

**Колосова Нина Михайловна\***,  
главный научный сотрудник отдела  
конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»,  
доктор юридических наук  
(г. Москва)

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОЦЕССЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена необходимостью обеспечения заложенных в Конституции РФ целей – защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обороноспособности страны, безопасности государства, т.к. названные цели и ориентиры для правотворческой и правоприменительной деятельности государства недостижимы без реализации принципа верховенства Конституции РФ в законодательстве, включая избирательное.

Верховенство Конституции РФ также служит универсализации правового регулирования для всей правовой системы, т.к. закладывает основы правового регулирования общественных отношений, обеспечивает их однотипность, соответствие конечным результатам, преследуемым всем обществом и государством.

Если в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ предусмотрено верховенство Конституции РФ, то в ч. 1 ст. 15 конкретизация данного принципа – «Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ».

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 признано, что закрепленное в Основном законе положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами. В силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться Конституцией РФ и во всех необходимых случаях применять Конституцию в качестве акта прямого действия.

Таким образом, верховенство Конституции РФ будем рассматривать как принцип, содержательно отражающий в положениях о прямом действии Конституции РФ и ее высшей юридической силе.

В Конституции РФ содержатся порой лишь общие положения, которые необходимо конкретизировать в законодательстве, что позволяет использовать регулятивный, политический, нравственный потенциал Конституции

---

\* © Колосова Н.М., 2017

РФ в интересах общественного прогресса. Содержание норм Конституции РФ не всегда однозначно, что обуславливает порой разное их понимание в зависимости от приоритетов и конкретных исторических обстоятельств или потребностей общественного развития. Законодатель как бы приспособливает конституционную норму в процессе принятия закона. Необходимо системное осмысление конституционных норм, т.к. Конституция РФ является единым документом и все положения должны рассматриваться как во взаимосвязи, системно. Отсюда необходима и важна профессиональная экспертиза конституционности законопроекта. Иначе сложно обеспечить реализацию принципа верховенства Конституции РФ в законодательстве, включая избирательное.

Закономерно возникает вопрос – при соблюдении каких условий развитие конституционных норм об ограничении избирательных прав будет соответствовать Конституции РФ, а при каких нет, и позволяет ли принцип верховенства Конституции РФ предусматривать иные по сравнению с конституционными нормами основания ограничения избирательных прав?

Для иллюстрации ситуации, при которой предлагаемые дальнейшие ограничения избирательных прав не соответствуют принципу верховенства Конституции РФ, рассмотрим проект федерального закона № 547975-6 «О внесении изменения в отдельные законодательные акты РФ в связи с ограничением пассивного избирательного права граждан, занимающих должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и досрочно прекративших его полномочия в связи с отставкой по собственному желанию, на выдвижение кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами, (в том числе избрания депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ), на занятие должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в данном субъекте РФ».

В представленном законопроекте, который был отклонен, предусматривалось ограничение пассивного избирательного права в виде запрета выдвигаться кандидатом на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий для гражданина Российской Федерации, наделенный полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента Российской Федерации. Вносились соответствующие изменения не только в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации», но и в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, любые ограничения конституционных прав должны быть соразмерными и разумными. Следует обратить внимание на то, что введение законопроектом новых, не соразмерных и неразумных ограничений пассивного избирательного права нарушает принцип верховенства Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Важно учитывать главную цель названной статьи Конституции РФ – устранение из избирательного корпуса граждан РФ, кто может исказить коллективную волю народа. Названная цель не может быть реализована рассматриваемым законопроектом. Исходя из этого законопроект экспертами был признан не соответствующими Конституции РФ.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ допускает возможность дальнейшего ограничения избирательных прав. При этом пределы ограничений избирательных прав относятся к числу дискуссионных. Более того, данная проблема стала предметом разногласий между решениями Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ. Напомним, что среди правоведов нет единого понимания о приоритете или решений Европейского Суда по правам человека или Конституционного Суда РФ.

Первая точка зрения исходит из признания абсолютной обязательности исполнения решений Европейского Суда по правам человека. Многие ученые настаивают на том, что приоритет должен быть признан за решениями Европейского Суда по правам человека в части толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а не за решениями Конституционного Суда РФ, т.к. иначе теряется смысл международных договоров.

Согласно второй, противоположной первой позиции признается возможность неисполнения конкретного решения Европейского Суда по правам человека в случае его несоответствия Конституции РФ или конституционным принципам. Соответственно речь идет о приоритете решений Конституционного Суда РФ по отношению к решениям Европейского Суда по правам человека.

Следует согласиться с последней из названных выше точек зрения и для дополнительного ее обоснования отметить следующее. Представляется, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод и иные общепризнанные принципы, и нормы международного права, являясь частью российской правовой системы, функционируют на основе принципов названной системы. Одним из таких требований является положение, закрепленное в ст. 15 Конституции Российской Федерации о высшей юридической силе Консти-

туции Российской Федерации. Исходя из этого все составные части российской правовой системы, в том числе и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, имеют меньшую юридическую силу по сравнению с Конституцией Российской Федерации. Последняя точка зрения нашла отражение и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде РФ», в который были внесены соответствующие изменения, в соответствии с которыми именно Конституционный Суд РФ определяет верховенство Конституции РФ и степень конституционности решения Европейского Суда по правам человека, т.к. в процессе исполнения решений последнего участвует Конституционный Суд РФ.

В связи с этим рассмотрим более обстоятельно Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 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»<sup>1</sup>.

В названом выше Постановлении было отмечено, что возможность ограничений права на участие в выборах, включая право голоса, вытекает из конституционной природы избирательных прав, которая воплощает в себе единство субъективных электоральных правомочий гражданина и общую (коллективную) заинтересованность в формировании легитимных органов народного представительства на основе принципа свободных выборов. Исходя из этого непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее статьей 32 (часть 3), прямо закреплено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное ограничение ввиду его особой значимости выделено конституционным законодателем как отдельный случай ограничения права избирать и быть избранным, гарантированного статьей 32 (части 1) и 22) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в силу статей 17 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации 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 основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такого рода условия (ограничения) могут быть также продиктованы необходимостью обеспечения формирования легитимных органов народного представительства, поддержания публичного правопорядка и минимизации рисков криминализации избирательных отношений.

Конституционный Суд РФ также признал, что исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1-3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, Постановления Европейского

Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего характера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав, – возможным и реализуемым в российском законодательстве и судебной практике, поскольку в соответствии со статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями Уголовного кодекса Российской Федерации, по общему правилу, исключается наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы, как более строгий вид наказания из числа предусмотренных Особенной частью данного Кодекса за совершение соответствующего преступления, назначается по приговору суда и, следовательно, влечет лишение избирательных прав только в том случае, если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 32 (часть 3), и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

Названная выше правовая позиция Конституционного Суда РФ, в которой содержательно конкретизируется понимания им верховенства Конституции РФ, наиболее четко отражает дискуссию о соотношении Конституции РФ и решений Европейского Суда.

Вместе с тем позволю высказать сомнения в обоснованности позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой 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 основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства

Сомнения связаны с тем, что предлагаемые Конституционным Судом РФ дальнейшие ограничения избирательных прав со ссылкой на ст. 55 Конституции РФ не учитывают важный момент. Эти ограничения возможны исключительно путем конкретизации положений статьи 32 Конституции РФ и не должны выходить за пределы конституционного смысла ее содержания.

Иначе возможно смоделировать неопределенную ситуацию необоснованного расширения ограничений избирательных прав, что скорее относится к лишению, чем к ограничению избирательных прав, на что уже обращали внимание в юридической литературе (Лапаева В.В.).

В связи с этим можно решить иную важную проблему – нужно ли предоставлять избирательные права тем гражданам, которые в силу ряда причин (отсутствие образования, правовой культуры и др.) не могут объективно оценить политическую ситуацию и осознать свои интересы. Правоведы предлагают разные варианты устранения определенной группы граждан из избирательного корпуса. Например, есть идея о введении образовательного ценза. Однако все существующие позиции не соответствуют принципу верховенства Конституции РФ. С учетом этого можно предложить иной вариант, при котором будет обеспечено верховенство Конституции РФ. Представляется целесообразным конкретизировать конституционное понятие «недееспособность», одним из видов которой можно признать правовую недееспособность. В этом случае такого рода недееспособные граждане РФ не смогут участвовать в голосовании и вводимые ограничения избирательных прав будут соответствовать ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

Представляется, что обозначенное выше решение проблемы позволит в процессе голосования приблизиться к реальному волеизъявлению народа.

Важно и то, чтобы в рамках обеспечения верховенства Конституции РФ избирательные права граждан РФ могли бы быть ограничены для достижения главной цели – устранения из избирательного корпуса граждан РФ, кто может исказить коллективную волю народа. Именно эта цель содержится в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, когда лишаются избирательных прав граждане РФ, признанные судом недееспособными. Поэтому лишение избирательных прав граждан РФ, признанных судом в правовом смысле недееспособными соответствует принципу верховенства Конституции РФ, если это будет предусмотрено в законодательстве.

Таким образом, можно сделать вывод, что для обеспечения верховенства Конституции РФ не следует вводить новые ограничения избирательных прав за исключением тех случаев, когда иным способом невозможно обеспечить реальное волеизъявление народа. При этом такие ограничения или лишения конституционны исключительно в рамках конкретизации понятий ч. 2 ст. 32 Конституции РФ.

Кроме того, верховенство Конституции должно распространяться не только на российское законодательство, но и на общепризнанные принципы и нормы международного права и также на международные договоры.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 2016. – № 17. – Ст. 248.