

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ НА РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

В статье отражается влияние актов конституционных судов стран СНГ на развитие избирательного права. Выделены направления влияния деятельности органов конституционного правосудия на избирательное право.

Ключевые слова: избирательное право, органы конституционного правосудия стран СНГ, конституционная юстиция, правовые позиции, решения органов конституционного контроля.

Институт конституционной юстиции является относительно новым для государств молодой демократии. Однако результаты деятельности судебных органов конституционного контроля оцениваются как показатель утверждения идеи правового государства, приверженности общепризнанным понятиям признания и защиты прав и свобод человека. Такое восприятие деятельности органов конституционного правосудия позволяет говорить об особой роли конституционных судов в обеспечении реализации прав граждан, в том числе избирательных прав.

Одним из препятствий, стоящих перед решением данной задачи органами конституционного правосудия, является то, что избирательное право в объективном смысле, как и практика его реализации, ко времени появления института конституционного контроля уже сложились. Поэтому решения конституционных судов часто входят в противоречие с интересами основных акторов соответствующих отношений, наделенных властными полномочиями (глав государств, правительств, членов представительных органов), либо могут использоваться как аргумент одной из сторон в политическом споре [1]. Однако решения конституционных судов должны обеспечивать действие принципов «реальной демократии», предотвращать выхолащивание смысла избирательного права как основы демократического участия населения в управлении делами государства.

Переходя к собственно влиянию, оказываемому специализированными органами конституционного правосудия, можно выделить следующие его направления.

Во-первых, в своей деятельности конституционные суды сталкиваются как с общими вопросами избирательного права и процесса, так и с частными институтами избирательного права.

По законодательству некоторых стран СНГ суд рассматривает или споры в отношении выборов, или признает выборы состоявшимися, т. е. непосредственно участвует в этом процессе. Следовательно, часть судов *ex officio* работают с проблемами избирательного права и соответствующего законодательства (при этом не имея права оценивать его).

Один из каналов влияния конституционного правосудия на развитие избирательного права — реализация полномочий конституционных судов. Так, законодательства таких стран, как Азербайджан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан закрепляют полномочия судов по проверке правильности результатов выборов и утверждению их результатов (см. ст. 86 Конституции Азербайджана, ст. 45 Конституции Кыргызстана, ст. 4 Закона о Конституционном суде Молдо-

вы, ст. 14 Конституции Таджикистана), в Азербайджане, Армении — по объявлению итогов голосования (ст. 102 Конституции Азербайджан, ст. 53 Конституции Армении), по решению вопросов о конституционности политических объединений — Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова (ст. 53 Конституции Армении, ст. 19 Закона о Конституционном суде Грузии, ст. 82 Конституции Кыргызстана, ст. 4 Закона о КС Молдовы), по установлению конституционности референдума и контролю за его результатами (Армения — ст. 53 Конституции Армении, Грузия — ст. 19 Закона о Конституционном суде Грузии, Молдова — ст. 4 Закона о Конституционном суде, Таджикистан — ст. 14 Конституции).

Во-вторых, конституционные суды сталкиваются с вопросами избирательного права при рассмотрении обращений компетентных заявителей.

Как отмечает М.А. Митюков, деятельность специализированных органов конституционного правосудия в данной сфере можно определить как контроль за процедурами организации и проведения референдума и выборов. Так, в декабре 1995 г. КС Кыргызстана признал неконституционными постановления Жогорку Кенеша от 21–22 декабря 1995 г. «О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о единой судебной власти» и от 23 ноября 1995 г. «Об организационно-финансовых мерах по проведению референдума в Кыргызской Республике» как нарушающие ст. 23 Конституции Кыргызстана в части обеспечения права участия местных представительных органов и граждан в организации и проведении референдума, имеющего государственное значение. Статьей 142 Кодекса о выборах Республики Молдова предусматривается, что выносимые на республиканский референдум вопросы должны быть предварительно одобрены Конституционным судом по требованию органа, объявляющего референдум [2].

Законодательством постсоветских стран в различной степени регламентируется особенность процедуры рассмотрения дел, связанных с выборами или референдумом. Законом Грузии «О Конституционном суде» предусматривается, что эти дела рассматриваются пленумом Конституционного суда (ст. 21). В Армении определяется, что по спорам о результатах референдумов, выборов Президента и депутатов Парламента в Конституционный суд можно обратиться в месячный срок с момента официального опубликования результатов (ст. 57 Закона Армении «О Конституционном суде»)[3].

Конституционные суды могут влиять на понимание избирательного права, формулировать пределы соответствующего института конституционного права. Так, согласно Постановлению Конституционного суда РФ № 10-П от 7 июня 2000 г. отзыв высшего должностного лица трактуется не как избирательное действие, а как реализация конституционно-правовой ответственности. Отзыв должностного лица не рассматривается как пересмотр результатов выборов. Согласно же Постановлению от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» институт отзыва уже оценивается как одна из форм прямого волеизъявления граждан.

Следовательно, можно выделить два основные направления влияния деятельности органов конституционного правосудия на избирательное право в широком смысле слова:

- оценка конституционности практики применения законодательства о выборах (вынесение решений о признании выборов состоявшимися, решений об избрании, о признании депутатских полномочий);
- оценка законодательства о выборах на соответствие конституции.

В свою очередь второе направление может быть подразделено на следующие:

- выработка новых правовых норм посредством толкования Конституции;
- выработка правовых позиций органа конституционного правосудия как результат истолкования Конституции и текущего законодательства, являющихся ориентиром для нормотворческих и правоприменительных органов;
- выработка временных норм как результат признания нормативных правовых актов несоответствующими конституции.

Анализ правовых позиций Конституционного суда РФ позволяет сделать вывод, что этот орган смог сформулировать конституционные требования к избирательному законодательству, вытекающие из демократического характера российского государства и международных обязательств Российской Федерации, в отсутствие в Конституции России принципов избирательной системы (исключая ст. 32, положения которой носят предельно абстрактный характер) [4]. В такой ситуации основным для Суда является систематическое толкование конституционных положений с использованием других конституционно-правовых институтов для восполнения пробелов. Таким образом, были выработаны конституционные требования к избирательному законодательству (с учетом международно-правовых обязательств Российской Федерации).

Так, в Постановлении Конституционного суда РФ от 22 января 2002 г. (по делу о проверке конституционности части второй ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова) установлена взаимосвязь положений Конституции РФ, закрепляющих основы конституционного строя РФ, права и свободы человека и гражданина и принципов избирательного права. В этом постановлении указано, что конституционное регулирование, лежащее в основе избирательного законодательства России и ее субъектов, содержит относящиеся к основам конституционного строя нормы-принципы, а также другие нормы, предопределяющие правовую базу выборов в органы народного представительства. Прежде всего это положения ст. 2 и 18 Конституции РФ о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью, соблюдение и защита которых является обязанностью государства, обеспечивающего согласно ст. 6 (ч. 2) и ст. 19 Конституции РФ равные права граждан России на всей ее территории; это провозглашение в ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти многонационального народа России, осуществляющего свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, при том, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы; это закрепление в Конституции РФ (ст. 5) единства системы государственной власти как основы федеративного устройства России; закрепление в ст. 32 Конституции РФ положений,

предусматривающих участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем реализации права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Эти права в числе других в соответствии с Конституцией РФ (ст. 1, 2, 17) и общепризнанными принципами и нормами международного права признаются и гарантируются в России, как демократическом правовом государстве.

Необходимо остановиться и на вопросе о правовых последствиях принятия данных решений. Например, удовлетворение иска о конституционности создания и деятельности политического объединения граждан вызывает отмену акта регистрации данного политического объединения. Следствием удовлетворения иска о конституционности референдума или выборов является недопустимость проведения референдума или признание недействительными результатов выборов или референдума [5].

Особенность решений, затрагивающих избирательное право в широком смысле, и решений по избирательным спорам определена спецификой конституционного правосудия в его европейском (австрийском) варианте. Как отмечено в п. 12 мотивировочной части Постановления Конституционного суда Республики Армения от 8 марта 2008 г., обязанность Конституционного суда — выявлять фактические обстоятельства дела независимо от позиций сторон — имеет свои особые пределы, наличие которых обусловлено предусмотренными Конституцией и законом правовыми возможностями и юридически закрепленными функциональными и иными производными от них полномочиями. Выяснение обстоятельств дела по должности возможно только в этих пределах, и этот принцип не уполномочивает Конституционный суд брать на себя обязанности других правоохранительных органов (прокурорских или следственных), заменяя органы правосудия или другие административные органы. Эта позиция отражена в названном Постановлении в резолютивной части в следующей формулировке: «С целью правовой оценки и выяснения законности изменений в итоговых протоколах участковых избирательных комиссий за номерами 01/28, 08/27, 17/02, 20/18, 23/41, 28/15, 33/04, 33/21, 37/03, 37/11, 37/44, решений окружных избирательных комиссий за номерами 30, 31 и 38 об отказе в проведении пересчета, а также представленных заявителями бюллетеней и конвертов голосования и видеоматериалов представить их в Прокуратуру РА для рассмотрения в установленном законом порядке» [6].

Решения оказывают влияние на законотворческую деятельность. При этом не только на законопроектную деятельность самих народных представителей, но и на деятельность главы государства как участника законотворческого процесса. Так, несоблюдение решений конституционного суда может являться основанием отклонения принятых высших законодательным органом решений.

Практика Конституционного суда РФ в области избирательного права охватывает все ключевые аспекты развития избирательной системы России: законодательства (наличие нового источника избирательного права в форме решений Конституционного суда РФ), правоприменительной практики (обязательный характер его постановлений и определений), законодательной политики

(преюдициальность решений Конституционного Суда публичная демонстрация верховенства политических прав и свобод граждан) [7].

При рассмотрении избирательных споров по выборам Президента и Парламента Республики Армения Конституционный суд высказал ряд фундаментальных правовых позиций относительно недостатков и упущений избирательного законодательства, которые негативно влияли на процесс организации, проведения и обобщения итогов выборов. Международные эксперты также отметили важность правовых позиций Суда в реформировании несовершенной избирательной системы РА. Однако в этой сфере необходимые и коренные решения пока еще не найдены. Логичными стали бы изменения, закрепляющие полномочия Конституционного суда при рассмотрении обстоятельств избирательного спора в плане предоставления ему права оценивать конституционность положений избирательного кодекса, а также вносить изменения в порядок судопроизводства [8].

Исполнение решений органов конституционного правосудия осуществляется и непосредственно в судебной практике.

Влияние решений специализированных органов конституционного контроля возможно проследить на уровне избирательного законодательства всего государства, его составных частей, а также уровне местного управления (самоуправления). Однако, безусловно, необходимо учитывать, что в силу специфики юрисдикционной деятельности, осуществляемой конституционными судами, решения, принимаемые в указанных ситуациях, не изолированы друг от друга. Правовые позиции, выраженные в решениях по соответствию конституции избирательного законодательства одного уровня, приобретают общий характер и могут использоваться при рассмотрении споров о конституционности аналогичных по содержанию правовых норм, содержащихся в источниках права другого уровня. При этом можно выявить примеры как «восхождения», так и «нисхождения» правовых позиций конституционных судов.

Общее значение имеют также позиции органов конституционного правосудия в отношении института ответственности. В частности, общеправовой принцип юридической ответственности только при наличии вины, закрепленный в постановлении Конституционного суда РФ от 25 января 2001 г., где указано: «Наличие вины — общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно». В этой связи достаточно сомнительным с точки зрения конституционности выглядит положение ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающее расформирование избирательной комиссии, т.е. коллегиального органа, в случае неисполнения ею судебного решения, поскольку выяснение вопроса о вине в такой ситуации является по крайней мере затруднительным.

Таким образом, можно констатировать, что направления влияния органов конституционного правосудия на избирательное право можно разграничить, исходя из:

- сфер компетенции конституционных судов:
- при толковании конституции и законодательства;
- при определении конституционности правовых актов;

при утверждении результатов выборов или референдума;
 при установлении конституционности деятельности политических партий.
 — результата деятельности:
 формулирование правовых позиций (установление смысла положений конституции, выявление конституционно-комфортного смысла правовых актов);
 вынесение итоговых решений о конституционности (неконституционности) правовых актов;
 формулирование рекомендаций нормотворческим органам о необходимости принятия актов с соответствующим содержанием, указанным в решении конституционного суда.

Библиографический список

1. *Онищук Н.* Кризис Конституционного суда Украины: причины и следствия // Ежедневная всеукраинская газета «День». 2007. 5 июня. С. 18.
2. *Ведомости* Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. № 2. Ст. 39.
3. *Митюков М.А.* Конституционные суды постсоветских государств: контроль за выборами и референдумом // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. М., 1999. С. 42–48.
4. *Галушко И.В., Яшин А.А.* Принципы избирательного права в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. М., 2003. Т. 1. С. 77–89.
5. *Бенидзе О.* Решения Конституционного суда и их исполнение // Конституционное правосудие. Ереван. 1999. № 3 (5). С. 69.
6. *Постановление* Конституционного суда Республики Армения от 8 марта 2008 г. № 736 «По делу об оспаривании постановления Центральной избирательной комиссии РА “Об избрании Президента Республики” № 24-А от 24 февраля 2008 г. на основании заявлений кандидатов в Президенты Республики Тиграна Карапетяна и Левона Тер-Петросяна» // <http://www.concourt.am/russian/decision/common/index2008.htm>
7. *Шведа В.В.* Роль решений Конституционного суда РФ в развитии избирательного права России. Академический юридический журнал. 2002. № 3. С. 47–57.
8. *Толян Ф.П.* Проблемы исполнения актов Конституционного суда Республики Армения // Конституционное правосудие. Ереван, 2001. № 3. С. 21–34; № 13. С. 28–30.