

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Материалы III Всероссийской конференции
с международным участием,
посвященной 20-летию Законодательной Думы
Томской области

Издательство Томского университета

2014

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАЕМОСТИ ГРАЖДАН В СВЯЗИ С НАЛИЧИЕМ СУДИМОСТИ

В статье рассматриваются конституционно-правовые ограничения избираемости граждан на примере оснований, связанных с наличием судимости. Статья основывается на положении о праве демократического строя на защиту. Раскрываются электоральные практики применения данных ограничений.

Ключевые слова: конституция, избирательное право, воинствующая демократия, парламент, выборы, ограничения.

Конституция Российской Федерации предоставила законодательству свободу усмотрения по ограничению прав и свобод граждан и одновременно запрещает издавать законы, отменяющие и умаляющие права и свободы человека (ст. 55, ч. 2, 3).

Иначе говоря, Основной закон разрешает ограничивать и запрещает умалять избирательные права российских граждан. Поэтому необходимо разграничивать два конституционных понятия: «ограничение прав» и «умаление прав».

В конституционно-правовом смысле ограничение прав и свобод человека – это допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса личности. В качестве ограничения прав может рассматриваться изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание прав и свобод человека. В свою очередь, умаление связано с уменьшением (лишением) материального содержания прав, социальных, политических и иных благ, причитающихся личности, минимизацией гарантий конституционных прав и свобод (см.: [1. С. 191–192]). Умаление означает фактическую отмену признаваемого Конституцией права.

Конституция Российской Федерации не определяет также пределы допустимого ограничения прав человека. Поэтому ограничение прав и свобод человека должно быть соразмерным и пропорциональным конституционно-определенным целям, из-за которых оно осуществлено и, самое главное, не должно приводить к умалению (лишению) юридического содержания прав и свобод личности.

В соответствии с этим универсальным принципом Конституционный Суд России постановлением от 10 октября 2013 г. признал неконституционным «криминальный фильтр», который ввел пожизненный запрет на реализацию конституционного права быть

избранным в любые органы власти для граждан, осужденных когда-либо за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Суд пришел к выводу, что «криминальный фильтр» вне связи с какими-либо конституционно значимыми целями устанавливает пожизненное и безусловное лишение пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, и тем самым вводит дополнительную и непропорциональную содеянному ответственность.

В этой связи «криминальный фильтр» следует признать безусловным примером умаления (лишения) права быть избранными в органы публичной власти. По этой причине Конституционный Суд России признал несоответствующим Конституции РФ подпункт «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вместе с тем Конституционный Суд сформулировал, что «правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества». Поэтому федеральный законодатель вправе устанавливать повышенные, более строгие требования к репутации граждан, занимающих публичные должности в органах власти.

Это необходимо, чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-нравственных и этических качествах, а также в законности и бескорыстности их деятельности как носителей публичной власти. Для достижения этих целей можно вводить определенные ограничения пассивного избирательного права (см.: [2. Ст. 5622]).

По своему содержанию пассивное избирательное право представляет собой форму решения вопроса о свойствах лица, которому избиратели оказывают доверие. Поэтому пассивное избирательное право является незыблемым принципом демократии. В советский период отечественной государственности ограничение права быть избранным в органы власти рассматривалось как санкция в отношении отдельных групп граждан с целью их отстранения от участия в формировании и деятельности органов государственной власти (см.: [3. С. 121–122]).

Дореволюционная юридическая мысль в России и за рубежом признавала право быть избранным исключительной привилегией

сознательных граждан и предлагала наделить этим правом после принятия присяги на верность Конституции (см.: [4, 5, 6]).

В конституционно-правовой науке указывается, что Конституционный Суд России в данном решении сформулировал судебную доктрину обороноспособной демократии (см.: [7. С. 113–123]). Представляется, что такое мнение следует поддержать, а также согласиться с аргументами, подтверждающими такой вывод.

Идея обороноспособной демократии была высказана известным конституционалистом К. Лёвенштайном еще в 30-е гг. прошлого века. В своей работе о воинствующей демократии К. Лёвенштайн основное внимание уделил реальной опасности европейского фашизма в 30-е гг. XX в., но он обосновывал цель воинствующей демократии в контексте отношения к «политическому экстремизму» и криминализации власти (см.: [8. С. 49]).

В дополнение к этим мнениям известный немецкий мыслитель К. Мангейм высказал мысль о том, что демократия должна стать воинствующей, если она хочет выжить. В то же время есть различие между воинствующим диктатором и воинствующим духом демократии, способным защищать ценности, которые являются основой функционирования социального порядка (см.: [9. С. 419–420]).

Воинствующая демократия, согласно мнению А. Шайо, прежде всего, затрагивает проблему ограничения политических прав и допускает применение особых правил контроля в отношении государственных служащих (см.: [10. С. 64–70]). Анализируя интеллектуальную политическую историю Европы XX в., Я.В. Мюллер приходит к выводу, что маргинальные и криминальные группы в условиях либеральной демократии политизируются при близорукоем пренебрежении властей. Такое поведение власти является смертельным средством уничтожения демократии (см.: [11]).

В современных условиях ограничение политических прав в отношении тех, кто намеривается злоупотреблять ими, также называют управляемой демократией. В литературе специально указывается, что современные демократии характеризуются наличием существенных элементов управляемости. Подобное состояние признается серьезным шагом по пути возвращения веры в эффективность демократии (см.: [12–15]).

Конституция Российской Федерации содержит упоминание о демократии в Преамбуле и в положениях статьи 1, которые определяют Россию как демократическое государство. В Основном законе

нет другого понятия, содержание которого подвергалось бы многочисленным интерпретациям. Не вдаваясь в анализ более двухсот различных концепций демократии, следует подчеркнуть, что в Конституции речь идет о демократии как совокупности приемов и способов формирования и функционирования органов власти. Иначе говоря, речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. В наше время очень много суждений о демократии с явным утопическим подтекстом и смыслом, как будто она самое совершенное творение человеческого разума. Именно такое понимание, основывающееся на отказе понимания демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, нашло выражение в постановлении Конституционного Суда России от 21 марта 2007 г. № 3-П. Прямое народовластие не может и не должно подменять народное представительство или использоваться в противовес ему (см.: [16. С. 322–323]).

Подобное процедурное понимание демократии как осуществления власти народа не согласовывается с традиционной апелляцией к народной воле как мистическому единству (см.: [17. С. 94–95]). Демократия, если образно выразиться, – это не Божий дар, ниспосланный нам, и не открытие небес. Демократия требует ежедневной результативной работы и качественного улучшения в течение всей истории общественного развития.

Следовательно, демократия в ее конституционном смысле вполне сочетается с разумными и пропорциональными ограничениями пассивного избирательного права. Сужение пределов избираемости в органы публичной власти с целью исключения возможности доступа к выборным должностям гражданам, способным нанести ущерб демократическому строю, следует признать конституционно-правовой процедурой самозащиты демократии. В практике Конституционного Суда России сформулирована устойчивая правовая позиция, согласно которой в целях противодействия экстремизму, коррупции, безнравственности и популизму федеральным законом может быть ограничено пассивное избирательное право, если ограничения по своему существу и объему не отрицают высшую ценность прав и свобод человека (см.: [18]).

Для сохранения конституционной ценности избирательное право нуждается в правовых средствах и институтах, способных преодолевать недостатки, отвечать на актуальные вызовы, обусловленные

общественным развитием. Следовательно, нет оснований сомневаться, что правовые ограничения пассивного избирательного права являются самозащитой демократии.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это ограничение следует признать конституционной ответственностью, которая юридически дополняет уголовное наказание. Не имеют права быть избранными также граждане, признанные судом недееспособными (часть 3 статьи 32 Конституции РФ).

Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были введены дополнительные законодательные ограничения пассивного избирательного права, в соответствии с которыми при наличии правовых оснований граждане не имеют права быть избранными (статья 4). Это означает, что не имеют права быть избранными граждане, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или массовое распространение экстремистских материалов. Не имеют права быть избранными граждане, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что во время выборов они призывали к совершению экстремистских деяний, оправдывали или обосновывали экстремизм, социальную, расовую, национальную или религиозную рознь.

Действующее федеральное законодательство ограничивает право для замещения должностей на государственной службе в связи с судимостью, и в общей сложности ограничения связаны с несколькими десятками видов деятельности. В постановлении Конституционного Суда России от 10 октября 2013 г. № 20-П подчеркивается конституционность запрета на занятие должностей в сфере государственной деятельности в связи с имеющейся или имевшейся судимостью в отношении судей, работников прокуратуры, полиции, Следственного комитета.

В этом же постановлении указывается, что запрет действует и для лиц, осуществляющих трудовую деятельность в сфере воспитания, развития несовершеннолетних, организации отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты, культуры и искусства с участием несовершеннолетних, если такие лица имеют судимость за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также преступлений против половой неприкосновенности личности. Введение данного запрета, обусловленное спецификой указанной деятельности, как подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации, не отменяет права на занятие трудовой деятельности в иных сферах. В свою очередь, ограничение пассивного избирательного права в связи с судимостью, как подчеркивает Конституция Российской Федерации, должно осуществляться с учетом необходимости защиты вытекающего из Конституции публичного интереса.

Многие ограничения пассивного избирательного права были введены в результате реформы 2005–2006 гг. и в дальнейшем были существенно расширены. Вышеуказанный перечень оснований ограничения права быть избранным актуализирует угрозу проникновения в органы публичной власти лиц, имеющих судимость. Проблема допустимости граждан, имеющих судимость, принимать участие на выборах в качестве кандидата на выборные должности в последние несколько лет приобрела еще большую актуальность. Этот вывод подтверждается данными электоральной статистики об участии лиц с криминальным прошлым в избирательных кампаниях различного уровня. В единый день голосования 8 сентября 2013 г. и на основании решений судов различных инстанций 399 человек утратили статус кандидата в ходе избирательной кампании в связи с судимостью за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений. Из 54 политических партий, принимавших участие в выборах, 33 партии выдвинули 247 кандидатов, которые попадали под ограничения, установленные законом. Самовыдвиженцев с криминальным прошлым было 152 человека. Избирательные комиссии постоянно выражают обеспокоенность в связи с возрастающим количеством кандидатов, имеющих судимость. Эти опасения весьма обоснованны и подтверждаются динамикой показателей. Так, если в 2009 г. было выдвинуто 132 кандидата с криминальным прошлым, то в 2011 г. – 194.

Для широкой общественности должен быть интересен факт ограничения пассивного избирательного права гражданина Т. на выбо-

рах главы Александровского района Томской области. Решением избирательной комиссии муниципального образования «Александровский район» гражданин Т. был зарегистрирован кандидатом на должность главы района. В результате проверки полученных из правоохранительных органов достоверных сведений о наличии непогашенной и неснятой судимости избирательная комиссия приняла решение об аннулировании данной регистрации. Основанием для аннулирования была признана утрата лицом пассивного избирательного права (п. 3 ст. 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Заявитель Т. обратился в суд с требованием об отмене решения комиссии, считая его незаконным. Во время публичного судебного разбирательства наличие у гражданина Т. непогашенной судимости за тяжкие преступления нашло свое полное подтверждение. Установив, что на момент принятия избирательной комиссией решения о регистрации Т. в качестве кандидата на должность главы Александровского района последний в связи с имеющейся непогашенной судимостью за тяжкие преступления утратил пассивное избирательное право ко дню голосования, суд признал решение об аннулировании регистрации кандидата Т. законным и обоснованным.

Судебное решение дает основание говорить о наличии в действиях гражданина Т. признаков злоупотребления избирательными правами на стадии выдвижения в качестве кандидата. В настоящее время федеральному законодателю необходимо сформулировать единые принципы и подходы к определению методов правового противодействия злоупотреблению избирательными правами (см.: [19. С. 183–184]).

Правовые ограничения, закрепленные в федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав, являются индивидуальными и применяются во множестве случаев. В свою очередь, процессуальными формами ограничения права быть избранными в органы публичной власти выступают отмена судом решения о регистрации, решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата или исключении его из списка кандидатов, аннулирование избирательной комиссией ранее принятого решения о регистрации и отмена вышестоящей избирательной комиссией решения о регистрации кандидата.

Таким образом, можно заключить, что демократия и избирательное право остро нуждаются в правовых средствах защиты. Спорными и дискуссионными остаются пределы и содержание такой защиты, которые должны решаться в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Литература

1. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект, 2013.
2. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П // *Собрание законодательства РФ*. 28.10.2013. № 43.
3. *Ким А.И.* Советское избирательное право. М.: Юрид. лит., 1965.
4. *Ковалевский М.М.* Общий ход развития политической мысли во II половине XIX века. СПб., 1905.
5. *Пицфферун О.* Европейские избирательные системы. СПб., 1905.
6. *Припель Г.* Избирательное право и избирательная обязанность. Одесса: Трибуна, 1906.
7. *Джагарян А.А.* Основания и пределы воинствующей демократии в свете ограничения избираемости лиц с криминальным прошлым // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2013. № 6 (97).
8. *Кент Р.* Антитерроризм и воинствующая демократия // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2004. № 2 (47).
9. *Манхейм К.* Диагноз нашего времени. Третий путь. М.: Юристь, 1994.
10. *Шайо А.* Самоограничение власти. М.: Юристь, 2001.
11. *Мюллер Я.В.* Споры о демократии: Политические идеи в Европе XX века. М.: Изд-во ин-та Гайдара, 2014.
12. *Пиццова С.Н.* Можно ли управлять демократией // *Полис*. 2014. № 1.
13. *Поляков Л.В.* Закат плебисцитарной демократии? // *Полис*. 2014. №2.
14. *Лукин А.В.* Возможна ли другая демократия? // *Полис*. 2014. № 1.
15. *Глигич-Золотарева М.В.* Метаморфозы демократии и тупики целеполагания // *Федерализм*. 2014. № 1.
16. *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России. М.: Норма, 2013.
17. *Электоральные процессы в Алтайской крае (1993–2008 гг.)*. Барнаул: Азбука, 2012.
18. *Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (2008–2012)*. Т. 3. М., 2013.
19. *Макарецев А.В.* Избирательный режим в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2013.