

**РОЛЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ
КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Работа представлена кафедрой государственно-правовых дисциплин
Коми Республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми.
Научный руководитель – кандидат юридических наук, профессор Ю. В. Гаврюсов*

Статья посвящена исследованию правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и их роли в развитии избирательного законодательства. Автор раскрывает юридическую природу правовых позиций и показывает влияние правовых позиций на избирательное законодательство.

The article is devoted to the research of legal views of the Constitutional Court of the Russian Federation and constitutional (regulation) courts of subdivisions of the Russian Federation and their role in the electoral legislation development. The author explains law nature of the legal views and shows their influence on the electoral legislation.

Правовые позиции органов конституционной юстиции, касающиеся вопросов избирательного законодательства, их деятельность по защите избирательных прав граждан являются определяющими в развитии избирательного права и процесса, также имеют важное профилактическое значение. Вместе с тем в российской правовой науке отсутствует общепризнанное мнение о природе правовых позиций Конституционного суда РФ и правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В действующем законодательстве понятие «правовая позиция» используется в ст. 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г., которая устанавливает, что в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного суда РФ,

дело передается на рассмотрение в пленарное заседание.

Анализ практики Конституционного суда показывает, что понятие «правовая позиция» не имело места в текстах решений суда в первые годы его деятельности после принятия закона о Конституционном суде, а впервые стало употребляться в особых мнениях судей только с 1996 г.

Система доводов и аргументов, использовавшихся при раскрытии понятия правовой позиции, подвержена постоянному изменению.

Изначально отдельные ученые склонялись к определению правовых позиций как правовых аргументов и принципов, имеющих обязательный характер. Так, Л. В. Лазарев рассматривал правовую позицию «как систему правовых аргументов, правоположений (правопонимания), образцы (правила) прецедентного характера, общие правовые ориентиры»¹. Иной подход, отражающий субъективную сторону содержания понятия «правовая позиция», содержит

жится в работах В. А. Кряжкова и некоторых других авторов. Так, правовая позиция, по мнению В. А. Кряжкова, «это отношение Суда к значимым конституционно-правовым явлениям, отраженное в его решениях, которым он руководствуется при рассмотрении соответствующих дел»².

Связь правовых позиций с Конституцией РФ подчеркнута Н. В. Витруком, который понимает под правовыми позициями правовые выводы и представления Конституционного суда, результат интерпретации духа и буквы Конституции и истолкования им конституционного смысла положений отраслевых нормативных актов в пределах его компетенции, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений суда³.

В юридической литературе существуют и иные определения правовых позиций.

Некоторые решения Конституционного суда позволяют приблизиться к пониманию категории «правовая позиция». Так, в определении от 8 октября 1998 г. № 118-О⁴ Конституционный суд указал, что положения мотивированной части постановления, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы суда, сформулированные в резолютивной части этого же постановления, отражают правовую позицию суда и также носят обязательный характер.

Анализ закона о Конституционном суде позволяет определить некоторые существенные признаки, характеризующие правовую природу правовых позиций. К ним относятся: подконституционность (в правовых позициях отражается действительный смысл Конституции РФ); интерпретационный характер (правовые позиции – результат толкования Конституции и иных нормативных актов); устойчивость (суд придерживается ранее высказанных правовых позиций, несмотря на потенциальную возможность их изменения); общеобязательность правовых позиций на всей тер-

ритории РФ (правовая позиция носит общий характер и адресована неопределенноому кругу лиц).

Определяя роль правовой позиции для самого Конституционного суда и для иных органов судебной власти, следует согласиться с точкой зрения Т. Г. Морщаковой, в соответствии с которой правовая позиция является особым видом преюдиции, а не precedента. Факт, который установил Конституционный суд и суть которого в том, что определенное положение не соответствует Конституции, больше никем не может устанавливаться – ни Конституционным судом, ни другими органами⁵.

На основании вышеизложенного следует определить правовую позицию Конституционного суда РФ как правовой вывод, являющийся результатом толкования судом Конституции и выявления конституционного смысла иных нормативных правовых актов, который служит юридическим основанием итоговых решений Конституционного суда, имеет преюдициальное значение, а также носит общеобязательный и устойчивый характер.

В Конституции РФ лишь ряд статей в совокупности регулируют основные принципы организации избирательного и референдумного процесса. Большое число правовых позиций Конституционного суда по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме граждан очерчивают рамки такого регулирования, обогащаю нормативно-правовую базу выборов и референдумов. За годы существования Конституционного суда накоплена значительная судебная практика по вопросам избирательного права и процесса. Поэтому, как справедливо отмечает М. В. Баглай, становится все труднее при принятии и применении избирательного законодательства находить и учитывать правовые позиции федерального Конституционного суда⁶.

Сегодня правовые позиции Конституционного суда касаются многих вопросов избирательного права. С момента образования суда им было принято несколько де-

сятков решений, в которых формулируются конституционно выверенные правовые рамки избирательного процесса.

Многие решения Конституционного суда по вопросам избирательного права и процесса развиваются правовые позиции суда относительно соотношения полномочий Федерации и ее субъектов в регулировании и защите избирательных прав граждан, в обеспечении в данной сфере принципа равенства. Прежде всего это касается проблем обоснованности ограничений в рассматриваемой области, принципа их соразмерности конституционным целям.

Большую часть правовых позиций по вопросам избирательного права составляют правовые позиции, посвященные вопросам неконституционности различных избирательных «цензов» как условиям реализации гражданином пассивного избирательного права.

При вынесении Постановления от 24 июня 1997 г. № 9-П⁷ Конституционный суд столкнулся с вопросом о конституционности «ценза» оседлости в субъектах РФ. Правовая позиция, которая была сформулирована в данном постановлении, повлекла за собой трансформацию избирательного законодательства и определила его дальнейшее развитие. При разрешении указанного дела в рамках Конституционного суда были сформулированы две противоположные точки зрения на вопрос о пределах полномочий субъектов РФ в области избирательного законодательства. В соответствии с первой точкой зрения закрепление в конституции (уставе) субъекта РФ дополнительных условий приобретения гражданиами пассивного избирательного права, чем это установлено федеральным законодательством, является нарушением конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения и места жительства.

Согласно второй точке зрения федеральная Конституция не предусматривает пределы правомочий субъектов по правовому регулированию объема прав россий-

ских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в субъектах Федерации, следовательно, вопрос об объеме содержания, условиях приобретения и реализации пассивного избирательного права граждан должен составлять предмет регулирования на уровне субъектов Федерации. Поэтому конкретизация по сравнению с Конституцией РФ приобретения и реализации пассивного избирательного права в субъекте РФ соответствует Конституции РФ.

Конституционным судом РФ при разрешении спорной ситуации была поддержана первая точка зрения, и соответствующие положения Конституции Хакасии были признаны неконституционными. В последующем Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ определил, что установление федеральным законом, законом субъекта Федерации продолжительности проживания на определенной территории РФ в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается (п. 5 ст. 4). Аналогичный правовой принцип в настоящее время содержится и в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (п. 5 ст. 4). Вторая точка зрения была представлена в виде особого мнения судьи Н. В. Витрука.

Необходимо отметить, что Конституционный суд РФ в своих правовых позициях выявляет существующие пробелы в избирательном законодательстве, которые влечут или могут повлечь за собой существенные нарушение избирательных прав граждан. Так, в неопубликованном определении от 1 октября 1998 г. № 120-О⁸ была сформулирована правовая позиция, согласно которой отсутствие в федеральном избирательном законодательстве, устанавливающим формы сочетания требования о собственноручном заполнении избирателями подписных листов с правами лиц, которые не могут собственноручно заполнить подписной лист, является пробелом в законодательстве. В отсутствие надлежащего регулирования правоприменитель должен

находить и реализовывать механизмы, позволяющие обеспечить волеизъявление указанных категорий избирателей. До настоящего времени указанная правовая позиция в полной мере не учтена законодателем.

Большое внимание в практике Конституционного суда РФ по вопросам избирательного процесса уделено проблемам предвыборной агитации. Среди указанных решений необходимо выделить Постановление от 14 ноября 2005г. № 10-П⁹. Суд указал, что избиратели вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей предвыборной позиции и склонение других избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем кандидатам.

Указанная правовая позиция существенно повлияла на изменение избирательной системы России. Суд пришел к выводу, что проведение агитации, призывающей к голосованию против всех, «объективно затруднено». Самостоятельное проведение гражданами агитации против всех законом не регламентируется, что может рассматриваться правоприменителем как запрет для граждан проводить такую агитацию. Отсутствие определенного порядка реализации гражданами права на агитацию против всех влечет ограничение прав граждан.

Необходимо отметить, что постановление поставило перед законодателем непростую задачу, поскольку, признав нормы закона неконституционными, суд не указал, каким должен быть правовой механизм осуществления прав граждан на проведение агитации против всех. Очевидным являлся лишь основной принцип – право граждан агитировать против всех, действуя лично и за счет собственных средств, должно было обрасти инструмент для реализации.

При этом на момент принятия указанного решения, как представляется, были возможны два варианта развития событий. Первый вариант мог основываться на стремлении законодателя обеспечить свободное участие граждан в предвыборной

агитации. Второй вариант развития событий – проведение линии на ограничение числа субъектов предвыборной агитации. Как известно, законодатель пошел по второму пути развития и исключил из законодательства любые положения, касающиеся голосования против всех и агитацию по этому вопросу.

Необходимо отметить, что понятие «правовые позиции» вошло и в большинство законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, а также активно используется в решениях соответствующих судов.

Ю. В. Гаврюсов определяет правовую позицию конституционных (уставных) судов субъектов РФ как правовую доктрину или доктринальное толкование, исходящее от юристов теоретическое разъяснение правовых норм¹⁰.

Представляется, что признаки правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ во многом схожи с признаками правовых позиций Конституционного суда РФ. Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ носят подконституционный, нормативно-интерпретационный характер, являются общеобязательными на территории соответствующего субъекта РФ, а также обладают признаком устойчивости.

Вместе с тем необходимо отметить некоторые особенности указанных правовых позиций. В настоящее время конституции (уставы) субъектов во многом похожи на федеральную конституцию. Они не только ей не противоречат, но и содержат одинаковые нормы. Поэтому конституционный (уставный) суд субъекта Федерации, проверяя нормативный акт на его соответствие конституции (уставу) субъекта, фактически соизмеряет его с Конституцией РФ. Следовательно, применительно к правовым позициям конституционных (уставных) судов можно сказать, что в указанных правовых позициях отражается также и действительный смысл Конституции РФ.

Учитывая общеобязательность правовых позиций Конституционного суда РФ, отметим, что правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ обладают признаком связанности с правовыми позициями Конституционного суда РФ, который проявляется в вынесении конституционными (уставными) судами субъектов РФ правовых позиций, согласованных с правовыми позициями Конституционного суда РФ.

На основании вышеизложенного следует определить правовую позицию конституционного (уставного) суда субъекта РФ как правовой вывод, являющийся результатом толкования судом конституции (устава) субъекта РФ, Конституции РФ и выявления конституционного смысла иных нормативных правовых актов, который служит юридическим основанием итоговых решений, имеет преюдициальное значение, а также обладает общеобязательностью (за исключением выводов, касающихся толкования Конституции РФ) на территории соответствующего субъекта РФ, устойчивостью и связанностью с правовыми позициями Конституционного суда РФ.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов касаются многих вопросов избирательного права и процесса. Многие постановления конституционных (уставных) судов ориентируют правоприменителей на нормы международного права, которые приводятся судами в качестве обоснования своих правовых позиций. Так, в постановлении Конституционного суда Республики Коми от 25 мая 1999 г.¹¹ сформулирована правовая позиция относительно избирательной системы, которая применялась при проведении выборов и определении результатов выборов в субъекте Федерации.

В соответствии с положениями статей Кодекса Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми выборы проводились по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. По мнению заявителя, в результате

применения этой избирательной системы подавляющее большинство депутатов избирается меньшинством избирателей, принявших участие в выборах, следовательно, нарушается принцип представительства. Конституционный суд, оперируя понятием «общепризнанные принципы и нормы международного права», привел данные Межпарламентского союза, в соответствии с которыми оспариваемую избирательную систему применяют в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента (или обеих палат) 43 государства мира. Эта система совместима с общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к избирательному праву и закрепленными Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г.) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 25). Следовательно, как указал суд, мажоритарная система относительного большинства, признанная как один из принципов и норм международного права, не противоречит федеральной Конституции и Конституции Республики Коми.

Многие постановления конституционных (уставных) судов по вопросам избирательного права развиваются правовые позиции Конституционного суда РФ относительно обеспечения в данной сфере принципа равенства. Так, Конституционный суд Республики Карелия в постановлении от 12 мая 2003 г.¹² оценил конституционность положения закона, в соответствии с которым при равном числе полученных голосов избранным в орган местного самоуправления считается кандидат, зарегистрированный ранее. Руководствуясь оспариваемыми нормами, избирательная комиссия из кандидатов, набравших равное количество голосов, признала избранным в орган местного самоуправления кандидата, зарегистрированного ранее заявителя. При этом разница во времени регистрации между заявителем и кандидатом, победившим на выборах, составила 9 минут, притом что заявитель пришел

на регистрацию первым, но уступил свою очередь кандидату-женщине, которая в результате этого обстоятельства была признана избранной, поскольку оба кандидата набрали одинаковое количество голосов. Конституционный суд, признав, что оспариваемые положения не соответствуют Конституции Республики Карелия, указал, что оспариваемое предписание необоснованно ограничивает активное и пассивное избирательное право граждан, поскольку определение результатов выборов зависит не только от волеизъявления избирателей, но и от обстоятельств, не отвечающих требованиям юридического равенства и справедливости, устанавливающих необоснованные преимущества одних кандидатов перед другими, что нарушает принципы равного избирательного права и свободных выборов. В результате оспоренное положение было исключено из законодательства Республики Карелия.

Представляется, что перетекание правовых позиций Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в нормы избирательного права образовало органическую связь между ними. Постановления и определения, касающиеся конституционно-правовых основ организации и проведения выборов и референдумов, ориентируют органы государственной власти всех уровней на единообразное унифицированное применение норм избирательного законодательства. Правовые позиции Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ развивают правовое содержание конкретных конституционных принципов в области избирательного законодательства, конкретизируют правовое пространство, в котором должны действовать органы государственной власти, и существенным образом влияют на развитие избирательного законодательства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Лазарев Л. В. Конституционный суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. 1997. № 11. С. 3–13.

² Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: БЕК, 1998. С. 246–247.

³ Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 95.

⁴ По жалобе гражданки Головановой Людмилы Александровны о нарушении ее конституционных прав положением абзаца 1 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР «О милиции»: определение Конституционного суда Российской Федерации от 08.10.1998 № 118-О. – [Не опубл.].

⁵ Интервью с заместителем председателя Конституционного суда Российской Федерации Т. Г. Морщаковой // Законодательство. 1999. № 5. С. 2–3.

⁶ Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда Российской Федерации (1992–1999) / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Изд-во НОРМА, 2000. С. 6.

⁷ По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24.06.1997 № 9-П // Вестник Конституционного суда РФ. 1997. № 5.

⁸ Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного суда России. М.: Городец, 2003. С. 213.

⁹ 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: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14.11.2005 № 10 // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 1.

¹⁰ Гаврюсов Ю. В. Конституционное право Российской Федерации: Сб. статей / Вступ. ст. Н. Т. Арапова. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2004. С. 138.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

¹¹ По делу о проверке конституционности п.п. 1 п. 4 ст. 69, п. 2 ст. 81, п. 2 ст. 85 и ст. 89 Кодекса Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми в связи с жалобой гражданина А.Ф. Щиголева: Постановления Конституционного Суда РК от 25.05.99 г. // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1999. № 10. Ст. 1183.

¹² По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 5 статьи 30 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления»: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 12.05.2003 // Собрание законодательства Республики Карелия. 2003. № 5.