

Сергей СУРМЕНЕВ

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО КОНКРЕТИЗАЦИИ СТАТУСА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РФ

В статье анализируются правовые позиции Конституционного суда РФ по конкретизации статуса избирательных комиссий РФ. Особое внимание уделено решениям Конституционного суда РФ, содержащим выводы относительно принципов организации и функционирования, а также порядка формирования избирательных комиссий.

The article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on determination the status of election commissions of the RF. Special attention is given to the decisions of the Constitutional Court of the RF, containing conclusions on the principles of organization and functioning, and also the order of forming of election commissions.

Ключевые слова:

Конституционный суд РФ, избирательные комиссии, правовой статус, полномочия; Constitutional Court of the RF, election commissions, legal status, powers.

Правовые позиции Конституционного суда РФ призваны обеспечить развитие, конкретизацию конституционных положений. По справедливому замечанию В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, О.В. Романовой, правовые позиции содержат судебную интерпретацию конституционно-правовой действительности¹. Изучение решений Конституционного суда РФ в части, касающейся статуса избирательных комиссий, позволит выявить такие отдельные их «статусные» аспекты, как принципы организации и функционирования, полномочия, природу правовых актов.

Действующим законодательством и решениями Конституционного суда РФ избирательные комиссии определяются в качестве коллегиальных органов, призванных организовывать подготовку и проведение как выборов, так и референдумов. Участие в деятельности избирательных комиссий выступает одной из форм реализации гражданами РФ права на участие в управлении делами государства.

В вопросе о правовом статусе избирательных комиссий большое значение имеют общие принципы их структурирования и функционирования. Универсальное значение имеют такие конституционные ценности и правовые императивы, как демократический, правовой характер государства, народовластие, принцип разделения властей, единство системы государственной власти. Во всех вопросах организации власти, включая формирование избирательных комиссий, необходимо придерживаться процедур, «которые гарантировали бы защиту от искажения демократической природы конституционного строя Российской Федерации»².

СУРМЕНЕВ

Сергей

Александрович —

магистрант

кафедры конституционного и муниципального права

СГУ им. Н.Г. Чернышевского

¹ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998, с. 248; Романова О.В. К вопросу о понятии и правовой природе правовых позиций Конституционного суда РФ // Государство и право, 2001, № 7, с. 85.

² См.: Постановление Конституционного суда РФ от 09.07.2002 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ, 2002, № 28, ст. 2909.

В Постановлении от 22 июня 2010 г. № 14-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого¹ Конституционный суд РФ подчеркнул, что правовую основу деятельности избирательных комиссий составляют принципы законности, независимости, коллегиальности и гласности, что прямо вытекает из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 3, 20, 28 и 30), а также из Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Данная Конвенция, в частности, предусматривает, что назначение, подготовка и проведение выборов осуществляются на основе конституции и законов, а законодательное регулирование порядка выборов не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (п. 3 и 4 ст. 1); организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (пп. «д» п. 2 ст. 10); не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия (п. 2 ст. 11).

В своих правовых позициях в контексте рассмотрения жалоб граждан некоторым из названных принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, референдумов, Конституционный суд РФ уделял особое внимание. Речь идет, пре-

жде всего, о принципах независимости и законности.

В одном из своих решений орган конституционного контроля отметил, что независимость избирательной комиссии означает в т.ч. «независимость и беспристрастность их членов как лиц, наделенных публично-значимыми функциями»². В другом – Конституционный суд РФ пояснил, что принцип законности «предполагает право избирателей оспаривать, в том числе в судебном порядке, незаконные решения и действия комиссии»³. Поскольку при осуществлении своих полномочий избирательные комиссии действуют, прежде всего, в интересах граждан, запрет обжаловать решения или действия избирательных комиссий и их членов или ограничение этого права может непосредственно затрагивать избирательные права граждан.

В своем Определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения “Маганский лесхоз” на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» Конституционный суд РФ пришел к выводу, что при осуществлении своих полномочий, таких как наблюдение за организацией голосования, подсчет голосов избирателей, участников референдума, определение результатов выборов, избирательные комиссии действуют, прежде всего, в интересах граждан как носителей избирательных прав. В этом смысле, подчеркнул орган конституционного контроля, «обеспечение полномочий избирательных комиссий и их членов приобретает, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан»⁴.

В соответствии с п. 3 ст. 20 указанного федерального закона на избирательные комиссии возлагается не только проведение выборов и референдумов, но и обеспечение реализации и защиты изби-

² См.: СЗ РФ, 2007, № 20, ст. 2453.

³ Определение Конституционного суда РФ от 02.07.2009 № 1036-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ См.: СЗ РФ, 2007, № 20, ст. 2453.

¹ СЗ РФ, 2010, № 27, ст. 3552.

рательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Необходимость осуществления данных функций предполагает наделение ряда избирательных комиссий статусом государственных или муниципальных органов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

Что касается общего порядка формирования избирательных комиссий в РФ, то он определяется положениями действующего федерального законодательства в данной сфере. Конституция РФ в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, отметил Конституционный суд в Постановлении Конституционного суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан», «допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органы и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы»¹.

Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный суд РФ, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права (в т.ч. избирательных комиссий), должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции РФ, в т.ч. вытекающих из принципа равенства (ст. 19, ч. 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для

достижения этих целей правовые средства соразмерны им².

Конституционный суд РФ констатировал, что в РФ действует специальный порядок формирования избирательных комиссий, исключающий монопольное участие каких-либо законодательных или исполнительных органов, а равно иных субъектов публичной власти в определении их персонального состава; на исполнительные органы власти, органы местного самоуправления, кандидатов, избирательные объединения, общественные объединения, организации, должностных лиц и избирателей возлагается обязанность по исполнению решений и иных актов избирательных комиссий, принятых в пределах их компетенции; исключается возможность проведения закрытых заседаний избирательных комиссий, а также совершение ими иных избирательных действий в условиях, не обеспечивающих транспарентность избирательного процесса; запрещается расформирование избирательных комиссий иначе, чем на основании судебного решения, принятого в установленном законом порядке; не допускается отзыв члена избирательной комиссии с правом решающего голоса по инициативе субъекта, предложившего его кандидатуру в состав комиссии; устанавливается административная ответственность за неисполнение решений избирательной комиссии, непредоставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, нарушение прав члена избирательной комиссии и уголовная ответственность за воспрепятствование работе избирательных комиссий.

Определяя порядок формирования и деятельности избирательных комиссий, подчеркнул Конституционный суд РФ, «федеральный законодатель не только вправе, но и обязан осуществлять такое правовое регулирование, которое, с одной

¹ СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 336.

² Определение от 6 июля 2010 г. № 935-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения “Российский общенародный союз” на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 1 статьи 36 Федерального закона “О политических партиях” и части 1 статьи 25 Закона города Москвы “Избирательный кодекс города Москвы”» // Вестник Центризбиркома РФ, 2010, № 7.

стороны, отвечало бы целям обеспечения свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при реализации ими избирательных прав и права на участие в референдуме, а с другой — не допускало использования публично значимых полномочий избирательных комиссий в ущерб правам и свободам граждан и иным конституционным ценностям, что в равной мере относится и к определению условий назначения граждан Российской Федерации членами избирательных, в том числе территориальных, комиссий с правом решающего голоса и исполнения ими соответствующих полномочий»¹.

Специальным объектом рассмотрения со стороны Конституционного суда РФ был порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований. В связи с жалобой гражданина В.Н. Синцова на нарушение его конституционных прав положениями ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряда законов Самарской области, Конституционный суд РФ сформулировал правовую позицию о том, что закон субъекта РФ не может ограничивать самостоятельность муниципальных образований в решении вопроса о самостоятельном установлении числа членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса как вопроса местного значения: «от самого муниципального образования зависело, урегулировать ли данный вопрос непосредственно в своем уставе либо делать отсылку к закону субъекта Российской Федерации, регламентирующему порядок формирования избирательных комиссий»².

¹ Постановление от 22.06.2010 № 14-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого // СЗ РФ, 2010, № 27, ст. 3552.

² Определение от 24.05.2004 № 250-О по жалобе гражданина Синцова Валерия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 7 статьи 22, пункта 6 статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 1 статьи 212 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ряда законов Самарской области // Вестник Конституционного суда РФ, 2005, № 6.

Поскольку Центральная избирательная комиссия РФ возглавляет всю систему избирательных комиссий в РФ, вопросы ее правового статуса и полномочий были в центре внимания Конституционного суда. Наделение Центральной избирательной комиссии РФ полномочием осуществлять предварительную проверку соответствия вопросов референдума требованиям ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» Конституционный суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ постольку, «поскольку это согласуется со статусом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, направлено на защиту конституционного права граждан на участие в референдуме, не затрагивает компетенцию каких-либо федеральных органов государственной власти и предполагает подконтрольность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как управомоченного законодателем органа правоприменения суду, решения которого обязательны для исполнения»³.

Таким образом, анализ правовых позиций Конституционного суда РФ свидетельствует о том, что избирательные комиссии выполняют публично-правовые, координирующие и контролирующие функции в отношении других участников избирательного процесса, обеспечивают организацию и проведение выборов в Российской Федерации. Участие в деятельности избирательных комиссий выступает одной из форм реализации гражданами РФ права на участие в управлении делами государства.

В системе принципов деятельности избирательных комиссий орган конституционного контроля особое значение придавал принципам законности и независимости. Конституционный суд РФ пришел к выводу, что при осуществлении своих полномочий, таких как наблюдение за организацией голосования, подсчет голосов избирателей, участников референдума, определение результатов выборов, избирательные комиссии действуют, прежде всего, в интересах граждан как носителей избирательных прав. Поэтому

³ Постановление Конституционного суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // СЗ РФ, 2007, № 14, ст. 1741.

обеспечение полномочий избирательных комиссий и их членов приобретает, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан.

Конституционный суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой деятельность избирательных комиссий связана с реализацией возложенных на них полномочий не только в период избирательной кампании, но и в межвыборный период (формирование и ведение регистра избирателей, определение схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, формирование нижестоящих избирательных комиссий).

Суд констатировал, что действующий в Российской Федерации специальный порядок формирования избирательных комиссий исключает монопольное участие каких-либо законодательных или исполнительных органов, а равно иных субъектов публичной власти в определении их персонального состава. Процедура структурирования комиссий носит смешанный государственно-общественный характер.

Правовые позиции Конституционного суда РФ, выраженные в его решениях, и сами решения органа конституционного контроля оказывают непосредственное влияние на формирование современной доктрины российского избирательного права. Ряд выводов и положений, сформулированных в решениях Конституционного суда РФ, направлены на обеспечение независимости избирательных комиссий.

Правовые позиции федерального органа конституционного контроля призваны стать ориентиром для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органов местного самоуправления в ходе решения задач развития многопартийной системы, идеологического плюрализма, обеспечения избирательных прав граждан, достижения таких фундаментальных целей, провозглашенных народом РФ при принятии Конституции РФ, как утверждение прав и свобод человека, незыблемости демократической основы России.