

## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

### К ВОПРОСУ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

© 2015 г. Виктор Алексеевич Черепанов<sup>1</sup>

*Аннотация:* в статье проанализирована проблема ограничения пассивного избирательного права, рассмотрены некоторые принципы его допустимого ограничения, сформулированы предложения по совершенствованию федерального законодательства.

*Annotation:* restrictions on the passive suffrage are analysed, some principles of its permissible restrictions are considered, some proposals of improvement of federal legislation are formulated in the article.

*Ключевые слова:* избирательные права, ограничение пассивного избирательного права, принципы допустимого ограничения пассивного избирательного права, пропорциональность ограничения пассивного избирательного права, запрет на вторжение в существо права.

*Key words:* election rights, restrictions on the passive suffrage, principles of permissible restrictions on the passive suffrage, proportionality of restrictions on the passive suffrage, prohibition on invasion in essence of human rights.

Конституция РФ, закрепляя пассивное избирательное право как важнейший компонент конституционного статуса граждан Российской Федерации, установила лишь два “прямых” его ограничения (ч. 3 ст. 32), согласно которым не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

По мнению Конституционного Суда РФ, данное конституционное положение не дает ни прямых указаний, ни оснований к такому его толкованию, которое полностью исключало бы иные ограничения избирательного права **федеральным законом**<sup>2</sup>.

В этой связи Конституционным Судом РФ сформулирована правовая позиция о том, что ограничения конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности, **могут устанавливаться федеральным законом** на основе вытекающих из Конституции РФ критериев с учетом основных принципов и норм международного права и при соблюдении на каждом конкретном этапе развития

российской государственности баланса конституционно защищаемых ценностей<sup>3</sup>. Формулируя данную правовую позицию, Конституционный Суд в числе других обоснований исходил из того, что избирательные права в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>4</sup>.

Противоположная точка зрения высказана в Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова при рассмотрении жалобы гражданина В.В. Кара-Мурзы. На основании толкования ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, предусматривающей лишь два случая, когда право избирать и быть избранным не может быть реализовано гражданами (если они были признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда), А.Л. Кононов приходит к выводу о том, что “никаких иных ограничений активного и пассивного избирательных прав данная специальная норма Конституции Российской Федерации не содержит и сама ее конструкция не допускает. Этот перечень, несомненно, носит исчерпывающий характер. В отличие от ряда других статей Конституции Российской Федерации

<sup>1</sup> Профессор кафедры права Ставропольского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: sigma45@yandex.ru).

<sup>2</sup> См.: Абзац 1 п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 757-О-О // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 7. 2010.

<sup>3</sup> См.: Абзац 1 пункта 2.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

<sup>4</sup> См.: там же (абз. 3 п. 2.1).

(например, 25, 29, 34, 35, 36 и др.), регулирующих права и свободы, данная норма не содержит ссылок на федеральный закон, который мог бы устанавливать иные не перечисленные в части 3 статьи 32 ограничения избирательных прав, и это, очевидно, не случайно. Такая конструкция нормы, следовательно, не допускает в регулировании избирательных прав применения общих положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации о возможности их ограничения федеральным законом<sup>5</sup>.

Такая точка зрения выглядит излишне категоричной, допускающей чрезмерно ограничительное толкование конституционных норм. На наш взгляд, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливает общую норму, применимую ко *всем* конституционным правам и свободам человека и гражданина, в том числе и к избирательным правам. В этой связи положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ содержат не специальную норму как *исключение из общего нормативного правила*, предусмотренного ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а специальный запрет на осуществление избирательного права, “который ввиду его особой значимости выделен конституционным законодателем как отдельный случай ограничения конституционного права”<sup>6</sup>, т.е. этот специальный запрет выделен конституционным законодателем ввиду его особой значимости *из других ограничений*, которые могут быть установлены федеральным законодателем<sup>7</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что избирательные права (как и другие субъективные права), не являясь абсолютными, осуществляются в определенных границах. Уместно напомнить, что в общей теории права под субъективным правом понимается *мера дозволенного поведения* управомоченного лица. «Слова “мера” при определении субъективного права означает, что закрепленные за лицом юридические возможности не безграничны, они четко обозначены по содержанию, в этих границах лицо и может строить свое поведение»<sup>8</sup>.

Таким образом, все субъективные права, включая избирательные, имеют пределы, границы своего осуществления. Для основных прав, закрепленных Конституцией РФ, такие границы устанавливаются, во-первых, самой Конституцией (в отношении избирательных прав – частью 3 ст. 32), а во-вторых, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции – федеральными законами ради закрепленных в указанной статье конституционных целей (ценностей).

Как неоднократно отмечалось в решениях Конституционного Суда РФ, избирательные права граждан, будучи элементом конституционного статуса личности, являются одновременно и элементом *публично-правового* института свободных выборов – в нем воплощаются как *личный* интерес конкретного гражданина в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и *публичный* интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных в своей деятельности гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества<sup>9</sup>. Такая двойственная правовая природа избирательных прав позволяет предъявлять к претендентам на замещение выборных должностей *специальные требования*, проистекающие из конституционно-правового статуса лиц, замещающих соответствующие должности<sup>10</sup>.

Необходимость в установлении подобных специальных требований к выборным лицам издавна отмечалась в научном и политическом сообществах. По словам русского философа И.А. Ильина, “далеко не всякий гражданин обладает теми свойствами, которые необходимы для власти, – развитым правосознанием, верным пониманием государственной цели, неподкупною волею, научным разумением социально-экономических процессов, гражданским мужеством и организаторским даром”. По его мнению, “государственная власть всегда должна осуществляться *лучшими* людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу”, а “разногласие начинается только с вопроса о *размерах* этого ценза и о *способах* его

<sup>5</sup> Абзац 5 п. 2 Особого мнения судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова – Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О // Собрание законодательства РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

<sup>6</sup> Абзац 6 п. 2.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

<sup>7</sup> Отсюда следует, что к данной ситуации не применим принцип “*Lex specialis derogat generali*”, согласно которому в случае конкуренции норм общего (*generalis*) и специального (*specialis*) характера предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам. Об использовании данного принципа см.: Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М., 2003. С. 287.

<sup>8</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Учеб. М., 2008. С. 356, 357.

<sup>9</sup> См.: Абзац 1 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4948; абз. 1 п. 2.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

<sup>10</sup> См.: Абзац 2 п. 2.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

определения”<sup>11</sup>. Звучит убедительно и вполне актуально.

Близкие идеи, разделяемые автором настоящей статьи, получили широкое распространение в современной научной литературе<sup>12</sup>. Подытожить их можно выводом, который сделан Л.А. Нудненко: “Мысль о необходимости избирательных цензов для определения выбора наиболее подходящей кандидатуры на должность депутата, выборного должностного лица представляется верной и единственно приемлемой. Проблема состоит в определении круга таких избирательных цензов, решить которую призваны наука и законодатель”<sup>13</sup>.

Если исходить из данных психологической науки, то любая профессиональная деятельность требует для своего осуществления определенных личностных качеств, и в зависимости от их наличия или отсутствия одни люди будут более эффективны в своей работе, а другие – нет<sup>14</sup>. Возьмем, например, выборную должность губернатора, которому приходится ежедневно решать непростые задачи по управлению регионом. Очевидно, что не каждый способен эффективно работать на этом посту. Как известно, в нашей стране и за рубежом проводятся многочисленные социально-психологические исследования качеств руководителя, на основе которых составляются описания идеального руководителя, предлагаются различные тесты для его профессионального отбора<sup>15</sup>. Разумеется, такие методики не применимы для отбора кандидатов в губернаторы, хотя наверняка не все из них обладают необходимыми качествами для успешного руководства регионами. Однако в случае избрания “профнепригодность” таких людей выявляется лишь в результате неудачных управленческих решений, больших экономических и социальных издержек.

Так как в ходе избирательного процесса невозможно организовать профессиональный отбор “лучших” кандидатов, которые на основе такого отбора допускались бы к выборам, необходимо, как представляется, *путем законодательных ограничений пассивного избирательного права* постараться поставить “заслон” на пути выдвижения заведомо непригодных кандидатов, “отсеять” тех из них, которые по своим деловым и моральным качествам не должны *по воле государства*<sup>16</sup> занимать выборную должность в системе публичной власти.

В идеальном варианте возможна разработка научно обоснованной совокупности противопоказаний для занятия различных выборных должностей с ее широким общественным обсуждением и последующим изменением существующей правовой системы. В отсутствие такой модели “профессиональной непригодности” федеральный законодатель, исходя из появляющихся “вызовов” в развитии российского общества и руководствуясь различными соображениями, устанавливает те или иные ограничения пассивного избирательного права.

При этом возникает неизбежный вопрос о том, вправе ли федеральный законодатель *по собственному усмотрению* исключать определенные категории граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности ради закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ целей (ценностей), или существуют дополнительные конституционные “ограничители” его активности. Попробуем разобраться в этом непростом вопросе.

При *доктринальном и официальном толковании* конституционного текста в качестве основных “конституционных ограничителей”, критериев ограничения прав человека и гражданина выделяют соразмерность (пропорциональность) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрет на вторжение в существо права<sup>17</sup>. Рассмотрим кратко каждый из них.

<sup>11</sup> Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2003. С. 280, 292.

<sup>12</sup> См., например: Волченко В.Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2004. С. 4, 5; Смирнова М.А. Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 5, 6; Турищева Н.А. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Гос. и право. 2013. № 10. С. 69, 70.

<sup>13</sup> Нудненко Л.А. К вопросу о понятии и субъектах пассивного избирательного права // Гос. и право. 2014. № 3. С. 12, 13.

<sup>14</sup> См., например: Психология труда. Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 031000 “Педагогика и психология”; под ред. А.В. Карпова. М., 2005. С. 190–195.

<sup>15</sup> См., например: Андреева Г.М. Социальная психология. М., 2008. С. 323, 324.

<sup>16</sup> “Воля государства проявляется прежде всего во всей системе юридических норм, представляющих логическую систему, построенную на определенных логических принципах” (см.: Гаджиев Г.А. Онтология права (Критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. С. 248).

<sup>17</sup> См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 167–169; Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 74, 75; Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 71–82; Лапаева В.В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Гос. и право. 2013. № 2. С. 15.

**Принцип соразмерности (пропорциональности)**, при широком использовании которого в конституционной практике многих стран происходит “взвешивание” защищаемых конституционных целей и самого права, подлежащего ограничению ради этих целей, представляет собой, как считается, “тест из трех пунктов, с помощью которых оценивают:

а) подходит ли некоторая мера, устанавливающая ограничения прав человека, для достижения той или иной цели;

б) является ли она необходимой для этой цели;

в) не излишне ли она обременяет человека по сравнению с благами, которыми призвана обеспечить”<sup>18</sup>.

В немецком государственном праве используется формула об “адекватном”, “разумном”, “соразмерном” балансе сталкивающихся конституционных ценностей. “Понятие баланса интересов базируется на конституционно признанных материальных ценностях, – пишет по этому поводу немецкий государствовед П. Лерхе. – Поскольку принимаются во внимание только допустимые законодательные меры и их соразмерность очевидна, эти принципы правового государства принято характеризовать как запрет чрезмерных ограничений”<sup>19</sup>.

Наполнение требования соразмерности надлежащим правовым смыслом, по мнению В.В. Лапаевой, “зависит уже от того, каким образом (а в конечном счете – на какой мировоззренческой основе) законодатель и правоприменитель осуществляют соизмерение прав человека с такими ценностями общего блага, как основы конституционного строя, оборона страны и безопасность государства, нравственность и т.д.”<sup>20</sup>. Проведенный В.В. Лапаевой анализ приводит к следующему обоснованному, на наш взгляд, выводу: “Определение соразмерности между степенью ограничения права и защитой указанных в ч. 3 ст. 55 конституционных ценностей означает необходимость: а) выразить эти ценности через соответствующие им права человека, т.е. показать, какие именно права человека будут нарушены, если эти конституционные ценности не будут защищены; б) доказать, что эти ценности не могут быть защищены иным путем, не предполагающим ограни-

чение рассматриваемых прав человека”<sup>21</sup>. Таким образом, федеральный законодатель, ограничивая тем или иным образом избирательные права граждан, *должен доказать* реальную угрозу конституционным ценностям в случае, если такие ограничения не будут законодательно установлены.

**Запрет на вторжение в существо права.** Очевидно, что законодательное ограничение избирательного права (даже *соразмерное конституционным ценностям*) не может быть беспредельным, должен оставаться какой-то минимум правомочий, составляющий его содержание. При дальнейшем сокращении правомочий утрачивается основное содержание избирательного права, количество в буквальном смысле переходит в качество: *происходит вторжение в существо избирательного права*. Применительно к пассивному избирательному праву полагаем, что вторжение его в существо имеет место тогда, когда ограничение избирательных прав достигает такой степени, что гражданин утрачивает реальную возможность быть избранным, хотя с точки зрения законодателя подобное ограничение может считаться соразмерным, скажем, такой конституционной ценности, как безопасность государства.

Изложенное понимание коррелируется с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в которых сформулирован **запрет на вторжение в существо права**:

законодатель “не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания”<sup>22</sup>;

“федеральный законодатель не вправе допускать искажения конституционных принципов и норм, устанавливающих основы правового положения граждан, равно как и отмены или умаления самого данного права, с тем чтобы оно не утратило своего реального содержания”<sup>23</sup>.

Попробуем с учетом рассмотренных принципов проанализировать некоторые особенности сложившейся законодательной практики, изучение которой позволяет выделить два основных вида ограничений пассивного избирательного права:

сужение круга субъектов права;

сужение условий реализации права.

<sup>18</sup> *Цакиракис С.* Пропорциональность: посягательство на права человека? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 51.

<sup>19</sup> *Лерхе П.* Пределы основных прав // Государственное право Германии. В 2-х т. / Пер. с нем.; отв. ред. Б.Н. Топорнин. Т. 2. М., 1994. С. 237.

<sup>20</sup> *Лапаева В.В.* Указ. соч. С. 17.

<sup>21</sup> Там же. С. 24.

<sup>22</sup> Абзац 4 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-п // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>23</sup> Абзац 5 п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

*Сужение круга субъектов избирательных прав граждан* предполагает исключение некоторой части граждан из числа возможных кандидатов на выборную должность, т.е. лишение их пассивного избирательного права, гарантированного Конституцией РФ. В этой связи вопрос о соразмерности таких ограничений конституционным целям приобретает особое значение.

Как известно, всеобщее избирательное право, закрепленное в международных документах и российском законодательстве, означает участие в выборах *всех* граждан при минимуме ограничительных цензов, не подлежащих расширительному толкованию. Большинство из них (например, возрастной ценз) имеет естественный характер и не является дискриминацией.

Остановимся на некоторых законодательных ограничениях пассивного избирательного права, которые представляют интерес с точки зрения использования принципа соразмерности (пропорциональности).

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ<sup>24</sup> в *целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации* установлен запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В связи с принятием этого Закона Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ<sup>25</sup> установлено, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских

округов кандидат обязан к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. Кандидат представляет в избирательную комиссию вместе с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, письменное уведомление о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, из числа субъектов пассивного избирательного права исключены лица, которые имеют счета и вклады в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ четко прописаны конституционные цели, ради которых осуществляется такое ограничение конституционного права, – *обеспечение национальной безопасности Российской Федерации*.

Однако вопрос о соразмерности такого ограничения избирательных прав этим целям не рассматривался ни в пояснительной записке к проекту федерального закона № 220675-6 “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и иметь ценные бумаги иностранных эмитентов”, ни в заключении профильного Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию, ни в заключении Правового управления Государственной Думы, ни на заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроекта<sup>26</sup>. Получается, что в связи со значимостью *обеспечения национальной безопасности Российской Федерации* соразмерность ограничения избирательных прав ради этих целей заранее презумировалась, что представляется дискуссионным.

<sup>24</sup> См.: Федеральный закон “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами” от 7 мая 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

<sup>25</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» от 7 мая 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

<sup>26</sup> См.: Материалы к проекту федерального закона № 220675-6 // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=220675-6&11>; Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 22 февраля 2013 года // <http://transcript.duma.gov.ru/node/3808/>; Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 19 апреля 2013 года // <http://transcript.duma.gov.ru/node/3847/>; Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 апреля 2013 года // <http://transcript.duma.gov.ru/node/3852/>

Рассмотрим теперь некоторые ограничения пассивного избирательного права гражданина, *связанные с привлечением его к уголовной ответственности*. Конституция РФ установила лишь одно такое ограничение, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Однако Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ<sup>27</sup> были введены дополнительные (к конституционным) ограничения, согласно которым не имеют права быть избранными граждане, осужденные *когда-либо* к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность этих законодательных положений в связи с жалобами группы граждан, пришел к выводу о том, что законодательное ограничение пассивного избирательного права и, соответственно, запрет занимать выборные публичные должности для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, как мера, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публичной власти, преследуют конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, предупреждения криминализации власти<sup>28</sup>. Вместе с тем Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что установленные Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ ограничения пассивного избирательного права являются *несоразмерными* конституционно защищаемым целям<sup>29</sup>, и признал указанные законодательные положения не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой ими установлено *бессрочное* и *недифференцированное* ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской

Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Федеральному законодателю было предписано незамедлительно внести надлежащие изменения в соответствующий закон<sup>30</sup>.

В целях реализации данного Постановления Конституционного Суда РФ принят Федеральный закон от 21 февраля 2014 № 19-ФЗ<sup>31</sup>, согласно которому не имеют права быть избранными:

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

На наш взгляд, федеральный законодатель выполнил лишь одну часть решения Конституционного Суда, отменив *бессрочность* обжалованного лишения граждан права быть избранными. Другая часть решения Конституционного Суда РФ, касающаяся устранения *недифференцированного* ограничения пассивного избирательного права, реализована не была, хотя, по мнению Суда, «соразмерность ограничений пассивного избирательного права предполагает не одно только исключение бессрочности запрета на его реализацию»<sup>32</sup>.

Соразмерность «должна обеспечиваться дифференциацией в зависимости не только от категории преступления, но и от характера и степени его общественной опасности, обстоятельств совершения и личности осужденного»<sup>33</sup>. Между тем обжалованные положения Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ (которые так и не были скорректированы с точки зрения дифференциации ограничения пассивного избирательного права), как отмечалось Конституционным Судом, не допускают возможности ограничения права быть избранным тем или иным сроком с учетом

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

<sup>28</sup> См.: Пункт 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

<sup>29</sup> См.: там же (п. 3.1–3.3).

<sup>30</sup> См.: п. 1, 4 резолютивной части вышеуказанного Постановления.

<sup>31</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 февраля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 739.

<sup>32</sup> Абзац 1 п. 3.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

<sup>33</sup> Там же (абз. 4 п. 3.3).

назначенного наказания: одно и то же, достаточно строгое, ограничение применяется на том основании, что преступление отнесено к категории тяжких или особо тяжких – независимо от вида и степени общественной опасности, и даже в том случае, если суд с учетом всех обстоятельств дела посчитает содеянное заслуживающим менее строгого наказания, чем максимально допустимое при совершении преступления средней тяжести. При этом не принимается во внимание, какое именно наказание назначено – реальное лишение свободы или условное осуждение, а также на какой срок гражданин лишен свободы<sup>34</sup>.

Уместно напомнить, что согласно ст. 15 УК РФ в качестве критерия отграничения категорий тяжких и особо тяжких преступлений от преступлений средней тяжести названы только максимальные сроки наказания в виде лишения свободы (не свыше пяти лет – за умышленные преступления средней тяжести, до 10 лет – за тяжкие преступления, свыше 10 лет или более строгое наказание – за особо тяжкие преступления).

Рассмотрим в этой связи случай неправомерного завладения автомобилем без цели хищения (угон), совершенное группой лиц по предварительному сговору (ч. 2 ст. 166 УК РФ), за совершение которого может быть назначено наказание в виде лишения свободы до семи лет. Данное преступление является тяжким, *вне зависимости от размера реального наказания, наложенного по приговору суда*, причем уголовная ответственность за его совершение наступает с 14 лет (ч. 2 ст. 20 УК РФ). Представим себе, что группа 14-летних подростков по предварительному сговору угнала автомобиль для того, чтобы покататься, и с учетом всех обстоятельств совершения преступления каждый получил наказание в виде лишения свободы на два года условно. Однако, так как совершено преступление, отнесенное к категории тяжких преступлений, они одновременно оказываются на срок до 18 лет после отбытия наказания (восемь лет – срок погашения судимости после отбытия наказания за тяжкие преступления плюс 10 лет после ее погашения) пораженными в своих конституционных правах быть избранными в любой выборный орган власти и на любую выборную должность, что представляется несоразмерным конституционным целям, ради которых могут быть ограничены избирательные права граждан.

Необходимо также отметить, что количество российских граждан, осуждаемых за тяжкие и

особо тяжкие преступления, достаточно велико в нашей стране<sup>35</sup>. Вместе с тем, как показало изучение материалов по принятию как Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, так и Федерального закона от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ, имеющихся на официальном сайте Государственной Думы, при рассмотрении проектов этих законов о лишении указанных категорий граждан их конституционных прав быть избранными:

перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ цели, ради которых могут быть установлены такие ограничения, не обозначались;

количество граждан, которые лишаются избирательных прав, не определялось;

вопрос о соразмерности таких ограничений конституционно защищаемым целям не рассматривался.

*Сужение условий реализации права* может быть проиллюстрировано на примере так называемого “муниципального фильтра” на выборах высшего должностного лица субъекта Федерации (далее – губернатор, руководитель субъекта Федерации). Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, возвратившим прямые выборы губернатора, установлено, что выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Федерации, каждый из которых может поддержать только одного кандидата.

Данная норма обуславливает значительное сужение условий реализации пассивного избирательного права на выборах руководителей субъектов Федерации. Так, по словам заместителя руководителя фракции “СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ” в Государственной Думе О.Г. Дмитриевой, на выборах губернатора Санкт-Петербурга 14 сентября 2014 г. «был заблокирован муниципальный фильтр антиконституционным способом, поскольку господин Полтавченко дал команду собрать за себя более 70% подписей муниципальных депутатов, сознательно блокируя фильтр для всех остальных, для “неудобных” кандидатов.

<sup>34</sup> См.: там же (абз. 5).

<sup>35</sup> Так, по данным С.А. Рожкова, опубликованным в 2010 г., за несколько лет количество осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления возросло вдвое и достигло двух третей общей численности осужденных к лишению свободы (см.: Рожков С.А. Современное состояние и некоторые направления реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Вестник Пермского ун-та. 2010. № 3(9) // <http://www.jurvestnik.psu.ru>).

Кроме того, было оказано беспрецедентное давление на муниципальных депутатов в нарушение всех конституционных прав»<sup>36</sup>.

Не вдаваясь в оценку достоверности этих сведений, следует отметить, что действующий губернатор, идущий на очередные выборы, на самом деле обладает достаточными возможностями для того, чтобы собрать за себя и “угодных” ему кандидатов такое число подписей муниципальных депутатов, чтобы остальным “неудобным” конкурентам не осталось необходимого для поддержки их выдвижения количества муниципальных депутатов.

На наш взгляд, законодательная норма о “муниципальном фильтре” осуществляет чрезмерное ограничение пассивного избирательного права, так как способствует возникновению ситуации, при которой гражданин по не зависящим от него причинам не может реализовать свое право быть избранным, что *приводит к утрате содержания этого права*.

**Подытожим сказанное.** Прделанный анализ позволяет возможным полагать, что сформулированные в правовых позициях Конституционного Суда РФ и в конституционно-правовой науке принцип соразмерности (пропорциональности) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрет на вторжение в существо права применяются в деятельности Конституционного Суда РФ при оценке конституционности федеральных законов, но не при их рассмотрении Государственной Думой.

Глубина и степень ограничения избирательных прав, “проникновения” в существо их содержания определяются самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов и могут корректироваться лишь в рамках последующего конституционного нормоконтроля, осуществляемого Конституционным Судом. Следует полностью согласиться с выводом судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева о том, что “формально законодатель может ограничить то или иное основное право в лю-

бом объеме и в результате – выхолостить его содержание”<sup>37</sup>.

В этой связи представляется назревшей необходимостью законодательного закрепления принципа соразмерности (пропорциональности) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрета на вторжение в его существо как базовых требований при принятии федеральных законов, затрагивающих любые права и свободы человека и гражданина, в том числе и избирательные права. На наш взгляд, такая регламентация федерального законодателя может быть осуществима в рамках специального федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”<sup>38</sup>, проект которого был обнародован 26 декабря 2014 г. Министерством юстиции РФ<sup>39</sup>.

Разумеется, преодолеть имеющиеся недостатки ограничения избирательных и иных прав и свобод человека и гражданина лишь путем принятия еще одного закона и чисто формального закрепления в нем принципа соразмерности (пропорциональности) и запрета на вторжение в существо права невозможно. Кроме того, “взвесить” как на весах права и свободы человека и гражданина и конституционные ценности, ради которых они могут быть ограничены, определить абсолютный минимум, “ядерное содержание” права, неприкосновенное ни при каких условиях<sup>40</sup>, – задача достаточно трудная как для законодателя, так и для Конституционного Суда РФ, однако такой естественно-правовой ориентир необходим во избежание умаления прав и свобод человека и гражданина и произвольного их ограничения, основанного на позитивистском правопонимании.

<sup>36</sup> Оксана Дмитриева: “Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге” // <http://www.dmitrieva.org>

<sup>37</sup> Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 71.

<sup>38</sup> О проекте федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” // Журнал рос. права. 2013. № 3. С. 84–99; Черепанов В.А. О проекте федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” // Там же. 2014. № 3; Бошно С.В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Гос. и право. 2015. № 11; Малько А.В., Гайворонская Я.В. О роли федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” в правотворческой политике // Там же.

<sup>39</sup> См.: <http://regulation.gov.ru/project/21282.html>

<sup>40</sup> См.: Цакпакис С. Указ. соч. С. 63.