

УДК 34.02; 342.815.1

А. В. Должиков

**«ТВАРЬ ЛИ Я ДРОЖАЩАЯ ИЛИ ПРАВО ИМЕЮ»:
ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ГРАЖДАН
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Анализируется правосубъектность в избирательном праве, включая дифференциацию индивидуальных и коллективных носителей избирательных прав. Рассматривается вопрос включения в нормативное содержание избирательных прав правомочия по участию граждан в установлении итогов голосования и результатов выборов. Обосновывается

© Должиков А. В., 2013

Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. Вып. 9. С. 21 – 29.



аргумент о повышенной значимости права на судебную защиту избирателей и отвергается тезис о влиянии вида избирательной системы на лишение прав в сфере выборов отдельных граждан.

This paper analyses the legal capacity in the election legislation, including the differentiation between individual and collective rightsholders. The author considers the issue of inclusion of the power of citizens to participate in establishing the election results into the core of voting rights. The thesis about the peremptory nature of right to the judicial protection of voters is proved and the one about the influence of the electoral system type on the deprivation of voters' rights is disproved.

Ключевые слова: выборы, избирательные права, судопроизводство, правосубъектность, Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. №8-П.

Key words: election, voting rights, litigation, legal capacity, Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation №8-P of April 22, 2013.

Недавно вынесенное Постановление Конституционного суда (КС) РФ от 22 апреля 2013 г. №8-П [1] (далее — Постановление №8-П) ставит важные конституционные проблемы и одновременно позволяет смотреть на отечественный конституционный судебный процесс с робким оптимизмом. В первом случае в рассматриваемом решении нашли отражение вопросы процессуальной правосубъектности индивида, а во втором случае конституционные судьи отреагировали на возникший ко времени разбирательства у определенной части российского общества запрос на защиту фундаментальных прав в сфере выборов.

Носитель конституционных избирательных прав

В отечественной теории права, да и в отраслевой науке, в первую очередь цивилистике, вопросы правосубъектности кажутся элементарными и не требующими глубокого анализа. Из работы в работу кочуют положения гражданского законодательства о правоспособности как абстрактной способности физического лица быть носителем прав и обязанностей, а о дееспособности — как способности своими действиями приобретать и осуществлять эти права [2]. Однако такое не критичное отношение к базовым юридическим категориям привело на практике к серьезному ущемлению прав, например, лиц, страдающих психическими заболеваниями. Даже после неоднократного вмешательства в эту проблему Европейского суда по правам человека [3; 4] и Конституционного суда РФ [5; 6] законодатель не поспешил поменять свои представления о правоспособности в этой части. Лишь в последние время были смягчены подходы к правам психически больных лиц, включая расширение их процессуальной правоспособности и установление зависимости объема их прав от степени расстройства психического здоровья в целом.

На этом фоне задаются ли государственоведы, представители доктрины избирательного права вопросами правоспособности? Ответ в данном случае — скорее отрицательный. Имеются ли реальные проб-



лемы, связанные с правосубъектностью, в российской электоральной практике? А здесь ответ — положительный. Самый простой пример — лишение законодателем правоспособности избирательных блоков [7]. В настоящее время с юридической точки зрения таких субъектов избирательного права нет, а фактически существующие объединения и альянсы политических партий имеют по аналогии с римскими рабами статус не выше «говорящего орудия».

Если же использовать юридическую догматику в сфере правосубъектности, то ограничение дееспособности такого лица могло быть обосновано: незрелостью, неразвитостью социальных качеств, необходимостью защиты интересов самого лица, чья дееспособность ограничивается. Конечно, такие рассуждения и применение критериев дееспособности к избирательному блоку как коллективному образованию могут показаться абсурдными или, по крайней мере, нерелевантными. По мнению же Конституционного суда РФ, вопрос о распространении права на обращение в суд за защитой избирательных прав на иных субъектов «решается федеральным законодателем с учетом особенностей правового статуса соответствующих субъектов, характера их участия в избирательном процессе, а также иных значимых обстоятельств, включая уровень развития политико-правовой, демократической культуры, необходимость обеспечения в конкретно-исторических условиях повышенного демократического контроля со стороны институтов гражданского общества в отношении функционирования избирательной системы» (абз. 2 п. 2.4 Постановления №8-П).

Однако с точки зрения конституционализма трудно назвать легитимные цели (как элемент принципа соразмерности), которые бы оправдывали позицию законодателя по лишению избирательных блоков всех прав в сфере выборов. Контраргументом здесь может выступать доктрина политического вопроса, которую охотно позаимствовал отечественный страж Конституции у своих зарубежных коллег [8]. Решение вопроса о том, нужны ли избирательные блоки в российском правовом порядке, конечно, легко обосновать со ссылкой на усмотрение законодателя, но отвечает ли соответствующее законодательство конституционным принципам и нормам? — Вопрос, на который мог бы ответить Конституционный суд РФ.

Интересна в этой связи аргументация Европейского суда по правам человека в пользу наличия процессуальной правоспособности у акционерного общества, которое с точки зрения российского законодательства к моменту обращения было ликвидировано как юридическое лицо. В решении о приемлемости от 29 января 2009 г. №14902/04 по жалобе «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» [ОАО Neftyanaya Kompaniya YUKOS] против России» отмечается, что «исключение жалобы из списка дел при таких обстоятельствах подорвало бы саму суть права на индивидуальную жалобу юридическими лицами, поскольку это поощряло бы правительства лишать такие юридические лица возможности направления жалоб, поданных в то время, когда они еще обладали правосубъектностью» (п. 443) [9]. Трудно ждать такого творческого подхода от российских судей, например при гипотетическом обжаловании избирательными блоками лишения своей правосубъектности, но данные



доводы могут оказаться интересными хотя бы в теоретическом плане для характеристики правосубъектности коллективных образований.

На этом фоне лишение правосубъектности у избирательных блоков сопровождалось беспрецедентным расширением прав и привилегий у политических партий как фактически единственного коллективного субъекта в избирательном процессе. Не случайно представитель Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Н. В. Васильев в ходе рассматриваемого дела аргументировал нарушение прав избирателей со ссылкой на принцип равенства [10]. Чем, если не дискриминаций, можно считать ситуацию, когда юридически или фактически единственным участником избирательного процесса в настоящее время выступают либо политические партии (их региональные отделения), либо «партийные» кандидаты? Соответственно требует рассмотрения вопрос процессуальной правоспособности граждан.

Процессуальная правоспособность избирателей

Позиция судов общей юрисдикции по делам заявителей состояла в том, что оспариваемые ими решения избирательных комиссий затрагивают права только политических партий, а не избирательные права граждан [11]. В данном случае суды общей юрисдикции фактически ограничивали право на судебную защиту индивидов (избирателей) по делам об установлении итогов голосования и результатов выборов, признавая тем самым в качестве единственного носителя такого права коллективные образования (избирательные объединения). По сути же основной конституционно-правовой вопрос в этой части состоит в выяснении наличия или отсутствия процессуальной правоспособности в делах заявителей как отдельных избирателей (наблюдателей, членов избирательных комиссий). Для понимания процессуальной правоспособности можно использовать сравнительно-правовые материалы. В частности, в решении от 3 марта 1970 г. Верховный суд США, включая тест зоны интереса [the zone of interest test] в число элементов процессуальной правоспособности [standing], подчеркивает необходимость доказывания того, чтобы «интерес, который стремится защитить заявитель, предположительно находился в зоне интересов, подлежащих регулированию или охране законом или рассматриваемыми в деле конституционными нормами» [2].

По аналогии для доказательства процессуальной правоспособности избирателей при судебном обжаловании итогов голосования и результатов выборов необходимо доказать, находятся ли они в зоне интересов избирателей. В этой связи спорной кажется позиция Центральной избирательной комиссии РФ, согласно которой избиратели не могут обратиться к суду в «защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга избирателей, то есть публичного интереса, который возникает в процессе подсчета голосов и определения итогов голосования и результатов выборов» [13].

При этом нужно учитывать, что законодательство о выборах подробно регулирует процедуру установления итогов голосования и результатов выборов, выделяя для этого отдельные главы [14; 15]. Абсурд-



но было бы считать, что данные материальные нормы адресовались только политическим партиям и исключали наличие охранительных механизмов. Кроме того, необходимо учитывать, что «право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) ... по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным правом» (Постановление Конституционного суда РФ от 25 апреля 2000 г.) [16].

Вывод о том, что избирательные права выступают прежде всего индивидуальными правами, подтверждается и позицией Конституционного суда РФ, который не согласился с законодательным решением, фактически введшим коллективные формы обжалования при нарушении избирательных прав. В частности, в Постановлении от 25 февраля 2004 г. [7] КС признал неконституционным предусмотренное п. 10 ст. 75 федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. [18] полномочие Центральной избирательной комиссии РФ обратиться в Верховный суд РФ, когда нарушения избирательных прав касаются значительного числа граждан либо приобрели особое общественное значение. Поэтому пассивное избирательное право политических партий не должно исключать существования индивидуальных избирательных прав, включая возможное обжалование итогов голосования и результатов выборов.

В рассматриваемом деле представители государственных органов аргументировали лишение избирателей их процессуальной правоспособности по обжалованию итогов голосования и результатов выборов для предотвращения чрезмерной загрузки судов общей юрисдикции. Например, полномочный представитель Государственной думы в Конституционном суде Российской Федерации Д.Ф. Вяткин считает, что последствием предоставления неограниченной возможности судебной защиты своего активного избирательного права отдельными гражданами будет ситуация, когда «сотни тысяч, миллионы граждан вправе обратиться в суд с требованием об отмене итогов голосования ... мы столкнемся с тем, что в результате перегруженности судов, в результате подачи такого большого количества заявлений могут пострадать интересы других лиц» [19].

Такая аргументация не отрицает, а наоборот, совпадает с позицией Конституционного суда РФ, который фактически предложил законодателю вариант установления баланса интересов, с одной стороны, избирателей по обжалованию итогов голосования и результатов выборов, а с другой — предотвращения чрезмерной загрузки судов. Со ссылкой на зарубежную практику и международные акты Конституционный суд РФ указывает законодателю на возможное решение сложившейся конституционной проблемы посредством установления непродолжительных сроков на обращение в суд или определения минимального количества лиц, необходимых для подачи заявления в суд по такого рода делам (абз. 1 п. 2.2 Постановления №8-П).



Нормативное содержание конституционных избирательных прав

Для решения поставленных в рассматриваемом деле конституционных проблем определяющее значение имеет и вопрос о нормативном содержании избирательных прав. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» включает в понятие избирательных прав граждан «конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации» (пп. 28 п. 1 ст. 2). Тем самым федеральный законодатель относит к конституционным правам только активное и пассивное избирательное право. Все остальные права в сфере выборов, включая возможность избирателей участвовать в установлении итогов голосования и результатов выборов, будут иметь — по такой логике — неконституционный характер. Одновременно Конституционный суд РФ дает иное толкование ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, признавая фактически конституционно-правовой характер права на проведение предвыборной агитации (абз. 2 п. 3 Постановления от 30 октября 2003 г. №15-П [20]; абз. 6 п. 2 Постановления от 14 ноября 2005 г. №10-П [21]). Следуя такому подходу, Конституционный суд РФ может наделить конституционно-правовым статусом и право граждан участвовать в установлении итогов голосования и результатов выборов. Такое полномочие органа конституционного контроля прямо вытекает из предписаний ч. 1 ст. 55 Конституции РФ об открытом характере каталога конституционных прав и возможности существования иных общепризнанных прав. В противном случае соответствующие конституционные жалобы в данной части должны были быть признаны недопустимыми, так как в этих условиях не затрагивались бы какие-либо конституционные права граждан в сфере выборов, а предметом конституционного рассмотрения могло стать нарушение только права на судебную защиту.

Право на судебную защиту избирателей

Даже если предыдущий аргумент не является убедительным, в рассматриваемом деле затрагивается конституционное право избирателей на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ). При этом право на судебную защиту, если использовать формулировки самого Конституционного суда РФ, относится к числу «абсолютных прав» и не подлежит ограничениям. В Постановлении от 16 марта 1998 г. констатируется,



что оно «относится к основным правам, и ни одна из перечисленных в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ целей не может оправдать ограничений этого права, являющегося гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина» [22]. В Постановлении от 6 июля 1998 г. КС указал на то, что право осужденного на пересмотр приговора (ч. 3 ст. 50) «носит абсолютный характер, и федеральный законодатель не вправе ограничивать его ни по кругу лиц, ни по видам судебных приговоров, подлежащих пересмотру, ни по каким иным обстоятельствам» [23]. Хотя данные правовые позиции нельзя трактовать буквально как не допускающие никаких ограничений права на судебную защиту, справедливо и то, что право на доступ к правосудию относится к правам, обладающим императивностью и повышенной степенью значимости (как, например, запрет пыток, рабства). Не случайно в международном праве утвердилась позиция о таких правах человека, как *jus cogens*, то есть императивных нормах общего международного права (ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. [24]). В частности, интерпретируя Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [25], Комитет по правам человека распространяет категорию императивных норм международного права и на такой случай, как «отход от основных принципов справедливого судебного разбирательства» (п. 11) [26].

В анализируемом Постановлении №8-П также подчеркивается, что «конституционное право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод и в этом качестве служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан» (абз. 4 п. 2). Поэтому право избирателей на доступ к правосудию — как один из основных принципов справедливого судебного разбирательства, в том числе по делам об установлении итогов голосования и результатов выборов, — по меньшей мере, не должно подлежать полной отмене или умалению (ч. 2 ст. 55). Согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 2 февраля 1996 г. федеральный закон «не может отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, посягать на их основное содержание» [27]. Иное понимание права на судебную защиту привело бы к выхолащиванию и сущностного содержания избирательных прав граждан.

Пропорциональная избирательная система и права избирателей

Выбор разновидности избирательной системы, безусловно, относится к сфере усмотрения органов законодательной власти. Поэтому для укрепления политических партий федеральный законодатель мог использовать исключительно систему пропорционального представительства по выборам депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ. Одновременно такое законодательное регулирование избирательной системы должно учитывать некоторые конституционные принципы и требования. Например, Федеральный конституционный суд Германии в решении от 10 апреля 1997 г. подчеркивает, что «законодателю, выполняющему задачи этого регулирования, разрешено



оформлять процесс выборов в немецкий Бундестаг как в виде мажоритарной, так и пропорциональной избирательной системы; ему также дозволено объединить обе избирательные системы друг с другом... Вместе с тем предл. 1 абз. 1 ст. 38 Основного Закона всегда требует, чтобы «депутаты» избирались. К тому же Конституция исключает только лишь партийные выборы» [28]. Поэтому даже при использовании исключительно пропорциональной избирательной системы выборы не должны сводиться к принятию всех ключевых решений в этой связи политическими партиями. Следовательно, круг субъектов избирательных правоотношений по обжалованию итогов голосования (результатов выборов) и носителей соответствующих избирательных прав должен включать рядовых избирателей.

Таким образом, носителями конституционных избирательных прав, в том числе правомочия по установлению итогов голосования и результатов выборов, выступают не только избирательные объединения как коллективные образования, но и отдельные избиратели. У последних должна быть признана процессуальная правоспособность по данным вопросам. Нормативное содержание конституционных избирательных прав граждан не заканчивается на этапе голосования, а включает право на судебное обжалование результатов голосования и итогов выборов. Право на судебную защиту избирателей обладает повышенной значимостью и не может быть полностью отменено. Сама пропорциональная избирательная система не должна обуславливать лишение избирателей их конституционных прав.

Список литературы

1. *Собрание законодательства Российской Федерации* (далее – СЗ РФ). 2013. №18. Ст. 2292.
2. *Гражданский кодекс РФ*. Ч. 1 от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 11 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301; 2013. №7. Ст. 609.
3. *Постановление Европейского суда по правам человека* от 28 октября 2003 г. по делу «Ракевич [Rakevich] против Российской Федерации» // Европейский суд по правам человека и Российская Федерация: Постановления и решения, вынесенные до 1 марта 2004 года. М., 2005. С. 56–67.
4. *Постановление Европейского суда по правам человека* от 27 марта 2008 г. по делу «Штукатуров [Shtukaturov] против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2009. №2.
5. *Постановление Конституционного суда Российской Федерации* от 20 ноября 2007 г. №13-П // СЗ РФ. 2007. №48 (ч. 2). Ст. 6030.
6. *Постановление Конституционного суда РФ* от 27 февраля 2009 г. №4-П // СЗ РФ. 2009. №11. Ст. 1367.
7. *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. №30, ч. 1. Ст. 3104.
8. *West's Encyclopedia of American Law* / ed. J. Lehman, S. Phelps. Vol. 8 : Po to San. 2nd ed. Detroit: Thomson. Gale, 2005. P. 14–16.
9. *База данных Хадок [HUDOC]*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91378> (дата обращения: 15.06.2013).



10. *Выступление* представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Н.В. Васильева // Стенограмма судебного заседания в Конституционном суде России 14 марта 2013 года. URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4476.pdf> (дата обращения: 15.06.2013).

11 *Определение* судьи Верховного суда РФ от 23 декабря 2011 г. №ГКПИ11-2216; Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. №АПЛ 12-39 // Архив Конституционного суда РФ. 2012.

12. *Decision of United States Supreme Court from March 3, 1970 "Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp"* // United States Supreme Court Reports. 1970. Vol. 397. P. 153. URL: <http://supreme.justia.com/us/465/513/> (дата обращения: 15.06.2013).

13. *Ответ* председателя Центральной избирательной комиссии РФ В.Е. Чурова от 24 августа 2012 г. 05–16/8919 на запрос судьи Конституционного суда РФ Н.С. Бондаря. URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4434.pdf> (дата обращения: 15.06.2013).

14. *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации* : федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. №24. Ст. 2253; 2013. №19. Ст. 2329. Гл. 9.

15. *О выборах* депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) // СЗ РФ. 2005. №21. Ст. 1919; 2012. №19. Ст. 2275. Гл. 11.

16. СЗ РФ. 2000. №19. Ст. 2102.

17. СЗ РФ. 2004. №9. Ст. 831.

18. СЗ РФ. 2002. №46. Ст. 4537.

19. *Стенограмма* судебного заседания в Конституционном суде России 14 марта 2013 года. URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4476.pdf> (дата обращения: 15.06.2013).

20. СЗ РФ. 2003. №44. Ст. 4358.

21. СЗ РФ. 2005. №47. Ст. 4968.

22. СЗ РФ. 1998. №12. Ст. 1459.

23. СЗ РФ. 1998. №28. Ст. 3394.

24. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 1986. №37. Ст. 772.

25. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 1976. №17. Ст. 291.

26. *Замечания* общего порядка №29 от 24 июля 2001 г. «Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением». URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom29.html> (дата обращения: 15.06.2013).

27. СЗ РФ. 1996. №7. Ст. 701.

28. *Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997, 2 BvF 1/95 [Überhangmandate II]* // BVerfGE. Bd 95. S. 335 (349). URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html> (дата обращения: 15.06.2013).

Об авторе

Алексей Вячеславович Должиков – канд. юр. наук, доц., Алтайский государственный университет, Барнаул.

E-mail: alex-dolzhiakov@yandex.ru

About the author

Dr Alexey Dolzhikov, Associate Professor, Department of Constitutional and International Law; Deputy Dean for International Relations, Faculty of Law, Altay State University, Barnaul.

E-mail: alex-dolzhiakov@yandex.ru