

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ**

Жеребцова Е. Е.

*Белгородский юридический институт МВД Российской Федерации,
г. Белгород, Российская Федерация*

Статья посвящена исследованию активного и пассивного избирательного права, а также права на участие в референдуме, реализуемого гражданами на всех территориальных уровнях в Российской Федерации. Проведен анализ отдельных аспектов содержания обозначенных политических прав в их интерпретации Конституционным Судом Российской Федерации. Автором приводятся примеры из практики российского конституционного судопроизводства и статистические данные. Обозначены отдельные новеллы избирательного законодательства. Выявлены проблемы в исследуемой области и предложены отдельные пути их решения.

Ключевые слова: политические права, избирательное право, референдум, конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН [1, с. 231-243], в ст. 25 предусматривает право каждого гражданина принимать участие в осуществлении государственных дел, при этом как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранным; право на равный доступ к государственной службе. В ч. 2 указанной статьи также закреплены принципы избирательного права (их периодичность, всеобщность, равенство, свобода волеизъявления, тайный характер голосования). Международный пакт о гражданских и политических правах представляет собой один из актов, закрепляющих международно-правовые стандарты в области прав человека и гражданина. Цель принятия международно-правовых стандартов состоит в установлении нормативного минимума, который определяет необходимый и достаточный уровень государственной регламентации прав и свобод человека и гражданина, а также их реализации с законодательно допустимыми отступлениями в определенной ситуации в форме превышения либо конкретизации данного минимума. Установленные международно-правовые стандарты конкретизируются в рамках внутринационального права, что обусловлено в Российской Федерации, прежде всего, положениями ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающими, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Современное российское законодательство уделяет значительное внимание регулированию политических прав граждан. В Конституции Российской Федерации по дан-

ному вопросу имеется несколько новелл, в том числе регламентирующих принципиально новые для нашей страны конституционно-правовые институты, направленные на реализацию демократических основ конституционного строя. Высшими формами прямой демократии Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32 провозглашает свободные выборы и референдум. Достаточно часто в специализированной научной литературе можно встретить критические высказывания относительно структуры Конституции Российской Федерации по вопросу об отсутствии на конституционном уровне отдельной главы, именуемой «Избирательная система». Об этом, например, пишет Боброва Н. А., предлагая назвать ее «Избирательная система и народное представительство в России». Относительно содержания данной главы Боброва Н. А. отмечает, что в ней должны быть не только нормы, закрепляющие принципы избирательной системы, но и положения о формах парламентского контроля (например, депутатский запрос, парламентские комитеты, комиссии и др.) [2, с. 35].

На современном этапе государственно-правового строительства в Российской Федерации правовую основу организации и проведения выборов и референдума составляют нормативно-правовые акты нескольких территориальных уровней и различной юридической силы с точки зрения их иерархии. Это обусловлено федеративным характером российского государства, одним из принципов которого выступает разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Назовем лишь некоторые правовые акты, регулирующие активное и пассивное избирательное право, избирательный процесс в целом и право на участие граждан в референдуме. Среди федеральных актов следует назвать федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008 г.) «О референдуме Российской Федерации», федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 21.02.2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21.02.2014 г.) «О выборах Президента Российской Федерации», федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др. Обратим внимание, что в последние годы российскими учеными нередко обсуждается вопрос о необходимости принятия на федеральном уровне специализированного акта в исследуемой области (в форме Избирательного кодекса). Так, Ануфриева Н. П. поддерживая подобную идею, отмечает, что принятие Избирательного кодекса Российской Федерации приведет к необходимой стабилизации избирательного законодательства, а также к позитивным изменениям в развитии избирательного права России как подотрасли права. По справедливому мнению Ануфриевой Н. П., Избирательный кодекс Российской Федерации систематизирует избирательное законодательство и заменит сразу несколько избирательных законов, которые мы указали ранее, что обеспечит единообразное применение норм избирательного законодательства всеми участниками избирательного процесса [3, с. 28].

Что касается регионального уровня, то можно констатировать, что документы подобного рода приняты в ряде субъектов федерации. В частности, Избирательный кодекс Белгородской области действует на территории нашего субъекта Российской Федерации уже с 1 апреля 2005 г.

Следует с уверенностью признать, что к настоящему времени проведено значительное количество мероприятий, направленных на становление и развитие российской избирательной системы в целом. Это не только нормотворчество, но и реальное формирование избирательных комиссий, проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (различных созывов), Президента Российской Федерации, высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, создание Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», проведение референдумов по объединению ряда субъектов Российской Федерации, разработка комплексов обработки избирательных бюллетеней и др.

Между тем нельзя признать решенными все проблемы в области реализации избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме. Подобный вывод наглядно подтверждается статистическими данными, отражающими динамику обращений граждан в различные структуры государства за защитой их политических прав, включая защиту активного и пассивного избирательного права, права граждан на участие в референдуме. Так, в 2012 г. в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации поступило 52 037 обращений граждан, писем государственных органов и общественных организаций, из которых 24 930 – соответствовали требованиям, предъявляемым к жалобам (примерно половина от общего количества). Доля жалоб на нарушение политических прав граждан составила 1,7% от общего числа [4]. При этом, сравнивая с аналогичными показателями 2011 г. [5], можно констатировать лишь незначительное снижение количества жалоб (на 0,1%). Однако, как верно подчеркивает Уполномоченный по правам человека, подобный низкий показатель жалоб по делам данной категории не должен вводить в заблуждение [4]. Он вовсе не означает стабильности ситуации и наличие небольшого количества нарушений в исследуемой области. Незначительный показатель жалоб подобного рода обусловлен, прежде всего, тем, что в качестве заявителей по жалобам на нарушения политических прав, в том числе избирательных прав и права на участие в референдуме, выступает сразу большая группа граждан, то есть речь идет об их коллективных обращениях.

Необходимо также признать, что наибольшее количество обращений в 2012 г. в рамках категории политических прав граждан составляют вовсе не жалобы по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме, а жалобы, связанные с реализацией конституционного права на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления (70,0%) [4].

Интерес представляют и статистические данные Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ). Так, в 2012 г. в КС РФ поступило 6 541 обращение, касающееся конституционного статуса личности, из которых 1 079 обращений по вопросам избирательного права и права на участие в референдуме, что составляет 16,5%. Статистические данные о количестве обращений в 2013 г. наглядно показывают наметившуюся тенденцию к снижению количества обращений граждан по делам исследуемой категории. В частности, за исследуемый период в КС РФ было направлено 4 024 обращения по вопросам, затрагивающим различные элементы конституционного статуса личности, из которых всего 99 обращений по вопросам избирательного права и

права на участие в референдуме (2,5%). По состоянию на 10 марта 2014 г. в I квартале 2014 г. в КС РФ поступило, соответственно, 323 и 4 обращения (1,2%) [6]. Приведенные данные дают основание констатировать, что всплеск количества обращений по вопросам избирательного права, избирательного процесса в Российской Федерации и реализации права на участие в референдуме приходился на 2012 г. Статистика также отражает стабильно сохраняющуюся тенденцию к снижению количества обращений в КС РФ по вопросам реализации исследуемых политических прав граждан.

Изучение содержания решений КС РФ показывает, что в них затрагивали различные аспекты избирательного права, избирательного процесса и права граждан на участие в референдуме. Речь шла о принципах избирательного права (равенстве, всеобщности, периодичности и др.), статусе членов комиссий с правом решающего голоса (Постановление КС РФ от 22.06.2010 г. № 14-П, Определение КС РФ от 16.01.2007 г. № 160-О-П), принципе гласности в деятельности комиссий (Постановление КС РФ от 22.04.2013 г. № 8-П), порядке сбора подписей (Постановление КС РФ от 24.12.2012 г. № 32-П) и регистрации кандидатов (Постановление КС РФ от 11.03.2008 г. № 4-П), предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также финансировании выборов и референдумов (Постановление КС РФ от 16.06.2006 г. № 7-П, Постановление КС РФ от 14.11.2005 г. № 10-П) и т. д.

Практики конституционного судопроизводства также свидетельствует о том, что с точки зрения предмета конституционного разбирательства дела о конституционности законов, регламентирующих вопросы избирательного права и права на участие в референдуме, касались различных территориальных уровней. По данному критерию они могут быть поделены на следующие группы. В первую группу можно отнести дела, в которых оценивалась конституционность положений федерального законодательства о выборах и референдуме (например, Постановление КС РФ от 10.10.2013 г. № 20-П, Постановление КС РФ от 22.04.2013 г. № 8-П). Заметим, что в ряде решений КС РФ вопросы избирательного права исследовались одновременно с вопросами функционирования местного самоуправления в Российской Федерации. Примером тому могут служить Постановление КС РФ от 07.07.2011 г. № 15-П и Определение КС РФ от 24.12.2013 г. № 2091-О. В частности, в указанном Постановлении от 07.07.2011 г. № 15-П КС РФ давал оценку конституционности законодательных положений о выборе вида избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах, назвав определенные критерии для подобного выбора (численность избирателей, вид муниципального образования и др.).

Вторую группу составляют дела, где КС РФ одновременно изучал конституционность федеральных норм и норм законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе Вологодской области (Постановление КС РФ от 11.03.2008 г. № 4-П), Краснодарского края (Постановление КС РФ от 09.11.2009 г. № 16-П), Красноярского края (Постановление КС РФ от 19.12.2013 г. № 28-П), Челябинской области (Постановление КС РФ от 07.07.2011 г. № 15-П) и др. В силу ограниченности объема проводимого нами исследования, рассмотрим подробнее лишь некоторые решения КС РФ в исследуемой области. В Постановлении от 09.11.2009 г. № 16-П КС РФ оценивал конституционность положений сразу нескольких Федеральных законов, в том числе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

дан Российской Федерации», «О политических партиях», а также Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края». Сущность спорных избирательных правоотношений касалась вопросов статуса и порядка функционирования политических партий. В частности, оспаривалось конституционность права избирательных объединений осуществлять немотивированный отзыв выдвинутого им кандидата либо исключение некоторых кандидатов из выдвинутого им списка. Как полагал заявитель, указанные положения избирательного законодательства нарушают конституционные гарантии его избирательных прав. Однако КС РФ не согласился с доводами заявителя и признал конституционность исследуемых положений. Актуальность и значимость данного постановления не вызывает сомнения и обусловлены, прежде всего, закреплением на конституционном уровне в качестве одной из основ конституционного строя принципа политического плюрализма. Более того, как показывает российская практика, данный принцип весьма активно реализуется на современном этапе государственно-правового строительства. Так, по данным Министерства юстиции Российской Федерации, в настоящее время зарегистрировано 77 политических партий [7], из которых 64 имеют право на участие в выборах. Небольшой исторический экскурс показывает, что в период с 1993 г. по 2011 г. наблюдалась стойкая тенденция к снижению количества политических партий и иных объединений, правомочных участвовать в выборах на федеральном уровне. В этой связи Чуров В. Е. указал, рассматривая эволюцию партийно-политической системы Российской Федерации, что в 1993 г. таким правом были наделены 167 общественных объединений, в 1995 г. – 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов, в 1999 г. – 139 общероссийских политических общественных объединений, в 2003 г. – 44 политические партии и 20 общероссийских политических общественных объединений, в 2007 г. – 15 политических партий, в 2011 г. – 7 общероссийских политических партий [8]. Однако в настоящий момент, как констатирует ЦИК РФ, за прошедший 2013 г. количество политических партий, наделенных правом участия в выборах, возросло почти в два раза [9]. Возникает весьма закономерный вопрос: «Какую же оценку дают российские граждане современным политическим партиям?» Отвечая на поставленный вопрос, можно обратиться к данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ), который проводит еженедельные опросы граждан в целях отслеживания динамики их электоральных предпочтений. Так, в опросе подобного рода, проводимом ВЦИОМ 2 марта 2014 г., принимало участие 1 600 человек из 130 населенных пунктов 42 субъектов Российской Федерации (республик, краев и областей). На вопрос ВЦИОМ о том, какой политической партии Вы отдали бы предпочтение, если бы в следующее воскресенье проходили выборы, граждане ответили следующим образом: 47,6% опрошенных граждан отдали свое предпочтение Партии «Единая Россия», 9,5% – КПРФ, 7,4% – ЛДПР, 3,6% – Партии «Справедливая Россия». Были и нулевые показатели опроса, представленные такими партиями, как «Патриоты России», «Правое дело», Республиканская партия РФ, Демократическая партия России. Примечательно, что достаточно высокий уровень респондентов (11,1%) затруднились ответить на данный вопрос, а 16,6% опрошенных, указали, что вообще не стали бы участвовать в выборах, что свидетельствует о сохраняющихся проблемах в области реализации избирательных прав [10].

Обратим особое внимание на тот факт, что нередко итогом рассмотрения исследуемой категории дел в КС РФ являлось и признание отдельных положений избирательного законодательства несоответствующими российской Конституции. В качестве примера можно назвать Постановление КС РФ от 19.12.2013 г. № 28-П, вынесенное по жалобе гражданина В. А. Худоренко, оспаривавшего конституционность норм абз. 2 п. 5 ст. 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края. Итогом рассмотрения конституционной жалобы явилось признание положений закона Красноярского края, предоставляющего коллегиальному постоянно действующему руководящему органу избирательного объединения правомочие при распределении депутатских мандатов по результатам выборов в Законодательное Собрание Красноярского края определять региональную группу из краевого списка кандидатов в депутаты, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат в случае отказа от депутатского мандата зарегистрированного кандидата, включенного в общекраевую часть краевого списка кандидатов, неконституционным, в той мере, в какой им допускается принятие решения по данному вопросу вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор региональной группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей. По существу конституционной жалобы Худоренко В. А. высказал свое мнение и ЦИК РФ, отмечая, что подобного рода правовое регулирование не учитывает результаты волеизъявления избирателей, которое выражается ими при голосовании за списки кандидатов, а также предполагает широкое усмотрение при принятии решения политической партией [11].

Активная деятельность КС РФ в области защиты избирательных прав и права на участие в референдуме обусловлена различными причинами, в том числе, как справедливо отмечает Колюшин Е. И., пробельностью Конституции Российской Федерации и нестабильностью избирательного законодательства. Ученый также верно подчеркивает, что решения КС РФ «распространяют свое действие за пределы конкретных дел, а поэтому выступают источниками избирательного права» [12, с. 35].

Примечательно, что своей деятельностью и подобного рода решениями КС РФ оказывает влияние и на законодательный процесс, и на совершенствование законодательства в целом, поскольку позиции КС РФ учитываются федеральным и региональным законодателем при внесении соответствующих изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, регламентирующие избирательное право и процесс. Например, в названном ранее решении от 19.12.2013 г. № 28-П КС РФ постановил, что органы государственной власти соответствующего субъекта федерации обязаны учитывать данное постановление и внести соответствующие изменения в избирательное законодательство.

Относительно федерального уровня считаем также уместным пояснить следующее. За последние несколько лет были проведены весьма значимые законодательные корректировки. Сюда относится и либерализация законодательства, регулирующего статус политических партий, по вопросу об упрощении требований к их регистрации, что и привело к росту их количественного состава; введение единого дня голосования; и возврат к проведению прямых выборов высших должностных

лиц субъектов федерации; и переход к смешанной избирательной системе при проведении выборов депутатов Государственной Думы и др. Несмотря на это, можно с сожалением признать, что в настоящее время решены далеко не все проблемы в области реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме. Думается, что на современном этапе конституционного развития основная цель деятельности государства и различных институтов гражданского общества должна состоять не только в совершенствовании избирательного законодательства, но и принятии эффективных, всесторонних и своевременных мер, направленных на полноценную реализацию исследуемых прав граждан, а при необходимости – на их охрану и защиту, в том числе посредством конституционного судопроизводства.

Список литературы:

1. Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Международное публичное право : сборник документов / К. А. Бекашев, Д. К. Бекашев. – М. : БЕК, 2009. – 1200 с.
2. Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 33-37.
3. Ануфриева Н. П. Проблемы избирательного кодекса России / Н. П. Ануфриева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 27-32.
4. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://ombudsmanrf.org/doklady/5381>.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 года // Российская газета. – 2012. – 6 марта.
6. Обзор поступающих обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/Statistic.aspx>.
7. Список зарегистрированных политических партий // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>.
8. Выступление Председателя ЦИК России В. Е. Чурова 21 февраля 2014 г. на 17 конференции государств-участников Протокола Кито (Ассоциация избирательных органов стран Южной Америки) // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2014/02/21/02.html>.
9. Политические партии в Российской Федерации. 2013 год / [Т. В. Вагина, С. В. Васильев, М. Х. Гусева и др.] // Режим доступа – [Электронный ресурс] : http://www.cikrf.ru/politparty/biluten/vipusk_2_.pdf.
10. Электоральный рейтинг политических партий: Всероссийский центр изучения общественного мнения // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://wciom.ru/unparliamentary-parties>.
11. Ответ Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на обращение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Ю. Д. Рудкина от 12.07.2013 № 1191 // Режим доступа – [Электронный ресурс] : <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2014/01/13/03.html>.
12. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений : монография / Е. И. Колюшин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 384 с.

Жеребцова Е. Е. Конституційний Суд Російської Федерації в механізмі захисту виборчих прав громадян і права на участь в референдумі / Е. Е. Жеребцова // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). № 1. – С. 15-22.

Стаття присвячена дослідженню активного і пасивного виборчого права, а також права на участь в референдумі, що реалізовується громадянами на всіх територіальних рівнях Російської Федерації. Проведений аналіз окремих аспектів вмісту позначених політичних прав в їх інтерпретації Конституційним Судом Російської Федерації. Автором наводяться приклади з практики російського конституційного судочинства і статистичні дані. Позначені окремі новели виборчого законодавства. Виявлені проблеми в досліджуваній області і запропоновані окремі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: політичні права, виборче право, референдум, конституційний контроль, Конституційний Суд Російської Федерації.

**THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS
AND THE RIGHTS FOR PARTICIPATION IN A REFERENDUM**

Zherebtsova E. E.

Ministry of Internal Affairs Belgorod legal institute of Russia, Belgorod, Russia

Article is devoted to research of an active and passive electoral right, and also the right for participation in the referendum, exercised by citizens at all territorial levels of the Russian Federation. The author carried out the analysis of separate aspects of the maintenance of the designated political rights, including to their interpretations by the Constitutional Court of the Russian Federation. Examples from practice of the Russian constitutional legal proceedings are given. The separate attention of the author is paid to the analysis of sociological polls, data on number of political parties (according to the Ministry of Justice of the Russian Federation), statistical data on activity of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation in the sphere of protection of an electoral right of citizens and their rights for participation in a referendum. Opinions of authorities, for example, the Chairman of Russian Central Election Commission are given. Separate short stories of electoral laws, including about simplification of requirements to registration of political parties, introduction of the uniform voting day, carrying out direct elections of the highest officials of subjects of federation, transition to the mixed electoral system are designated at elections of deputies of the State Duma of Federal Assembly of Russia, etc. Problems in the studied area, breaking guarantees of electoral rights of citizens, including at the level of certain subjects of the Russian Federation (for example, Krasnoyarsk Krai) are revealed and separate ways their solutions are proposed.

Key words: political rights, electoral right, referendum, constitutional control, Constitutional Court of the Russian Federation.