

---

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

---

УДК 342.8  
ББК 67.400.8

DOI 10.22394/1682-2358-2023-1-84-90

*S.M. Evtushenko, post-graduate student of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Notary of the Association "Notarial Chamber of the Republic of Crimea"*

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF CONDITIONS, LIMITATIONS AND IMMANENT LIMITS OF PASSIVE SUFFRAGE

Various types of electoral qualifications are studied and their characteristics are analyzed. Based on the identified essential characteristics of various types of electoral qualifications, it seems necessary to differentiate the conditions, restrictions and immanent limits of passive suffrage. It is concluded that the fundamental difference between the conditions for the implementation of passive suffrage and its restrictions lies in the purpose of their establishment.

*Key words and word-combinations:* passive suffrage, subjective rights, restrictions, constitutional status, abuse of right.

*S.M. Evtushenko, аспирант кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, нотариус Ассоциации «Нотариальная палата Республики Крым» (email: Evtushenko44@mail.ru)*

## КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УСЛОВИЙ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ИММАНЕНТНЫХ ПРЕДЕЛОВ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*Аннотация.* Исследуются различные виды избирательных цензов и анализируются их характеристики. Изучаются дифференцированные условия, ограничения и имманентные пределы пассивного избирательного права. Делается вывод о том, что принципиальное отличие условий реализации пассивного избирательного права от его ограничений – цель их установления.

*Ключевые слова и словосочетания:* пассивное избирательное право, субъективные права, ограничения, конституционный статус, злоупотребление правом.

Пассивное избирательное право, в отличие от активного, сопряжено с рядом условий и ограничений для его реализации. Это связано с тем, что це-

левым назначением реализации пассивного избирательного права является избрание на выборные государственные должности наиболее достойных граждан, что обуславливает целесообразность установления для кандидатов определенных требований, которые вряд ли необходимо устанавливать применительно к каждому избирателю. Речь идет об установлении для кандидатов конституционных избирательных цензов.

Исторически под избирательным цензом понимаются имеющие общий характер обязательные условия, которым должен соответствовать каждый гражданин, претендующий на получение пассивного избирательного права.

Становление и развитие института прав человека и гражданина, наряду с совершенствованием избирательного законодательства, основанного на демократических политико-правовых ценностях, привели к изменениям как в объеме прав граждан, так и подходов к толкованию понятия избирательного ценза.

Взгляды современных ученых на сущность данной категории не отличаются единообразием. К примеру, В.И. Червонюк трактует термин «избирательный ценз» в узком понимании, как «условие, допускающее человека к пользованию теми или иными политическими правами» [1, с. 89]. Однако большинство авторов предполагают широкую трактовку избирательных цензов, относя к ним не только условия, но и ограничения пассивного избирательного права. Так, Н.М. Добрынин определяет избирательные цензы как «систему условий и ограничений, установленных для осуществления активного и пассивного избирательного права» [2, с. 176]; А.П. Забайкалов — как «закрепленные в нормативных актах условия и запреты, устанавливающие реализацию права избирать и быть избранным» [3, с. 276]; В.В. Игнатенко, выделяя в качестве функций избирательных цензов квалификационную (условия приобретения избирательного права) и правоограничительную [4, с. 11], по сути, относит к избирательным цензам условия и ограничения; Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян [5], В.В. Игнатенко и А.Е. Штурнев [6] определяют избирательные цензы исключительно через ограничения избирательных прав граждан; Н.Н. Загайнова предлагает классифицировать избирательные цензы на естественные (ценз определенного возраста, оседлости и гражданства) и искусственные (дискриминационные) [7, с. 82].

Обобщая приведенные классификации избирательных цензов, можно констатировать, что ученые исходят из широкой трактовки понятия «избирательный ценз», при этом не дифференцируя их на условия, ограничения и имманентные пределы пассивного избирательного права. Между тем, как представляется, в широком понимании, отвечающем

степени развития теории избирательного права, к избирательным цензам следует относить не только условия, но также ограничения и имманентные пределы пассивного избирательного права.

Рассмотрение ограничений пассивного избирательного права в аспекте общего института ограничений конституционных прав и свобод граждан приводит к выводу, что данные ограничения не должны нарушать конституционное равноправие граждан в политической сфере и диктоваться политическими мотивами.

Другим аспектом ограничения пассивного избирательного права является понимание ограничений в качестве изъятия из круга правомочий, составляющих содержание субъективного права. Применительно к ограничениям пассивного избирательного права в юридической науке применяются такие категории, как «неизбираемость» или «избирательная несовместимость», означающие, что определенные физические лица не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах [8].

Представляется, что ограничение пассивного избирательного права можно определить как сужение нормативного объема пассивного избирательного права, заключающееся во временном или бессрочном непредоставлении права быть избранным отдельным категориям лиц, обладающих избирательной несовместимостью.

Например, сроки ограничения пассивного избирательного права осужденного должны соотноситься со сроками судимости в рамках Уголовного кодекса РФ (ст. 78 УК РФ). Согласно постановлению Конституционного Суда РФ, бессрочное ограничение пассивного избирательного права возможно лишь для осужденных на пожизненный срок. В иных случаях такие ограничения не соответствуют Конституции РФ.

С учетом сроков погашения судимости за совершение тяжких преступлений, после освобождения из мест заключения бывший осужденный может принять участие в реализации пассивного избирательного права только через восемнадцать лет, а особо тяжких — через 25 лет. Такое положение, закрепляющее столь продолжительное действие ограничений, фактически отстраняет данную категорию граждан от реализации пассивного избирательного права [9, с. 44].

Установление сроков ограничения пассивного избирательного права для граждан, признанных судом недееспособными (как правило, бессрочное), усложнено тем, что факт признания оснований установления недееспособности на практике вызывает большие затруднения. Несовершенство определения критериев дееспособности и, соответственно, обладания рядом конституционных прав было выявлено как Конституционным Судом РФ, так и Европейским судом по правам человека.

В связи с этим вызывает недоумение пробел в избирательном законодательстве по вопросу ограничений реализации пассивного избирательного права в отношении ограниченно дееспособных граждан. Действующее законодательство устанавливает требование о досрочном прекращении полномочий выборных государственных должностных лиц не только в случае их признания судом недееспособными, но и ограниченно дееспособными. Представляется логичным расширить ценз дееспособности, предусмотрев ограничение пассивного избирательного права и для граждан, признанных судом ограниченно дееспособными.

В качестве основных признаков ограничений пассивного избирательного права можно выделить следующее:

1) ограничения имеют бессрочный, а в случаях, установленных в законодательстве, — временный характер, поскольку связаны с конкретными обстоятельствами, прекращение действия которых ведет к возвращению пассивного избирательного права;

2) ограничения распространяются на заранее неопределенный круг лиц, обладающих признаком избирательной несовместимости.

Вместе с тем, как отмечается в научной литературе, такие ограничения не должны быть дискриминирующими, зависеть от субъективного усмотрения конкретного публичного органа и умалять сущность конституционного права [10, с. 112].

По мнению С.Н. Слободчиковой, вводимое ограничение пассивного избирательного права преследует законную цель — обеспечение защиты как личного, так и публичного интереса соразмерно конституционно значимым целям; отличается правомерностью (вводится федеральным законом); его установление не является умалением пассивного избирательного права [11, с. 64].

Ограничения пассивного избирательного права необходимо отличать от условий его реализации и так называемых «имманентных пределов права». Условия реализации пассивного избирательного права — это установленные в российском законодательстве фактические обстоятельства, с которыми связана возможность осуществления пассивного избирательного права.

Условия реализации права по сути аналогичны условиям возникновения правоотношений, поскольку реализация права осуществляется через конкретные правоотношения. Принципиальное отличие условий реализации пассивного избирательного права от его ограничений — в цели их установления. Так, введение ограничения права быть избранным обусловлено необходимостью достижения предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ конституционно значимых целей, а также для защиты интересов третьих лиц.

Условия реализации права формируют его общие пределы, однако такие пределы носят «естественный» характер. Так, к условиям пассивного избирательного права относится прежде всего установленный в п. 2 ст. 32 Конституции РФ ценз гражданства. Цель его установления, как условия реализации пассивного избирательного права, ограничивающего участие в управлении государственными делами иностранных граждан и физических лиц без гражданства, очевидна, поскольку данное условие, как отмечает А.П. Забайкалов, направлено на недопущение возникновения угрозы национальной безопасности и государственному суверенитету [2, с. 277].

Другим условием получения пассивного избирательного права является возрастная ценз, по которому специальными законами о соответствующих выборах определены минимальные возрастные критерии на день голосования для кандидатов. Вряд ли найдутся аргументы против естественности установления возрастного ценза. Законодательное закрепление возраста, с которого приобретает пассивное избирательное право, зависит от существующих в психологии знаний об особенностях индивидуального развития, а также от характера полномочий, которыми будет наделен субъект пассивного избирательного права в случае избрания. Основными критериями при определении возрастного ценза является умение планировать, прогнозировать, нести ответственность за принимаемые социально значимые решения.

Сопоставляя юридическую конструкцию цензов и ограничений, В.И. Червонюк указывает на ряд характеристик, не позволяющих отождествлять их. Так, если условие имеет временный характер, и носитель пассивного избирательного права по достижении определенного возраста или при наличии желания может избавиться от него (например, получив гражданство), то ограничение пассивного избирательного права в большинстве случаев юридически и фактически неустранимо. Кроме того, ограничения всегда связаны с сужением нормативного объема пассивного избирательного права, тогда как условия не сужают поле возможностей правопользователей [12, с. 10].

Представляется, что, определяя носителя пассивного избирательного права и условия его реализации, условие в итоге обуславливает правовую определенность нормы, закрепляющей право быть избранным.

Имманентные пределы пассивного избирательного права имеют несомненное сходство и с его ограничениями, и с условиями его реализации. Общим во всех трех случаях является то, что все они устанавливают границы реализации данного права. При этом, если условия представляют собой границы надлежащего осуществления права, то

ограничения и имманентные пределы связаны с защитой прав других лиц. Именно поэтому разграничить условия (по сути, тоже своеобразные пределы) реализации принципа свободы труда и его имманентные пределы достаточно легко — надо лишь взять цель установления предела за основу.

Наиболее очевидным примером установления имманентных пределов пассивного избирательного права являются случаи пресечения злоупотребления этим правом. Так, в избирательном законодательстве содержится единственное упоминание о злоупотреблении правом применительно к агитации в средствах массовой информации. Вместе с тем в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 1.1 ст. 56) законодатель не перечисляет все возможные формы злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации, ссылаясь на указанные в п. 1 данной статьи формы, ограничиваясь расширительной фразой «и иные», оставляя таким образом перечень открытым.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие выводы. Действующее избирательное законодательство содержит различные конституционно-правовые конструкции избирательных цензов. На основе выявленных сущностных характеристик различных видов избирательных цензов представляется необходимым дифференцировать условия, ограничения и имманентные пределы пассивного избирательного права.

Условия реализации пассивного избирательного права следует понимать как установленные в Конституции РФ и нормах федеральных законов фактические обстоятельства, с которыми связана возможность осуществления пассивного избирательного права.

Ограничение пассивного избирательного права представляет собой сужение нормативного объема пассивного избирательного права, заключающееся во временном или бессрочном непредоставлении права быть избранным отдельным категориям лиц, обладающих избирательной несовместимостью.

Имманентные пределы права можно определить как предоставленная Конституцией РФ и федеральными законами субъекту пассивного избирательного права совокупность конкретных правомочий, за рамками которых субъект не может осуществлять свое право. Сходство существующих конституционно-правовых конструкций избирательных цензов заключается в том, что все они ставят границы пассивному избирательному праву.

В основе ограничения выделенных видов цензов находится цель их установления. Ограничения пассивного избирательного права и его имманентные пределы вводятся для достижения предусмотренных

ч. 3 ст. 55 Конституции РФ конституционно значимых целей, то есть в конечном счете для защиты интересов других лиц.

Условия реализации права — это тоже его пределы, однако такие пределы носят «естественный» характер. Устанавливая условия осуществления пассивного избирательного права, законодатель исходит из того, что естественным образом данное право может быть реализовано только при их наличии.

Разница между ограничениями пассивного избирательного права и его имманентными пределами заключается в том, что ограничения представляют собой допускаемые Конституцией РФ с целью защиты интересов третьих лиц изъятия из конституционного статуса человека и гражданина.

#### Библиографический список

1. *Червонюк В.И.* Конституционное право зарубежных стран: курс лекций в 10 вып. Вып.: 5: Избирательное право. М., 2017.
2. *Добрынин Н.М.* Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого: Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2012.
3. *Забайкалов А.П.* Цензы, ограничивающие пассивное избирательное право, в законодательстве Российской Федерации // Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире: материалы международной научно-практической конференции. М., 2019.
4. *Игнатенко В.В.* Избирательные цензы на выборах в Государственную Думу России: история и современность // Российское избирательное право: история и современность. 2006. № 2.
5. *Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.* Избирательное право: учебник. М., 2008.
6. *Игнатенко В.В., Штурнев А.В.* Словарь-справочник по избирательному праву. Иркутск, 1998.
7. *Загайнова Н.Н.* Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права // Известия Алтайского государственного университета. 2012. № 2-1.
8. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «Бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло [и др.]; отв. ред. С.И. Носов. М., 2014.
9. *Нудненко Л.А.* К вопросу о люстрации в законодательстве и практике ее реализации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9.
10. *Бажуков С.А.* Принцип соразмерности в конституционной практике ограничения избирательных прав // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2014. № 3.
11. *Слободчикова С.Н.* Свободные выборы: к вопросу о допустимых ограничениях пассивного избирательного права // Аграрное и земельное право. 2019. № 6 (174).
12. *Червонюк В.И.* Избирательные цензы: конституционный анализ // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 1.