КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-49-55

ОГРАНИЧЕНИЯ И ЛИШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Колосова Н. М.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Исследовать теорию и практику допустимых избирательных прав. Проанализировать научные споры о соотношении категорий «ограничение» и «лишение» прав человека. Рассмотреть допустимые пределы ограничения избирательных прав граждан.

Процедура и методы. Использовались методы компаративистики, системного анализа, обобщения и моделирования.

Результаты. Высказано критичное отношение к полномочиям федерального законодателя относительно возможности установления ограничений избирательных прав. Сделан вывод, что полномочия законодателя должны быть ограничены прямым действием Конституции Российской Федерации.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты могут быть использованы в научно-исследовательских целях, а также законодателем и правоприменителем.

Ключевые слова: лишение прав, ограничение прав, избирательные права, Конституционный Суд РФ, прямое действие Конституции РФ

RESTRICTIONS AND DEPRIVATIONS OF ELECTORAL RIGHTS: GENERAL AND SPECIFIC

N. Kolosova

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, B. Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russian Federation*

Abstract

Aim. To investigate the theory and practice of permissible electoral rights. Analyze the scientific debate about the correlation between the categories «restriction» and «deprivation» of human rights. To consider the permissible limits of restricting the electoral rights of citizens.

Methodology. The methods of comparative studies, system analysis, generalization and modeling were used.

Results. A critical attitude was expressed towards the powers of the federal legislator regarding the possibility of establishing restrictions on electoral rights. It is concluded that the powers of the legislator should be limited by the direct action of the Constitution of the Russian Federation.

Research implications. The results can be used for research purposes, as well as by legislators and law enforcement bodies.

Keywords: deprivation of rights, restriction of rights, electoral rights, Constitutional Court of the Russian Federation, direct action of the Constitution of the Russian Federation

Введение

Актуальность темы настоящего исследования определяется необходимостью обеспечения конституционных ценностей, в числе которых основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, обороноспособность страны, безопасность государства и соблюдение конституционно предусмотренных пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина в законодательстве и Конституции Российской Федерации [4, с. 37].

Значимость проблемы ограничения и лишения прав и свобод человека и гражданина также следует рассматривать через призму свободы как базиса правового государства. Этот момент во многом усиливает актуальность избранной темы настоящего исследования. Границы свободы предусмотрены Конституцией РФ, анализ которых позволит сформулировать научно обоснованные рекомендации. Важно и то, что конституционный принцип народовластия находит непосредственную реализацию именно в избирательных правах граждан РФ. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации свободные выборы и референдум являются высшим непосредственным выражением власти народа.

Научные, законодательные и правоприменительные подходы о пределах ограничения прав и свобод

В юридической литературе не сложилось единого мнения о пределах ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина [2; 13; 15], включая избирательные права [5; 9]. Анализ названной проблемы и станет основной задачей настоящего исследования.

В России как в правовом демократическом государстве граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), в т. ч. право избирать и быть избранными в органы государственной власти и

органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ).

Вместе с тем допускается установление ограничений избирательных прав. Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции РФ возможны запрет на занятие выборных должностей и лишение активного избирательного права недееспособных и содержащихся в местах лишения свободы на основании приговора суда граждан, а согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно установление ограничений конституционных прав в целях защиты определённых конституционных ценностей.

Обратимся к содержанию статей Конституции РФ, в которых употребляются термины, используемые в процессе ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этом аспекте следует отметить 2 категории: «ограничение» и «лишение», – которые используются в конституционных нормах в разных аспектах.

Понятие «ограничение» предусмотрено в ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 55, ст. 56 Конституции РФ и определяется как допустимое, а понятие «лишение» предусмотрено в ч. 3 ст. 6, ч. 3 ст. 35, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 47 Конституции РФ и определяется как недопустимое.

Соответственно, когда речь идёт о пределах реализации конституционных прав и свобод, следует говорить только о возможных ограничениях.

Исходя из того, что в рамках данной статьи делается попытка проанализировать общее и особенное между «ограничением» и «лишением» избирательных прав, акцентируем внимание в первую очередь на содержании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Следует отметить, что в юридической литературе до настоящего времени не сложилось единого мнения о допустимых случаях применения оснований, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Однако остаётся неопределённым вопрос о допустимых пределах ограничения прав и свобод, а также о необходимости или отсутствии использования дополнительных

критериев для признания правомерности лишения конституционных прав и свобод человека и гражданина по сравнению с конституционно установленными основаниями ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина [7; 8; 10; 11; 14; 16].

Проанализируем конституционное измерение пределов ограничения прав человека. Для этого обратимся к практике Конституционного Суда РФ по вопросу об основаниях ограничения конституционных прав, т. к. именно в ней сформулированы допустимые пределы ограничения законодателя в сфере конституционных прав человека.

Наиболее полно общие критерии допустимых ограничений прав и свобод определены в Постановлении КС РФ от 30.10.2003 № 15¹. Суд в данном решении отмечает, что:

1) ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

2) в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существование того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;

3) при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

4) публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в т. ч. прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают самого существа конституционного права, т. е. не ограничивают пределов и применения основного содержания соответствующих конституционных норм.

Конституционный Суд РФ также в данном решении подчеркнул следующее: чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определённой, точной, чёткой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Несмотря на важность обозначенных моментов, иногда существует потребность их корректировки с учётом системного обобщения всех конституционных ценностей.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ свидетельствует о сложности выработки единых подходов в силу отсутствия единообразного понимания конституционных терминов в оценки их содержания. Следует отметить Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П², в котором было обозначено, что «право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, кото-

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3-2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

рое по смыслу ст. 3 и 32 Конституции РФ не сводится к участию гражданина в выборах, неразрывно связано с правом занимать публичную должность и тем самым осуществлять политическую власть, в т. ч. принимать нормативные правовые и правоприменительные акты, обязательные для других лиц. Соответственно, в отношении пассивного избирательного права могут вводиться более строгие, чем в отношении активного избирательного права ограничения, ведущие к исключению определённых категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности».

Важно акцентировать внимание и на Постановлении Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П¹, где отмечается целесообразность законодательного ограничения избирательного права. На наш взгляд, данное решение вызывает ряд вопросов. Обратимся к аргументам КС РФ: федеральный законодатель правомочен, руководствуясь принципами обоснованности и соразмерности (пропорциональности), предусмотреть иные ограничительные условия осуществления избирательных прав в той мере, в какой это необходимо в целях защиты определённых в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ конституционных ценностей.

Важно также учитывать конституционное требование о прямом действии Конституции РФ, что означает возможность ограничения конституционных прав исключительно путём конкретизации положений. При этом особое значение имеет системная взаимосвязь конституционных предписаний. Соответственно, пределы ограничения избирательных прав должны формироваться, исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в системной взаимосвязи

с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Важно учитывать тот факт, что выходить за пределы конституционного смысла содержания данной конституционной нормы недопустимо. Иначе создаются условия для необоснованного и произвольного расширения ограничения избирательных прав, а в некоторых случаях и вообще их лишения. Другими словами, в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ определены 3 аспекта – формы реализации избирательных прав, пределы ограничения и допустимые формы лишения избирательных прав, а в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установлены условия ограничения и для лишения, и для умаления, и для отрицания, и для отмены прав и свобод человека и гражданина.

Подчёркнём, что в условиях глобализации и цифровизации данный вопрос становится более острым и требует решения [1; 6].

Правомерность ограничения избирательных прав

Неправомерные ограничения и тем более лишения избирательных прав могут существенно умалить права человека и власть народа как совокупности граждан РФ. Исходя из этого, важно минимизировать ограничения избирательных прав, максимально соблюдая при этом конституционные требования. Основной критерий – устранение из избирательного корпуса граждан РФ, которые могут исказить коллективную волю народа. Именно эта цель предусмотрена в ч. 3 ст. 32 Конституции: лишение избирательных прав граждан РФ, признанных судом недееспособными. В ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации содержится и иная цель ограничения избирательных прав – наказание для тех, кто по решению суда находится в местах лишения свободы. Для достижения данной цели существуют особые способы.

В юридической литературе высказывается позиция о том, что следует различать лишение и ограничение прав и свобод человека и гражданина [12]. Подчёркивается, что лишение избирательного права долж-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 17. Ст. 248.

но быть исключительно индивидуализированным [3]. Лишение и ограничение конституционных прав обеспечиваются принудительными средствами государства и направлены на формирование пределов реализации основных прав, только пределы в одном случае индивидуально определяемы, в другом – являются общими.

Если говорить об ограничении избирательных прав, то следует обратить внимание на одну из существенных проблем: целесообразно ли гражданам, которые в силу ряда причин (отсутствие образования, правовой культуры и др.) не могут объективно оценить политическую ситуацию и осознать свои интересы, предоставлять избирательные права? Правоведы предлагают разные варианты устранения определённой группы граждан из избирательного корпуса. Например, есть идея о введении образовательного ценза. Однако все существующие позиции не соответствуют Конституции РФ. Можно предложить иной вариант, когда нормы Конституции РФ не будут нарушаться. Как было отмечено выше, речь идёт о конкретизации конституционного понятия «недееспособность», одним из видов которой можно признать правовую недееспособность. В этом случае такого рода недееспособные граждане РФ не смогут участвовать в голосовании, и предлагаемые ограничения избирательных прав будут соответствовать ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Полагаем, что обозначенное выше решение проблемы позволит в процессе голосования приблизиться к реальному волеизъявлению народа.

Таким образом, избирательные права граждан могут быть существенно ограничены лишь тогда, когда гражданин признаётся судом недееспособным и, соответственно, лишается возможности реализовывать свои права и свободы. Те граждане, которые признаны судом недееспособными, вполне обосновано могут быть устранены из избирательного корпуса, т. к. их неосознанные действия могут исказить коллективную волю народа. Поэтому лишение избирательных прав граждан РФ, признанных судом в правовом смысле недееспособными, соответствует Конституции Российской Федерации, если это будет предусмотрено в законодательстве.

Заключение

Лишение прав и свобод человека и гражданина является одним из видов их ограничений. Соответственно, это их объединяет. В то же время лишение как крайняя форма ограничений может применяться только в случаях, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Это обусловлено необратимыми последствиями для конституционных прав и свобод. Речь идёт об исключении конкретного права из перечня прав и свобод человека и гражданина. Граждане могут быть лишены избирательного права только в рамках ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 11.11.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.
2. Алешкова И. А. К вопросу о правовых и неправовых основаниях ограничения права на свободу передвижения // Образование и право. 2016. № 7. С. 82–85.
3. Гельдибаев М. Х., Мальцагов И. Д. Лишение избирательных прав в качестве наказания // Вестник Чеченского государственного университета. 2019. Т. 36. № 4. С. 117–122.
4. Колосова Н. М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в контексте судебной практики // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 36–47.
5. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, 2012. 384 с.
6. Колюшин Е. И. Правовые пробелы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.

7. Кондрашев А. А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40–47.
8. Крусс В. И. Институт субфедерального законотворчества в Российской Федерации: состоятельность и перспективы конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 45–54.
9. Кузнецова О. В. Принцип всеобщности и разумности ограничения пассивных избирательных прав // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. № 3. Т. 20. С. 346–353.
10. Лазарев В. В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 35–47.
11. Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции право понимания // Журнал Российского права. 2006. № 4. С. 103–115.
12. Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 13–23.
13. Маюров П. Н. Ограничение избирательных прав в странах Западной Европы XIX в. // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 54–57.
14. 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.
15. Умнова-Конюхова И. А. Национальное правосудие и международное правосудия: теория и практика взаимодействия в публично-правовых отношениях (принципы государственности и прав человека). М.: РГУП, 2020. 324 с.
16. Zaitseva E. R., Panchenko V. Yu. Restrictions of Constitutional Rights and Freedoms and Legal Obstacles in Their Implementation // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. 2015. № 8. P. 1576–1579.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [Information space of knowledge, digital world and constitutional law]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2019, no. 7, pp. 23–28.
2. Aleshkova I. A. [On the issue of legal and non-legal grounds for restricting the right to freedom of movement]. In: *Obrazovanie i pravo* [Education and law], 2016, no. 7, pp. 82–85.
3. Geldibaev M. Kh., Maltsagov I. D. [Deprivation of suffrage as punishment]. In: *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chechen State University], 2019, vol. 36, no. 4, pp. 117–122.
4. Kolosova N. M. [Direct action of the Constitution of the Russian Federation and limitation of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the context of judicial practice]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, no. 8, pp. 36–47.
5. Kolyushin E. I. *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnykh reshenii* [Elections and suffrage in the mirror of court decisions]. Moscow, Norma Publ., 2012. 384 p.
6. Kolyushin E. I. [Legal gaps of distance electronic voting of voters]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 2, pp. 25–30.
7. Kondrashev A. A. [Limitations of constitutional rights in the Russian Federation: theoretical approaches and political and legal practice]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2014, no. 7, pp. 40–47.
8. Kruss V. I. [Institute for Subfederal Lawmaking in the Russian Federation: Consistency and Prospects of Constitutional Modernization]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 1, pp. 45–54.
9. Kuznetsova O. V. [The principle of universality and reasonableness of restriction of passive electoral rights]. In: *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo* [Proceedings of Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law], 2020, no. 3, vol. 20, pp. 346–353.
10. Lazarev V. V. [Limitation of rights and freedoms as a theoretical and practical problem]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2009, no. 9, pp. 35–47.
11. Lapaeva V. V. [Criteria for limiting human rights from the standpoint of the libertarian concept of the right of understanding]. In: *Zhurnal Rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2006, no. 4, pp. 103–115.

12. Lapaeva V. V. [The problem of limiting the rights and freedoms of man and citizen in the Constitution of the Russian Federation (experience of doctrinal comprehension)]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2005, no. 7, pp. 13–23.
13. Mayurov P. N. [Restriction of voting rights in Western European countries of the 19th century]. In: *Probely v rossiiskom zakonodatelstve* [Gaps in Russian legislation], 2018, no. 2, pp. 54–57.
14. Taeva N. E. [On the question of the constitutionality of the norms limiting the passive electoral right of citizens who have been sentenced to imprisonment for committing grave and (or) especially grave crimes]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 2013, no. 9, pp. 1080–1088.
15. Umnova-Konyukhova I. A. *Natsionalnoe pravosudie i mezhdunarodnoe pravosudiya: teoriya i praktika vzaimodeystviya v publichno-pravovykh otnosheniyakh (printsipy gosudarstvennosti i prav cheloveka)* [National justice and international justice: theory and practice of interaction in public law relations (principles of statehood and human rights)]. Moscow, RGUP Publ., 2020. 324 p.
16. Zaitseva E. R., Panchenko V. Yu. Restrictions of Constitutional Rights and Freedoms and Legal Obstacles in Their Implementation. In: *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 2015, no. 8, pp. 1576–1579.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Колосова Нина Михайловна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; e-mail: kolosova-law@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nina M. Kolosova – Dr. Sci. (Law), Chief Researcher, Constitutional Law Department, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; e-mail: kolosova-law@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Колосова Н. М. Ограничения и лишения избирательных прав: общее и особенное // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 1. С. 49–55. DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-49-55

FOR CITATION

Kolosova N. M. Restrictions and Deprivations of Electoral Rights: General and Specific. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 1, pp. 49–55. DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-49-55