



УДК 342.81

## Принцип всеобщности и разумность ограничения пассивного избирательного права

О. В. Кузнецова

Кузнецова Ольга Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, член избирательной комиссии Саратовской области, kuznecolga@yandex.ru

**Введение.** Принцип всеобщности выдвигается на первое место среди принципов избирательного права и означает предоставление государством большинству своих граждан права на участие в формировании органов публичной власти. Однако всеобщность не является абсолютной и предполагает определенные изъятия в виде условий реализации права быть избранным и требований к кандидатам в депутаты и на выборную должность. Цель настоящего исследования – определить, обеспечивается ли в России принцип всеобщности пассивного избирательного права, а также проанализировать разумность и обоснованность вводимых избирательных цензов. **Теоретический анализ.** Установление требований к кандидатам и условий реализации ими права быть избранными, по сути, являются ограничениями пассивного избирательного права. Целью же любых ограничений прав человека и гражданина может быть только предупреждение наступления вредных для общества и индивидов последствий. **Эмпирический анализ.** Практика российских выборов показала, что законодательные условия предоставления права быть избранным могут меняться с завидной регулярностью, при этом они не всегда отвечают конституционным положениям и международным стандартам выборов. На это указывают приведенная в работе судебная практика, аналитические материалы, размещенные на сайте Центральной избирательной комиссии РФ и в средствах массовой информации. Отмечается особая роль в защите избирательных прав Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно признавал неконституционными нормы Закона о выборах в случае необоснованной дискриминации избирательных прав российских граждан. **Результаты.** Проведенное исследование показало, что избирательные цензы в Российской Федерации являются в целом общепринятыми изъятиями из всеобщего избирательного права и соответствуют стандартам демократических выборов. Автор приходит к выводу, что ограничения пассивного избирательного права, введенные в последнее десятилетие, направлены на защиту конституционно охраняемых ценностей, являются разумными и обоснованными. Предложение вписать последние в текст Конституции РФ направлено на обеспечение стабильного демократического развития России. Вместе с тем предполагается более целесообразным включить избирательные цензы в ст. 32 Конституции РФ. **Ключевые слова:** принцип всеобщности, избирательные цензы, ограничения избирательных прав, пассивное избирательное право.

Поступила в редакцию: 20.03.2020 / Принята: 06.05.2020 / Опубликовано: 31.08.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-346-353>



### Введение

Принцип всеобщности выдвигается на первое место среди принципов избирательного права и означает предоставление государством большинству своих граждан права на участие в формировании органов публичной власти. «В пассивном избирательном праве, как и в активном, всеобщность означает, что избирательным правом обладают все взрослые граждане государства независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, а также, как правило, независимо от имущественного и должностного положения» [1, с. 112]. При этом в практике выборов сложился разный подход к понятию всеобщности для избирателей и избираемых. Для последних избирательное право имеет более ограничительный характер. Обосновано законодательное установление разумных требований к кандидату, чтобы предоставить избирателю выбор из граждан, имеющих определенный опыт и доверие избирателей. Данной позиции придерживается и Европейский суд по правам человека: «...право лица выдвигать свою кандидатуру не носит абсолютного характера» [2]. Отсутствие в Конвенции (ст. 3 Протокола № 1) определения пассивного избирательного права открывает государствам возможность выдвигать определенные требования к кандидатам, которые не должны ограничивать избирательные права «до такой степени, чтобы исказить саму их сущность и лишить их эффективности» [2]. Следует разбираться с разумностью требований к избираемым лицам в России, т.е. насколько они адекватны и отвечают современным политическим реалиям и запросам российских избирателей.

### Теоретический анализ

Установление требований к кандидатам и условий реализации ими права быть избранными, по сути, являются ограничениями пассивного избирательного права. Целью же любых ограничений прав человека и гражданина могут быть только предупреждение наступления вредных для общества и индивидов последствий. Указанные ограничения и условия получили название «избирательные цензы».

Избирательные цензы закрепляются либо в конституции (гражданства, свободы и дееспособности, возрастной (для кандидатов в Президенты



РФ и депутатов Государственной Думы), оседлости для кандидата на должность Президента РФ), что гарантирует им стабильный характер, либо в текущем законодательстве (возрастной ценз для кандидатов на региональных и муниципальных выборах, ценз судимости, ценз гражданства или вида на жительство иностранного государства, ценз несовместимости и неизбирательности) [3, с. 85].

### Эмпирический анализ

Практика российских выборов показала, что законодательные условия предоставления права быть избранным могут меняться с завидной регулярностью, при этом они не всегда отвечают конституционным положениям и международным стандартам выборов.

Отмечается в качестве положительного опыта отмена ряда цензов для кандидатов на региональных и муниципальных выборах. Федеральный закон 1994 г. предусматривал возможность «законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации устанавливать дополнительные условия приобретения гражданином РФ пассивного избирательного права, связанные со сроком проживания на определенной территории (соответственно уровню проводимых выборов); знания языка (характерно для республик в составе РФ), максимального возраста и ряда других» [4].

Российскую избирательную систему ждут кардинальные преобразования в сфере регулирования избирательных цензов. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 [5] предусматривает введение цензов оседлости, гражданства, возраста, отсутствия денежных средств и ценностей за границей.

Для Президента РФ предлагается увеличить срок постоянного проживания на территории России до 25 лет; ценз оседлости – ввести для депутатов Государственной Думы и глав субъектов Федерации как требование постоянного проживания на территории России без установления его продолжительности и срока.

Конституция РФ (ст. 32) закрепляет право быть избранными только за гражданами Российской Федерации. Президент РФ предложил внести в Конституцию РФ поправки, касающиеся ценза гражданства применительно ко всем избираемым органам государственной власти и должностным лицам: не иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства; для Президента РФ

требование более жесткое – он не должен иметь иностранного гражданства и вида на жительство не только на момент избрания, а не иметь их никогда ранее. При этом только для данной должности предлагается сделать исключение для лиц, имевших гражданство иностранного государства, ставшего частью России. Данный ценз, связанный с наличием правовой связи с иностранным государством, существует довольно продолжительное время и был успешно апробирован на выборах различного уровня: были и отказы в регистрации, и отмена регистрации кандидатов по данному обстоятельству. Так, в 2007 г. ЦИК РФ отказала в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Б. кандидатом на должность Президента РФ. Основанием для принятия данного решения, в частности, послужило наличие у Б. вида на постоянное жительство в Великобритании. Решение ЦИК РФ было поддержано Верховным Судом РФ [6]. В 2011 г. Верховным Судом отменена регистрация кандидата в депутаты Государственной Думы шестого созыва С., включенной в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый Политической партией «Справедливая Россия» [7], а также избирательной комиссией Вологодской области аннулирована регистрация С. в качестве кандидата в депутаты Законодательного собрания Вологодской области в связи с наличием у нее гражданства Республики Молдова [8].

Предоставление иностранцам национального правового режима, признание общепризнанных принципов и норм международного права частью правовой системы России стало основой для нормативного закрепления права постоянно проживающих в России иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [9].

Наделение иностранцев избирательными правами обусловлено для России потребностью укрепления связей между странами-участницами СНГ и интеграционными процессами в рамках Евразийского экономического союза.

Анализ положений российского законодательства показал, что для наделения избирательными правами иностранных граждан на местных выборах необходимо: заключение международного договора с иностранным государством о взаимном наделении избирательными правами граждан договаривающихся сторон; постоянное или преимущественное проживание иностранного гражданина на территории соответствующего муниципального образования; принятие закона, регулирующего порядок участия иностранцев в выборах.



Что касается первого условия, то такие международные договоры существуют, однако их содержание не позволяет с достоверностью определить перечень избирательных прав, которыми наделяются граждане государств-участников.

Договор между государствами-членами Евразийского экономического союза наделяет «постоянных жителей» избирательными правами наравне с гражданами страны проживания с изъятиями, установленными Договором и Конституцией государства. Договор закрепляет *возможность* ограничения права избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в выборные государственные органы Стороны проживания [10].

Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном устанавливает, что граждане не могут пользоваться правом быть избранными на высшие государственные должности и высшие органы государственной власти страны проживания. Отсюда следует, что граждане Туркменистана могут быть избраны в органы местного самоуправления [11].

Договор с Кыргызской Республикой [12] исключает из перечня органов публичной власти, в которые могли бы избираться граждане обеих стран, высшие государственные должности и представительные органы власти. Отсюда следует, что договор позволяет гражданам Киргизии избираться на должность главы муниципального образования в России.

Договор с Республикой Армения (п. 2 ст. 4.1) в целом исключает из перечня взаимно предоставляемых право быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления [13].

Проведенный анализ действующих международных договоров позволяет определить, что избирательными правами в России могут быть наделены граждане Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и Туркменистана только на муниципальных выборах. Причем существует правовая неопределенность для граждан Кыргызской Республики, так как двухсторонний Договор с Россией позволяет участвовать только в выборах главы муниципального образования, тогда как Договор в рамках ЕврАзЭС предусматривает также участие в выборах в представительный орган власти.

Если говорить о третьем условии наделяния иностранцев избирательными правами, то законодательного закрепления процессуального порядка реализации этих прав не последовало. В настоящее же время реализация пассивного избирательного права иностранных граждан, постоянно проживающих в России, по этой причине невозможна.

Содержание возрастного ценза составляет признание за лицом избирательной правосубъектности, т. е. юридической способности быть носителем определенных прав, обязанностей и ответственности в избирательном процессе [14]. Введение данного ограничения вызвано тем, что «для осуществления управления государством необходим тот уровень зрелости человека, при котором накоплено определенное количество информации об окружающем мире, сформировались навыки в решении жизненных проблем и способность понимать эти проблемы» [15, с. 105]. При этом не оценивается способность осознавать проблемы и принимать решения при достижении преклонного возраста. Установление максимального возраста кандидата, по достижении которого он утрачивает пассивное избирательное право, не допускается.

В Конституции РФ возрастной избирательный ценз для пассивного избирательного права изначально закреплен лишь для Президента РФ и для депутатов Государственной Думы РФ – 35 лет и 21 год соответственно. Закон РФ о поправке к Конституции РФ предусматривает включение в текст Основного закона возрастные ограничения и для глав субъектов РФ – 30 лет. Возрастной ценз для кандидатов на эту должность в 30 лет, так же как и для кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования – 18 лет, в настоящее время устанавливает федеральный закон. Следует указать на то, как последовательно федеральный законодатель изъял у субъектов Федерации право самостоятельно регулировать возрастной ценз применительно к указанным выборам законами от 02.05.2012 № 40-ФЗ [16] и от 09.11.2009 № 250-ФЗ [17]. Более того, для высшего должностного лица субъекта РФ этот ценз предлагается возвести в ранг конституционного, что является спорным для федеративного государства.

Субъекты РФ вправе устанавливать минимальный возраст кандидата лишь на выборах депутатов регионального парламента и выборного должностного лица местного самоуправления, но не старше 21 года на день голосования. В том случае, если таковой не установлен, то избираться в данные органы можно начиная с 18-летнего возраста. По состоянию на октябрь 2009 г. (период обсуждения и принятия изменений, касающихся достижения определенного возраста для депутатов муниципального уровня) «в 28 субъектах Российской Федерации пассивное избирательное право на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований предоставлялось гражданам, достигшим на день голосования возраста 18 лет, в одном субъекте Российской



Федерации – достигшим 20 лет, в 51 субъекте Российской Федерации – достигшим 21 года» [18]. Даная практика демонстрирует, что изменение законодательства о выборах предоставляет право баллотироваться на муниципальных выборах более широкому кругу лиц.

Следует отметить также, что в Федеральном законе от 09.11.2009 № 250-ФЗ закрепили пояснение, что право выдвижения у кандидата появляется при достижении установленного возраста именно на день голосования, а не на день выдвижения или регистрации (п.1 и 8 ст. 4) [17].

В целом позиция законодателя при регулировании возрастных избирательных цензов соответствует современным критериям демократизма избирательной системы государства.

Следующие ограничения пассивного избирательного права связаны с конституционно предусмотренной обязанностью защищать интересы общества и государства, а также права и законные интересы одних граждан от злоупотреблений правами и свободами со стороны других граждан. Справедливо утверждение: «Защита указанных прав и интересов осуществляется посредством лишения избирательных прав той категории граждан, которая по объективным обстоятельствам либо не может их использовать, либо существует вероятность, что использование ими этих прав может нанести вред» [19, с. 19]. Считаем обоснованным и резонным лишение права избирать и быть избранными граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Ограничение избирательной правосубъектности перечисленных категорий граждан носит временный характер. Избирательные права восстанавливаются в полном объеме после освобождения гражданина из мест лишения свободы, истечения срока судимости либо признания его дееспособным лицом по решению суда [14].

Представляются оправданными и отвечающими положениям Конституции РФ ограничения пассивного избирательного права, введенные Федеральным законом от 05.12.2006 для лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких, особо тяжких преступлений, в том числе преступлений экстремистской направленности и имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления [20]. Они закрыли дорогу в органы публичной власти криминальным структурам и, безусловно, были восприняты обществом с пониманием. Конституционный Суд признал, что «ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием,

может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания» [21].

Более жесткая формулировка была принята в мае 2012 г., в соответствии с которой права быть избранными лишились лица, «осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений» [22]. Она вызвала возмущение как среди кандидатов, снятых с регистрации, так и среди научной общественности. Гражданам запрещалось выдвигаться даже после погашения судимости, т.е. навсегда. Пятеро российских предпринимателей, снятых с регистрации в судебном порядке на октябрьских выборах 2012 г., дошли до Конституционного Суда РФ. Они заявили, что этот закон нарушает их конституционные права, пожизненно лишая права быть избранными, фактически дважды наказывает за совершение одного и того же преступления уже после снятия судимости [23].

Л. А. Нудненко отмечает, что «эта поправка носит с очевидностью дискриминационный люстрационный характер, прямо противоречащий самому смыслу современного законодательства. Смысл любого наказания за преступления (кроме смертной казни и пожизненного заключения) предусматривает возможность последующей гражданской реабилитации» [24, с. 43].

На несправедливость рассматриваемого положения указывает и Конституционный Суд РФ, отмечая, что оно «ограничивает пассивное избирательное право бессрочно и необратимо» [21]. В связи с этим «сроки ограничения пассивного избирательного права осужденного должны соотноситься со сроками судимости в рамках Уголовного кодекса. В исключительных случаях за отдельные преступления (вследствие повышенной степени их общественной опасности) могут быть установлены более продолжительные сроки ограничения в разумных пределах» [21]. Эти разумные пределы определены законодателем в 10 лет после снятия (погашения) судимости за тяжкие преступления и 15 лет – за особо тяжкие преступления.

Но и после корректировки законодателем рассматриваемой нормы многие кандидаты не смогли реализовать свое пассивное избирательное право ввиду несоблюдения указанного выше ограничения на выдвижение. По информации ЦИК РФ, за три с половиной года действия данной нормы почти 250 кандидатов



не были допущены до различного уровня выборов (имевшие снятую (погашенную) судимость за мошенничество, присвоение или растрату, получение взятки, призывы к осуществлению экстремистской деятельности и др.) [25]. Среди них и те, кто ранее успешно баллотировались на выборные должности.

Ценз несовместимости является общепринятым правилом, обеспечивающим принцип разделения властей и эффективное ограничение коррупционных проявлений. Свое начало он получил в конституционных требованиях к депутатам Государственной Думы. Применительно ко всем избираемым лицам означает запрет на совмещение мандата в течение срока своих полномочий с другой оплачиваемой деятельностью, занятием определенных должностей, нахождением на государственной или муниципальной службе.

Неизбираемость предполагает невозможность при определенных условиях выдвинуть кандидатуру на выборах и наступает, например, при лишении лица по решению суда права в течение определенного срока занимать определенные должности (п. 7 ст. 4 Федерального закона) [9]. Данное лицо не может быть зарегистрировано в качестве кандидата на выборах, если голосование состоится до истечения установленного судом срока. Это ограничение является видом наказания по уголовному законодательству. В качестве ценза неизбираемости можно привести также запрет на избрание для членов избирательных комиссий, судей Конституционного Суда РФ.

Цензы неизбираемости и несовместимости обеспечивают соблюдение принципа равного избирательного права для кандидатов путем недопущения использования в период избирательной кампании должностного или служебного положения указанными выше лицами.

### Результаты

Проведенное исследование показало, что конституционный минимум избирательных цензов является показателем демократичности избирательной системы России. Остальные требования к кандидатам на выборные должности могут быть сформулированы в федеральном и региональном законодательстве. Избирательные цензы в Российской Федерации являются в целом общепринятыми изъятиями из всеобщего избирательного права и соответствуют стандартам демократических выборов. Ограничения пассивного избирательного права, введенные в последнее десятилетие, направлены на защиту конституционно охраняемых ценностей, являются разумными и обоснованными. Предложение

вписать их в текст Конституции РФ направлено на обеспечение стабильного демократического развития России. Особенно хотелось бы отметить как положительное – требование постоянного проживания на соответствующей территории для кандидатов в депутаты Государственной Думы и на должность главы субъекта РФ. Вместе с тем представляется целесообразным не рассредоточивать цензы гражданства и отсутствия денежных средств за границей по отдельным статьям Конституции РФ, а включить в статью 32, закрепляющую различные права граждан на участие в управлении делами государства, реализация которых поставлена в зависимость от данных ограничений.

### Список литературы

1. Кузнецова О. В. Реализация конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 247 с.
2. Постановление ЕСПЧ от 02.03.1987 «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» (жалоба № 9267/81). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Кузнецова О. В. Понятие и сущность пассивного избирательного права в Российской Федерации // Вестн. ПАГС. 2007. № 12. С. 81–87.
4. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : федер. закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 33, ст. 3406.
5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
6. Определение Верховного Суда РФ от 15.01.2008 № КАС08-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об удовлетворении заявления об отмене регистрации кандидата в депутаты ГД ФС РФ шестого созыва Смирновой М. В., включенной в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» : решение Верховного Суда РФ от 21.11.2011 № ГКПИ11-1910. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Кандидата в депутаты ЗСО Марину Смирнову сняли с выборов // Newsvo : [сайт]. URL: <https://newsvo.ru/gubrics/politika/2011/12/01/16:36:14.html> (дата обращения: 18.03.2020).
9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.



10. О Договоре о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства-участника Договора от 29 марта 1996 года : решение № 28 Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации. (Принято в г. Москве 28.04.1998) // Рос. газ. (Экономический союз). 1998. 12 мая.
11. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Ратифицирован 25 ноября 1996 года, вступил в силу для Российской Федерации 10 июня 1997 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 32, ст. 3748.
12. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Ратифицирован 19 марта 1997 г., вступил в силу для Российской Федерации 6 января 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 9, ст. 786.
13. Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (вступил в силу 17 октября 2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 8, ст. 747.
14. Командирова Т. Г., Кузнецова О. В., Немчинов А. Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
15. Алейник А. А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 211 с.
16. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2274.
17. О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 09.11.2009 № 250-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45, ст. 5268.
18. Заместитель Председателя ЦИК России Леонид Ивлев проинформировал руководителей избирательных комиссий муниципальных образований о законодательных инициативах в сфере избирательного права. URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/09/08/ivlev.jsp> (дата обращения: 18.02.2020).
19. Крылов Б. С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 13–24.
20. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 05.12.2006 № 225-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5303.
21. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П // Рос. газ. 2013. 23 окт.
22. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2274.
23. Конституционный суд решит, смогут ли Навальный и другие осужденные участвовать в выборах. URL: <https://www.newsru.com/russia/20sep2013/ks.html> (дата обращения: 18.02.2020).
24. Нудненко Л. А. К вопросу о люстрации в законодательстве и практике ее реализации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 41–44.
25. Разъяснение ЦИК России о действующих нормах по ограничению права быть избранными лиц, имевших судимость. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/23508/> (дата обращения: 18.02.2020).

#### Образец для цитирования:

Кузнецова О. В. Принцип всеобщности и разумность ограничения пассивного избирательного права // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 346–353. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-346-353>



## The Principle of Universality and the Reasonableness of Limiting Passive Suffrage

O. V. Kuznetsova

Olga V. Kuznetsova, <https://orcid.org/0000-0002-0119-3233>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia, [kuznetcolga@yandex.ru](mailto:kuznetcolga@yandex.ru)

**Introduction.** The principle of universality is put forward in the first place among the principles of suffrage, and means the provision by the state of the majority of its citizens with the right to participate in the formation of public authorities. However, universality is not absolute and involves certain exceptions in the form of conditions for the realization of the right to be elected and requirements for candidates for deputies and for an elected post. The purpose of this study is to determine whether the principle of universality of passive suffrage is ensured in Russia, and also to analyze the reasonableness and validity of introduced electoral qualifications. **Theoretical analysis.** Establishing requirements for candidates and the conditions for their exercise of the right to be elected are, in fact, limitations of passive suffrage. The purpose of any restrictions on human and civil rights can only be to prevent the onset of harmful consequences for society and individuals. **Empirical analysis.** The practice of Russian elections has shown that the legislative conditions for granting the right to be elected can change with enviable regularity, while they do not always meet constitutional provisions and international election standards. This is indicated by the judicial practice cited in the work, analytical materials posted on the website of the Central Election Commission of the Russian Federation and in the media. A special role of the Constitutional Court of the Russian Federation in protecting the electoral rights is noted. It has repeatedly recognized the provisions of the Law on Elections as unconstitutional in case of unjustified discrimination of the electoral rights of Russian citizens. **Results.** The study showed that electoral qualifications in the Russian Federation are generally generally accepted exemptions from universal suffrage, and comply with the standards of democratic elections. The author concludes that the restrictions on passive suffrage introduced in the last decade are aimed at protecting constitutionally protected values, are reasonable and justified. The proposal to include the latter in the text of the Constitution of the Russian Federation is aimed at ensuring stable democratic development of Russia. At the same time, it is supposed to be more expedient to include election qualifications in article 32 of the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** principle of universal suffrage, electoral qualifications, restrictions on electoral rights, passive suffrage.

Received: 20.03.2020 / Accepted: 06.05.2020 / Published: 31.08.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

## References

1. Kuznetsova O.V. *Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa ravenstva prav grazhdan Rossii v passivnom izbiratel'nom prave* [Implementation of the constitutional principle of equality of rights of Russian citizens in passive suffrage: dis.cand. legal sciences]. Diss. Cand. Sci. (Jur.) Saratov, 2010. 247 p. (in Russian).
2. Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium of 02.03.1987 (Application no. 9267/81). Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536> (accessed 10 March 2020).
3. Kuznetsova O. V. The Concept and Essence of the Passive Electoral Right in the Russian Federation. *Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby* [Bulletin of the Volga Region Academy for Civil Service], 2007, no. 12, pp. 81–87 (in Russian).
4. On the basic guarantees of the electoral rights of citizens of the Russian Federation. Federal Law 56-FZ of 06.12.1994 (expired). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1994, no. 33, art. 3406 (in Russian).
5. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority. RF Law on the amendment of the Constitution 1-FKZ of 14.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
6. The ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 15.01.2008 no. KAS08-5. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
7. On satisfaction of the application for cancelling the registration of a candidate for deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the sixth convocation Smirnova M. V., included in the registered federal list of candidates nominated by the JUST RUSSIA political party. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 21.11.2011 no. GKPI11-1910. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
8. Marina Smirnova, candidate for deputies of the Federal Assembly, was removed from the election. *Newsvo. Site*. Available at: <https://newsvo.ru/rubrics/politika/2011/12/01/16:36:14.html> (accessed 18 March 2020) (in Russian).
9. On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation. Federal Law 67-FZ of 12.06.2002 (an edition of 29.05.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253 (in Russian).
10. On the Agreement on the Legal Status of Citizens of one State Resident Permanently in the Territory of Another State Party to the Treaty of March 29, 1996. Decision no. 28 of the Interstate Council of the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, and the Russian Federation (Adopted in Moscow on 04.28.1998). *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper (Economic Union)], 1998, 12 May (in Russian).
11. The agreement between the Russian Federation and Turkmenistan on the legal status of citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of Turkmenistan and citizens of Turkmenistan permanently residing in the territory of the Russian Federation. Ratified on November 25, 1996, entered into force for the Russian Federation on June 10, 1997. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1997, no. 32, art. 3748 (in Russian).



12. The agreement between the Russian Federation and the Kyrgyz Republic on the legal status of citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of the Kyrgyz Republic and citizens of the Kyrgyz Republic permanently residing in the territory of the Russian Federation. Ratified on March 19, 1997, entered into force for the Russian Federation on January 6, 2001. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 9, art. 786 (in Russian).
13. The agreement between the Russian Federation and the Republic of Armenia on the legal status of citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of the Republic of Armenia and citizens of the Republic of Armenia permanently residing in the territory of the Russian Federation (entered into force on October 17, 2000). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 8, art. 747 (in Russian).
14. Komandirova T. G., Kuznetsova O. V., Nemchaninov A. L. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvaria 2003 g. no. 19-FZ "O vyborakh Prezidenta Rossiiskoi Federatsii"* (Commentary to the Federal Law no. 19-FZ of January 10, 2003. "On the Election of the President of the Russian Federation"). *ATP «Garant»* [electronic resource] (in Russian).
15. Aleynik A. A. *Problemy statusa i professionalizatsii deiatel'nosti deputatov v sovremennyy period* [Problems of the status and professionalization of the activities of deputies in the modern period]. Diss. Cand. Sci. (Jur.) Moscow, 1996. 211 p. (in Russian).
16. On amendments to the Federal Law "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation". Federal Law 40-FZ of 02.05.2012. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 19, art. 2274 (in Russian).
17. On amendments to article 3 of the appendix to the Federal Law "On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local authorities" and article 4 of the Federal Law "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation". Federal Law 250-FZ of 09.11.2009. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 45, art. 5268 (in Russian).
18. *Zamestitel' Predsedatelia TSIK Rossii Leonid Ivlev proinformiroval rukovoditelei izbiratel'nykh komissiy munitsipal'nykh obrazovaniy o zakonodatel'nykh initsiativakh v sfere izbiratel'nogo prava* (Deputy Chairman of the CEC of Russia Leonid Ivlev informed the heads of election commissions of municipalities about legislative initiatives in the field of electoral law). Available at: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/09/08/ivlev.jsp> (accessed 18 September 2019) (in Russian).
19. Krylov B. S. Problems of Equality and Equality in Russian Constitutional Law. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2002, no. 11, pp. 13–24 (in Russian).
20. On Amending the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation" and the Civil Procedure Code of the Russian Federation. Federal Law 225-FZ of 05.12.2006 (an edition of 08.03.2015). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 50, art. 5303 (in Russian).
21. In the case of the constitutionality of subparagraph "a" of paragraph 3.2 of Article 4 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation", part one of Article 10 and part six of Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation in connection with complaints by citizens G. B. Egorov, A. L. Kazakov, I. Yu. Kravtsov, A. V. Kupriyanov, A. S. Latypov and V. Yu. Sinkov. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 20-P of 10.10.2013. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2013, 23 October (in Russian).
22. On Amendments to the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On Basic Guarantees of Voting Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation". Federal Law 40-FZ of 02.05.2012. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 19, art. 2274 (in Russian).
23. *Konstitutsionnyi sud reshit, smogut li Naval'nyi i drugie osuzhdennye uchastvovat' v vyborakh* (The Constitutional Court will decide whether Navalny and other convicts will be able to participate in the elections). Available at: <https://www.newsru.com/russia/20sep2013/ks.html> (accessed 18 February 2020) (in Russian).
24. Nudnenko L. A. On the issue of lustration in the legislation and practice of its implementation in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2015, no. 9, pp. 41–44 (in Russian).
25. *Razyasnenie TSIK Rossii o deistvuiuschikh normakh po ogranicheniyu prava byt' izbrannymi lits, imevshikh sudimost'* (Clarification of the CEC of Russia current standards on the restriction of the right to be elected of persons who have a criminal record). Available at: <http://www.cikrf.ru/news/cec/23508> (accessed 18 February 2020) (in Russian).

**Cite this article as:**

Kuznetsova O. V. The Principle of Universality and the Reasonableness of Limiting Passive Suffrage. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 3, pp. 346–353 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-346-353>