
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.8

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74



ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА ВЫБОРАХ В РОССИИ

А.А. Кондрашев, Н.А. Сидорова

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

13 июля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2022 г.

Ключевые слова

Избирательное право,
избирательная система,
избирательный процесс,
избирательные цензы,
ограничения избирательного
права, подписной барьер,
муниципальный фильтр

Исследуется конституционно-правовой институт избирательных цензов и ограничений пассивного избирательного права граждан. Обосновывается разграничение избирательных цензов и ограничений избирательного права: ценз выступает как установленное правовыми нормами условие допуска гражданина к реализации избирательных прав, а ограничения избирательного права проявляют себя как сужение конкретных правовых возможностей по реализации гражданами пассивного избирательного права, в виде установления комплекса неких дополнительных правовых действий для участия в выборах. Анализируются различные виды избирательных цензов, известные в России и зарубежных странах, дается их авторская классификация. Приводится критика подхода отечественного законодателя по введению множества законодательных цензов, а также позиций Конституционного Суда РФ, оправдывающего постоянное расширение перечня цензов пассивного избирательного права. Рассматриваются также два наиболее известных ограничения пассивного избирательного права в России (подписной фильтр и муниципальный фильтр) и предлагаются конкретные предложения по модернизации этих ограничений пассивного избирательного права на основе европейского и российского опыта.

ELECTORAL QUALIFICATIONS AND RESTRICTIONS ON PASSIVE SUFFRAGE IN ELECTIONS IN RUSSIA

Andrey A. Kondrashev, Nadezhda A. Sidorova

Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia

Article info

Received –

2022 July 13

Accepted –

2022 September 20

Available online –

2022 December 20

Keywords

Electoral law, electoral system,
voting process, electoral
qualifications, voting restrictions,
signature threshold in voting
process, municipal threshold
(filter)

The subject of the article is electoral qualifications and voting restrictions in the Russian Federation legislation.

The purpose of the article is to determine the permissible boundaries of electoral restrictions, to define the grounds for acknowledgment of such qualifications (restrictions) as unconstitutional (excessive, disproportionate, breaching the principle of legal equality) as well as to formulate legal arguments that will contribute to advancing electoral qualification system in Russia.

The authors' hypothesis is as follows: in comparison with electoral qualifications that are already enshrined in the Constitution, the rise in the number of new electoral qualifications fails to comply with the Constitution's provisions and is inconsistent with the Russian Federation's international commitments. The authors meticulously analyse the process of eligibility imposition, draws the line between "electoral qualifications" and "restrictions" in electoral right and compares the Russian system of electoral qualifications (restrictions) with the system of electoral restrictions and limitations in foreign countries.

The main results and the scope of application. The analysis of the given issues has shown that electoral qualifications are specific requirements (conditions). Thus if a state is a democratic one and acts in compliance with the electoral requirements (conditions), the citizens of such state are eligible to run for public office. At the same time electoral restrictions (filters) can be considered as supplementary actions that the citizens have to com-

plete in order to be registered as candidates for the elections. Such actions also diminish the legal chances of the citizens to take part in ongoing elections. The authors prove that guided by political rather than legal criteria, Russian law-makers are prone to impose new eligibility restrictions that in turn impede the process of constitutional values balance search.

A significant number of electoral qualifications is inconsistent with the purposes which legislators pursue imposing new restrictions and limitations on citizens' rights as well as with fundamental principles of possible restrictions on citizens' rights set forth by numerous ECHR's decisions (proportionality, necessity in democratic society, legitimate goal and sufficient reasons). Since dozens of electoral qualifications exist in the Russian legislation, millions of Russian citizens are deprived of their right to vote. Electoral qualifications do not satisfy the RF Constitution requirements stated in articles 17, 18, 19, 32, 54 as well as the principles of universal suffrage (universality, equal suffrage and free elections).

The authors conclude that the legal regulation of voting right restrictions such as a signature threshold and a municipal filter are to be altered radically. In the short term, the signature threshold preservation is quite feasible provided a substantial decrease in the number of signatures and the simplification of the signature collection procedure. In reference to the municipal filter, undoubtedly, it should be repealed in the near future since there are no opportunities to exclude an administrative pressure on municipal councils' deputies with the purpose to force them to vote for "suitable" candidates for federal and regional authorities.

1. Введение

От организации избирательного процесса зависит состав формируемых органов власти, и, соответственно, отношение должностных лиц к верховенству Конституции и законов, соблюдению прав и свобод граждан. Введение избыточных избирательных барьеров (избирательных цензов и ограничений-фильтров) позволяет действующему политическому режиму отсекают от выборов значительное число реально оппозиционных кандидатов, которые представляют различные социальные группы российского общества. В результате такого «непредставительства» в социуме растет недоверие к власти, к выборам и порождается общественный запрос на «политический протест». В свою очередь, отсутствие взаимодействия и диалога с властью, невозможность канализации и легальности политического протеста (например, в форме регулярных запретов проведения публичных мероприятий), порождает иные формы протеста, крайне опасные для общества и государства. Речь идет о росте акций так называемого «прямого действия – от массовых перекрытий магистралей, улиц, блокировок общественных зданий до самосожжений и уличного насилия.

За последние 15–20 лет избирательное законодательство нашей страны пережило масштабные трансформации, когда наряду с существованием конституционных цензов (недееспособности и содержания в местах лишения свободы), довольно традиционного подписного барьера¹, были установлены альтернативные механизмы допуска кандидатов и избирательных объединений к выборам (избирательный залог)², а впоследствии федеральный законодатель стал устанавливать многочисленные цензы и ограничения для реализации гражданами пассивного избирательного права.

Мы полностью разделяем гипотезу Е.А. Лукьяновой и Е.Н. Порошина [1, с. 31], что на протяжении последних 29 лет мы можем наблюдать две разнонаправленные тенденции. Так, если с 1993 по 2002 г. законодатель предоставлял участникам процесса дополнительные права на допуск к выборам, то в ходе последующих «новаций» часть этих положений была отменена либо обставлена дополнительными условиями. После принятия Федерального закона № 124-ФЗ в 1997 г.³ был исключен так называемый ценз оседлости, которым активно пользовались национальные республики для ограничения реги-

¹ Например, только в 26 странах Евросоюза используется сбор подписей избирателей (из 47 государств). Причем требуется сравнительно небольшое число подписей. В той же Австрии – от 100 до 500, в Венгрии – не менее 500 (для выборов в парламент страны), а в Германии – 200 подписей для выдвижения кандидата в парламент.

² Избирательный залог является нормой для многих стран Европы (Армения, Великобритания, Ирландия, Казахстан, Кыргызстан, Украина, Франция).

³ Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//

страции кандидатов «нетитульной» национальности. С введением в законодательство в 1999 г. избирательного залога была существенно упрощена регистрация кандидатов и избирательных объединений, поскольку залог был введен в качестве альтернативы дорогостоящей и трудоемкой процедуры сбора подписей.

А начиная с 2000-х гг. избирательное законодательство стало наполняться все новыми избирательными цензами, в основном, лишаящими граждан страны пассивного избирательного права (дополнительные криминальные цензы вместо универсального ценза для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, ценз административной наказанности, ценз наказанности за нарушения на выборах и т. д.).

В конце 2000-х гг. единственным основанием получения статуса кандидата, как в рамках мажоритарной, так и пропорциональной систем, стал сбор подписей (за исключением кандидатов, выдвинутых так называемыми «парламентскими партиями» или партиями, имеющими хотя бы одного депутата в одном региональном законодательном органе)⁴. Более того федеральным законодательством были установлены дополнительные условия допуска на определенные категории выборов: для выборов глав субъектов был введен так называемый муниципальный фильтр, требующий сбора 5–10 % подписей депутатов и выборных должностных лиц муниципалитетов в регионе⁵, причем народный избранник должен подписаться только за одного кандидата. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации в законодательстве отсутствует возможность самовыдвижения кандидатов на пост главы субъекта, что дискриминирует и лишает права избираться кандидатов, которые не состоят в политических партиях.

2. Избирательные цензы и ограничения (барьеры, фильтры): понятие и легальные формы

Традиционно в конституционной доктрине ограничение принципа всеобщего избирательного права устанавливается с использованием двух методов: применение избирательных цензов (общих

условий допуска для регистрации граждан в качестве кандидатов) и введением так называемых барьеров или фильтров (ограничений избирательного права) для участия в выборах в качестве кандидатов (когда от кандидатов или партий, требуют провести определенные дополнительные избирательные действия – сбор подписей граждан, депутатов, нотариальное заверение, а также невозможность выдвижения кандидата по нескольким избирательным округам и пр.).

В целом, в научной доктрине общепринятым считается подход, согласно которому избирательные цензы следует относить к ограничениям субъективного избирательного права. Так, В.В. Игнатенко и А.Е. Штурнев рассматривают избирательные цензы как установленные правовыми актами ограничения избирательных прав граждан [2, с. 325–326]. В то же время Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян, приводят более детализированную формулировку понятия «избирательные цензы», определяя их как ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами [3, с. 16].

Избирательный ценз, как пишет Н.М. Добрынин, можно рассматривать как совокупность условий и ограничений, предусмотренных законом для реализации активного или пассивного избирательного права [4, с. 176]. В то же время, по предположению В.В. Маклакова, вместо понятий «ценз» и «квалификация» (причем он рассматривает их как тождественные) нужно использовать термин «условия» [5, с. 416].

С.Д. Князев относит избирательные цензы к одной из форм ограничения права. Он полагает, что избирательная дееспособность определяется избирательным законом и «целым рядом избирательных ограничений, которые могут фигурировать в форме различных цензов, условий или оговорок» [6, с. 205]. Фактически аналогичной позиции придерживается и Г.Н. Митин, когда использует терминологический ряд – «ограничения и цензы избирательного права» [7, с. 73]. А некоторые авторы просто пытаются «смешать» термины «ценз» и «ограничение права», опе-

Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

⁴ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ (ред. от 22 февраля 2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 771.

⁵ Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «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”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

рируя таким понятием как «цензовые ограничения» [8].

Однако мы склонны согласиться с гипотезой И.А. Стародубцевой о необходимости разграничения терминов – «избирательные цензы» и «ограничения избирательных прав». Автор верно определяет основания такого разграничения, указывая, что ограничения «представляют собой исключение возможности (запрет) избирать и быть избранными, специальные условия, стесняющие граждан в осуществлении права быть избранными на определенные должности», а цензы – лишь общие основания доступа граждан к пользованию избирательными правами [9].

Действительно, ценз по содержанию представляет собой определенное нормами права основание допуска гражданина к использованию избирательных прав [10, с. 22], и может в этом качестве рассматриваться как своего рода механизм формирования электоральной дееспособности гражданина.

Полагаем, что цензы – это условия (требования), соответствие которым при принадлежности к демократическому государству оформляет электорально-правовую правосубъектность граждан участвовать в выборах в органы публичной власти.

Сущностными признаками избирательных цензов, на наш взгляд, являются два взаимодополняемых элемента:

1. Избирательные цензы не могут быть преодолены исключительно по волеизъявлению личности: их удовлетворение или неудовлетворение связано с наступлением объективных обстоятельств (возраст, судимость, количество сроков подряд, факт досрочного прекращения полномочий и т. д.).

2. Избирательные цензы предполагают пребывание политико-правового статуса личности в относительно устойчивом, непоколебимом состоянии (т. е. в качестве цензов установлены такие условия,

которые с учетом, что по общему правилу преодолены быть не могут, сохраняют и не меняют политико-правовой статус личности). Однако, если личность имеет возможность влиять на свой политико-правовой статус (в частности, в случае наличия иностранного гражданства), то, для удовлетворения избирательным цензам, кардинальным образом меняет его (путем отказа от иностранного гражданства), учитывая значение гражданства как устойчивой правовой связи с государством.

Таким образом, избирательные цензы автоматически аннулируют участие тех или иных категорий российских граждан в управления делами государства.

В отличие от избирательных цензов ограничения субъективного избирательного права (фильтры) представляют собой дополнительные действия, которые необходимо совершить до регистрации в качестве кандидата на выборах. А значит, ограничения следует рассматривать как сужение конкретных правовых возможностей по реализации гражданами избирательных прав уже в ходе участия в выборах в Российской Федерации.

В качестве иллюстрации данного суждения, возможно указать, что избирательные цензы – статичны, ограничения субъективного избирательного права – динамичны. К ограничениям можно отнести подписной барьер, запрет иметь иностранные счета и хранить средства в иностранных банках, муниципальный фильтр, невозможность выдвижения сразу в двух избирательных округах...

3. Классификации и виды избирательных цензов

Избирательное законодательство большинства зарубежных стран содержит такие цензы как ценз гражданства⁶, возрастной ценз⁷, ценз оседлости⁸, ценз несовместимости⁹. Ранее, особенно в XIX и начале XX в., были законодательно установлены и

⁶ Например, в США существует такое условие доступа к выдвижению на выборную должность (в Конгресс) как срок наличия гражданства (для натурализованных граждан). Он составляет 7 лет для выборов в Палату представителей Конгресса и 9 лет для участия в выборах в Сенат. При этом для участия в выборах Президента США кандидат должен иметь гражданство по рождению, а не приобретенное в порядке натурализации. В некоторых странах существуют аналогичные требования: в Аргентине получившие гражданство в порядке натурализации получают право участия в выборах спустя 3 года после получения гражданства, в Тунисе – спустя 5 лет.

⁷ В настоящее время общемировой тенденцией признано сокращение возрастного ценза для активного избирательного права: Иран, Бразилия, Куба, Никарагуа – 16 лет; КНДР – 17 лет.

⁸ Ценз оседлости чаще всего применяется в отношении пассивного избирательного права. Например, для кандидата в депутаты палат конгресса США необходимо проживание на территории того штата, от которого он баллотируется.

⁹ Ценз несовместимости предполагает невозможность замещения выборной и иной публичной должности. Несовместимость предполагает также обязанность для избранного депутата уйти с занимаемой ранее должности. Причем в данном случае это требование по своей природе

другие цензы, сейчас имеющиеся только в редких случаях: ценз пола (Саудовская Аравия)¹⁰, имущественный ценз¹¹, сословный ценз, образовательный ценз¹² (Бразилия), налоговый ценз (Франция), классовый ценз (СССР), ценз грамотности (Кения), ценз политической лояльности (Индонезия), языковой ценз¹³ (Гайана), религиозный ценз, требующий исповедание определенной религии (Мальдивы), моральный ценз, предусматривающий наличие незапятнанной репутации (Исландия), социальные цензы, например, неучастие в выборах злостных банкротов (Италия), кадровых военнослужащих (Турция), расовый ценз – лишение избирательных прав «цветных» и иных национальных меньшинств (в ЮАР до 1994 г.); и др. Причем следует отметить, что даже в демократических странах отдельные цензы (например, тот же имущественный ценз) существовали столетия и в США был отменен в течение 75 лет [11, р. 7].

Традиционно в российской конституционной доктрине существует деление избирательных цензов на три разновидности: технические, охранные и дискриминационные [12]. Технические цензы – это определенные условия, не позволяющие участвовать в выборах лицам, которые не могут голосовать в силу своего рода «порока волеизъявления». К этим ограничительным условиям можно отнести: возраст, требование о месте проживания, гражданства, дееспособность, знание языка, принадлежность к конкретной религии и др. Охранные цензы нацелены на недопуск к участию в выборах граждан, «опасных» для государственного строя (осужденные, получившие административные взыскания за нарушения на

цензом не является, так как не препятствует участию в выборах. А вот существующее в ряде государств требование предварительного ухода в отставку, прежде чем баллотироваться на выборную должность подпадает под критерии избирательного ценза.

¹⁰ В XIX в. избирательное право принадлежало только мужчинам. Впервые женщины получили право голосовать на выборах в США в 1869 г. (в штате Вайоминг), на федеральном уровне – в 1919 г. В Европе женщины были допущены к голосованию на выборах в 1919 г. (Великобритания), причем только с 30-летнего возраста, в 1928 г. – с 21 года. В других странах Европы избирательные права женщины стали получать только после Второй мировой войны: в Италии и Японии – с 1945 г., во Франции – с 1944 г., а в Швейцарии – только с 1971 г.

¹¹ Так, в Англии до избирательной реформы 1932 г. активным избирательным правом обладало 4,4 % британских граждан, в результате ее проведения – 7,5 %.

¹² Образовательный ценз предполагает наличие определенного уровня образования для кандидата на выборную

выборах) или чье влияние на госполитику представляется потенциально неудобным (военнослужащие, государственные служащие, банкроты)¹⁴. А дискриминационные цензы существуют для того, чтобы лишить избирательных прав целых категорий лиц по мотиву их политической или гражданской «незрелости», с использованием дискриминирующих оснований (пол, раса, национальность и др.) [13, с. 31].

Представляется, что избирательные цензы можно также классифицировать в зависимости от юридических последствий пользования избирательным правом на:

1. Исключающие. Такие цензы полностью исключают возможность пользования субъективным избирательным правом (как активным, так и пассивным) в длительной перспективе. К ним можно отнести ценз недееспособности, возрастной ценз, моральный ценз.

2. Альтернативные. Реализация пассивного избирательного права возможна в рамках совершения активных действий со стороны гражданина (например, отказ от «второго» гражданства или вида на жительство, или получение образования для «преодоления» образовательного ценза).

3. Приостанавливающие. К числу таких цензов можно отнести «криминальный» ценз, ценз административной наказанности, когда избирательное право на определенный период как-бы «приостанавливается» в реализации.

4. Прекращающие. Примером такого ценза может быть назван ценз несовместимости, когда несоблюдение ограничений для занятия выборной долж-

должность. Причем такие цензы применяются, как правило, в странах с авторитарными режимами (Турция, Азербайджан, Таджикистан, Бутан).

¹³ Так, в Гайане депутатом Национального Собрания может быть лицо, которое способно говорить и читать на английском языке на уровне, достаточном для активного и профессионального участия в работе парламента.

¹⁴ Так называемый профессиональный или служебный ценз служит цели исключения права голосовать и (или) выдвигать кандидатуру на выборах по признаку принадлежности к определенной профессии (несения службы). Считается, что лица, несущие определенную службу или имеющие ту или иную профессию должны не иметь возможности участвовать в политической жизни государства, так как могут быть потенциально опасны. Речь идет о военнослужащих, священниках, работниках правоохранительных органов. Эти цензы широко применяются в странах Южной и Центральной Америки (Бразилии, Аргентине, Перу, Эквадоре, Коста-Рике и др.).

ности кандидатом влечет признание избрания соответствующего лица на выборах недействительным.

4. Избирательные цензы в современной России

Российское избирательное законодательство содержит 2 универсальных категории конституционных цензов, которые делают юридически невозможным реализацию субъективного избирательного права: 1) ценз признанной судом недееспособности; 2) ценз отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы (так называемые конституционные цензы пассивного и активного права, предусмотренные ст. 32 Конституции России). Отдельный ценз оседлости был предусмотрен для кандидата на пост Президента – он составлял до 4 июля 2020 г. – 10 лет проживания в России, а теперь – 25 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ). Следует заметить, что такой значительный ценз оседлости отсутствует в большинстве стран мира, так как обычным является именно 10-летний срок проживания [14, р. 531].

Также для президента и ряда выборных должностных лиц (главы субъектов депутаты, сенаторы) Конституцией (ст. 81, 97) и федеральным законодательством установлен и ценз отсутствия двойного гражданства или вида на жительство¹⁵ в иностранном государстве.

¹⁵ Например, Конституционный Суд РФ ранее рассматривал вопрос о конституционности запрета на избрание на государственные должности лиц, имеющих помимо российского, и иностранное подданство (гражданство). Суд, не вынося окончательное решение, в Определении (с так называемым «позитивным» содержанием) указал, что норма избирательного законодательства не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы гражданина, и отказал гражданину в принятии этой жалобы к рассмотрению. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁷ Стоит отметить, что в мае 2020 г. этот перечень оснований запрета на выдвижение был серьезно дополнен, а именно: потеряли право на выдвижение граждане, которые были осуждены к лишению свободы за совершение преступлений, установленных 55 составами УК РФ. Причем «лишение права» касается как тех лиц, что имеют судимость на день голосования, так и в течение 5 лет после того, как эта судимость снята или погашена. При этом, большая часть указанных в законе преступлений являются

Кроме того, Федеральный закон «Об основных гарантиях...» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ¹⁶ предусматривает дополнительные универсальные «криминальные» цензы, реализуемые «внутри» пассивного избирательного права: 1) осуждение к лишению свободы, если гражданин имеет неснятую и непогашенную судимость за тяжкие (особо тяжкие) преступления, либо в течение определенного законом срока после снятия (погашения) судимости за указанные преступления – 10 или 15 лет (пп. «а», «а1» и «а2» п. 3.2 ст. 4¹⁷); 2) осуждение по приговору суда за преступления так называемые «экстремистской направленности», предусмотренных в статье Особой части УК РФ (подпункт «б» п. 3.2 ст. 4 Закона); 3) «особый» ценз содержит и УК РФ (ст. 47), предусматривая в качестве основного или дополнительного наказания за совершение ряда преступлений – запрет замещать государственную (муниципальную) должность в течение определенного срока, установленного судом – от 1 до 5 лет, при условии назначения основного наказания (п. 7 ст. 4 Закона).

Следует отметить, что подобное расширение видов «криминальных» цензов, вводимое федеральным законом, вызвало достаточно резкую критику¹⁸. И действительно, можно задаться вопросом –

не тяжкими преступлениями, а преступлениями средней тяжести (например, ст. 212.1, 230, 239, 273 УК РФ и др.), что вызывает вопросы относительно соразмерности такого ограничения, учитывая, что лицо уже отбыло срок лишения свободы и его судимость погашена. См.: Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 21. Ст. 3232.

¹⁸ В Особом мнении судьи А.С. Кононова к Определению КС РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О, была высказана в целом правильная и корректная правовая позиция, что «в соответствии с п. 3 ст. 32 Конституции РФ закреплено только два случая в которых может быть ограничено право избирать и быть избранным». Следует согласиться с автором, что никаких иных или дополнительных ограничений субъективного избирательного права рассматриваемая норма Конституции не предусматривает и не допускает, а перечень оснований для ограничения является закрытым. См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Особое мнение Судьи А.А. Кононова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

почему нужно ограничивать пассивное избирательное право лиц, уже отбывших свое наказание, причем в течение такого большого временного периода? Не говоря уже о том, что налицо проблема «двойной» ответственности за одно и то же преступное деяние: гражданин отбыл наказание, назначенное судом, и получает «поражение» в конституционном праве на такой длительный период! Еще более странно, это дополнительное ограничение введено в 2020 г. в отношении граждан, совершивших преступления средней тяжести (даже осужденных условно!). А это миллионы обычных граждан, которые лишаются возможностей для избрания также на длительный период.

Более того, следует согласиться с С.Г. Николаевым, что явно спорной с позиции конституционности является норма ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ в части существования тех многочисленных типов ограничений, которые она содержит в настоящее время [15, с. 78]. Нельзя не вспомнить в данной связи и позицию, сформулированную судьей Конституционного Суда РФ К.В. Арановским, который прямо указал на недопустимость ограничения прав граждан на выдвижение и избрание любых кандидатов, а не только «безупречных» граждан¹⁹.

Последнее по времени расширение числа цензов, произошло в июне 2021 г., когда пассивного избирательного права на выборах были лишены «граждане Российской Федерации, причастные к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремист-

ской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (п. 3.6 Федерального закона № 67-ФЗ²⁰). Причем впервые в истории при введении этого ценза, а по факту – специального дополнительного наказания, не был применен принцип невозможности придания обратной силы закону, закрепленный в ст. 54 Конституции РФ. В выборах теперь не могут участвовать учредители, руководители, члены коллегиального руководящего органа, участники, работники экстремистской или террористической организации или иные лица, причастные к деятельности экстремистской или террористической организации, причем в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации (для руководителей и учредителей) или за один год (для участников, работников и «иных лиц»). Очевидно, что внесение в законодательство таких ограничений имело так называемый «персональный характер» и было связано с запретом на участие в политической деятельности лиц, связанных со структурами, созданными А. Навальным, и впоследствии признанными Мосгорсудом экстремистскими организациями и ликвидированными.

К числу естественных цензов, варьируемых от уровня выборов и территории их проведения в любом государстве, можно также отнести: 1) возрастную ценз²¹; 2) ценз оседлости (он сохранен в нашем законодательстве только для кандидата на пост Президента РФ); 3) ценз гражданства и вида на жительство; 4) ценз количества избраний на ту или иную должность [16, с. 44].

В доктрине предложено рассмотреть в качестве особого ценза – досрочное прекращение полно-

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктами “а”, “а.1” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». Особое мнение судьи К.В. Арановского // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Федеральный закон от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 4 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 23. Ст. 3916.

²¹ В настоящее время в российском избирательном праве установлены следующие виды возрастных ограничений для кандидатов на высшие выборные (назначаемые) должности. Кандидат на пост Президента РФ – 35 лет; кандидата на должность премьера, зампреда, федерального министра, руководителя иного федерального органа исполнительной власти – 30 лет, на должность губернатора – 30 лет. Для избрания на депутатские должности возрастной ценз ниже: для депутата Государственной Думы – 21 год; депутата регионального парламента и главы местного самоуправления – не более 21 года; для депутата представительного органа муниципального образования ограничения пока законом не установлены, следовательно, кандидатом можно стать, достигнув возраста общей дееспособности (18 лет).

мочий губернатора [17, с. 135], а именно наличие запрета:

- отрешенному Президентом РФ от должности губернатору выдвигать свою кандидатуру на соответствующую должность (ч. 6 ст. 21 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²²);

- досрочно прекратившему полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в случае выражения ему недоверия региональным парламентом объявлять о выдвижении своей кандидатуры на досрочных выборах, за одним исключением²³ (ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ).

Количественный ценз также предусмотрен в Конституции России и ранее был установлен и в федеральном законодательстве. Так, на основании недавно вступившей в силу поправки в ч. 3. ст. 81 Конституции РФ (новая редакция этой части)²⁴ одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков (т. е. не более чем на 12 лет). До вступления в силу Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти», глава субъекта Российской Федерации не мог занимать свою должность более двух сроков подряд, согласно ч. 5 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ²⁵.

Кроме того, российским законодательством установлен и так называемый «административный»

ценз. Согласно нормам законодательства не допускается выдвижение кандидатов, которые были подвергнуты административному взысканию за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ (ст. 20.3 и 20.29). Более того, к данному цензу примыкает и своего рода ценз нарушения избирательного закона применительно к гражданам, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт распространения агитационных материалов, в которых содержалась агитация, нарушающая требования антиэкстремистского законодательства или законодательства об охране интеллектуальной собственности, либо выступления кандидата (и до приобретения им этого статуса) или распространение им материалов, нарушающих требования «антиэкстремистского» законодательства (п. 1 и 1.1. ст. 56, пп. «ж» п. 7 и пп. «ж» п. 8 ст. 76 Закона № 67-ФЗ).

Каково наше отношение к системе избирательных цензов, установленных в избирательном законодательстве нашей страны? Сформулируем несколько кратких тезисов.

Первое. Конституционность установления все большего числа цензов федеральным законодателем представляется неочевидной, несмотря на несколько аналогичных решений Конституционного Суда РФ. Следует отметить, что Суд в Определении от 1 июня 2010 г. № 757-О-О²⁶, от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О²⁷, Постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П²⁸ выражает четкую правовую позицию допустимости введения цензов в таком источнике как фе-

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

²³ Речь идет о случае, когда действующий глава субъекта подает в отставку по собственному желанию (при условии, что он как минимум один год исполнял обязанности высшего должностного лица субъекта), и с согласия Президента РФ он может снова выдвинуть свою кандидатуру на этих выборах.

²⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 757-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению

жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта “г” пункта 3.2 статьи 4 и подпункта “ж” пункта 7 статьи 76 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О «По жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова,

деральный закон, с учетом основных принципов и норм международного права при соблюдении... баланса конституционно защищаемых ценностей. Но, как раз, нахождение искомого баланса в случае установления законодателем все большего числа цензов, руководствуясь прежде всего политическими, а не правовыми критериями, оказывается в реальности невозможным.

Второе. По факту цензы, устанавливаемые федеральным законодателем, лишают пассивного избирательного права несколько миллионов россиян (из расчета, что за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, и преступлений средней тяжести²⁹ каждый год получают обвинительные приговоры в России около 280–300 тыс. чел.³⁰), что не соответствует ни целям вводимых федеральным законодателем ограничений прав и свобод, а также базовым принципам возможных ограничений прав граждан, установленным в десятках решений как Конституционного Суда России, так и ЕСПЧ³¹ (соразмерности, пропорциональности, необходимости в демократическом обществе, наличия правомерной цели и достаточных причин)³².

Третье. Лишение права баллотироваться на выборные должности лиц, совершивших административные проступки или нарушения законодательства о выборах также явно чрезмерно и избыточно в демократическом обществе. Как известно, административные проступки не имеют той общественной опасности, какой обладают преступления, и поэтому лишение права избираться лицам, совершившим проступки, фактически уравнивает их деяния с преступлениями.

А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 43. Ст. 5622.

²⁹ На практике это означает, что граждане, осужденные за совершение тяжкого преступления, вначале лишаются активного и пассивного права на срок лишения свободы (от 5 до 10 лет), затем аннулируется пассивное право на срок судимости (8 лет), а затем еще на 10 лет – т. е. в сумме это срок составит от 23 до 28 лет. Осужденные за особо тяжкие преступления получают «поражение» в избирательном праве на срок от 35 до 50 лет (от 10 до 25 лет лишения свободы + 10 лет судимости + 15 лет дополнительного ограничения), что практически можно назвать пожизненным. Нужно учесть, что с 2020 г. количество «лишенцев» вырастает еще 100–120 тыс. чел., так как лица, осужденные по 55 статьям УК РФ, также утратили пассивное избирательное право.

³⁰ Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2017–2019 гг. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2020).

³¹ Следует отметить, что Россия после 26 лет членства перестала быть членом Совета Европы с 16 марта по реше-

Четвертое. Российский законодатель посчитал справедливым для установления для утраты пассивного избирательного права привлечение к уголовной ответственности за некоторые «специфические составы». Лишение пассивного избирательного права распространено на лиц, осужденных за преступления так называемой экстремистской направленности. Причем, законодатель, используя для обозначения совершенных преступлений формулировку, не соответствующую требованиям уголовного законодательства, ведь Особенная часть УК РФ не предусматривает даже наличия отдельной главы. Иными словами, уголовный закон аккумулирует большой перечень оснований административной дискреции, когда речь идет о категориях лиц, подпадающих под «лишение» пассивного избирательного права.

Пятое. Еще более несправедливым видится существование цензов двойного гражданства и вида на жительство. Так, например, по состоянию на 2015 г. ФМС РФ (ныне ГУ по вопросам миграции МВД РФ) сообщало, что приблизительно 5 млн граждан России имеют иностранное гражданство или вид на жительство³³, и в том же году около 1 млн граждан России подали соответствующие уведомления в МВД³⁴. Иными словами, от 2 до 4 % российских граждан (по самым скромным оценкам) можно назвать «пораженными» в политических правах. Полагаем, что такого рода «цензы» противоречат принципу равенства прав граждан перед законом и судом (ст. 19) и невозможности умаления прав в зависимости от наличия иностранного гражданства (ч. 2 ст. 62 Конституции).

нию ПАСЕ. После выхода из Совета Европы российские власти также денонсируют Европейскую конвенцию по правам человека. При этом граждане РФ не смогут подавать жалобы в ЕСПЧ на нарушение Европейской конвенции с 16 сентября 2022 г.

³² См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 г. по делу Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии. П. 52 // *Европейский Суд по правам человека. Избранные решения*. М.: Норма, 2000. Т. 1. С. 532–540.

³³ После 2015 г. МВД России уже не публиковало статистики по лицам, имеющим гражданство или вид на жительство в иностранных государствах. См.: Солопов М., Химшиашвили П. Более 5 млн россиян должны уведомить о втором гражданстве до конца года // РБК. 2 июня 2015. URL: <https://www.rbc.ru/society/02/06/2015/556dc5c89a79472805721461> (дата обращения: 16.07.2020).

³⁴ За неуведомление о втором гражданстве оштрафованы 60 тыс. россиян // РБК. 23 апр. 2015. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/553904b19a7947af1c702d16> (дата обращения: 27.10.2020).

Шестое. Лишение избирательных прав тысяч, а возможно и десятков тысяч граждан, в нарушение принципа запрета придания обратной силы закону (ст. 54 Конституции), причем в ситуации, когда закон содержат неопределенные и противоречивые формулировки, даже за «поддержку высказываний в сети Интернет (до признания организаций экстремистскими) не соответствует как требованиям Конституции РФ (ст. 17, 18, 19, 32, 54), так и принципам избирательного права (всеобщности, равного избирательного права и свободы выборов).

5. Ограничения избирательного права: избыточность избирательных барьеров

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает несколько специальных ограничительных условий, которые устраняют возможность пользования пассивным избирательным правом, применительно к конкретным выборам или имеющим отношение к отдельным кандидатам. Указанные условия обычно связаны с видом выборов или с необходимостью ограничения допуска к выборам кандидатов, чьи действия привели к назначению соответствующих выборов или уже замещающему мандат депутата, либо возможность выдвижения сразу по нескольким округам.

Так, к этим ограничительным мерам (или барьерам «вхождения») можно отнести: 1) запрет на регистрацию кандидата на неосновных (дополнительных) выборах в связи с замещением мандата в том самом законодательном (представительном) органе власти; 2) запрет на регистрацию кандидатом в связи со способом и субъектом выдвижения (запрет выдвижения по нескольким одномандатным округам; запрет кандидату выдвигаться от нескольких субъектов выдвижения на одних и тех же выборах); 3) требование о поддержке избирателями путем сбора подписей (ст. 34, 37 Закона № 67-ФЗ), 4) условие о предоставлении сведений, выходящих за рамки подтверждения и (или) опровержения избирательных цензов (в частности, сведения об образовании (пп. «б» п. 2 ст. 33 Закона № 67-ФЗ), сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера (п. 3, 3.1 ст. 33 Закона № 67-ФЗ), сведения о когда-либо имеющейся судимости (п. 2.1 ст. 32 Закона № 67-ФЗ); 5) условие о невозможности иметь

счета (вклады) в иностранных банках, отчуждать иностранные финансовые инструменты (п. 3.3 ст. 33 Закона № 67-ФЗ); 6) «муниципальный» фильтр при выдвижении на должность главы субъекта Российской Федерации (п. 6–11 ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ³⁵).

Отдельно хотели бы остановиться на двух наиболее проблемных ограничениях пассивного избирательного права, а именно: на подписном фильтре и муниципальном фильтре.

Подписной фильтр. Как показали выборы депутатов Мосгордумы, прошедшие в сентябре 2019 г., именно этот барьер позволил недопустить до выборов почти всех оппозиционных кандидатов, выдвинутых так называемой несистемной оппозицией. Причем этот так называемый фильтр является явно избыточным даже если взять просто цифру сбора необходимых для регистрации подписей – в России он составляет 3 % от числа зарегистрированных избирателей (на федеральных и региональных выборах). А в почти половине стран Европы (21 государство) этого фильтра вообще не существует на любых выборах.

Причем дополнительно в рамках действия данного фильтра законодатель умышленно допускает потенциальную возможность фальсификации результатов проверки подписей со стороны избирательных комиссий. Так, уже в 2005 г. поправками в Федеральный закон № 67-ФЗ в два с половиной раза был понижен так называемый процент «бракованных» (недействительных и недостоверных) подписей, выявленных комиссией в рамках проверки сданных кандидатом подписных листов (с 25 до 10 %). И в то же время с 10 до 25 % был поднят предельный процент подписей, которые можно сдать кандидату сверх достаточного для регистрации количества³⁶. Но в 2020 г. в очередной раз правила сбора подписей были еще более ужесточены: количество недействительных и недостоверных подписей, необходимых для отказа кандидату в регистрации было сокращено с 10 до 5 %. А в числе особых требований, адресованных кандидату, появилось правило собственноручного проставления избирателем своей фамилии, имени и отчества в подписном листе, дополнительно к ранее вносимой подписи и дате ее проставления.

³⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

³⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

Процедура проверки достоверности собранных подписей в странах Европы осуществляется только членами избирательных комиссий и по базам данных государственных органов, без привлечения «почерковедов» из ЭКЦ МВД. Более того, даже при выявлении «пороков сбора» – недостоверных или недействительных подписей – кандидатам предоставляется право в определенные сроки донести нужное количество подписей.

А в России процедура проверки подписей всегда позволяет отказать в регистрации не только негодному оппозиционному кандидату, но и вообще любому кандидату, так как собрать «безупречные подписи» фактически невозможно. Здесь налицо две причины.

Во-первых, большое число формальных требований законодательства к оформлению подписного листа и казуистичность судебной практики, меняющейся от кампании к кампании³⁷.

Во-вторых, это способы проверки, позволяющие на любом из этапов признать подписи недостоверными (редкое обновление государственных баз данных, несоответствие данных в базе паспортным данным избирателей, отсутствие методик криминалистических проверок подписей и т. д.).

Какова рода аргументация обычно предъявляется обществу при обосновании необходимости сохранения подписного барьера (фильтра)? **Первый тезис:** если никак не фильтровать предварительно кандидатов, то их будет слишком много. Но ведь если в стране демократический режим (ст. 1 Конституции РФ), то именно сами граждане и должны разобраться и сделать выбор в пользу кандидата. Не стоит бояться «длинных» бюллетеней – в современном информационном обществе любой гражданин может получить информацию о любой партии или кандидате.

Второй тезис: фильтры нужны для отсева популистов, демагогов, и иных маргиналов от политики. Но простите, если граждане согласны голосовать за этих «популистов» – нельзя лишать их права выбора. В конце концов, по окончании «мандата» на избрание граждане просто избирают нового кандидата, если их не устроил этот «популист».

Наши предложения просты: либо полностью отказаться от института сбора подписей на выборах, вернув избирательный залог или же упростить требования к сбору подписей и радикально сократив их количество (например, с 3 до 0,1–0,3 % и не от числа зарегистрированных избирателей, а от числа пришедших на последние выборы избирателей), при выявлении недействительных или недостоверных подписей – возможность их замены в срок до 3 суток; отказ от проведения проверки подписей «криминалистами», работающими в органах внутренних дел, ликвидация ограничения в 50 % допустимого количества подписей, собранных с использованием информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг» (Госуслуги).

Муниципальный фильтр. Это изобретение российского законодателя образца 2012 г., после возвращения института выборности российских губернаторов, позволяет российской политической элите контролировать допуск к выборам губернаторов только «лояльных» кандидатов. Причем с точки зрения теории избирательного права налицо изъятие именно «ядра» пассивного права, так как одна партия контролирует более 70 % депутатских мандатов по всей стране в муниципальных образованиях и подпись разрешено ставить только за одного кандидата, то и допуск к выборам губернатора субъекта зависит от прихоти функционеров одной партии.

Суть этого фильтра заключается в следующем. Гражданин, желающий зарегистрироваться кандидатом в губернаторы, должен представить в избирательную комиссию субъекта для проверки (и это помимо подписей граждан, если кандидат не выдвигается так называемыми парламентскими партиями) подписи от 5 до 10 % муниципальных депутатов и глав администраций. Причем подписи должны быть собраны в 3/4 муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом каждая подпись должна быть удостоверена нотариально, а депутат может поставить свою подпись только за одного претендента.

При этом в странах Европейского союза для выдвижения в качестве кандидата на посты главы региона (например, в Великобритании, Дании, Франции)

³⁷ Как показывает анализ обращений в суд по мотивам отказа в регистрации кандидатов, наиболее частыми причинами отказа в регистрации со стороны избиркомов выступают: исправления или помарки в подписных листах, помещение подписи вне поля в соответствующей таблице, ошибки при заверении подписного листа, несоответствие

адреса проживания подписанта данным, содержащимся в паспортных базах МВД. Причем все эти якобы «основания» для отказа в регистрации кандидатов безусловно вызывают сомнения с точки зрения соответствия данной нормы базовым правовым принципам правовой определенности, справедливости и соразмерности.

для регистрации кандидатом на выборах достаточно подать лишь личное заявление. Лишь в некоторых странах требуется поддержка выдвижения сбором сравнительно небольшого числа подписей обычных избирателей (от 3 до 500 подписей). Аналогичный российскому муниципальный фильтр действует только во Франции³⁸. Но надо уточнить, что в этой стране муниципальный фильтр работает только на выборах президента Франции, и там депутаты имеют право поддержать нескольких кандидатов. Авторы же российского муниципального фильтра утверждают, что эта мера является эффективным барьером для отсева некомпетентных управленцев, стремящихся попасть на пост губернатора³⁹.

Более того, как известно, любая дискриминация проявляется прежде всего в деталях. Так, на практике уже были случаи, когда депутаты муниципальных советов подвергались угрозам и давлению с целью поставить подписи за конкретных кандидатов (такой случай был в г. Санкт-Петербурге, когда именно подобным образом муниципальный фильтр не был преодолен популярным кандидатом О. Дмитриевой⁴⁰). Кроме того, активно применяется и механизм «задвоения» подписей, когда от муниципальных депутатов требуют поставить подписи за провластного кандидата, а потом уговаривают поста-

вить подписи и за «оппозиционного» кандидата, зная, что впоследствии «вторые» подписи избирательная комиссия признает недействительными⁴¹.

В российской науке имеются и «активные» сторонники введения муниципального фильтра. Так, А. и Н. Джагарян отмечают, что конструкция фильтра позволяет добиться некоего минимального уровня доверия со стороны населения и тем самым как-бы свидетельствовать о наличии реальных шансов на успех на выборах [18, с. 148]. Но такой аргумент явно некорректен: доверие к кандидату уже имеет место и подтверждено итогами сбора подписей населения в рамках выдвижения или же гарантировано тем, что он является представителем партии, имеющей свою фракцию в Государственной Думе или законодательном органе субъекта. Зачем же еще дополнительное «доверие»?

Второй аргумент, который авторы приводят, является копией аргумента, использованного Конституционным Судом, а именно: муниципальный фильтр нужен для признания способности кандидата в случае выигрыша на выборах решать задачи, относящиеся к полномочиям губернатора субъекта, обеспечивая некое «комплексное социально-экономическое развитие региона»⁴². Этот тезис также следует назвать явно негодным по одной причине. Депутаты муниципаль-

³⁸ Во Франции муниципальный фильтр введен на выборах Президента в 1965 г. Вначале кандидату нужно было собрать подписи всего 100 муниципальных депутатов, сенаторов, префектов или мэров, но в 1976 г. было введено дополнительное требование о повышении количества требуемых подписей до 500. Следует отметить, что общее число лиц, обладающих правом ставить подписи в поддержку выдвижения кандидата в президенты – более 47 тыс. чел. Причем подписи нужно собирать в более чем 30 департаментах (а всего их 101). Кандидат может собрать не более 50 подписей от одного департамента.

³⁹ Считается, что идея о внедрении в российское законодательство «муниципального фильтра» была предложена главой г. Самары Д.И. Азаровым в 2012 г. Он разъяснял, чтобы на этапе сдачи документов на регистрацию произвести отсев якобы «непригодных» для данной должности кандидатов, нужно использовать как «экспертов» муниципальных парламентариев, которые ранее прошли через механизм выборов и которые уже получили поддержку населения. См.: Азаров Д. Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 2012. № 068 (5553). 10 апр.

⁴⁰ На выборах губернатора Санкт-Петербурга в 2014 г., по мнению ряда СМИ, губернатор Г.С. Полтавченко отдал указание членам своей администрации собрать более 70 % подписей всех муниципальных депутатов, тем самым за-

блокировав сбор подписей за «негодных» ему конкурентов. Кроме того, со стороны чиновников администрации города было оказано административное давление на муниципальных депутатов для принуждения их ставить подписи за «нужного» кандидата. См.: Оксана Дмитриева. Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге. URL: <http://www.dmitrieva.org> (дата обращения: 02.11.2020).

⁴¹ При этом через фильтр зачастую удается «пробиться» выдвиженцам малых партий, имеющих гораздо меньше муниципальных депутатов, чем парламентская оппозиция, судя по всему, при действенной поддержке губернатора и его администрации. Так, в 2020 г. кандидаты Коммунистической партии социальной справедливости (КПСС) как-то смогли собрать подписи в пяти регионах, а кандидаты от малоизвестной «Российской партии пенсионеров за справедливость» – в четырех.

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

ных советов в нашей стране на 90 % – это непрофессиональные парламентарии, которые львиную долю времени работают не в муниципальном представительном органе. И в этом смысле вообще непонятно о какой-то «реальной способности решать социально-экономические задачи» они могут компетентно заявлять, будучи депутатами муниципального собрания сельсовета или поселка?

К третьему аргументу, приведенному А. и Н. Джарян, также стоит отнестись сугубо критически. Они отмечают, что в силу некоего конституционного полиморфизма демократии в нашей стране, и вследствие этого, существования множества способов формирования публичной власти, якобы соотношение таких форм как непосредственная и представительная демократия может видоизменяться в зависимости от уровня общественно-государственного развития. Более того, по их мнению, всегда появляются угрозы неким «жизненно важным конституционным ценностям» [18, с. 146]. Вся эта громоздкая конструкция в переводе с запутанного квазиюридического «языка» сводится к весьма простому тезису: государству (а точнее людям, находящимся у власти) потребовалось в силу неких «угроз» конституционным ценностям ограничить прямое народовластие. Причем непонятны как существо этих угроз, так и применение механизма, позволяющего власти не допустить до выборов губернатора любого независимого кандидата.

Именно поэтому муниципальный фильтр и рассматривается нами как явно непропорциональное ограничение конституционных прав граждан России, когда право участия граждан в качестве кандидатов на выборах поставлена в зависимость не от реальной поддержки избирателей, а от поддержки ранее избранных депутатов [19, с. 37], и в результате возникает абсурдная ситуация «тройной проверки воли народа – через сбор подписей населения, депутатов и собственно через выборы [20, с. 94].

6. Заключение

Следует констатировать, что установление большого числа избирательных цензов в российском избирательном законодательстве, а равно и дополнительных ограничений избирательного права при-

водит к исключению участия в реализации конституционного принципа народовластия миллионы российских граждан.

Список конституционных цензов, установленных в ст. 32 Конституции, представляется наиболее справедливым и юридически корректно определенным, чем постоянное введение все новых цензов и ограничений пассивного избирательного права российским законодателем.

В целях преодоления существующей несогласованности в системе правового регулирования представляется необходимым указанные в избирательном законодательстве цензы пассивного права отменить (исключая, конечно, конституционные цензы), вместе с тем в рамках уголовного преследования (1) ввести возможность назначения дополнительного наказания в виде лишения на определенный срок права избирать в органы власти (активное избирательное право), (2) уточнить существующую уголовную санкцию в виде лишения права занимать определенную должность и заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ), указав на возможность и особенности лишения на определенный срок пассивного избирательного права, при этом без сохранения последствий наказания после погашения судимости, а также (3) предусмотреть конкретные составы преступлений, применительно к которым возможно назначение наказаний, связанных с лишением на определенный срок субъективного избирательного права.

Правовое регулирование в нашей стране таких ограничений избирательного права как подписной барьер и муниципальный фильтр должно подвергнуться радикальным изменениям. И если сохранение подписного барьера в ближайшей перспективе еще представляется возможным при условии существенного сокращения как количества собираемых подписей, так и упрощения процедуры их сбора, то «муниципальный фильтр» должен быть безусловно отменен в самое ближайшее время, так как почти не существует возможностей исключения административного воздействия на депутатов муниципальных советов с целью их принуждения к голосованию за «нужных» федеральным и региональным властям кандидатов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукьянова Е. А. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти / Е. А. Лукьянова, Е. Н. Порошин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 3. – С. 29–37.
2. Игнатенко В. В. Словарь-справочник по избирательному праву / В. В. Игнатенко, А. В. Штурнев ; Избират. комис. Иркут. обл. ; Иркут. гос. экон. акад. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – 400 с.

3. Дмитриев Ю. А. Избирательное право : учеб. / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. – М. : Юстицинформ, 2008. 312 с.
4. Добрынин Н. М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого: современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2012. – 605 с.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун [и др.]. – 4-е изд. – М. : Норма, 2005. – 896 с.
6. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права : моногр. / С. Д. Князев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 414 с.
7. Митин Г. Н. Лицо другой национальности: дискриминационный ценз на выборах Президиума Боснии и Герцеговины / Г. Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 73–76.
8. Белоновский В. Н. Цензовые ограничения в избирательном праве по Конституции СССР 1936 года / В. Н. Белоновский // Юриспруденция. – 2007. – № 10. – С. 161–184.
9. Стародубцева И. А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 25–28.
10. Борисов И. Б. Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров. – М. : РОИИП, 2015. – 336 с.
11. Moeller J. Removal of the property qualification for voting in the united states: strategy and suffrage / J. Moeller, R. F. King. – Oxford, 2019. – 142 p.
12. Саламатова М. С. Цензы в российской и европейской избирательной практике первой четверти XX века / М. С. Саламатова // Избирательное право. – 2016. – № 2. – С. 24–25.
13. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. – М., 2003. – 208 с.
14. Catchuela L. C. Qualification Standards of National Election Candidates in the Executive Department (Inputs to New Electoral Reforms) / L. C. Catchuela, A. B. V. Santiago // Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR). – 2017. – Vol. 3, iss. 6. – P. 531–536.
15. Николаев С. Г. Ограничение пассивного избирательного права в законодательстве Российской Федерации: некоторые дискуссионные вопросы / С.Г. Николаев // Вопросы российского и международного права. – 2019. – Т. 9, № 7А. – С. 72–81.
16. Кротова К. О. Выдвижение кандидатов в контексте реализации пассивного избирательного права / К. О. Кротова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 5. – С. 43–48.
17. Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина / В. А. Лебедев // Lex russica. – 2017. – № 1. – С. 130–140.
18. Джагарян А. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П / А. Джагарян, Н. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 140–156.
19. Постников А. В. О конституционно-правовом методе регулирования / А. В. Постников // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 32–38.
20. Вискулова В. В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика / В. В. Вискулова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 6 (91). – С. 87–95.

REFERENCES

1. Luk'yanova E.A., Poroshin E.N. The classification of amendments in electoral law as an indicator of authority's goals and objectives. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2019, no. 3, pp. 29–37. (In Russ.).
2. Ignatenko V.V., Shturnev A.V. *Dictionary-directory for electoral law*. Irkutsk, Irkutsk State Economics Academy Publ., 1999. 400 p. (In Russ.).
3. Dmitriev Y.A., Israelyan V.B. *Electoral law*, Textbook for universities. Moscow, Yustitsinform Publ., 2008. 312 p. (In Russ.).

4. Dobrynin N.M. *The Universal encyclopedic dictionary for everyone: Modern version of contemporary history of a state*. Novosibirsk, Nauka Publ., 2012. 605 p. (In Russ.).
5. *Constitutional (state law) of foreign states. General part*, Textbook for universities. Moscow, Norma Publ., 2005. 896 p. (In Russ.).
6. Knyazev S.D. *Essays on theory of Russian electoral law*, Monograph. Vladivostok, Far Eastern federal university Publ., 1999. 414 p. (In Russ.).
7. Mitin G.N. Person of another nationality: discrimination census at Presidential elections in Bosnia and Herzegovina. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 9, pp. 73–76 (In Russ.).
8. Belonovskii V.N. Qualifications in Electoral law according to the Constitution of the USSR 1936. *Yurisprudentsiya = Jurisprudence*, 2007, no. 10, pp.161-184. (In Russ.).
9. Starodubtseva I.A. Constitutional limitations of passive electoral law in Russia and in foreign states. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 4, pp. 25–28. (In Russ.).
10. Borisov I.B., Golovin A.G., Ignatov A.V., Komissarov Yu.Yu. *Elections in the world: electoral qualifications*. Moscow, Russian public institute of electoral law Publ., 2015. 336 p. (In Russ.).
11. Moeller J., King R.F. *Removal of the property qualification for voting in the united states: strategy and suffrage*. Oxford, 2019. 142 p.
12. Salamatova M.S. Qualifications in Russian and European electoral practice in the first quarter of the XX century. *Izbitatel'noe pravo*, 2016, no. 2, pp. 24–25. (In Russ.).
13. *Comparative Electoral law*, textbook. Moscow, Norma Publ., 2003. 208 p. (In Russ.).
14. Catchuela L.C., Santiago A.B.B. Qualification Standards of National Election Candidates in the Executive Department (Inputs to New Electoral Reforms). *Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR)*, 2017, vol. 3, iss. 6, pp. 531–536.
15. Nikolaev S.G. Limitation of passive suffrage in the legislation of the Russian federation: some controversial issues. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2019, vol. 9, no. 7A, pp. 72–81 (In Russ.).
16. Krotova K.O. Nomination of candidates in context of execution of right to be elected. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2017, no. 5, pp. 43–48 (In Russ.).
17. Lebedev V.A. Constitutional Basis for the Restriction of Human and Civil Rights and Freedoms. *Lex russica*, 2017, no. 1, pp. 130–140. DOI:10.17803/1729-5920.2017.122.1.130-139. (In Russ.).
18. Dzhagaryan A., Dzhagaryan N. New order of deputazing the position of the Head of the subject of the Russian federation as a combination of direct and representative principle a commentary to the judgment of the Constitutional Court of Russia December 2012 N 32-P. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2013, no. 2 (93), pp. 140–156. (In Russ.).
19. Postnikov A.V. On Constitutional Legal Method of Regulation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2012, no. 12, pp. 32–38. (In Russ.).
20. Viskulova V. V. Preliminary experience of implementing the new system of gubernatorial elections in five Russian regions: problems and defects from the point of view of a law enforcement representative. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 6 (91), pp. 87–95. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кондрашев Андрей Александрович – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирский федеральный университет 660041, Россия, г. Красноярск, Свободный пр., 79
E-mail: legis75@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8943-3563
ResearcherID: AGZ-4070-2022
SPIN-код РИНЦ: 2469-3305; AuthorID: 682957

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Andrey A. Kondrashev – Doctor of Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law School Siberian Federal University
79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: legis75@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8943-3563
ResearcherID: AGZ-4070-2022
RSCI SPIN-code: 2469-3305; AuthorID: 682957

Сидорова Надежда Александровна – старший преподаватель кафедры иностранных языков для гуманитарных направлений
Сибирский федеральный университет
660041, Россия, г. Красноярск, Свободный пр., 79
E-mail: fransis2008@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9215-6691
РИНЦ AuthorID: 683276

Nadezhda A. Sidorova – Senior Lecturer, Department of Foreign Languages for Humanities
Siberian Federal University
79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: fransis2008@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9215-6691
RSCI AuthorID: 683276

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кондрашев А.А. Избирательные цензы и ограничения пассивного избирательного права на выборах в России / А.А. Кондрашев, Н.А. Сидорова // *Правоприменение*. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 59–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kondrashev A.A., Sidorova N.A. Electoral qualifications and restrictions on passive suffrage in elections in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 59–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74. (In Russ.).