

Аналитический доклад
Российского общественного института избирательного права
(РОИИП)

**Международный опыт допустимого ограничения пассивного
избирательного права на парламентских выборах**

Содержание:

1. Резюме	2
2. Введение	10
3. Попытки использования института электоральных цензов в информационных войнах	12
4. Международные стандарты, принципы и нормы, касающиеся ограничения пассивного избирательного права	18
5. Практика ограничения пассивного избирательного права в современном мире	36
6. Ограничения всеобщего избирательного права в некоторых государствах.....	54
7. Заключение	73

1. Резюме

Ограничения и поражения в избирательных правах отдельных категорий лиц – общепризнанный и устоявшийся электоральный институт современного демократического мира, обеспечивающий позитивную охранительную функцию - ограничение прихода во власть людей с криминальным прошлым, лиц, которые могут пропагандировать чужденоненавистнические идеи, разжигающие национальную, социальную, религиозную рознь и ненависть, проповедовать экстремистские взгляды или представлять интересы иностранных или международных акторов.

Анализ мировой практики показывает, что в большинстве государств условия реализации гражданином своего пассивного избирательного права быть избранным на выборах депутатов парламента или палаты парламента, избираемой на прямых выборах, устанавливаются конституцией государства и более детально раскрываются в принимаемых на ее основе законах.

При этом сравнительно-правовой анализ правового регулирования ограничений пассивного избирательного права в различных государствах в современном мире, позволяет выявить достаточно большое количество различных избирательных цензов, используемых в современных государствах мира.

Действующие международные акты допускают ограничение избирательных прав. Международные обязательства государств и вся практика выборов в мире предполагают возможность и необходимость установления определенных ограничений или исключений в отношении отдельных категорий лиц при определении субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом. Сегодня нет государства, которое бы не использовало нормативно-ограничительные и процедурные цензы, направленные на ограничения в реализации пассивного избирательного права, а перечень установленных на национальном уровне оснований ограничения пассивного избирательного права достаточно широк.

Требование об отсутствии гражданства иностранного государства, установлено в России, Болгарии, Венесуэле, Латвии, Азербайджане, Колумбии, Австралии, Мексике и в других странах. В Австралии не может быть избран гражданин, находящийся в подчинении у иностранных государств, или наделенный правами или привилегиями граждан иностранных государств.

В ряде государств пассивным избирательным правом обладают лишь граждане, получившие гражданство по определенным основаниями, как правило, по рождению. Такое требование установлено в Мексике. В Австралии, Мальдивах, Уругвае кандидатом в депутаты Палаты представителей может быть гражданин (подданный) по рождению или натурализованный более пяти лет назад.

В ряде государств установлен ценз продолжительности гражданства, предусматривающий право быть избранным лица, пребывающего в гражданстве соответствующего государства в течение определенного срока, например, в Аргентине – в течение 4 лет.

В Великобритании лишаются права быть избранными граждане, постоянно проживающие за границей более 15 лет.

Достаточно широкое применение за рубежом получил и так называемый «криминальный ценз». В Латвии лишены права быть избранными лица, которые во время совершения преступления находились в невменяемом состоянии, состоянии ограниченной вменяемости. Во Франции правом быть избранными не обладают лица, лишённые права голоса по суду, в Финляндии – лишённые права голоса по суду и объявленные недостойными служить Родине, осуждённые за грубые нарушения избирательного законодательства, в Польше – лишённые публичных или избирательных прав.

В ряде государств предусмотрено лишение пассивного избирательного права граждан, признанных банкротами. В частности, «имущественный ценз» установлен в Великобритании, Египте, Австралии, Бангладеш, Индии.

Во Франции установлен ценз «служения отечеству» - не могут быть избраны лица, уклоняющиеся от призыва в армию (относятся к категории неизбираемых лиц), а в Боливии условием избрания для мужчин является отбытие воинской повинности.

Число граждан, ограниченных в реализации пассивного избирательного права в США – более 11 млн. человек (по состоянию на 1 января 2021 года), что составляет более 6 % от числа зарегистрированных избирателей.

Сравнительно-правовой анализ законодательств различных государств мира свидетельствует, что в настоящее время с той или иной степенью активности в мире используется 16 избирательных цензов в отношении права быть избранным депутатом парламента и еще порядка 30 вариантов детализированных требований к лицу для возможной реализации пассивного избирательного права.

В мире нет ни одного государства, которое вело бы реестр (учет) лиц, лишенных (пораженных) в избирательных правах. Это обусловлено этическими соображениями, связанными с обеспечением личных прав и свобод гражданина.

Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 32 во взаимосвязи с частью 3 статьи 55) не дает оснований к ее истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц, а лишь устанавливает, ввиду его особой значимости, отдельный случай ограничения конституционного права в отношении лиц, перечисленных в части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации категориям граждан. При этом ограничения конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной должности, могут устанавливаться федеральным законом на основе вытекающих из Конституции Российской Федерации критериев с учетом основных принципов и норм международного

права, являющихся составной частью правовой системы России. При этом такие ограничения могут быть установлены лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации реализована «стандартная модель» ограничения активного и пассивного избирательного права, принятая в большинстве цивилизованных государств мира. Однако в современной информационной войне применяются различные методы распространения недостоверной информации и манипулирования фактами в интересах дестабилизации ситуации и подрыва доверия к демократическим процедурам.

Так, движение «Голос» (включено в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента) опубликовало доклад «Новые лишенцы»: за что граждан России массово поражают в праве быть избранными на выборах в 2021 году, в котором предполагает, жонглируя цифрами, что в Российской Федерации лишены пассивного избирательного права 9 млн. граждан (8 процентов избирателей).

Самую большую категорию современных «лишенцев» составляют, по мнению Голоса, граждане со вторым гражданством или иностранным видом на жительство: «по некоторым оценкам, их число может превышать 6 млн. человек».

Свои «категоричные» выводы авторы подтверждают оценочными суждениями, датированными 2015 годом, о потенциально возможной постановке на учет лиц, имеющих второе гражданство: «В 2015 году Федеральная миграционная служба сообщила, что по её оценкам, уведомить российские власти о втором гражданстве или виде на жительство должны были около 6 млн. человек». Из чего должно следовать, по мнению авторов, автоматическое лишение избирательных прав несколько миллионов избирателей. Это «логическая» уловка еще раз подтверждает цель

подготовки материала – не объективное исследование, а подгонка данных под заранее заготовленный вывод.

В действительности Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (как и все избирательные комиссии, организующие выборы) принимает решение о регистрации кандидатов/отказе в регистрации на основании официальных данных МВД России.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 июня 2021 г. N 932 "О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва" Министерству внутренних дел Российской Федерации и Министерству иностранных дел Российской Федерации по запросам соответствующих комиссий представлять сведения о подаче кандидатом, уведомлений о наличии и (или) о прекращении у него гражданства иностранного государства или права на постоянное проживание в иностранном государстве:

По данным МВД России на начало 2020 года, жителей России имеющих второе гражданство или вид на жительство иностранного государства насчитывалось менее 544 тысяч человек¹.

С учетом статистической информации МВД России можно утверждать, что граждан России имеющих второе гражданство или вид на жительство иностранного государства и подпадающих под юридическую санкцию - лишение пассивного избирательного права в соответствии п. 3.1. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **к моменту объявления выборной кампании насчитывалось не более 550 тыс. человек**, что более чем в 10 раз меньше заявленного

¹ [Сколько в России людей с двойным гражданством? В МВД озвучили данные за последние 5 лет \(tsargrad.tv\)](https://tsargrad.tv)

движением Голос. Эта цифра не учитывает обратный процесс – лишение (по разным причинам) российских граждан иностранного гражданства.

Сильно завышена цифра «лишенцев», подпадающих под ограничение пассивного избирательного права в соответствии п. 3.2. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (осужденные за преступления). *В своих выкладках движению Голос удалось подогнать это число до 3 133 286 граждан России, осужденных по приговору суда к лишению свободы в 2010-2020 годах за различные преступления.*

Но эти «расчеты» не соответствуют реальной ситуации. Так как представляет собой только сумму абсолютного числа вынесенных приговоров без учета фактических обстоятельств, которые де-факто существенно (в разы) уменьшают число лиц, временно пораженных в избирательных правах. А именно:

1) по данным ФСИН России по состоянию на 1 августа 2021 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы **продолжают отбывать наказание 472 226 чел.**

2) за 2010-2020 гг. из мест лишения свободы по данным ФСИН России **освобождено более 2,5 млн. человек**, чьи избирательные права по данным доклада Голоса могли быть ущемлены. Но это не значит, что эти 2.5 млн граждан поражены в избирательных правах, так как:

- среди них, есть те, у кого за прошедшее с момента освобождения **время погашена судимость и закончился срок ограничения права**, установленный пп. «б.1» п. 3.2. статьи 4 (до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости). По нашей оценке их может быть до **0,2 млн. человек** (так как усредненный срок осуждения по данному перечню – 4 года и с 2010 года вышли на свободу и были восстановлены в избирательных правах порядка 200 000 граждан);

- среди посчитанных «лишенцев» Голоса есть те, **кто умер (погиб) в течение 11 прошедших лет** (по статистике процент смертности среди мужчин в возрасте до 65 лет в России составляет 43%). По нашей оценке таких граждан может быть **до 0,3 млн. человек**;

- также есть те, **кто, имея судимость (неснятую или непогашенную) совершил новое (второе и последующие) преступление**. Рецидивная преступность в России составляет около 60%. Таким образом, один и тот же преступник-рецидивист, совершивший второе и последующее преступления, был посчитан движением Голос и дважды и возможно трижды. По нашей оценке их может быть **до 0,9 млн. человек**;

- среди лиц, упомянутых в статистики ФСИН, **есть иностранные граждане и лица без гражданства**, не обладающие пассивным избирательным правом – **27 000 человек** (обнародованная статистика);

- также надо учитывать, что **до 190 тысяч осужденных**, по данным МВД РФ, сами приняли решение разорвать гражданско-правовые отношения с государством и обществом, **подавшись «в бега»** (среди них - более 3 тыс. убийц, более 2 тыс. участников ОПГ, более 6 тыс. грабителей и т.д.).

Исходя из вышеизложенного, количество граждан, чье пассивное избирательное право временно ограничено в связи с тем, что они находятся в местах лишения свободы по приговору суда, подпадают под действие п. 3.1. и п. 3.2. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» может составлять порядка 1,5 млн. человек (около 1,3 % от общего числа избирателей)².

Необходимо учитывать и то обстоятельство, что число фактов отказов в регистрации кандидатам по вышеперечисленным обстоятельствам в

² Данный показатель также не учитывает особенности переходного периода министерств и ведомств на цифровые сервисы, когда базы данных могут не в полном объеме соответствовать реальной действительности. По оценкам экспертов это еще минус 10 % лиц, ограниченных в избирательных правах в соответствии с требованием закона.

избирательной кампании 2021 г. в общей сложности составляет порядка 0.15% от числа выдвинутых кандидатов.

На этом фоне контрастирует число «лишенцев» у «светочей демократии» Соединенных Штатов Америки, где только активного избирательного права, по оценкам экспертов, лишено около 50 млн. граждан США (включая тех, кто не включен в списки избирателей и не может реализовать своего активного избирательного права в день выборов), что больше четверти от числа граждан, достигших возраста приобретения избирательного права.

Несмотря на то, что в мире не существует точных критериев возможного ограничения пассивного избирательного права, которые должны быть основаны на принципах соразмерности и вводится для «обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»³, все демократические государства используют эту возможность в интересах развития государственности, с опорой на национальные и исторические особенности.

³ ст. 29 Всеобщей декларации прав человека

2. Введение

Вопросы организации демократических процедур всегда являлись предметом дискурса для поиска оптимальных позиций, учитывающих, с одной стороны, максимальные избирательные свободы личности, а с другой – национальные интересы народа и безопасности государства. Именно последнее послужило основанием для введения избирательных цензов на всех выборах и во всех государствах мира.

Процесс развития демократии, в том числе в так называемых «странах старой демократии», не был плавным и непрерывным восхождением к современным высоким стандартам. Вторая половина XX века свидетельствует о наличии даже в традиционных западных демократиях элементов недемократических практик, кризисе участия в политических процессах, проблемы доверия населения представительным органам, нередко выявляемого несоответствия «фасадных» политических институтов их реальному содержанию. Все эти проблемы достаточно ярко высвечиваются в установлении изъятий из принципа всеобщности избирательного права, которые присущи абсолютно всем странам.

Политические права составляют важный элемент правового статуса личности в государствах современного мира. Право избирать и право быть избранным в этой группе прав являются ключевыми с точки зрения активного участия гражданина в политическом процессе и в управлении делами государства. Круг лиц, наделенных в каждом конкретном государстве этими правами и обладающих реальной, законодательно обеспеченной возможностью их реализации, может быть различным в зависимости от устанавливаемых в стране избирательных цензов, выступающих таким образом в качестве ограничений активного и пассивного избирательного права.

Однако сегодня мы наблюдаем попытки развязывания информационных войн, отрицание баланса интересов индивидуума и

общества, дискредитации демократических процедур выборов, через попытки абсолютизировать политические права и свободы. Что, в конечном итоге, может подорвать доверие к верховенству права и к общепризнанным стандартам организации и проведения выборов.

В представленном докладе авторы проанализировали мировую практику ограничений в реализации избирательного права, а также привели примеры манипуляцией общественным сознанием через абсолютизацию избирательных прав и отрицание общепризнанного института электоральных цензов, применяемого во всех странах мира в интересах безопасности и развития государственности.

3. Попытки использования института электоральных цензов в информационных войнах

Какой бы идеальной не была избирательная система, она всегда находится под прицелом критики, имеющей свои субъективные причины, а иногда и корыстные интересы.

Понятно, когда правила организации выборов «критикует» проигравшая партия или выбывший из избирательной гонки по правовым основаниям кандидат с целью сохранить свое «политическое лицо». А о мотивах необоснованных претензий к правилам и процедурам выборов со стороны лиц, выполняющих функцию иностранного агента, можно только догадываться.

Так, движение «Голос» (включено в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента) опубликовало доклад „Новые лишенцы“: за что граждан России массово поражают в праве быть избранными на выборах в 2021 году, в котором предполагает, жонглируя цифрами, что в Российской Федерации лишены пассивного избирательного права 9 млн. граждан (8 процентов избирателей).

Доклад движения «Голос» своими «выводами» и предположениями констатирует общепризнанную мировую практику – отказ национальных органов от ведения реестров лиц, ограниченных в избирательных правах. Что связано, прежде всего, с обеспечением законных прав и интересов лиц, чьи избирательные права ограничены.

Организаторы выборов (но далеко не все в мире) если и ведут реестры, то только избирателей. Однако авторы доклада об этом умалчивают, но признают существование подобной неопределенности.

В пункте 1 раздела «Ключевые выводы» авторы указывают: «Подсчитать точное количество граждан, попавших к настоящему моменту под лишение пассивного избирательного права, невозможно». При этом остаются предельно категоричны в своих выводах: «Однако опираясь на

информацию органов власти, можно утверждать, что общее количество граждан, которым государство запрещает баллотироваться на выборах, составляет не менее 9 млн. человек, то есть около 8% от общего числа избирателей (скорее всего - существенно больше)».

Что с очевидностью указывает на заказной характер подбора фактологических материалов и статистических данных для подтверждения заранее определенного вывода.

Это обстоятельство требует детального анализа обнародованных данных с привязкой к «сенсационному» выводу.

Самую большую категорию современных «лишенцев» составляют, по мнению авторов, граждане со вторым гражданством или иностранным видом на жительство: «по некоторым оценкам, их число может превышать 6 млн. человек.». При этом авторы признаются (раздел 3.1): «точное количество граждан, имеющих второе гражданство, неизвестно, а официальные данные разных ведомств, которых у них, по нашему мнению, не было и нет, значительно расходятся в оценке их численности».

Однако свои «категоричные» выводы авторы подтверждают оценочными суждениями, датированными 2015 годом, о потенциально возможной постановке на учет лиц, имеющих второе гражданство: «В 2015 году Федеральная миграционная служба сообщала, что по её оценкам, уведомить российские власти о втором гражданстве или виде на жительство должны были около 6 млн. человек». Из чего должно следовать, по мнению авторов, автоматическое лишение избирательных прав несколько миллионов избирателей. Это «логическая» конструкция еще раз подтверждает цель подготовки материала – не объективное исследование, а подгонка данных под заранее заготовленный вывод.

В действительности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (как и все избирательные комиссии, организующие выборы) принимает решение о регистрации кандидатов на основании данных МВД России.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 июня 2021 г. N 932 "О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва" Министерству внутренних дел Российской Федерации и Министерству иностранных дел Российской Федерации по запросам соответствующих комиссий представлять сведения о подаче кандидатом, уведомлений о наличии и (или) о прекращении у него гражданства иностранного государства или права на постоянное проживание в иностранном государстве:

Также по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий Министерство иностранных дел Российской Федерации обязано представлять по возможности сведения о наличии у кандидатов гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Но по практике работы МИД РФ таких сведений не представляет.

По данным МВД России на начало 2020 года, жителей России имеющих второе гражданство или вид на жительство иностранного государства насчитывалось менее 544 тысяч человек⁴.

Также в МВД России отмечают постоянный спад числа уведомлений о втором гражданстве. В 2015 году о двойном гражданстве сообщили 285,5 тысяч человек, в 2016 году – более 100,6 тысячи, в 2017 году – более 60 тысяч, в 2018 году – более 50 тысяч, в 2019 году – более 46,5 тысяч.

С учетом статистической информации МВД России можно утверждать, что граждан России имеющих второе гражданство или вид на жительство

⁴ [Сколько в России людей с двойным гражданством? В МВД озвучили данные за последние 5 лет \(tsargrad.tv\)](https://tsargrad.tv)

иностранного государства и подпадающих под лишение пассивного избирательного права в соответствии п. 3.1. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к моменту объявления выборной кампании не более 550 тыс. человек, что более чем в 10 раз меньше заявленного движением Голос.

Сильно завышена цифра «лишенцев», подпадающих под ограничение пассивного избирательного права в соответствии п. 3.2. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В своих выкладках движению Голос удалось подогнать это число до 3 133 286 граждан России, осужденных по приговору суда к лишению свободы в 2010-2020 годах за различные преступления.

Но эти расчеты показывают теоретически возможное число лиц, ограниченных в реализации пассивного избирательного права на конкретную дату, и не соответствуют реальной ситуации. Та как представляет собой только сумму абсолютного числа вынесенных приговоров без учета фактических обстоятельств, существенно (в разы) уменьшающих число лиц временно пораженных в избирательных правах. А именно:

1) по данным ФСИН России по состоянию на 1 августа 2021 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы продолжают отбывать наказание 472 226 чел.

2) за 2010-2020 гг. из мест лишения свободы по данным ФСИН России освобождено более 2,5 млн. человек, чьи избирательные права по данным Голоса могли быть ущемлены. Но это не значит, что 2.5 млн граждан поражены в избирательных правах, так как:

- среди них, есть те, у кого за прошедшее с момента освобождения время погашена судимость и закончился срок ограничения права, установленный пп. «б.1» п. 3.2. статьи 4 (до истечения пяти лет со дня

снятия или погашения судимости). По нашей оценке их может быть до 0,2 млн. человек;

- среди них есть те, кто умер (погиб) в течение 11 прошедших лет (по статистике процент смертности среди мужчин в возрасте до 65 лет в России составляет 43%). По нашей оценке их может быть до 0,3 млн. человек;

- среди них есть те, кто, имея судимость (неснятую или непогашенную) совершил новое (второе и т.д.) преступление. Рецидивная преступность в России составляет около 60%. Таким образом, один и тот же преступник-рецидивист, совершивший второе и последующее преступления, был посчитан движением Голос и дважды и возможно трижды. По нашей оценке их может быть до 0,9 млн. человек;

- среди них, возможно, есть те, кто получил второе гражданство или вид на жительство иностранного государства и был уже посчитан движением Голос среди тех якобы 6 млн. «лишенцев».

Исходя из вышеизложенного, по нашим оценкам, количество граждан, чье пассивное избирательное право временно ограничено в связи с тем, что они находятся в местах лишения свободы по приговору суда, подпадают под действие п. 3.1. и п. 3.2. статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» может составлять порядка 1,5 млн. человек (около 1,3 % от общего числа избирателей).

Необходимо учитывать и то обстоятельство, что число фактов отказов в регистрации кандидатам по вышеперечисленным обстоятельствам в избирательной кампании 2021 г. в общей сложности составляет порядка 0.15% от числа выдвинутых кандидатов.

На этом фоне контрастирует число «лишенцев» у «светочей демократии» - Соединенных Штатов Америки, где только активного избирательного права, по оценкам экспертов, лишено около 50 млн. граждан США, что больше четверти от числа граждан, достигших возраста приобретения избирательного права.

Таким образом, мы видим очередную попытку дискредитации российской избирательной системы путем обнародования так называемых «докладов» с многократным завышением реальных цифр (более чем на 400 %) и передергиванием фактов, связанных с установлением электоральных ограничений общепризнанного института цензов, вводимых для обеспечения безопасности и устойчивого развития социума.

4. Международные стандарты, принципы и нормы, касающиеся ограничения пассивного избирательного права

Принцип всеобщего избирательного права является одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов и внутригосударственных законодательных актов о выборах. Он предусмотрен во всех международных документах, затрагивающих избирательные права граждан, и считается одной из четырех основных характеристик избирательного права, составляющих систему общепризнанных принципов избирательного права.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года⁵, воля народа должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. В соответствии с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей⁶.

Аналогичные положения впоследствии вошли в основополагающие международные акты региональных международных организаций. В частности, пункт 7.3 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству

⁵ Российская газета. 1995, 5 апреля, № 67.

⁶ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

в Европе от 29 июня 1990 года предусматривает, что для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право⁷. Впоследствии такая конструкция неоднократно воспроизводилась в других документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в которую было преобразовано Совещание.

Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года – основному документу Совета Европы в сфере прав человека, подписанный в г. Париже 20 марта 1952 года, в статье 3 провозглашает право на свободные выборы и закрепляет, что высокие договаривающиеся стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти⁸.

Из анализа указанных положений международных документов видно, что в них не раскрыто понятие и содержание принципа всеобщего избирательного права, он лишь продекларирован в качестве основополагающего принципа проведения выборов, а возможность наполнять его содержанием фактически оставлена на усмотрение государств. Отечественными исследователями неоднократно, в частности, на совещаниях о демократических выборах, проводимых в рамках ОБСЕ, поднимался вопрос о необходимости совершенствования международных обязательств ОБСЕ в сфере демократических выборов в направлении наполнения этих обязательств конкретным содержанием, выработке документа «Копенгаген плюс» с целью определения, что именно государства-участники ОБСЕ (равно как и других международных организаций) понимают под всеобщим

⁷ Впоследствии Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст. 163.

избирательным правом, какие ограничения допустимы, с точки зрения международного сообщества, какие – нет⁹.

Очевидно, что международные обязательства государств предполагают возможность установления определенных ограничений или исключений в отношении отдельных категорий лиц при определении субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом. В связи с этим можно констатировать, что принцип всеобщего избирательного права не является абсолютным, не предполагает стопроцентной всеобщности избирательного права, он носит в определенной степени ограниченный характер, а его название идеализировано¹⁰. В.В. Маклаков характеризует указанный принцип как «максимум возможного и разумного который на деле практически нигде не достигается»¹¹. Такой же подход лежит в основе практики Европейского суда по правам человека, согласно правовой позиции которого общие условия для ограничения принципа всеобщего избирательного права сводятся к тому, чтобы они были установлены конституцией или на ее основе законом, не носили дискриминационного характера, не ограничивали права до такой степени, чтобы они теряли реальное содержание, преследовали правомерную цель, для достижения которой использовали соразмерные средства, а установленные ограничения не препятствовали свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти¹².

Вместе с тем, первым обязательным для подписавших его государств международным документом, наполнившим содержанием понятие всеобщего избирательного права, стала Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках

⁹ Игнатов А.В. Наполнить содержанием каждое из обязательств ОБСЕ в сфере выборов // Журнал о выборах. 2008. №5. С. 49.

¹⁰ Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 137.

¹¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. С. 416.

¹² Постановление Европейского Суда по правам человека от 02.03.1987г. по делу Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии. П. 52 // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1.- М.: Норма, 2000. С. 532 - 540.

Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года¹³. Следует отметить, что Конвенция СНГ является первым и единственным на сегодняшний день международно-правовым актом, имеющим юридически обязывающий характер для ратифицировавших государств, и устанавливающим стандарты демократических выборов и обязательства государств по их обеспечению. Конвенция, в отличие от Копенгагенского документа, не просто перечисляет стандарты выборов, но раскрывает содержание каждого из них, перечисляет требования, которые должны быть выполнены государствами для соблюдения указанных принципов.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ принцип всеобщего избирательного права признан одним из стандартов демократических выборов, а в статье 2 Конвенции, посвященной всеобщему избирательному праву, достаточно полно охарактеризовано его содержание.

Так, согласно статье 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №48. Ст. 4971.

социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Более детально международные стандарты в отношении всеобщего избирательного права сформулированы в Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, принятыми постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 мая 2011 года №36-13¹⁴. Указанный документ, согласно его преамбуле, предназначен для согласования усилий органов государственной власти государству-участников МПА СНГ в их законотворческой деятельности по дальнейшему развитию правовой базы демократических выборов, и разработан с целью содействия гармонизации законодательства о выборах в национальные парламенты государств-участников МПА СНГ с международными избирательными стандартами на основе проведенного исследования международных правовых и политических документов, устанавливающих в своей совокупности международные избирательные

¹⁴ Сборник документов Содружества Независимых Государств о выборах, избирательной системе и референдумах. Авторы-составители Борисов И.Б., Игнатов А.В. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2014. С. 40-53.

стандарты, а также анализа действующих законодательных актов государств-участников СНГ на предмет имплементации международных избирательных стандартов в национальном законодательстве.

В соответствии с указанными Рекомендациями принцип всеобщего избирательного права предполагает следующее:

1.1. Право избирать (активное избирательное право) должно предоставляться гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста, который не может превышать 18 лет.

1.2. Права избирать могут быть лишены граждане, признанные судом недееспособными, либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

1.3. Право быть избранным должно предоставляться гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста. Кандидат в депутаты нижней палаты парламента или однопалатного парламента должен достичь возраста 25 лет, а кандидат в депутаты верхней палаты парламента – 35 лет.

1.4. Права быть избранными могут быть лишены граждане, признанные судом недееспособными, либо содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, либо лишённые такого права по иным предусмотренным законом основаниям с соблюдением принципа пропорциональности.

1.5. Не должны устанавливаться ограничения избирательного права дискриминационного характера.

1.6. Гражданин, находящийся за пределами территории государства, обладает равными с иными гражданами избирательными правами; дипломатические представительства и консульские учреждения государства должны оказывать содействие гражданину в реализации его избирательных прав.

Кроме того, указанными Рекомендациями сформулирован перечень мер, необходимых для совершенствования законодательства государств –

участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, к которым отнесены следующие:

– обеспечить предоставление активного избирательного права всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста, за исключением признанных недееспособными на основании вступившего в законную силу решения суда и содержащихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда;

– обеспечить предоставление пассивного избирательного права всем гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста, который не должен превышать 25 лет для лиц, избираемых депутатами нижней палаты парламента или однопалатного парламента, и 35 лет для лиц, избираемых членами (депутатами) верхней палаты парламента, за исключением признанных недееспособными на основании вступившего в законную силу решения суда и содержащихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда (государством могут быть установлены определенные категории преступлений, осуждение за совершение которых влечет ограничение пассивного избирательного права);

– предусмотреть при необходимости в качестве условия приобретения пассивного избирательного права требование постоянного проживания гражданина на территории государства в течение срока, который не должен превышать пяти лет, отсутствия иностранного гражданства, вида на жительство, имущественной или иной связи с иностранным государством, отсутствия судимости за все или определенные категории преступлений;

– обеспечить возможность реализации пассивного избирательного права гражданам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, до вступления в законную силу приговора суда;

– целесообразно пересмотреть положения, запрещающие регистрацию кандидатами в депутаты граждан, занимающих определенные должности или осуществляющие определенную деятельность, предусмотрев обязанность

лиц, деятельность которых несовместима со статусом депутата, прекратить указанную деятельность в случае избрания депутатом, а также ответственность таких лиц за невыполнение указанного обязательства;

– обеспечить возможность реализации активного избирательного права гражданам, находящимся или пребывающим в день голосования за пределами территории государства, посредством открытия избирательных участков в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и, по возможности, в других местах на территории иностранных государств; при наличии технической возможности законодательно предусмотреть возможность использования дистанционных форм голосования (по почте, через Интернет и т.п.), обеспечив соблюдение избирательных прав граждан.

Таким образом, наиболее детализированная международно-правовая база принципа всеобщего избирательного права создана в рамках Содружества Независимых Государств.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией Совета Европы в 2002 г., также предусматривает возможность лишения права быть избранным, при этом такое лишение должно быть предусмотрено законом, должен соблюдаться принцип пропорциональности, лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение (п 1.1d).

Очевидно, что международные обязательства государств и вся практика выборов в мире предполагают возможность и необходимость установления определенных ограничений или исключений в отношении отдельных категорий лиц при определении субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом. Поэтому принцип всеобщего избирательного права не может быть абсолютным и не предполагает стопроцентной всеобщности избирательного права, как бы к этому не стремились законодатели, политики и правозащитники. В

действительности он носит ограниченный характер, а его название, по сути, идеализировано.

Высшие судебные инстанции, как Европейский суд по правам человека, так и Конституционный Суд Российской Федерации также допускают ограничения принципа всеобщего избирательного права в случае, если такие ограничения установлены конституцией или на ее основе законом, не носят дискриминационного характера, не ограничивают права до такой степени, что они теряют реальное содержание, преследуют правомерную цель и являются соразмерным средством ее достижения.

В целом, международные обязательства государств в сфере демократических выборов создают необходимый ориентир для их законодателей, следование которому обеспечивает соблюдение принципа всеобщего избирательного права в общепризнанном его толковании, с учетом возможных и необходимых ограничений.

* * *

Конституцией Российской Федерации непосредственно установлен ряд ограничений пассивного избирательного права, представляющих собой обязательные требования к лицу для реализации права быть избранным в целом, и права быть избранным депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в частности.

К таким ограничениям, установленным непосредственно Конституцией, относятся:

- ценз гражданства – граждане Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти (часть 2 статьи 32), депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации (часть 1 статьи 97),

- ценз дееспособности – не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, (часть 3 статьи 32),

- криминальный ценз – не имеют права быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32),

- возрастной ценз – депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года (часть 1 статьи 97),

- ценз оседлости – депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации (часть 1 статьи 97),

- ценз гражданства в виде отсутствия политико-правовой связи с иностранным государством (отсутствия связи с иностранным государством) – депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства (пункт 1 статьи 97);

- ценз иностранного имущества – депутатам Государственной Думы запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (пункт 1 статьи 97), с учетом положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которыми на кандидата возлагается обязанность к моменту представления документов, необходимых для его регистрации, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (часть 13 статьи 4), а письменное уведомление кандидата о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, включено в перечень документов, представляемых для регистрации федерального списка кандидатов и кандидата, соответственно (пункт 3 части 1 статьи 46 и

пункт 3 части 1 статьи 47 Федерального закона), несоблюдение данного ограничения на момент подачи документов на регистрацию является несоблюдением условий реализации пассивного избирательного права.

При этом три последних ограничения ранее содержались в федеральном законодательстве, но приобрели статус конституционных норм после принятия поправок к Конституции Российской Федерации законом Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, вступивших в силу после одобрения на общероссийском голосовании 01.07.2020 г.

Вместе с тем, развитие системы ограничений пассивного избирательного права связано с развитием избирательного законодательства Российской Федерации и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в частности.

При этом сформулированный в Конституции Российской Федерации перечень ограничений права быть избранным не рассматривается отечественной правотворческой и правоприменительной практикой как исчерпывающий. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной, в пункте 2.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 г. № 20-П, названное предписание (части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации) - в контексте положений статей 3 и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с закрепленными в ней критериями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, части 2 и 3) – не дает оснований к истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц... В системе конституционных прав и свобод оно представляет собой специальный запрет на осуществление данного права применительно к перечисленным в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации категориям граждан, который ввиду его особой

значимости выделен конституционным законодателем как отдельный случай ограничения конституционного права.

Таким образом, согласно позиции, получившей выражение в отечественной правоприменительной практике, ограничения конституционного права быть избранным в органы государственной власти, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности, могут устанавливаться федеральным законом на основе вытекающих из Конституции Российской Федерации критериев с учетом основных принципов и норм международного права, являющихся составной частью правовой системы России.

С учетом изложенной правовой позиции и исходя из того, что, согласно указанным выше международным актам, по общему правилу, в отношении права быть избранным, в принципе, могут устанавливаться более строгие, чем в отношении права избирать, ограничения, Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» как воспроизведены указанные выше положения Конституции Российской Федерации, так установлены дополнительные, по сравнению с ними, избирательные цензы, согласующиеся с соответствующими положениями Федерального закона от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

К установленным Федеральным законам ограничениям права быть избранным депутатом Государственной Думы, дополняющим установленные непосредственно Конституцией Российской Федерации, относятся:

а) криминальный ценз в следующих аспектах:

- не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день

голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

- не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы граждан Российской Федерации, осужденный за совершение преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

- не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы граждан Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого, особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена – до истечения 10 лет при тяжком и 15 лет при особо тяжком преступлении со дня снятия или погашения судимости;

- не имеет права быть избранным граждан Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение преступлений, перечень которых установлен пунктом 4.1 части 8 статьи 4 Федерального закона (50 составов преступлений средней тяжести)¹⁵, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, - до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости;

- не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы граждан, подвергнутый административному наказанию за совершение одного из двух составов административных правонарушений, связанных с

¹⁵ преступлений, предусмотренных статьями 106, частью второй статьи 107, частью третьей статьи 110.1, частью второй статьи 112, частью второй статьи 119, частью первой статьи 126, частью второй статьи 127, частью первой статьи 127.2, статьей 136, частями второй и третьей статьи 141, частью первой статьи 142, статьей 142.1, частями первой и третьей статьи 142.2, частью первой статьи 150, частью второй статьи 158, частями второй и пятой статьи 159, частью второй статьи 159.1, частью второй статьи 159.2, частью второй статьи 159.3, частью второй статьи 159.5, частью второй статьи 159.6, частью второй статьи 160, частью первой статьи 161, частью второй статьи 167, частью третьей статьи 174, частью третьей статьи 174.1, частью второй статьи 189, частью первой статьи 200.2, частью второй статьи 200.3, частью первой статьи 205.2, частью второй статьи 207.2, статьей 212.1, частью первой статьи 228.4, частью первой статьи 230, частью первой статьи 232, частью первой статьи 239, частью второй статьи 243.4, частью второй статьи 244, частью первой.1 статьи 258.1, частями первой и второй статьи 273, частью первой статьи 274.1, частью второй статьи 280, частью второй статьи 280.1, частью первой статьи 282, частью третьей статьи 296, частью третьей статьи 309, частями первой и второй статьи 313, частью первой статьи 318, частью второй статьи 354, частью второй статьи 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации

экстремистской деятельностью (пропаганда, публичное демонстрирование нацистской символики, атрибутики, либо символики или атрибутики экстремистских организаций; производство и распространение экстремистских материалов), если голосование состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин, в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт призывов к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, побуждение иным способом к таким деяниям, обоснование или оправдание экстремизма, если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий пяти лет до дня голосования,

- не имеет права быть избранным гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока;

б) ценз причастности к деятельности террористической или экстремистской организации:

8.1. Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации, причастный 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 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" либо Федеральным законом от 6 марта 2006 года N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (далее - решение суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации). Данное ограничение распространяется на лиц, являвшихся учредителем, членом коллегиального руководящего органа, руководителем, заместителем

руководителя, руководителем регионального или другого структурного подразделения, заместителем руководителя регионального или другого структурного подразделения, участником, членом, работником экстремистской или террористической организации или иным лицом, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации - для учредителя, члена коллегиального руководящего органа, руководителя, заместителя руководителя, руководителя регионального или другого структурного подразделения, заместителя руководителя регионального или другого структурного подразделения, за один год до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации - для участника, члена, работника экстремистской или террористической организации и иного лица, причастного к деятельности экстремистской или террористической организации, а также после вступления в законную силу указанного решения суда.

8.2. Положения части 8.1 настоящей статьи распространяются на участников, членов, работников экстремистской или террористической организации и иных лиц, в действиях которых вступившим в законную силу решением суда установлена причастность к деятельности экстремистской или террористической организации: непосредственная реализация целей и (или) форм деятельности (в том числе отдельных мероприятий), в связи с которыми соответствующая организация была признана экстремистской или террористической, и (или) выражение поддержки высказываниями, включая высказывания в сети "Интернет", либо иными действиями (предоставление денежных средств, имущественной, организационно-методической, консультативной или иной помощи) тем целям и (или) формам деятельности

(в том числе отдельным мероприятиям) соответствующей организации, в связи с которыми она была признана экстремистской или террористической.

8.3. Лица, являвшиеся учредителем, членом коллегиального руководящего органа, руководителем, заместителем руководителя, руководителем регионального или другого структурного подразделения, заместителем руководителя регионального или другого структурного подразделения экстремистской или террористической организации, не могут быть избраны депутатами Государственной Думы до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

8.4. Лица, являвшиеся участником, членом, работником экстремистской или террористической организации или иным лицом, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, не могут быть избраны депутатами Государственной Думы до истечения трех лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

Как следует из анализа содержания ограничений, установленных Федеральным законом, расширение условий криминального ценза и ограничений, связанных с совершением административных правонарушений и иных правонарушений (избирательно-правовых, не содержащих составы преступлений и административных правонарушений, но при обращении в суд в установленный законом срок влекущих конституционно-правовую ответственность в виде отмены регистрации кандидата), а также ограничений, связанных с причастностью к деятельности экстремистской или террористической организации, имеют очевидной целью противодействие экстремистской деятельности, поскольку все эти положения закона ограничивают пассивное избирательное право за участие в экстремистской деятельности, факт противоправности которой установлен судебным актом (приговором, постановлением по делу об административном

правонарушении или решением), вступившим в законную силу, вне зависимости от тяжести конкретного правонарушения, совершенного гражданином в рамках своего участия в такой деятельности. Такие ограничения обусловлены конституционно значимыми целями, связанными с необходимостью противодействия экстремистской деятельности, в первую очередь, в сфере публичной политики.

Отечественные исследователи-конституционалисты также пишут об обоснованности установления федеральным законодателем дополнительных по отношению к закрепленным в Конституции Российской Федерации избирательных цензов. Например, по мнению Н.Е. Таевой, «очевидно, что перечень ограничений избирательных прав, установленный в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, не является исчерпывающим». Она приходит к выводу, что «ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, определяя лишь общие ограничения принципа всеобщего избирательного права, в целях защиты конституционных ценностей допускает возможность ее конкретизации в федеральном законодательстве. Такими конституционно значимыми ценностями являются, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, оборона страны и безопасность государства». Н.Е. Таева полагает, что «законодатель вправе установить дополнительные ограничения пассивного избирательного права с целью установления большего доверия со стороны граждан своим избранникам и обеспечения, таким образом, конституционно-значимой цели – придания государству характера правового. Такое требование способствует большей эффективности депутатской деятельности»¹⁶.

Вместе с тем, встречаются и весьма дискуссионные точки зрения, согласно которым законодатель фактически не связан положениями части 3 статьи 55 Конституции. К примеру, по мнению В.А. Черепанова, «Конституция РФ, закрепив право граждан Российской Федерации избирать

¹⁶ См.: Таева Н.Е. К вопросу о конституционности норм, ограничивающих пассивное избирательное право граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1080 - 1088.

и быть избранными в органы публичной власти, одновременно предоставила федеральному законодателю дискреционные полномочия по их ограничению без указания пределов и принципов допустимого ограничения избирательных прав. Вряд ли перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции РФ цели, ради которых могут быть ограничены избирательные права, можно считать реальными пределами для федерального законотворчества»¹⁷.

¹⁷ См.: Черепанов В.А. К вопросу об ограничении избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 49.

5. Практика ограничения пассивного избирательного права в современном мире

Практика установления ограничений принципа всеобщего избирательного права в современном мире весьма обширна. При этом большее число ограничений затрагивают именно право быть избранным, т.е. пассивное избирательное право.

Границы принципа всеобщности избирательного права в реальности определяются наличием либо отсутствием избирательных цензов, исключающих временно или навсегда определенных членов общества из участия в управлении делами общества и (или) государства посредством выборов.

Анализ мировой практики показывает, что в большинстве государств условия реализации гражданином своего пассивного избирательного права быть избранным на выборах депутатов парламента или палаты парламента, избираемой на прямых выборах, устанавливаются конституцией государства и более детально раскрываются в принимаемых на ее основе законах.

При этом сравнительно-правовой анализ правового регулирования ограничений пассивного избирательного права в различных государствах в современном мире, позволяет выявить достаточно большое количество различных избирательных цензов, используемых в различных государствах.

Исследование практики введения избирательных цензов в современном мире позволяет, с известной степенью условности, выделить три основные модели, используемые государствами мира на современном этапе своего развития при установлении избирательных цензов:

- «либеральную», при которой наиболее последовательно (нередко – «расширительно») реализуется принцип всеобщности избирательного права различными доступными средствами правового регулирования, в том числе путем снижения возрастного ценза, фактического устранения ценза

гражданства (на отдельных уровнях публичной власти или в связи с межгосударственной интеграцией), упразднения целого ряда иных ограничений, достаточно распространенных в других современных моделях и др. На практике «либеральная модель» встречается крайне редко, причем практически никогда не встречается в «чистом виде», примером такой модели могут быть Австрия, Венгрия, Италия, Сербия, Финляндия, Швейцария и др.;

- «стандартную», предполагающую использование «общепринятых» избирательных цензов, включая, среди прочего, ценз гражданства, возрастной ценз, совпадающий с совершеннолетием (в большинстве государств – 18 лет) для активного избирательного права и выше для пассивного избирательного права, криминальный ценз (лишение активного избирательного права лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда и пассивного избирательного права – лиц, отбывающих наказание и (или) имеющих судимость), отсутствие ценза оседлости для активного избирательного права, и др. Данная модель используется является наиболее распространенной в мире, особенно часто встречающейся в европейских государствах и государствах-участниках ОБСЕ, в том числе Азербайджане, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Венесуэле, Грузии, Дании, Израиле, Индии, Ирландии, Испании, Казахстане, Киргизии, Польше, Португалии, Румынии, Словении, Словакии, Украине, Хорватии, Черногории, Японии и др.;

- «консервативную», при которой устанавливаются более жесткие, по сравнению со «стандартной моделью», избирательные цензы, в том числе ценз оседлости для приобретения активного избирательного права и достаточно высокий ценз оседлости для приобретения пассивного избирательного права, «усиленный» ценз гражданства введением в качестве обязательного условия приобретения гражданства по рождению или наличия гражданства у родителей, религиозный, языковой, имущественный, моральный (репутационный) ценз, ценз места работы (занимаемой

должности) и другие, устанавливаемые национальным законодателем, исходя из исторических, культурных, религиозных и прочих особенностей развития государства. Такая модель применяется, в частности, в таких государствах как Аргентина, Бразилия, Великобритания, Гватемала, Германия, Египет, Индонезия, Канада, Куба, Латвия, Молдавия, Пакистан, США Таджикистан, Таиланд, Турция и др.

При этом мировая практика знает случаи реформирования системы избирательных цензов, направленные как в сторону отмены существующих ограничений, так и в сторону их дополнения, в том числе связанного с необходимостью корректировки избирательного процесса в связи с развитием политико-правовой системы государства.

В качестве недавних примеров расширения круга цензов, применительно к пассивному избирательному праву, можно выделить введение в ряде государств криминальных цензов, направленные на предотвращение вхождения во власть лиц, имеющих судимость (Казахстан в 2009 году, Польша в 2009 году), а также ценза гражданства в части запрета выдвижения лиц с двойным гражданством, направленного на предотвращение иностранного вмешательства в национальные дела (Молдова в 2008 году).

Возрастной ценз является одним из самых распространенных и существует во всех государствах мира. Возрастной ценз установлен как для активного, так и для пассивного избирательного права, причем для последнего, согласно устоявшейся практики и рекомендациям международных организаций, в большинстве государств установлен большой ценз, т.е. право быть избранным гражданин приобретает в более зрелом возрасте, по сравнению с правом избирать.

Возрастной ценз в мировой практике применяется в двух вариантах: устанавливается минимальный возраст, при достижении которого лицо

приобретает избирательное право, и устанавливается максимальный возраст, при достижении которого лицо утрачивает право быть избранным.

Практика показывает, что право быть избранным депутатом парламента приобретается гражданами в возрасте от 17 до 30 лет.

В Российской Федерации пассивное избирательное право на парламентских выборах приобретается в 21 год. Данный возраст является достаточно часто встречающимся в мировой практике, в отношении требований к депутатам парламента или его нижней палаты парламента (требования к возрасту депутатов или членов верхней палаты двухпалатного парламента, как правило, выше). Такой возраст установлен также в Австралии, Мексики, Сан-Марино, Индонезии, Латвии, Бразилии.

В других государствах установлен следующий возрастной ценз:

- 17 лет установлен в Восточном Тиморе;
- 18 лет установлен в Австрии, Финляндии, Швеции, Польше, Мальдивах, Черногории, Исландии, Канаде, Германии, Великобритании (до 2006 г. составлял 21 год);
- 23 года в Румынии, Франции;
- 25 лет в США, Индии, Перу, Уругвае, Бангладеш, Колумбии, Аргентине, Парагвае;
- 30 лет в Турции.

Ценз гражданства также является одним из самых распространенных при определении пассивного избирательного права на парламентских выборах. Право быть избранным депутатом парламента предоставляется гражданам соответствующего государства, при этом это минимальное в ряде случаев существует с дополнительными требованиями.

Анализ существующей практики установления такого ценза позволяет выделить пять возможных варианта его использования, применяемые в разных государствах:

- требование о необходимости иметь гражданство соответствующего государства – минимальное требование ценза гражданства, существующее во всех государствах;

- требование об отсутствии гражданства иностранного государства, т.е. требование о наличии гражданства исключительно того государства (двойного гражданства), в котором гражданин реализует свое право быть избранным, а также требование об отсутствии иных политико-правовых или экономических связей с иностранным государством (отсутствие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства);

- требование об определенных основаниях приобретения гражданства (в большинстве случаев применения такого требования – по рождению);

- требование об определенном сроке (продолжительности) нахождения в гражданстве соответствующего государства на момент реализации пассивного избирательного права;

- требования о гражданстве родителей и супругов (как правило, касаются выборов главы государства).

Требование об отсутствии гражданства иностранного государства, установлено в России, Болгарии, Венесуэле, Латвии, Азербайджане, Колумбии, Австралии, Мексике и др. При этом в России также существует требование об отсутствии вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, а, например, в Азербайджане применяется более широкое ограничение: не могут быть избраны граждане, имеющие обязательства перед иностранными государствами, причем исчерпывающий перечень таких обязательств законом не установлен, но в качестве примеров приведены обязательства, возникающие в связи с проживанием в иностранном государстве свыше 5 лет, являющиеся причиной наличия продолжительных, крепких и стабильных отношений регистрационные, налоговые обязательства, обязательство не оставлять

территорию страны свыше определенного срока, а также другие политические или юридические обязательства. В Австралии также не может быть избран гражданин, находящийся в подчинении у иностранных государств, или наделенный правами или привилегиями граждан иностранных государств.

Требование об определенных основаниях приобретения гражданства в Российской Федерации не установлено, поскольку в соответствии с российским законодательством гражданство является равным независимо от оснований его получения. Этот принцип в равной степени распространяется на все правоотношения, ни в одной сфере общественных отношений в России не установлены различные правовые последствия оснований приобретения гражданства.

Вместе с тем, в ряде государств пассивным избирательным правом обладают лишь граждане, получившие гражданство по определенным основаниями, как правило, по рождению (либо, что, по сути, то же самое – по происхождению). Такое требование установлено в Мексике,

Так, например, в Австралии, Мальдивах, Уругвае кандидатом в депутаты Палаты представителей может быть гражданин (подданный) по рождению или натурализованный более пяти лет назад.

В ряде государств установлен ценз продолжительности гражданства, предусматривающий право быть избранным лица, пребывающего в гражданстве соответствующего государства в течение определенного срока, например, в Аргентине – в течение четырех лет.

Ценз оседлости представляет собой условие о проживании лица в течение определенного периода на определенной территории.

В практике встречается 2 варианта требований о сроке проживания в государстве: в течение определенного срока проживания непосредственно перед выборами, и в течение определенного срока в течение предшествующего периода жизни кандидата; кроме того встречается требование о проживании на территории избирательного округа, в котором

выдвигается кандидат, или региона, в котором находится такой избирательный округ.

В Российской Федерации установлено, что право быть избранным депутатом Государственной Думы имеет гражданин, постоянно проживающий на территории Российской Федерации. Соответствующая норма распространяет действие требования исключительно на текущий момент, т.к. на момент реализации гражданином своего пассивного избирательного права, не предусматривая срок постоянного проживания в предшествующий период. Таким образом, установленное требование можно условно отнести к цензу оседлости, не предусматривающему определенный срок проживания.

Так, в Австралии – кандидат должен постоянно проживать на территории государства не менее трех лет на момент избрания, в Мексике – быть уроженцем штата, от которого баллотируется кандидат, или фактически проживать в нем не менее шести месяцев, предшествующих дню выборов, в Сан-Марино – иметь место жительства на территории государства, в Румынии – постоянно проживать на территории страны, в Черногории – проживать на территории страны не менее 24 месяцев до дня голосования.

В Аргентине – рожденный или в течение двух лет непосредственно перед выборами проживающий на территории провинции, от которой избирается кандидат, в Бразилии – проживать в избирательном округе, от которого выдвигается кандидат.

В Великобритании лишаются права быть избранными граждане, постоянно проживающие за границей более 15 лет.

Ценз дееспособности также является одним из самых распространенных в мире и представляет собой лишение пассивного избирательного права недееспособных лиц, а в некоторых государствах – лиц с психическими расстройствами. Несмотря на то, что аналогичное по смыслу ограничение существует практически во всех исследованных государствах,

используемые в законодательстве формулировки оснований лишения избирательного права различаются.

В мировой практике встречаются лишение избирательного права лиц:

- признанных недееспособными,
- признанных ограниченно дееспособными.

В России пассивного (как и активного) избирательного права лишены граждане, признанные судом недееспособными. Таким образом, основанием лишения избирательного права является вступившее в законную силу решение суда о признании гражданина недееспособным, вынесенное на основании судебно-психиатрической экспертизы, признавшей неспособность лица понимать значение своих действий и руководить ими.

Аналогичным образом основания сформулированы в Азербайджане, Беларуси, Болгарии и др.

Вместе с тем, в ряде государств для лишения избирательного права достаточно помещение гражданина не только под опеку (что следует за признанием недееспособным), но под попечение, которое применяется в случае нахождения лица в «промежуточном» состоянии, которое в российском законодательстве называется признанием ограниченно дееспособным: такие основания, в частности, предусмотрены в Финляндии и Латвии; либо основанием является именно ограничение дееспособности ввиду психического заболевания, например, в Чехии.

В Португалии не может быть избран гражданин, гражданская недееспособность которого признана законом общего характера и хорошо всем известна (при этом необязательно наличие судебного решения по данному вопросу, достаточным является заключение соответствующего медицинского учреждения либо не менее двух докторов-специалистов в данной области медицины).

Криминальный ценз, представляющий собой ограничение пассивного избирательного права для лиц, совершивших преступления или правонарушения, также является одним из наиболее распространенных

цензов в современном мире, имеющим различные варианты, используемые в различных государствах.

К наиболее типичным вариантам криминального ценза можно отнести лишение избирательного права следующих граждан:

- находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, т.е. отбывающих наказание в виде лишения свободы на момент проведения выборов;

- имеющих неснятую и непогашенную судимость за любые преступления либо преступления определенной категории: тяжкие или особо тяжкие преступления, умышленные преступления, либо также отдельные виды преступлений: коррупционные преступления, преступления экстремистского характера и др., либо осужденных к определенному виду наказания за совершение преступления;

- лица, осужденные, имеющие судимость или привлеченные к административной и иной правовой ответственности за совершение преступлений или административных и иных правонарушений, направленных против определенных общественных отношений (определенного вида);

- имевших судимость за определенные преступления – в течение определенного срока после снятия или погашения судимости;

- в отношении которых возбуждено уголовное дело (проводится предварительное расследование).

В абсолютном большинстве государств установлено, что не имеют права быть избранным, как и права избирать, лица, содержащиеся в местах лишения свободы (отбывающие наказание в виде лишения свободы) по приговору суда (по вступившему в законную силу приговору суда). Такое ограничение предусмотрено Конституцией Российской Федерации, аналогичные ограничения установлены в Азербайджане, Армении, Беларуси, Болгарии, Венесуэле, Латвии, Мексике, Египте, Боливии и др.

Лица, имеющие судимость (при этом отбывшие назначенное приговором суда наказание) ограничены в реализации пассивного избирательного права в значительном числе государств мира.

Так, граждане, имеющие судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, не могут быть избраны в России, Азербайджане; имеющие неснятую и непогашенную судимость, вне зависимости от категории преступления – в Казахстане, где такое ограничение предусмотрено не конституцией, а законом о выборах, и Кыргызстане; имеющие судимость за умышленные преступления в Латвии и Узбекистане; имеющие судимость с запрещением занимать определенные выборные должности в Латвии; в прошлом приговоренные судом к телесному наказанию в Боливии.

В некоторых государствах разновидностью криминального ценза является лишение права быть избранным граждан, осужденных, имеющих судимость или привлеченных к административной и иной правовой ответственности за совершение преступлений или административных и иных правонарушений, направленных против определенных общественных отношений (определенного вида). Примерами такого ограничения может быть лишение права быть избранным лица, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения признана судом, в Казахстане, и лиц, осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющих неснятую или непогашенную судимость, подвергнутых административному наказанию за совершение правонарушений экстремистской направленности (в законе перечислены 2 состава административных правонарушения) или совершения избирательных правонарушений экстремистской направленности в Российской Федерации.

Законодательство отдельных зарубежных государств предусматривает лишение права быть избранным граждан, в отношении которых возбуждено уголовное дело и ведется предварительное расследование. В качестве примера можно привести Узбекистан, Мексику (начиная с момента взятия под стражу, если за преступление предусмотрено наказание в виде лишения

свободы), Египет (лица, обвиненные в тяжких преступлениях, пока не будет доказана их невиновность), Боливию (находящиеся под судом в момент выборов).

В Египте также лишены избирательного права лица, на собственность которых наложены ограничения или которая конфискована решением суда по гражданским делам.

В Латвии лишены права быть избранными лица, которые во время совершения преступления находились в неменяемом состоянии, состоянии ограниченной вменяемости, или же после совершения преступного деяния заболели психическим расстройством, лишившим их возможности осознавать свои действия или управлять ими, и к которым в связи с этим применена принудительная мера медицинского характера или же дело прекращено без применения такой принудительной меры.

Во Франции правом быть избранными не обладают лица, лишённые права голоса по суду, в Финляндии – лишённые права голоса по суду и объявленные недостойными служить Родине, осуждённые за грубые нарушения избирательного законодательства, в Польше – лишённые публичных или избирательных прав, в Индии – лишённые избирательных прав в связи с вынесением обвинительного приговора по некоторым преступлениям (включая жестокое обращение мужа с женой, взяточничество, преступления в сфере выборов и др.).

В Монголии правом быть избранными обладают граждане, не имеющие совершенных правонарушений.

Должностной (служебный) ценз представляет собой ограничение права быть избранным лиц, занимающих определенные должности, имеющих определенное место работы (службы) или занимающиеся определенной деятельностью.

Следует отметить, что практически во всех государствах установлены ограничения на совмещение статуса депутата парламента с иными должностями, определенными видами деятельности и т.п. (несовместимые

должности, несовместимая деятельность). Однако правовое регулирование обеспечения такой несовместимости должностей осуществляется в мировой практике двумя способами: установлением запрета совмещать должности и деятельность лицу, избранному депутатом парламента, либо лишением права быть избранным лица, занимающего (занимавшего) такую должность или занимающегося (занимавшегося) такой деятельностью. Первый случай не может быть признан ограничением права быть избранным, поскольку занятие должности не препятствует избранию, в большинстве случаев кандидат лишь берет на себя обязательство прекратить несовместимую со статусом депутата деятельность после избрания (в Российской Федерации такое обязательство в обязательном порядке должно содержаться в заявлении о согласии баллотироваться, представляемом в избирательную комиссию при выдвижении кандидата). Второй же случай является ограничением избирательного права, поскольку делает невозможным его реализацию вследствие занятия определенной должности.

Соответствующие ограничения, как показывает анализ зарубежной практики, применяется в двух вариантах:

- в отношении лиц, в настоящее время занимающих определенные должности, имеющих определенное место работы (службы) или занимающиеся определенной деятельностью,

- в отношении лиц, в течение определенного срока до выборов занимавших определенные должности, имевших определенное место работы (службы) или занимавшихся определенной деятельностью.

В Финляндии не могут быть избраны военнослужащие и лица, занимающие определенные государственные должности (судьи, канцлер юстиции, юридический уполномоченный Эдускунты); в Азербайджане – военнослужащие, судьи, государственные служащие, священнослужители; в Узбекистане – профессиональные служители религиозных организаций и объединений; в Эстонии – военнослужащие; в Восточном Тиморе – судьи, прокуроры, кадровые дипломатические представители, государственные

гражданские служащие, военнослужащие, полицейские, священнослужители; в Венесуэле – священнослужители, президент, вице-президент, губернаторы, мэры, занимающие эти посты в день выдвижения или в течение периода между днем выдвижения и днем выборов.

Второй вариант, ограничивающий право быть избранным в течение определенного срока после освобождения должности, менее популярен, но также существует, главным образом в латиноамериканских государствах. Так, в Мексике не может быть избрано лицо, состоящее на действительной военной службе в течение 6 месяцев до дня выборов, являющееся государственным секретарем, начальником или главой административного департамента, генеральным прокурором, губернатором штата менее чем за 6 месяцев до выборов; в Доминиканской Республике – лицо, состоящее на военной или полицейской службе как минимум в течение года до выборов; в Гватемале – военные, за исключением случаев, когда они уволились из армии или ушли в отставку за пять лет до даты проведения выборов; служащие культа; в Боливии – государственные министры и директора промышленных и социальных предприятия, в которых участвует государство, которые не ушли в отставку не менее чем за 6 месяцев, военнослужащие, духовенство; в Австралии – лица, находящиеся на оплачиваемой службе либо получающие пенсию из государственных доходов союза.

В Латвии не могут быть избраны граждане, которые являются штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки иностранных государств, или которые являлись штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки СССР, Латвийской ССР, за исключением лиц, являвшихся только работниками плановых и финансовых, административно-хозяйственных структурных единиц Комитета государственной безопасности СССР или соответствующих структурных единиц Латвийской ССР, а также лица, которые после 13 января 1991 года состояли в КПСС (ЛКП), в Интернациональном фронте трудящихся Латвийской ССР, в Объединенном

совете рабочих коллективов, в Организации ветеранов войны и труда, во Вселатвийском комитете общественного спасения или его региональных комитетах.

В Российской Федерации должностной ценз не установлен.

Ценз семейно-родственных отношений. Ограничения, связанные с родственными и семейными отношениями, являются достаточно редкими, но встречаются в практике современных государств.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Языковой (лингвистический) ценз. Обязательное требование о владении кандидатом государственным языком не является общепринятым и устанавливается, как показывает практика, в основном в сравнительно молодых государствах.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Образовательный ценз. Ограничение права быть избранным гражданину исключительно с определенным уровнем образования в законодательстве большинства стран отсутствует. Однако в некоторых странах указанный ценз закреплен законом.

В Российской Федерации ценз не установлен.

Ценз грамотности, в отличие от образовательного ценза, ограничивает пассивное избирательное право не в зависимости от уровня образования (т.е. наличия документа, подтверждающего такой уровень), а в зависимости от общей грамотности, т.е. умению читать и писать.

Так, в Бразилии лишены права быть избранными неграмотные; на Филиппинах избранным может быть гражданин, умеющий читать и писать; в Сан-Марино правом быть избранным обладает грамотный гражданин.

В Российской Федерации ценз грамотности не установлен.

Имущественный ценз. Указанное ограничение предусматривает наличие у кандидата на должность главы государства денежных средств либо имущества на определенную сумму. В законодательстве большинства стран указанный ценз отсутствует.

Практика показывает возможность существования двух вариантов имущественного ценза:

- требования к определенному доходу и (или) наличию определенного имущества кандидата,
- требования об отсутствии просроченной задолженности или факта признания банкротства кандидата.

В ряде государств предусмотрено лишение пассивного избирательного права граждан, признанных банкротами. В частности, такой ценз установлен в Великобритании, Египте, Австралии, Бангладеш, Индии. Реже встречается ограничение избирательных прав лиц, имеющих просроченные долговые обязательства или налоговые платежи – в Монголии, или имеющих установленную в судебном порядке непогашенную задолженность, - на Мальдивах.

В Российской Федерации ценз не установлен.

Религиозный ценз является достаточно редким в настоящее время. Например, в Мальдивской Республики правом быть избранным обладает лицо, исповедующее ислам суннитского направления.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Моральный (репутационный) ценз ограничивает избирательное право лиц, не обладающих соответствующей моральными качествами или репутацией.

Например, в Египте не могут быть избраны лица, уволенные с гражданской службы по причинам позорного характера.

В Мексике граждане обладают избирательным правом в случае, если ведут достойный образ жизни (в частности, в голосовании не принимают участие лица, злоупотребляющие наркотиками); а в случае систематического пьянства, установленного в предусмотренном законом порядке, избирательные права приостанавливаются.

В Российской Федерации ценз не применяется.

Партийный ценз является достаточно редким и связывает право быть избранным с наличием членства в политической партии. Например, в Бразилии условием реализации пассивного избирательного права является принадлежность к какой-либо политической партии.

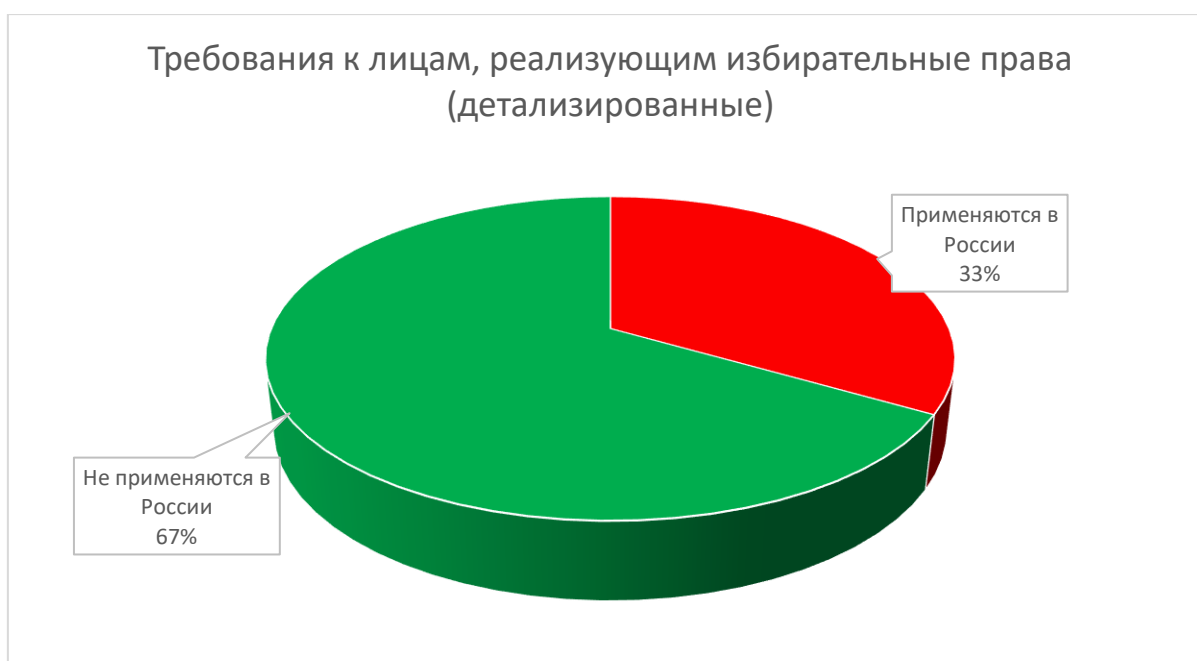
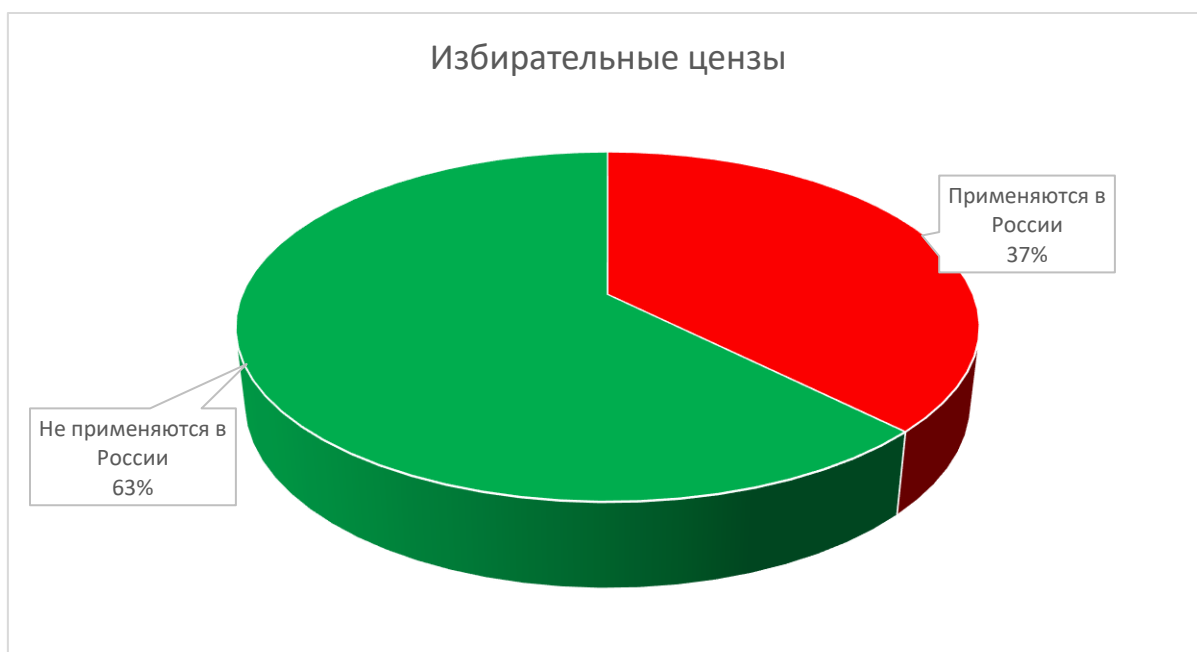
Ценз прохождения военной службы является достаточно редким, однако применяется в целом ряде государств. Так, во Франции не могут быть избраны лица, уклоняющиеся от призыва в армию (относятся к категории неизбираемых лиц), а в Боливии условием избрания для мужчин является отбытие воинской повинности.

* * *

Сравнительно-правовой анализ законодательств различных государств мира свидетельствует, что в настоящее время с той или иной степенью активности в мире используется 16 избирательных цензов в отношении права быть избранным депутатом парламента.

При этом детальный анализ вариантов требований к лицам, обладающим правом быть избранными, в рамках указанных 16 цензов позволяет выявить 30 вариантов детализированных требований, в той или иной степени сочетаемых в устанавливаемой конституцией и законами конкретного государства при формировании требований к лицу, обладающему пассивным избирательным правом.

Анализ положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» показывает, что ими в отношении лица, обладающего правом быть избранным депутатами Государственной Думы, установлено 6 избирательных цензов из 16 применяемых в современном мире (37,5 %) и 10 детализированных ограничений из 30 применяемых в современном мире (33,3 %).



Установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом ограничения в отношении права быть избранными в рамках каждого из указанных выше избирательных цензов находятся в общепризнанных стандартных рамках и не выходят за пределы допустимого в мировой практике.

Все установленные в Российской Федерации ограничения соответствуют международным обязательствам Российской Федерации и рекомендациям международных организаций, включая самые

детализированные – Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятые Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

В целом в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации реализована «стандартная модель» ограничения активного и пассивного избирательного права, принятая в большинстве цивилизованных государств мира.

При этом перечень используемых различными государствами мира избирательных цензов значительно более обширен, чем используемые в России.

Правовое регулирование избирательных цензов на выборах в России предстает в позитивном свете, учитывая достаточно спорную практику наличия избирательных цензов на выборах в ряде стран мира, которая существует в настоящее время или существовала до недавнего времени.

Таким образом, установленная в Российской Федерации на уровне Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» система правовых требований (избирательных цензов) в отношении граждан, обладающих правом быть избранным депутатом соответствует Конституции Российской Федерации, международным обязательствам Российской Федерации и международным избирательным стандартам, является обоснованной конституционно значимыми целями, характеризуется принципом умеренности ограничений, не устанавливает необоснованных и завышенных, по сравнению с общемировой практикой, ограничений и относится к стандартной модели ограничений избирательных прав, наиболее распространенной в современном мире, включая государства ОБСЕ.

6. Ограничения всеобщего избирательного права в некоторых государствах

США

Конституция США делегирует возможность установления правовых требований к лицам, обладающим активным избирательным правом на выборах в Конгресс США, штатам и устанавливает, что такие требования должны совпадать с требованиями к лицам, избирающим наибольшую по численности палату законодательного органа штата (во всех 49 штатах с двухпалатными законодательными органами, по аналогии с Конгрессом США, наибольшей по численности является нижняя палата). Эта норма является единственной в первоначальном тексте Конституции, регулирующей активное избирательное право граждан.

Поправки к Конституции США устанавливают лишь некоторые признаки, по которым избирательные права граждан не могут быть ограничены, причем принятие указанных поправок было связано с борьбой федерального центра с ущемлением определенной категории граждан на соответствующем этапе развития американского государства. Так, борьба за предоставление избирательных прав всему мужскому населению, достигшему 21-летнего возраста, независимо от социального положения, стала причиной принятия в 1866 г. и ратификации в 1868 г. поправки XIV, пропорционально уменьшающей представительство штата в Конгрессе США в случае предоставления избирательных прав не всем лицам, отвечающим указанным критериям. Впоследствии политика уравнивания в правах темнокожего населения стала причиной принятия в 1869 г. и ратификации в 1870 г. поправки XV, запрещающей ограничение избирательных прав в связи с расой, цветом кожи или прежним нахождением в рабстве; политика, направленная на обеспечение гендерного равенства, в свою очередь, повлекла принятие в 1919 г. и ратификация в 1920 г. поправки XIX, запрещающей ограничение права голоса по признаку пола. Поправка XXIV,

принятая в 1962 г. и ратифицированная в 1964 г., направлена на недопущение привязки наличия у гражданина активного избирательного права к исполнению им налоговых обязательств перед государством. В результате Всеобщее избирательное право в США длительное время ограничивалось различными цензами. Пассивное избирательное право до настоящего времени применяется с учетом дифференцируемых в зависимости от уровней публичной власти (уровень федерации или штата) и соответствующей выборной должности возрастных цензов и цензов оседлости.

И, наконец, последняя из принятых поправок к Конституции США, регулирующих избирательные права граждан, – поправка XXVI, направленная на снижение возраста приобретения активного избирательного права до 18 лет, а точнее – снижение до 18 лет максимального возраста, по достижению которого штаты обязаны обеспечить предоставление активного избирательного права гражданам, была принята Конгрессом США и ратифицирована в 1971 г. Таким образом, теоретически, в США возможно на основании закона штата предоставление активного избирательного права гражданам моложе 18 лет, однако на практике во всех 50 штатах и федеральном округе Колумбия право голосовать предоставляется при достижении на день голосования на всеобщих выборах 18-летнего возраста. Ряд штатов допускают участие в праймериз граждан, достигших 17-летнего возраста, при условии достижения ими 18-летнего возраста на день голосования на всеобщих выборах: такие правила установлены в штатах Виргиния, Западная Виргиния, Иллинойс, Канзас, Луизиана, Мэн, Орегон.

В настоящее время в США существуют **следующие ограничения активного избирательного права:**

- 1) возрастной ценз - 18 лет;
- 2) ценз оседлости (право голосовать на выборах любого уровня получают граждане, проживающие на территории соответствующего штата не менее установленного срока – 1 года, 6 месяцев и т.д.);
- 3) отстранение от выборов душевнобольных;

4) во многих штатах отстраняются от выборов также лиц, отбывающие по приговору суда наказание в виде лишения свободы (в настоящее время в соответствии положениями законодательства около 5,3 млн. правонарушителей, из них около 2 млн. уже отбыли срок наказания, не имеют права участвовать в выборах, в том числе в связи с необходимостью выполнения бюрократической процедуры восстановления в избирательных правах).

Все штаты США связывают приобретение активного избирательного права с наличием гражданства США и проживания на территории соответствующего штата, достижения 18-летнего возраста на день голосования на всеобщих выборах. Интересно, что в штате Пенсильвания установлен ценз продолжительности гражданства – лицо для приобретения права избирать должно быть гражданином США как минимум в течение месяца, предшествующего дню голосования.

В 18 штатах установлен ценз оседлости для реализации активного избирательного права, связанный с проживанием на территории штата или соответствующего избирательного округа в течение определенного времени, предшествующего дню голосования. При этом в 14 штатах период проживания на территории штата или округа, составляет 30 дней (Айдахо, Арканзас, Иллинойс, Индиана, Миссисипи, Монтана, Невада, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Огайо, Пенсильвания, Северная Дакота, Северная Каролина, Юта), в 2 штатах 28 дней (Висконсин, Кентукки), по одному штату 22 дня (Колорадо) и 20 дней (Миннесота). При этом в остальных штатах, несмотря на отсутствие прямой нормы, устанавливающей минимальный срок проживания на территории штата, он фактически присутствует, поскольку принятая в США заявительная, т.е. активная, регистрация в качестве избирателя завершается в большинстве штатов за 30 дней до дня голосования (в ряде штатов этот срок уменьшен, но везде превышает 10 дней). При этом в ряде штатов среди условий приобретения права голосовать указаны отсутствие регистрации для голосования, права голосования или

возможности проголосовать в другом штате (Айова, Аляска, Вайоминг, Виргиния, Кентукки, Нью-Йорк, Северная Каролина, федеральный округ Колумбия).

Стандартным ограничением избирательного права является установленная судом недееспособность гражданина (штаты Алабама, Вайоминг, Виргиния, Миннесота, Нью-Мексико, Огайо, Оклахома, округ Колумбия), установленная судом умственная недееспособность (штаты Арканзас, Делавэр, Джорджия, Западная Виргиния, Кентукки, Мериленд, Миссисипи, Небраска, Нью-Йорк, Техас, Флорида, Южная Дакота, Южная Каролина), признание гражданина судом умственно отсталым (Луизиана), установление судом психического расстройства у гражданина (Монтана), признание гражданина умственно недееспособным или частично недееспособным с лишением избирательных прав (Техас).

В штате Вермонт обязательным условием приобретения права голосовать является принятие клятвы избирателя.

Кроме того, в штатах США активно используется криминальный ценз, т.е. лишение активного избирательного права лиц, осужденных за совершение преступлений, отбывающих наказание в виде лишения свободы или имеющих судимость, а в некоторых штатах – и ранее имевших судимость, если гражданин не прошел специальную процедуру восстановления в правах. При этом используются различные формулировки для установления случаев, при которых гражданин лишается активного избирательного права, в том числе:

- осужден за преступление (как правило, тяжкое) Айова, Аризона, Вайоминг, Делавэр, Джорджия, Мериленд, Невада, Нью-Мексико, Оклахома, Теннеси, Юта;

- осужден за тяжкое преступление и отбывает наказание в виде лишения свободы или освобожден условно досрочно Арканзас, Висконсин, Западная Виргиния, Калифорния, Колорадо, Коннектикут, Миссури, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Северная Каролина, Техас,

- осужден за преступление и отбывает наказание в виде лишения свободы Индиана, Миссури, Миннесота, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Монтана, Огайо, округ Колумбия, Южная Каролина, Южная Дакота, Юта,

- осужден за тяжкое преступление, в случае, если не прошло 2 года со дня истечения срока наказания, включая условно-досрочное освобождение, Небраска,

- осужден за тяжкое преступление и не был восстановлен в правах: Айдахо, Виргиния, Кентукки, Флорида,

- осужден за преступление, если избирательные права не были восстановлены, Аляска,

- осужден за преступление, лишающее прав, и не был восстановлен в правах Алабама,

- осужден за тяжкое преступление или за преступление небольшой тяжести, лишающее права голосовать – Миссури,

- осужден за преступление против избирательных прав граждан – Огайо, Южная Каролина, покупку или продажу голосов – Мериленд,

- лишен избирательных прав судом Вашингтон, Висконсин, Калифорния,

- когда-либо был осужден за убийство, изнасилование, взяточничество, воровство, поджог, мошенничество, лжесвидетельство, подлог, хищение или двоеженство – Миссисипи,

- находится под наблюдением Департамента по надзору по исправлению преступников – Вашингтон.

Такие штаты, как Мэн и Вермонт, – предоставляют своим жителям, отбывающим наказание по приговору суда, в том числе в виде лишения свободы, возможность голосовать на выборах.

При этом в штатах Айдахо, Алабама, Аляска, Виргиния, Кентукки, Флорида существует институт восстановления в правах, т.е. для необходимо прохождения специальной и в достаточной степени забюрократизированной процедуры восстановления гражданина в избирательных правах, для

инициирования прохождения которой необходимо специальное обращение от гражданина (автоматически по наступлении определенного события – завершения отбывания наказания или погашения судимости – избирательные права не восстанавливаются). Так, во Флориде соответствующие апелляции подаются в Исполнительный совет по помилованию через пять или семь лет после истечения срока наказания (в зависимости от состава преступления). В целом процедура восстановления избирательных прав граждан, отбывших наказание в виде лишения свободы по приговору суда, осуществляемая губернатором самостоятельно или с участием законодательного собрания штата, то есть выборным должностным лицом, как правило, поддерживаемым одной из двух «основных» партий или являющимся ее членом, а, следовательно, заинтересованным в результатах любых выборов на территории штата, не обеспечивает объективное решение соответствующего вопроса, а также не в полной мере соответствует принципу разделения властей, на котором основано конституционное законодательство США.

Избирать членов Конгресса США могут только граждане штата. Это положение препятствует жителям американских территорий принимать участие в федеральных выборах. Так, Палата представителей, согласно Конституции США состоит из членов, избираемых народом каждого из штатов, которые представлены в Палате представителей пропорционально численности населения. При такой формулировке в нижнюю палату Конгресса также избираются только представители штатов, а из участия в выборах представителей и формировании нижней палаты также исключены территории, не являющиеся штатами, хотя и являющиеся составной частью территории США, и проживающие на них граждане США, а также граждане США, проживающие за пределами территории США.

С учетом этого, сенаторы и полноправные представители не избираются от федерального округа Колумбия и территорий Гуам, Виргинские острова, Американское Самоа, Северные Марианские острова и

Пуэрто-Рико. С целью обеспечения представительства данных территорий на практике они избирают по одному делегату в Палату представителей, однако эти делегаты имеют право работать в палате и ее комитетах, но не наделены правом голоса при принятии решения. В Сенате указанные территории не имеют даже такого условного представительства.

Ограничения пассивного избирательного права:

1) возрастной ценз:

- 25 лет (Палата представителей Конгресса США, губернаторы штатов);

- 30 лет (Сенат Конгресса США);

2) срок пребывания в гражданстве:

- 7 лет (Палата представителей Конгресса США);

- 9 лет (Сенат Конгресса США);

3) ценз оседлости:

- факт проживания на территории штата (Конгресс США)¹⁸.

В целом наибольшее число граждан, ограниченных в реализации избирательных прав, в том числе пассивного избирательного права – в США – более 11 млн. человек (по состоянию на 1 января 2021 года).

По данным 2020 года свыше 5 млн. граждан США были лишены избирательного права на президентских выборах из-за осуждения за уголовные преступления, то есть каждый 44.

В 11 штатах заключенные и лица, отбывшие тюремное заключение, пожизненно лишаются избирательных прав, если не помилованы губернатором штата. При этом около 6.1 млн. американских граждан лишены активного и пассивного избирательного права в связи с совершением ими преступлений и осуждением к лишению свободы на срок более одного года, в том числе 3.1 млн. избирателей, отбывших срок лишения свобод,

¹⁸ См. подробнее: Борисов И.Б., Игнатов А.В. Дистанционный мониторинг промежуточных выборов в США 4 ноября 2014 года. М.: РОИИП, 2015. С. 28-52.

Кроме того, в США только в 2021 году 18 штатов с доминированием в законодательных органах представителей Республиканской партии, были приняты еще 30 законодательных актов, ставших известными под названием «Против избирателей» (AntiVoters), ограничивающие избирательные права определенных категорий избирателей, в том числе потенциальных кандидатов на выборные должности, которые совокупно ограничивают избирательные права около 36 млн. граждан США или 15% избирательного корпуса США.

Конституция США и федеральное законодательство не предоставляют почти 5 млн. американских граждан активного и соответственно пассивного избирательного права при проведении выборов Президента США и членов двухпалатного Конгресса США, в том числе при проведении выборов в Палату представителей Конгресса США от Федерального округа Колумбия (город Вашингтон).

Так, в соответствии с Конституцией США около 600.000 жителей Федерального округа Колумбия имеют право принимать участие в голосовании на выборах Президента США, при этом, однако, они не имеют такого права при проведении выборов в палаты Конгресса США: на этой основе федеральный округ не имеет своего представительства в Сенате, при этом в Палате представителей он имеет только одного представителя (делегата) с правом совещательного (а не решающего) голоса.

Еще около 4 млн. жителей пяти территорий США (Американское Самоа, Виргинские острова, Гуам, Северные Марианские Острова, Пуэрто-Рико), свыше 90% которых составляют представители расовых и этнических меньшинств (национальных меньшинств), также не имеют своего полноценного представительства в Конгрессе США.

Представители 9 заморских территорий США, имеющих статус неинкорпорированных неорганизованных территорий (остров Бейкер, остров Джарвис, остров Мидуэй, остров Навасса, остров Хауленд, остров Уэйк,

атолл Джонстон, атолл Пальмира, риф Кингмен) также не имеют права принимать участия в голосовании на президентских выборах.

Кроме того, отдельные категории граждан США в соответствии с законодательством штатов лишены избирательных прав (ограничены в их реализации).

Так, около 6.1 млн. американских граждан лишены активного и пассивного избирательного права в связи с совершением ими преступлений и осуждением к лишению свободы на срок более одного года, в том числе 3.1 млн. избирателей, отбывших срок лишения свободы.

Вопросы ограничения избирательных прав заключенных, а также лиц, отбывших тюремное заключение, регулируются законодательством штатов, которое существенно различается от штата к штату.

Так, только в двух штатах (Мэн и Вермонт) указанные категории граждан не лишаются избирательных прав (при условии совершения правонарушений, за которые не наступает уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок свыше одного года), тогда как в остальных 48 штатах лишены избирательных прав не только лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, но также лица, находящиеся в местах содержания под стражей, либо в виде отсрочки исполнения приговора в форме поручительства (передачи на поруки).

В целом в 11 штатах заключенные и лица, отбывшие тюремное заключение, пожизненно лишаются избирательных прав, если не помилованы губернатором штата.

Вместе с тем, некоторые штаты, особенно после проведения 6 ноября 2018 года промежуточных федеральных выборов в Конгресс США, приняли законодательные акты, облегчающие восстановление избирательных прав лиц, отбывших тюремное заключение (штаты Вашингтон, Иллинойс, Колорадо, Невада, Нью-Йорк, Флорида).

При этом, однако, отдельные штаты, наоборот, предприняли попытки усиления ограничений для восстановления избирательных прав лиц, отбывших тюремное наказание.

Так, в штате Флорида законодатель ввел дополнительные требования (условия восстановления избирательных прав), предусматривающие, что указанные лица должны в полном объеме оплатить все наложенные на них ранее штрафные санкции (денежные штрафы); указанное обременение в мае 2020 года было признано федеральным судом не соответствующим федеральному законодательству и, следовательно, не подлежащим применению.

Кроме того, 39 штатов предусматривают ограничение избирательных прав лиц, признанных недееспособными либо находящимися под опекой (около 1,5 млн. граждан США находится под опекой).

В целом около 11 млн. американских граждан (по состоянию на 1 января 2021 года) не имеют (по Конституции США) либо лишены (в соответствии с законодательством) избирательных прав, в том числе права быть избранным, при проведении выборов Президента США, а также членом соответствующих палат Конгресса США; при этом в отдельных штатах лишение избирательных прав отдельных категорий граждан является пожизненным, если они не помилованы губернатором штата.

Вопросы ограничения избирательных прав заключенных, а также лиц, отбывших тюремное заключение, регулируются законодательством штатов, которое существенно различается от штата к штату.

Так, только в двух штатах (Мэн и Вермонт) указанные категории граждан не лишаются избирательных прав (при условии совершения правонарушений, за которые не наступает уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок свыше одного года), тогда как в остальных 48 штатах лишены избирательных прав не только лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, но также лица, находящиеся в местах

содержания под стражей, либо в виде отсрочки исполнения приговора в форме поручительства (передачи на поруки).

В целом в 11 штатах заключенные и лица, отбывшие тюремное заключение, *пожизненно лишаются избирательных прав*, если не помилованы губернатором штата.

Вместе с тем, некоторые штаты, особенно после проведения 6 ноября 2018 года промежуточных федеральных выборов в Конгресс США, приняли законодательные акты, облегчающие восстановление избирательных прав лиц, отбывших тюремное заключение (штаты Вашингтон, Иллинойс, Колорадо, Невада, Нью-Йорк, Флорида).

При этом, однако, отдельные штаты, наоборот, предприняли попытки усиления ограничений для восстановления избирательных прав лиц, отбывших тюремное наказание.

Так, в штате Флорида законодатель ввел дополнительные требования (условия восстановления избирательных прав), предусматривающие, что указанные лица должны в полном объеме оплатить все наложенные на них ранее штрафные санкции (денежные штрафы); указанное обременение в мае 2020 года было признано федеральным судом не соответствующим федеральному законодательству и, следовательно, не подлежащим применению.

Кроме того, 39 штатов предусматривают ограничение избирательных прав лиц, признанных недееспособными либо находящимися под опекой (около 1,5 млн. граждан США находится под опекой).

Кроме того, только в 2021 году 18 штатов с доминированием в законодательных органах представителей Республиканской партии, были приняты 30 законодательных актов, ставших известными под названием «Против избирателей» (AntiVoters), ограничивающие избирательные права определенных категорий избирателей, в том числе потенциальных кандидатов на выборные должности, которые совокупно ограничивают

избирательные права около 36 млн. граждан США или 15% избирательного корпуса США.

Великобритания

Возрастной ценз при осуществлении пассивного избирательного права составляет 21 год, одновременно на местных выборах применяется ценз оседлости (имущественный ценз): для выдвижения кандидатом необходимо проживать, работать или владеть недвижимостью в пределах соответствующей территориальной единицы непосредственно перед выдвижением не менее 12 месяцев.

Среди прочих ограничений права быть избранным его лишено лицо, если оно:

- является духовным лордом,
- занимает юридические должности: судья Верховного суда, Высокого суда, Апелляционного суда, Сессионного суда или временный судья в Шотландии, судья Высокого суда или Апелляционного суда Северной Ирландии, судья Апелляционного суда военных судов, председатель Шотландского земельного суда, разъездной судья, главный шериф или шериф, судья суда графства или его заместитель в Северной Ирландии, районный судья (магистратского суда), оплачиваемый магистрат в Шотландии, постоянный магистрат или его заместитель в Северной Ирландии, главный или иной комиссар по вопросам поддержки детей, комиссар для специальных целей актов о подоходном налоге,
- состоит на гражданской службе у Короны: в качестве должностного лица или нет, на условиях полной или частичной занятости,
- состоит на военной службе у Короны,
- является служащим полиции,
- является членом законодательного органа или территории за пределами Содружества (не включая Ирландию),

- занимает иную должность, которая согласно закону предполагает дисквалификацию,

- занимает ряд должностей при условии выдвижения по определенным избирательным округам (ограничения направлены, главным образом, на предотвращение возможности использования должностными лицами своего должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании), например, член комиссии Ее Величества по управлению лондонским Сити не может быть избран от избирательного округа, охватывающего лондонский Сити в целом, главный шериф графства в Англии и Уэльсе – от любого избирательного округа, охватывающего полностью или частично территорию, на которую распространяются его полномочия и т.п.;

- не имеют права быть избранными пэры и члены Палаты лордов;

- не имеют права быть избранными лица, на которых распространяется действие приказа о банкротстве в Англии или Уэльсе, лица, признанные в судебном порядке банкротами в Северной Ирландии, лица, собственность которых конфискована в судебном порядке, в Шотландии;

- лица, признанные виновными в правонарушении, приговоренные к тюремному заключению, или содержащиеся под стражей более одного года либо незаконно находящийся на свободе; лица, осужденные за преступления в сфере выборов и коррупции на срок более 12 месяцев лишения свободы¹⁹.

В **Великобритании** в качестве кандидата в Палату Общин – нижнюю палату парламента не могут быть выдвинуты лица, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда (в стране около 8.000 заключенных), гражданские служащие, сотрудники правоохранительных органов, а также военнослужащие (должны уходить в отставку).

Франция

¹⁹ См. подробнее: Борисов И.Б., Игнатов А.В. Дистанционный мониторинг всеобщих парламентских выборов в Великобритании 7 мая 2015 года. М.: РОИИП, 2015. С. 24-53.

Не могут быть избраны недееспособные и неизбираемые лица, то есть лица, находящиеся под опекой, лишенные права голоса по суду, **уклоняющиеся от призыва в армию.**

Бразилия

Условиями реализации пассивного избирательного права являются:

- местожителство в избирательном округе;
- принадлежность к какой-либо политической партии (таким образом, избранным может быть только гражданин, являющийся членом политической партии);
- не могут избираться неграмотные (ценз грамотности);

Военнослужащие, внесенные в списки избирателей, могут быть избраны на должность при соблюдении следующих условий: если находились на службе менее 10 лет, то они должны уйти в отставку; если находились на службе более 10 лет, то они должны быть откомандированы высшим командованием и в случае избрания со времени объявления об этом автоматически переводятся за штат.

Боливия

Требования для кандидата, баллотирующегося в депутаты парламента:

- быть боливийцем по происхождению; мужчины должны отбыть воинскую повинность;
- быть выдвинутым политической партией или непосредственно группой граждан и (или) местным (индейским) племенем в порядке, определенном Конституцией и законами;

В члены Национального конгресса не могут быть избраны:

- гражданские служащие, военные и полицейские, находящиеся на действительной службе, церковные служащие, если только они не прекратили службы за 60 дней до выборов (данное положение не распространяется на ректоров и заведующих кафедрами университетов);

- подрядчики, выполняющие подрядные работы для государственных и общественных нужд;

- администраторы, руководители и директора, уполномоченные и представители обществ и товариществ, часть акций или долей которых принадлежит государственной казне, а также вышеуказанные лица предприятий, дотируемых государством;

- руководители и сборщики общественных фондов до тех пор, пока они не завершат свои контракты и расчеты по ним.

Парагвай

Лишены права быть избранными владельцы или совладельцы средств массовой информации.

Индия

Не обладают активным избирательным правом:

- лица, являющиеся недееспособными,

- лица, в отношении которых был вынесен судебный приговор на срок не менее двух лет (в пределах последних шести лет перед выборами),

- лица, совершившие электоральные правонарушения, а также некоторые иные правонарушения (например, лицо, приговоренное к наказанию в виде лишения свободы, не имеет права голоса).

Ограничения пассивного избирательного права²⁰:

Общие квалификационные требования для кандидатов, которые установлены статьями 84 и 173 Конституции Индии:

- являться избирателем от соответствующего парламентского избирательного округа или избирательного округа для выборов в законодательные собрания штатов;

²⁰ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / Под общ. ред. В.Е. Чурова. – Вып. 3. – М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2013. С. 365, 367, 369, 371; Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М.: РЦИОТ, 2010. С. 78-82.

- входить в состав каст и племен, внесенных в списки, в случае если он избирается для замещения должности из состава зарезервированных мест в Парламенте или в Законодательном собрании штата для таких каст и племен (кроме племенных территорий штата Ассам).

Не может быть избрано в Парламент Индии лицо, если оно:

- не является гражданином Индии и не приняло и не подписало присяги или торжественного заявления в присутствии лица, уполномоченного для этого Избирательной комиссией Индии, в соответствии с установленными требованиями;

- не достигло в случае, когда речь идет о месте в Совете штатов, 30-летнего возраста, а в случае, когда речь идет о месте в Народной палате, – 25-летнего возраста;

- не отвечает таким другим требованиям, которые могут быть установлены для этого законом или на основании закона Парламента (в частности, лицо объявлено банкротом в установленном порядке, установлена его принадлежность к иностранному государству, недееспособность, оно лишено избирательных прав в соответствии с законодательством или положениями Конституции Индии).

Основания для лишения лица права баллотироваться на выборах:

- вынесение обвинительного приговора в отношении лица по некоторым преступлениям (разжигание расовой, классовой розни, дискриминация людей по месту их рождения, вероисповеданию, месту постоянного проживания, языку и другим признакам; жестокое обращение мужа с женой или аналогичное преступление со стороны жены; изнасилование, взяточничество, импорт и экспорт запрещенных товаров, совершение террористических актов, преступления в сфере выборов и другие);

- лица, совершившие преступление и приговоренные к наказанию в виде тюремного заключения на срок не менее двух лет – с момента вынесения такого приговора;

- обвиненные в осуществлении коррупционной деятельности – на шесть лет (решение об их дисквалификации выносится Президентом Индии);
- занимающие должности в Правительстве Индии или правительстве штата и отстраненные от нее за взяточничество или неверность правительству – на пять лет;
- заключившие правительственные контракты – на срок действия такого контракта;
- занимающие должности управляющего агента, менеджера или секретаря в компаниях, где доля правительственного капитала составляет не менее 25%, – на время нахождения в должности.

Исландия

Пассивное избирательное право на выборах в Альтинг, согласно статье 34 Конституции, принадлежит тем же гражданам, которые пользуются активным избирательным правом и которые обладают безупречной репутацией. При этом ни Конституция, ни Закон не раскрывают понятия «безупречной репутации».

Колумбия

Не могут быть конгрессменами:

- лица, в течение шести месяцев до даты выборов принимавшие участие в ведении дел в государственных учреждениях или заключении договоров с ними в своем интересе или в интересе третьих лиц, или бывшие законными представителями учреждений, осуществлявших сбор налогов или неналоговых поступлений (ограничение действует применительно к территории избирательного округа, в котором должны проводиться соответствующие выборы);
- лица, потерявшие должность конгрессмена;
- лица, состоящие в браке, кровном родстве до третьей степени, свойстве первой степени либо проживающие с должностными лицами,

занимающими гражданские или политические должности, без заключения брака в органах записи актов гражданского состояния (ограничение действует применительно к территории избирательного округа, в котором должны проводиться соответствующие выборы);

- лица, состоящие в браке, кровном родстве до третьей степени, свойстве второй степени либо проживающие с должностными лицами, занимающими гражданские или политические должности, без заключения брака в органах записи актов гражданского состояния и зарегистрированные в качестве кандидатов от одной политической партии, движения или группы граждан для участия в выборах на выборные государственные должности или в выборные государственные органы, которые должны проводиться в один и тот же день (ограничение действует применительно к территории избирательного округа, в котором должны проводиться соответствующие выборы)/

Латвия

Не могут быть заявлены кандидатами на выборах в Сейм и избраны в Сейм лица:

4) которые во время совершения предусмотренного Уголовным кодексом деяния находились в невменяемом состоянии, состоянии ограниченной вменяемости, или же после совершения преступного деяния заболели психическим расстройством, лишившим их возможности осознавать свои действия или управлять ими, и к которым в связи с этим применена принудительная мера медицинского характера или же дело прекращено без применения такой принудительной меры;

5) которые являются штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки иностранных государств, или лица, которые являлись штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки СССР, Латвийской ССР, за исключением лиц, являвшихся только работниками плановых и финансовых,

2 административно-хозяйственных структурных единиц Комитета государственной безопасности СССР или соответствующих структурных единиц Латвийской ССР;

б) которые после 13 января 1991 года состояли в КПСС (ЛКП), в Интернациональном фронте трудящихся Латвийской ССР, в Объединенном совете рабочих коллективов, в Организации ветеранов войны и труда, во Вселатвийском комитете общественного спасения или его региональных комитетах.

В Канаде установлено уникальное ограничение избирательного права – не могут баллотироваться на парламентских выборах лица, которые были зарегистрированы кандидатами на последних парламентских выборах, но не представили в соответствии с законодательством итоговые финансовые отчеты.

В Польше не могут быть выдвинуты кандидатами на парламентских выборах лица, подпадающие под законодательство о люстрации в связи с деятельностью специальных служб в период с 1944 по 1990 годы, а также лица, отбывающие наказание по вступившему в силу приговору суда за совершение налоговых преступлений.

7. Заключение

Принцип всеобщего избирательного права является одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов и внутригосударственных законодательных актов о выборах. Он предусмотрен во всех международных актах, затрагивающих избирательные права граждан, и считается одной из четырех основных характеристик избирательного права, составляющих систему общепризнанных принципов избирательного права.

При этом существующие международные акты не раскрывают в полной мере понятие и содержание принципа всеобщего избирательного права, ограничиваясь его декларированием в качестве основополагающего принципа проведения выборов, оставляя реальную возможность наполнять его содержанием на усмотрение государств.

Очевидно, что международные обязательства государств и вся практика выборов в мире предполагают возможность и необходимость установления определенных ограничений или исключений в отношении отдельных категорий лиц при определении субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом. Поэтому принцип всеобщего избирательного права не может быть абсолютным и не предполагает стопроцентной всеобщности избирательного права, как бы к этому не стремились законодатели, политики и правозащитники. В действительности он носит ограниченный характер.

Высшие судебные инстанции, как Европейский суд по правам человека, так и Конституционный Суд Российской Федерации также допускают ограничения принципа всеобщего избирательного права в случае, если такие ограничения установлены конституцией или на ее основе законом, не носят дискриминационного характера, не ограничивают права до такой степени, что они теряют реальное содержание, преследуют правомерную цель и являются соразмерным средством ее достижения.

В целом, все международные акты, включая международные обязательства государств в сфере демократических выборов создают необходимый ориентир для национальных законодателей, следование которому должно обеспечивать соблюдение принципа всеобщего избирательного права в общепризнанном его толковании, предполагая при этом возможность установления необходимых и допустимых ограничений.

Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 32 во взаимосвязи с частью 3 статьи 55) не дает оснований к истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц, а лишь устанавливает, ввиду его особой значимости, отдельный случай ограничения конституционного права в отношении лиц, перечисленных в части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации категориям граждан. При этом ограничения конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной должности, могут устанавливаться федеральным законом на основе вытекающих из Конституции Российской Федерации критериев с учетом основных принципов и норм международного права, являющихся составной частью правовой системы России. При этом такие ограничения могут быть установлены лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В ряде случаев федеральное законодательство, устанавливая возможные рамки ограничений пассивного избирательного права, предоставляет субъектам Российской Федерации возможность установить такие ограничения в рамках указанных пределов (например, ограничения пассивного избирательного права, касающиеся количества сроков пребывания в соответствующей должности). При этом отечественное

законодательство федерального уровня содержит ряд запретов на установление ограничений активного и пассивного избирательного права (например, не может быть установлено ограничение пассивного избирательного права, связанное с местом жительства гражданина). В целом же концепция отечественного избирательного законодательства исходит из того, что ограничения активного и пассивного избирательного права могут быть установлены только федеральным законом.

Российское законодательство, как и международные избирательные стандарты, исходит из того, что, по общему правилу, в отношении права быть избранным, в принципе, могут устанавливаться более строгие, чем в отношении права избирать, ограничения.

Правовая модель ограничения активного и пассивного избирательного права в Российской Федерации, закреплённая законодательно и подтверждённая сложившейся правоприменительной практикой:

а) предполагает возможность расширения (по сравнению с Конституцией Российской Федерации) оснований для ограничения активного и пассивного избирательного права посредством отраслевого федерального законодательства;

б) в части определения возможных ограничений пассивного избирательного права применительно к занятию должности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а равно – должности выборного должностного лица местного самоуправления и (или) депутата представительного органа муниципального образования – отсылает к законодательству субъектов Российской Федерации, и даже – муниципальным правовым актам (в то время, как для занятия должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) ограничения прямо установлены федеральным

законодателем без отсылки к законодательству субъектов Российской Федерации);

в) характеризуется значительной гибкостью в части установления ограничений пассивного избирательного права.

В целом в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации реализована «стандартная модель» ограничения активного и пассивного избирательного права, принятая в большинстве цивилизованных государств мира.

Ограничения активного избирательного права в большей мере унифицированы, соответствуют международным избирательным стандартам, нежели ограничения пассивного избирательного права; национальный законодатель практически каждого из исследованных зарубежных государств, в первую очередь, стремится установить ограничения пассивного избирательного права, которые на практике оказываются гораздо многообразнее и многочисленнее.

Расширение круга цензов (особенно пассивного избирательного права) находится в русле общемировых тенденций. Например, в ряде стран мира в последние годы были введены цензы судимости, направленные на предотвращение вхождения во власть лиц, имеющих судимость (Казахстан в 2009 году, Польша в 2009 году), а также цензы двойного гражданства, направленные на предотвращение иностранного вмешательства в национальные дела (Молдова в 2008 году).

Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации в части развития правового регулирования ограничений активного и пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, осуществляется с учетом следующего:

- развитие законодательства должно соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, международным избирательным стандартам;

- развитие законодательства, в том числе установление, изменение или отмена ограничений активного и пассивного избирательного права должно быть обусловлено конституционно значимыми целями, среди которых цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, при этом ограничения должны быть соразмерны указанным целям, кроме того в результате таких ограничений всеобщее избирательное право не должно утрачивать свое реальное содержание.

Таким образом, можно достаточно уверенно говорить, что сегодня национальному законодателю предоставляется достаточно широкие пределы усмотрения в вопросах закрепления тех либо иных ограничений активного и пассивного избирательного права в общепризнанных стандартах, закрепленных в различных международных актах, имеющих как универсальный, так и региональный характер, и направленных на обеспечение стабильного демократического развития современного социума с учетом его национального многообразия.