

УДК 342.8

ББК 67.400.8

DOI 10.22394/1682-2358-2017-5-60-67

I.S. Alekhina, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Legal Studies Department, North-West Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 3rd Class State Counsellor of Saint-Petersburg

SUSTAINABILITY OF SUBJECTIVE RIGHTS IN THE ELECTORAL LAW

The evolution of legislative clearance of the active and passive electoral rights is studied. It is noted that in recent years the terms of subjective electoral rights have been repeatedly changed. It is concluded that active electoral right is more sustainable as there have only been a few clarifications.

Key words and word-combinations: subjective electoral rights, evolution of law, principles of electoral law, restrictions on voting rights.

И.С. Алёхина, кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: i.s.alekhina@yandex.ru)

УСТОЙЧИВОСТЬ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Аннотация. Исследуется эволюция законодательного оформления активного и пассивного избирательного права. Отмечается, что условия предоставления субъективных избирательных прав за последние годы неоднократно претерпевали изменения. Делаются выводы о большей устойчивости активного избирательного права, в отношении которого было лишь несколько уточнений.

Ключевые слова и словосочетания: субъективное избирательное право, эволюция права, принципы избирательного права, ограничения избирательных прав.

Исследуя эволюцию изменений законодательного оформления активного и пассивного избирательного права после принятия в 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, отметим, что Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимовой анализировалось развитие избирательного законодательства в России [1, с. 7; 2; 3]; Т.А. Коломейцевой, А.А. Григорьевой исследовалась история

становления принципов избирательного права [4]; И.В. Минникес рассматривалась история становления и развития принципа обязательности выборов в российском избирательном праве и электоральной практике X — начала XX в. [5]; к вопросу стабильности норм избирательного права обращался в своей работе Е.В. Мотлохов [6]. Большинство исследователей анализируют главным образом историю становления, развития и законодательного закрепления принципов избирательного права, а также принципов организации и проведения выборов в России за последние сто лет. Не рассматривая в данной публикации соотношение понятий «изменчивость», «стабильность», «устойчивость», обратим внимание, что законодательное оформление субъективных избирательных прав за последние годы неоднократно претерпевало изменения.

В законодательном оформлении активного избирательного права можно отметить его определенную «устойчивость»: за последние 23 года существенных изменений, кроме небольшого уточнения, в отечественное законодательство в отношении предоставления гражданам Российской Федерации активного избирательного права не вносилось. Однако предпринимались попытки оспорить основания ограничения активного избирательного права в отношении лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, [7] и в 2016 г. данная норма стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ [8].

При более глубоком изучении законодательного оформления пассивного избирательного права в России трудно заявлять о его «устойчивости». Проанализируем «эволюцию» изменений, которые были внесены в пассивное избирательное право после принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. (в ред. от 1 июня 2017 г.) № 67-ФЗ.

В первоначальной редакции п. 1 ст. 4 указанного Закона гражданину Российской Федерации по достижении определенного возраста предоставлялось право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В дальнейшем законодатель уточнил терминологию и установил, что пассивное избирательное право предоставляется для избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом [9; 10].

В 2016 г. в данный пункт были внесены поправки [11], уточняющие норму, определяющую достижение возраста предоставления избирательного права: «гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет...», а также возраста, по достижении которого гражданин может принять участие в действиях по подготовке и проведению референдума. До принятия этой нормы, когда в законе было написано, что «гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избран...», в научной литературе неоднократно поднимался вопрос: «Что означает понятие “избран”? Когда наступает возможность принимать участие в избирательных действиях? Если 18 лет наступает ко

дню голосования или по достижении 18 лет к моменту совершения этих действий? Например, начать собирать подписи с того дня, когда наступило совершеннолетие? Можно ли выдвинуть кандидатуру на выборах лицу, которому 18 лет исполнится после окончания периода выдвижения и регистрации, то есть ко дню голосования? Или понятие «избирать» относится только к процедуре голосования и выражается в получении бюллетеня и выражении своего мнения путем голосования?». Практика проведения будущих избирательных кампаний покажет, останется ли данный вопрос открытым или уйдет в прошлое. Отметим, что в отношении наступления пассивного избирательного права также были приняты уточнения: кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта РФ может быть выдвинут гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 30 лет [10].

С принятием этой нормы, в совокупности с п. 28 ст. 2 рассматриваемого Федерального закона, в котором зафиксировано, что «избирательные права граждан — конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации... иными... законами», можно ли говорить о прекращении дискуссии о предоставлении права принимать участие в выдвижении кандидатов лицам, которым в период выдвижения еще нет 18 лет и которые достигнут 18 лет на день голосования? Отметим, что в п. 6 ст. 48 указанного Закона установлено, что «запрещается привлекать к предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах», а в 2016 г. уточнено, что граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не только не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, «но и осуществлять другие избирательные действия». Дополнения в п. 3 ст. 4 были внесены в 2016 г. [11].

Неизменным остается правовое регулирование принципа всеобщего избирательного права в части предоставления гражданину Российской Федерации права избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Значительные изменения в законодательство вносились в отношении пассивного избирательного права, ограничивающие права желающих быть избранными. Так, новеллой 2006 г. было ограничено право быть избранными в отношении граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иност-

ранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации [12]. В настоящее время действуют международные договоры с четырьмя странами: Республикой Беларусь, Республикой Туркменистан, Киргизской Республикой и Республикой Таджикистан.

В 2006 г., ограничения пассивного избирательного права были законодательно установлены и в отношении отдельных категорий граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления [13]. В 2012 г. редакция данного пункта была изменена на следующую формулировку: «...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». В 2013 г. постановлением Конституционного Суда РФ положения данного пункта были признаны не соответствующими Конституции РФ, а федеральному законодательству было предписано внести изменения в «подпункт “а” пункта 3.2 статьи 4» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» с учетом правовых позиций, выраженных в постановлении Конституционного Суда РФ. В 2014 г. [14] текст был «возвращен» к редакции 2006 г. [15].

В 2014 г. введены ограничения пассивного избирательного права в отношении следующих категорий лиц:

— осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления (при этом на данных лиц не распространяются лишение права баллотироваться в течение определенного периода времени) [15];

— подвергнутых административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 [13] (пропаганда либо публичное демонстрирование, изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами);

— подвергнутых административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.29 [16] (производство и распространение экстремистских материалов) КоАП РФ, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Ограничения были установлены в отношении таких участников избирательных правоотношений, как гражданин, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт, свидетельствующий о том, что указанный субъект избирательных правоотношений в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в СМИ или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая Интернет) призывал к совершению определенных деяний:

экстремистской деятельности либо иным способом побуждал к подобным деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм;

совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

При этом должно соблюдаться условие, что указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

В 2014 г. были приняты нормы, устанавливающие ограничения пассивного избирательного права некоторых категорий граждан Российской Федерации. Так, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений лишаются права баллотироваться на выборах в течение 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а особо тяжких преступлений — в течение 15 лет [15]. Если срок действия указанных ограничений пассивного избирательного права истекает в период избирательной кампании до дня голосования на выборах, гражданин, пассивное избирательное право которого было ограничено, вправе в установленном законом порядке быть выдвинутым кандидатом на этих выборах [15]. Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие указанных ограничений пассивного избирательного права прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона [15]. Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, указанные ограничения действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости [15].

В связи с отменой прямых выборов глав субъектов РФ менялась и формулировка п. 8 ст. 4 в части отмены в 2004 и возвращении в 2012 г. возрастного ценза (достижения 30 лет) при избрании глав субъектов Российской Федерации. По сути, установленный 30-летний ценз для глав субъектов Российской Федерации не менялся, но эта норма была «перенесена» из Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [17], где был установлен порядок наделения полномочиями главы субъекта законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Кроме перечисленного, были уточнены формулировки норм, связанных со статусом депутата, работающего на постоянной основе, а также выборного должностного лица, касающиеся установленных законом ограничений финансирования преподавательской, научной и иной творческой деятельности исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства [18].

Таким образом, можно сделать вывод, что условия предоставления субъективного избирательного права за последние годы неоднократно претерпевали изменения. В эволюции законодательного оформления активного избирательного права можно отметить несколько важных уточнений. В одном указывалось, что гражданин обладает избирательным правом при достижении 18-летнего возраста на день голосования; в другом конкретизировалось, что отдельные категории граждан Российской Федерации (недееспособные и лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда) не имеют права участвовать в избирательных действиях.

В части законодательного оформления пассивного избирательного права законодателем неоднократно принимались уточнения и изменения, касающиеся уточнения возраста, по достижении которого гражданин мог принять участие в избирательных действиях с целью реализовать свое пассивное избирательное право; ограничения пассивного избирательного права, в отношении граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, а также вид на жительство в иностранном государстве, равно как и проживание в иностранном государстве. Были приняты изменения, лишавшие пассивного избирательного права осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления (первоначально предложенная законодателем формулировка лишала права принять участие в выборах граждан, осужденных 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). В дальнейшем на основании правовой позиции Консти-

туционного Суда РФ были установлены сроки ограничения пассивного избирательного права в отношении указанной категорий граждан Российской Федерации: осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений лишаются права баллотироваться на выборах в течение 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а особо тяжких преступлений — в течение 15 лет. Были также введены ограничения пассивного избирательного права в отношении осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, а также в отношении лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение административного правонарушения.

Таким образом, активное избирательное право можно назвать более стабильным, так как в его отношении было оформлено лишь несколько уточнений; законодательное же оформление пассивного избирательного права неоднократно подвергалось уточнениям и изменениям, поэтому его сложно определять как «устойчивое».

Библиографический список

1. *Худненко Л.А., Тхабисимова Л.А.* Развитие избирательного законодательства в России с 1993 по 2014 годы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1.
2. *Худненко Л.А.* Развитие законодательства о пассивном избирательном праве в России в период с 1937 по 1988 г. // История государства и права. 2015. № 10. С. 44–47.
3. *Худненко Л.А.* Развитие избирательного законодательства России в период с 1905 по 1917 г. // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 70–76.
4. *Коломейцева Т.А., Григорьева А.А.* История становления принципов избирательного права // Евразийский союз ученых. 2016. № 4–4 (25). С. 83–85.
5. *Минникес И.В.* Принцип обязательности выборов: историко-правовой анализ // Пролог: журнал о праве. 2013. № 1 (1). С. 6–13.
6. *Мотлохов Е.В.* К вопросу о стабильности норм избирательного права Российской Федерации // Наука и образование в глобальных процессах: материалы Международной научно-практической конференции. / отв. ред. Т.С. Искужин. 2014. С. 122–125.
7. Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05): постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70539826/>
8. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 19 апр. 2016 г. № 12-П. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19042016-n/>
9. О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федер. закон от 9 нояб. 2009 г. № 250-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93465/
10. 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 изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129119/

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194895/

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей: Федер. закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61756/

13. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 5 дек. 2006 г. № 225-ФЗ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64321/

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 февр. 2014 г. № 19-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159348/

15. 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, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова: постановление Конституционного Суда РФ от 10 окт. 2013 г. № 20-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153235/

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52146/

17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

18. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54573/