

З ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

Розвиток пасивного виборчого права громадян Російської Федерації у правових позиціях Конституційного Суду Російської Федерації

Л. Нудненко

доктор юридичних наук, професор,
заступник завідувача кафедри конституційного права
Російської академії правосуддя (м. Москва)

У статті порушуються питання інтерпретації Конституційним Судом Російської Федерації Основного Закону держави у зв'язку із надходженням скарг і запитів щодо відповідності Конституції Російської Федерації федерального й регіонально-республіканського законодавства, що регулює умови реалізації пасивного виборчого права. Значущість правових позицій Конституційного Суду Російської Федерації визначається тим, що вони поширюються на всі аналогічні ситуації, що виникають у правовій практиці.

Ключові слова: Конституційний Суд Російської Федерації, правові позиції, виборче право, свобода слова, права громадянина, вища посадова особа суб'єкта Російської Федерації, окрема думка судді Конституційного Суду.

Конституція Російської Федерації (далі — Конституція РФ) установлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ. Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, які формуються шляхом вільних виборів (стаття 3). Виборче право залишається найнестабільнішим інститутом конституційного права Російської Федерації. Адже кожні вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації проводяться за новим Федеральним законом, до того ж упродовж восьми років до Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 червня 2002 року № 67-ФЗ у редакції від 27 липня 2010 року (далі — Федеральний Закон) було внесено 42 зміни і доповнення¹.

Вибори до представницьких установ, що відбуваються в умовах ідеологічного та політичного плюралізму, супроводжуються конфліктами й суперечками, які розглядаються судами загальної юрисдикції. Оскільки сторони судових процесів не завжди були задоволені рішеннями судів загальної юрисдикції, вони зверталися до Конституційного Суду Російської Федерації (далі — Конституційний Суд РФ)

¹ *Российская газета*. — 2002. — № 2974. — 15 черв.

із запитами щодо конституційності положень федеральних законів, які підлягають застосуванню судами у конкретних справах.

Остаточні результати контрольної діяльності Конституційного Суду РФ у конкретних справах викладаються в підсумкових рішеннях. Останні є державно-владними веліннями, які містять відповідь по суті питання, порушеного заявником у зверненні: щодо офіційного тлумачення Конституції; щодо перевірки конституційності нормативного акта тощо. Підсумкові рішення Конституційного Суду РФ є остаточними і не підлягають оскарженню, мають загальнообов'язковий характер і пряму дію. Ні законодавець, ні інші органи публічної влади не можуть скасувати або змінити висновки Конституційного Суду РФ, що містяться в його підсумкових рішеннях.

Рішення Конституційного Суду РФ мають змістовну частину аргументації підсумкового рішення, що в науці конституційного права прийнято називати правовою позицією Конституційного Суду РФ.

«Правовими (конституційно-правовими) позиціями Конституційного Суду РФ є установлення (положення) загальнообов'язкового характеру як результат інтерпретації Конституційним Судом РФ Конституції РФ у зіставленні (співвіднесенні) з об'єктами контролю в межах повноважень Конституційного Суду РФ, що за юридичною силою перевищують усі інші джерела (форми) російського права (крім Конституції РФ), котрі, як правило, усувають конституційно-правову невизначеність, вирішуючи конституційно-правову проблему, що виникла, і служать правовим підґрунтям для підсумкових висновків (рішень) Конституційного Суду РФ»¹.

Правові позиції Конституційного Суду РФ мають загальний характер, тобто поширюються не тільки на ту конкретну ситуацію, яка стала предметом розгляду в Конституційному Суді, а й на всі аналогічні ситуації, що мають місце у правовій практиці. Крім того, правові позиції Конституційного Суду РФ є офіційними та обов'язковими на всій території Російської Федерації для всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян та їх об'єднань.

У період 1995–2008 років Конституційний Суд РФ сформулював 20 постанов і 14 ухвал з проблем виборчого права. З них 10 постанов і 9 ухвал безпосередньо стосуються вдосконалення законодавчого підґрунтя реалізації пасивного виборчого права громадян Російської Федерації.

За предметом перевірки конституційності норм поточного законодавства згадані вище рішення Конституційного Суду РФ можна класифікувати на 4 групи:

- 1) принципи виборчого права;
- 2) статус кандидата в депутати і на посаду виборної особи місцевого самоврядування;
- 3) стадії виборчого процесу;
- 4) судовий захист виборчих прав.

Розглянемо правові позиції Конституційного Суду РФ у сфері правової регламентації принципів російського виборчого права і виборчої системи. До прин-

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие: Учеб. пособие. — М., 2010. — С. 116.

ципів виборчого права належать: загальне рівне пряме виборче право при таємному голосуванні, змагальність, періодичність виборів.

Найбільш важливим і таким, що наводиться першим у переліку принципів виборчого права, є загальне виборче право, що визначає коло осіб, які мають активне й пасивне виборче право, шляхом законодавчого закріплення критеріїв, що висуваються до суб'єктів активного й пасивного виборчого права. Ці критерії зазначені, насамперед, у Конституції РФ (стаття 32) і Федеральному Законі¹.

Законодавче регулювання виборів згідно з пунктом «и» статті 72 Конституції РФ належить до спільного відання Російської Федерації та її суб'єктів. При цьому через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин законодавці ряду суб'єктів Російської Федерації встановлювали додаткові, порівняно з федеральним законодавством, вимоги до кандидатів у депутати і кандидатів на виборні посади як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Це зумовило надходження значної кількості запитів до Конституційного Суду РФ щодо конституційності таких додаткових вимог. Першим рішенням Конституційного Суду РФ з цієї проблематики була Постанова від 27 квітня 1998 року № 12-П².

У запиті Державної Думи, що надійшов до Конституційного Суду РФ 9 квітня 1997 року, оспорювалися положення частини першої статті 92 Конституції Республіки Башкортостан, статті 2 Закону Республіки Башкортостан «Про Президента Республіки Башкортостан» від 30 жовтня 1991 року і статті 1 Закону Республіки Башкортостан «Про вибори Президента Республіки Башкортостан» від 31 жовтня 1991 року (зі змінами та доповненнями від 4 листопада 1993 року), згідно з якими Президентом Республіки Башкортостан може бути обраний громадянин Республіки Башкортостан не молодший 35 і не старший 65 років, який проживає на території Республіки Башкортостан не менше десяти років і володіє башкирською та російською мовами.

Передбачаючи можливість участі суб'єктів Російської Федерації у конкретизації умов пасивного виборчого права, Конституція РФ у частині третьій статті 55 зобов'язує федерального законодавця встановлювати межі повноважень законодавчих органів суб'єктів Російської Федерації.

Встановлення додатково до Конституції РФ вимог, пов'язаних із досягненням певного віку і тривалістю проживання на території суб'єкта Російської Федерації, як умов набуття громадянином пасивного виборчого права, обмежує права та свободи людини і громадянина. Такі обмеження відповідно до частини третьої статті 55 Конституції РФ не можуть впливати з правочинності суб'єктів Російської Федерації, як це закріплено в частині першій статті 77 і частині другій статті 11. Самостійно встановлюючи систему своїх органів державної влади та утворюючи їх, суб'єкти Російської Федерації зобов'язані діяти відповідно до засад конституційного ладу Російської Федерації, у тому числі згідно з принципом вільних виборів (частина третя статті 3), гарантуючи свободу волевиявлення громадян і не порушуючи демократичні принципи й норми виборчого права.

¹ *Собрание законодательства РФ*. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

² *Собрание законодательства РФ*. — 1998. — № 18. — Ст. 2063.

У частині другій статті 68 Конституції РФ закріплено право республік установлювати свої державні мови, які застосовуються в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних установах республік поряд із державною мовою Російської Федерації, що зумовлено державною цілісністю Російської Федерації, єдністю системи органів державної влади, особливостями федеративного устрою Російської Федерації і слугує інтересам збереження двомовності (багатомовності) їх багатонаціональних народів. Із цього, однак, не випливає ні обов'язок республік установлювати державні мови, ні необхідність спеціальних вимог щодо знання цих мов як умова набуття пасивного виборчого права, у тому числі під час виборів глави держави.

Отже, нині під час виборчого процесу державні органи, включаючи правозастосовні, мають забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян незалежно від вимог щодо знання мови.

Конституційний Суд РФ визнав такими, що суперечать Конституції РФ, ценз осілості для набуття пасивного виборчого права (у 1994 році в Північній Осетії було необґрунтовано позбавлено виборчих прав тимчасових переселенців), ценз статі (у Дагестані створювалися особливі «жіночі» округи, в яких не могли бути обраними чоловіки-кандидати), моральний ценз (у Дагестані втрачали право бути обраними особи, засуджені за особливо тяжкі або тяжкі злочини).

У Постанові Конституційного Суду РФ від 29 листопада 2004 року № 17-П сформульовано важливу правову позицію для розуміння як принципу загального виборчого права, так і сутності представницької демократії. «Виборна посадова особа органу місцевого самоврядування є представником і тієї частини виборців, які проголосували на виборах проти всіх, і повинна діяти так само й у їхніх інтересах, а ці виборці мають право брати участь у здійсненні через неї місцевого самоврядування. Крім того, такі виборці мають право захищати свої права та свободи, які реалізуються на рівні місцевого самоврядування в різних формах, що не суперечать закону»¹.

У зв'язку зі скасуванням виборів глав виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації Конституційний Суд РФ у Постанові від 21 грудня 2005 року № 13-П у справі щодо перевірки конституційності окремих положень Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» у зв'язку зі скаргами громадян визнав конституційність оспорюваних положень. Свій висновок Конституційний Суд РФ обґрунтував тим, що право брати участь у прямих виборах вищої посадової особи суб'єкта Російської Федерації й бути обраним на цю посаду не закріплене як конституційне право громадянина Російської Федерації. Немає такого права й серед загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина. Виборність вищих посадових осіб суб'єктів Російської Федерації передбачалася федеральними законами. Не маючи конституційного закріплення, ця можливість за своїм нормативним змістом не є необхідним елементом конституційного права бути обраним. Оскільки з Конституції РФ не випливає, що прями

¹ *Собрание законодательства РФ.* — 2004. — № 49. — Ст. 4948.

вибори є єдино правомірним способом одержання громадянином Російської Федерації повноважень вищої посадової особи суб'єкта Російської Федерації, новий порядок не може розглядатися як обмеження конституційного права й тим самим — як порушення статей 32 і 55 Конституції РФ¹.

Зазначена Постанова Конституційного Суду РФ не була одногосно схвалена всіма суддями. А. Кононов і В. Ярославцев виклали окремі думки. Зокрема, на переконання А. Кононова, головним і фатальним протиріччям Постанови є наполегливе заперечення Конституційним Судом РФ права кожного обирати й бути обраним главою виконавчої влади регіону. Конституційний Суд РФ стверджує, що таке право (Конституційний Суд називає його то правом, то повноваженням, то можливістю) не закріплено в Конституції, не впливає з її змісту, не належить до загальноновизнаних прав та свобод і не є необхідною складовою виборчого права громадян, як і права на участь в управлінні справами держави й на доступ до державної служби.

Вбачається, що це заперечення суттєво не узгоджується з нормами й принципами Конституції РФ, що утверджує демократичну федеративну правову державу з республіканською формою правління (стаття 1) і відповідно до цих основ визнає багатонаціональний народ єдиним джерелом влади, що здійснює цю владу безпосередньо та через органи державної влади й місцевого самоврядування, а вищим безпосереднім вираженням влади народу є референдум і вільні вибори (стаття 3). Право громадян обирати й бути обраними до органів державної влади, право брати участь в управлінні справами держави безпосередньо і через своїх представників, рівний доступ до державної служби (стаття 32) як найважливіші політичні права і свободи людини є найвищою цінністю (стаття 2) та вираженням демократії і народовладдя. Вони невідчужувані, діють безпосередньо, визначають смисл, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади (статті 17, 18).

Прямі вибори глав адміністрацій усіх рівнів і в усіх територіальних одиницях були законодавчо передбачені ще у 1991 році. Після прийняття у 1993 році Конституції РФ законодавство послідовно приводилося у відповідність до конституційних стандартів демократії, і прямі вибори вищих посадових осіб суб'єктів Російської Федерації були закріплені в законах про основні гарантії виборчих прав та про загальні принципи організації законодавчих і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, а також у регіональних конституціях і статутах. Ці закони мають пряме відсилання до Конституції РФ. Чи можна при цьому сумніватися, що зазначене право існує і впливає з Основного Закону держави? Із наведених норм Конституції РФ, із міжнародної практики застосування загальноновизнаних принципів і норм про права людини, із вчення про тлумачення правових норм впливає, що їхня інтерпретація правозастосовувачем у будь-якому разі не може призводити до зменшення обсягу визнаних прав та свобод. На думку названих суддів, на жаль, Конституційний Суд вчинив інакше.

Зазначені постанови Конституційного Суду РФ сприяли розвитку теорії, концепцій конституційного права, усуненню неконституційних положень федераль-

¹ *Собрание законодательства РФ*. — 2006. — № 3. — Ст. 336.

ного законодавства, що регулює роль судів загальної юрисдикції у виборчому процесі.

Проблема реалізації загального виборчого права порушувалася в Постанові Конституційного Суду РФ від 16 червня 2006 року № 7-П. Державна Дума Астраханської області просила визнати такими, що суперечать Конституції РФ, положення Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації», за якими громадянин, який не є кандидатом і не виступає від імені кандидата або виборчого об'єднання, може проводити передвиборну агітацію без залучення коштів виборчого фонду, самостійно оплачуючи відповідні видатки. На думку заявника, тим самим несумірно обмежуються свобода думки і слова та право громадян вільно шукати, одержувати, передавати, виробляти й поширювати інформацію будь-яким законним способом¹.

У зазначеному Федеральному Законі встановлено порядок проведення передвиборної агітації, однак передбачено різні правові режими агітаційної діяльності для її учасників: з одного боку — кандидатів, виборчих об'єднань, а з другого — громадян.

Цей закон передбачає, що кандидати, виборчі об'єднання мають право створювати виборчі фонди (стаття 58) і витрачати кошти цих фондів на проведення передвиборної агітації (пункт 5 статті 48), безперешкодно поширювати друковані, аудіовізуальні та інші агітаційні матеріали (стаття 54). Зареєстрованим кандидатам і виборчим об'єднанням, що висунули зареєстровані списки кандидатів, надаються як безкоштовні, так і платні ефірний час і друкована площа (стаття 51, пункт 6 статті 52).

Громадяни, які не є кандидатами й не виступають від імені кандидатів, виборчих об'єднань у встановленому законом порядку, мають право проводити передвиборну агітацію в таких формах і такими методами, які не вимагають фінансових витрат: вони можуть організувати агітаційні публічні заходи й брати участь у них, здійснювати усну агітацію, агітувати іншими способами. За згодою кандидата, виборчого об'єднання громадяни мають можливість проводити передвиборну агітацію в межах ефірного часу й друкованої площі, що надаються кандидату, виборчому об'єднанню, а також створювати й поширювати друковані, аудіовізуальні та інші агітаційні матеріали. При цьому відповідні фінансові витрати здійснюються винятково за рахунок коштів виборчого фонду. У пунктах 5, 10 статті 58 зазначеного Федерального Закону встановлено, що участь громадян у фінансуванні передвиборної агітації полягає в праві вносити у виборчі фонди добровільні пожертвування, граничні розміри яких встановлюються законом.

Як неодноразово зазначав Конституційний Суд РФ, будь-яка диференціація правового регулювання, що призводить до відмінностей у правах і обов'язках суб'єктів права, має здійснюватися законодавцем із дотриманням вимог Конституції РФ, у тому числі тих, що впливають із принципу рівності (частини перша, друга статті 19). З огляду на ці вимоги відмінності припустимі, якщо вони об'єктив-

¹ *Собрание законодательства РФ*. — 2006. — № 27. — Ст. 2970.

но виправдані, обґрунтовані й покликані виконувати конституційно значущі цілі, а правові засоби, що використовуються для досягнення цих цілей, співмірні їм. Оскільки конституційний принцип рівності поширюється не лише на права та свободи, безпосередньо проголошені Конституцією РФ, а й на пов'язані з ними інші права громадян, що набуваються на підставі закону, то дотримання принципу рівності, що гарантує захист від усіх форм дискримінації при здійсненні прав та свобод, означає, зокрема, заборону запроваджувати такі відмінності у правах осіб, які належать до однієї й тієї самої категорії (заборона нерівного поводження з особами, які перебувають в однакових або подібних ситуаціях).

Порушуючи питання допустимості встановлення відмінностей у статусі кандидатів (списку кандидатів, виборчих об'єднань) і громадян, що не є кандидатами, їх представниками чи представниками виборчих об'єднань, Конституційний Суд РФ зазначив, що введення федеральним законодавцем різних умов реалізації права на передвиборну агітацію для громадян як учасників виборчого процесу, з одного боку, і кандидатів (виборчих об'єднань), з другого, спрямоване на досягнення конституційних цілей, пов'язаних із забезпеченням прозорості виборів, рівності кандидатів перед законом незалежно від матеріального становища, і на запобігання зловживань, не може розглядатися як несумісне з конституційними принципами й нормами.

Заборона для громадян здійснювати самостійне, тобто поза виборчими фондами, фінансування передвиборної агітації зумовлена також необхідністю забезпечення прозорості фінансування виборів як умови рівності кандидатів і вільного формування думки виборців. На сучасному етапі розвитку Російської Федерації, коли прозорість фінансування виборів вимагає підвищених гарантій, встановлене положеннями пункту 5 статті 48, статті 51, пункту 6 статті 52, пунктів 1, 2, 3, 5, 6 статті 54, статті 58, пункту 5 статті 59 Федерального Закону регулювання переслідує правомірну мету, не порушує баланс цінностей, що захищаються конституційно, відповідає критерію необхідності в демократичному суспільстві та не є неспівмірним цілям, що захищаються конституційно.

Виходячи з викладеного та керуючись частинами першою, другою статті 71, статтями 72, 74, 75, 79, 87 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації», Конституційний Суд РФ визнав такими, що не суперечать Конституції РФ, норми Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» у тій частині, де ними не допускається проведення передвиборної агітації за або проти кандидата (кандидатів, списку, списків кандидатів) громадянами, які не є кандидатами, їх представниками, представниками виборчого об'єднання, методами, що потребують фінансових витрат, здійснюваних поза виборчими фондами¹.

Свою незгоду з цією Постановою Конституційного Суду РФ в окремій думці висловив суддя Конституційного Суду А. Кононов, на думку якого зазначене рішення присвячене не захисту прав, а виправданню їх обмежень². Оспорювані

¹ *Собрание законодательства РФ*. — 2006. — № 27. — Ст. 2970.

² Там само.

заявником норми виборчого закону, власне, позбавляють можливості осіб, які не мають зв'язків з виборчими фондами, тобто більшість громадян з активним виборчим правом, доводити до відома виборців власне ставлення до кандидатів і хоч якось впливати на результати виборів.

Важливо зауважити, що Європейський суд з прав людини (далі — Європейський суд) не протиставляє поняття «вільні вибори» і «свобода слова», а вважає їх взаємопов'язаними, такими, що посилюють одне одного й не допускають переваг. Визнання за деяких обставин можливості певних обмежень свободи слова в період виборів не означає, однак, абсолютної свободи розсуду національного законодавця в цьому питанні. Європейський суд ставить для цього досить жорсткі умови: необхідність обмежень повинна бути виправдана в демократичному суспільстві, має зберігатися рівновага прав, допускатися наявність альтернативних методів інформації і практичний доступ усіх виборців до ефективних інформаційних каналів, обмеження мають бути домірні цілям забезпечення справедливості виборів і усвідомленої свободи волевиявлення.

Однак про яку рівновагу чи баланс цінностей, інтересів або політичних прав, вважає А. Кононов, може йтися, якщо оспорювані норми залишають право передвиборної агітації винятково кандидатам і партіям? Тільки вони мають право створювати виборчі фонди, з яких фінансується агітація, і лише вони мають гарантований доступ до засобів масової інформації. Так звані треті особи, тобто громадяни, які не мають відношення до виборчих фондів, фактично позбавлені в період виборів будь-якого доступу до засобів масової інформації, аби донести власну думку до виборців і вплинути на результати виборів. Вбачається, що саме у свободі політичної дискусії та у можливості активним чином вплинути на результат виборів полягає суть активного виборчого права, про що свідчить і його назва. Міра цієї свободи і є мірою легітимності виборчого органу й рівня розвитку демократії.

На думку А. Кононова, також не є коректними міркування Конституційного Суду РФ про відсутність рівності й навіть рівноваги прав суб'єктів виборчого процесу у сфері агітації. Конституційний Суд багаторазово розводить кандидатів і виборчі об'єднання (партії), з одного боку, та громадян — з другого, і на підставі відмінностей у їхньому статусі, переслідуваних цілях і змісті (як він його розуміє) активного й пасивного виборчого права намагається виправдати заборону витратної агітації для одних (громадян) і дозвіл для інших. Власне, Конституційний Суд РФ створює умови, за яких активне й пасивне виборче право перебувають в уявному конфлікті, який Суд усуває шляхом надання переваги. Однак усі ці посилення ні разом, ні окремо взяті не ведуть до висновку про те, що учасники виборчого процесу мають володіти різним обсягом прав на свободу слова, свободу політичної дискусії, на вільне поширення власної думки та що для деяких із них (більшості) правомірні обмеження.

У зв'язку із зазначеним А. Кононов навів формулювання з рішення Конституційного Суду Словацької Республіки 1999 року з приводу тимчасового обмеження агітації в період виборів: «Демократія не є формою правління, заснованою винятково в інтересах політичних партій. Заперечення основних прав і свобод людини в інтересах політичних партій рівнозначно запереченню демократії.

Принцип змагання політичних сил не може застосовуватися таким чином, щоб вступити в конфлікт з Конституцією обмежувати основні права людини. У демократичному суспільстві інтереси політичних партій не повинні захищатися за рахунок порушення прав громадян, особливо якщо вони є виборцями»¹.

Що ж залишається громадянам поза платними формами агітації? Конституційний Суд натякає на два способи (якщо не зважати на загадкове «інші»): власне, це одинокий голос в уявному Гайд-парку або мітинговий протест. Обидві ці форми явно не адекватні правам, гарантованим статтею 29 Конституції РФ. Крім того, виникає запитання: на що ми приречуємо громадян «саме в той критичний момент»? Вбачається, що заборона агітації для більшості звичайних виборців зазіхає на саму сутність права, що розглядається.

Висновки Конституційного Суду РФ суперечать, на мій погляд, не лише позиціям, декларованим на початку мотивувальної частини, а й раніше прийнятим ним рішенням з проблем виборчого права. У Постанові від 30 жовтня 2003 року № 15-П Конституційний Суд РФ зазначав, що вибори можуть вважатися вільними тільки за умови, коли реально гарантовані право на інформацію та свобода висловлення думки. Законодавець не має здійснювати таке регулювання, котре зазіхає на саму сутність того чи іншого права й призводить до втрати його реального змісту. У Постанові Конституційного Суду РФ від 14 листопада 2005 року № 10-П (в якій, до речі, конституційній оцінці піддавалися положення пункту 5 статті 48 і статті 58 того самого Федерального Закону) стверджується, що громадяни Російської Федерації — носії активного виборчого права «не можуть розглядатися лише як об'єкт інформаційного забезпечення виборів, — у процесі виборів вони мають право здійснювати діяльність, спрямовану на активне відстоювання своєї передвиборної позиції і схилення до неї інших виборців на голосування за або проти конкретних кандидатів або до висловлення негативного ставлення до всіх кандидатів, що беруть участь у виборах»².

На думку А. Кононова, виключення можливості громадян проводити передвиборну агітацію або відсутність належних законодавчих гарантій її реалізації означало б, власне, відмову в праві реально вплинути на хід виборчого процесу, а сам виборчий процес зводився б лише до факту голосування. У цьому ж рішенні Конституційний Суд РФ доходить висновку, що нормативний зміст права на передвиборну агітацію, в якому втілюються інтереси виборців, спрямовані на формування персонального складу виборного органу публічної влади, включає повноваження учасників виборчого процесу, у тому числі виборців, здійснювати агітаційну діяльність, що має на меті спонукати голосувати на виборах певним чином. Тому федеральний законодавець зобов'язаний передбачити гарантії та механізм реалізації цих прав.

Важливо наголосити, що в цитованому рішенні Конституційного Суду РФ йшлося про всіх громадян, які мають активне виборче право. Інакше важко було б пояснити з погляду конституційного принципу рівності (стаття 19 Конституції РФ), чому особи, наділені в цьому випадку і однаковим статусом, і рівними пра-

¹ *Собрание законодательства РФ*. — 2006. — № 27. — Ст. 2970.

² *Собрание законодательства РФ*. — 2005. — № 47. — Ст. 4968.

вами, незалежно від того, за кого вони збираються агітувати й голосувати — за, проти або проти всіх, — не мають рівних гарантій і механізму здійснення свого права. У цій справі Конституційний Суд РФ підтвердив, що підстави переглядати колишню позицію відсутні, однак нагальне питання про рівність власників активного виборчого права залишилося поза обговоренням.

На закінчення розглянемо позицію Європейського суду, викладену в рішенні у справі «Боуман проти Сполученого Королівства». Деякі висновки з цієї справи цитувалися Конституційним Судом РФ, однак і його фабула та аргументи мають важливе й безпосереднє відношення до питання, що розглядається, особливо з огляду на те, що тлумачення Європейським судом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод має прецедентне значення.

Пані Боуман як директор громадської організації, що виступає проти абортів, перед парламентськими виборами організувала поширення півтора мільйона листівок з викладом позицій кандидатів стосовно абортів. Слід зауважити, що в Англії, так само як і в багатьох інших країнах, передвиборна агітація третіми особами цілком допускається за власний рахунок при певному обмеженні їхніх витрат. Вважається, що саме в такий спосіб зберігається необхідний баланс інтересів і стримування голосів багатих. При цьому ніхто не переймається з приводу небезпеки зловживання або неможливості контролю. Пані Боуман, однак, перевищила дозволений ліміт у 5 фунтів і була притягнута до відповідальності.

Заявниця захищала в Європейському суді право на свободу висловлювати власну думку, гарантоване статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідаючи на запитання, чи були обмеження необхідні в демократичному суспільстві, чи не порушено рівновагу свободи виборів і свободи слова, чи є зіставними обмеження переслідуваної правомірної мети, Європейський суд дійшов висновку, що мало місце порушення статті 10 зазначеної Конвенції. Суд виявив непереконливими докази національної влади про те, що заявниця могла скористатися альтернативними методами інформування електорату (наприклад вона могла висунути свою кандидатуру на виборах), і визнав недоведеним її практичний доступ до інших ефективних інформаційних каналів і можливість забезпечити публікацію матеріалів, що містилися в її листівках, у газеті або шляхом радіо- і телепередач. Суд зазначив, що стаття оспорюваного закону створює систему непереборних перешкод, які заважають пані Боуман довести її інформацію до відома виборців, щоб вплинути на їхню позицію на користь кандидата, який виступає проти абортів. Таким чином, Європейський суд забезпечив захист саме таких відомостей, які, з погляду російського законодавця й Конституційного Суду РФ, однозначно визначаються як передвиборна агітація, а не певне інформування. Крім того, Європейський суд указав на явну неспівмірність ліміту особистих витрат на передвиборну агітацію, після чого англійський законодавець збільшив цю суму в 100 (!) разів.

Такими є деякі правові позиції Конституційного Суду РФ, пов'язані з тлумаченням норм виборчого законодавства щодо проблем законодавчої регламентації і практики реалізації пасивного виборчого права в Російській Федерації.

Нудненко Л. А. Развитие пассивного избирательного права граждан Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. В статье поднимаются вопросы интерпретации Конституционным Судом Российской Федерации Основного Закона государства в связи с поступающими жалобами и запросами относительно соответствия Конституции Российской Федерации федерального и регионально-республиканского законодательства, регулирующего условия реализации пассивного избирательного права. Значимость правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации определяется тем, что они распространяются на все аналогичные ситуации, имеющие место в правовой практике.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции, избирательное право, права гражданина, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, особое мнение судьи Конституционного Суда.

Nudnenko L. The evolution of the passive electoral law of the citizens of the Russian Federation in the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. The article brings up the interpretation of the Basic Law by the Constitutional Court of the Russian Federation in connection with the complaints and appeals concerning the conformity of the federal and regional-republican legislation that regulates implementation of passive electoral law with the Constitution of the Russian Federation. The significance of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation means that they cover all similar situations that appear in the legal practice.

Key words: the Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions, electoral law, liberty of speech, the rights of citizens, highest official subject of the Russian Federation, dissenting opinion of a judge of the Constitutional Court.