

АДМИНИСТРАТИВНАЯ НАКАЗАННОСТЬ КАК МОРАЛЬНЫЙ ЦЕНЗ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

***Аннотация.** Статья посвящена цензу административной наказанности, предусмотренному подпунктом «в» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», — разновидности моральных цензов. Автор констатирует, что административный ценз изучен в гораздо меньшей степени, нежели ценз судимости. В статье обосновывается, что введение ценза административной наказанности вполне оправдано, поскольку его существование обусловлено целями противодействия экстремистской деятельности. По результатам исследования предложено расширить сферу применения данного ценза на граждан, подвергнутых административному наказанию за совершение проступков, предусмотренных статьями 20.3.1, 20.3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.*

***Ключевые слова:** состояние административной наказанности, административная наказанность, моральный ценз, избирательный ценз, экстремизм, противодействие экстремизму, экстремистская деятельность.*

ADMINISTRATIVE PUNISHMENT AS A MORAL ELECTORAL QUALIFICATION IN THE ELECTORAL LEGISLATION

***Abstract.** The article concerns the administrative electoral qualification provided by the item «с» of the point 3.2 of the article 4 of the Federal law from June 12, 2002 № 67-FL «On the basic guarantees of the electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation». It is noted that the mentioned limitation of electoral capacity is a kind of moral electoral qualifications. The author states that the administrative electoral qualification has been studied to a much lesser extent than the criminal record electoral qualification. The article substantiates that introduction of administrative electoral qualification is conditioned by the objectives of counteraction to extremist activity. Based on the results of the study, it is suggested to expand the scope of administrative electoral qualification for citizens subjected to administrative punishment for the offences stipulated by articles 20.3.1, 20.3.2 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation.*

Keywords: *state of administrative punishment, administrative punishment, moral qualification, selective qualification, extremism, counteraction to extremism, extremist activity.*

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ)¹, провозглашая принцип всеобщности избирательного права, предусматривает ряд избирательных цензов. В качестве одного из условий избирательной правосубъектности выступает моральный ценз или ценз неопороченности [1, с. 52] — барьер для осуществления пассивного избирательного права лицами, чья репутация запятнана совершением тех либо иных антиобщественных, противоправных деяний.

Подпунктом «в» пункта 3.2 статьи 4 Закона № 67-ФЗ предусмотрено, что *граждане Российской Федерации, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* (далее — КоАП)², *не имеют права быть избранными*. Указанное ограничение, которое Т.В. Герасименко справедливо относит к числу моральных цензов [1, с. 53], А.А. Кондрашев и Н.А. Сидорова именуют не иначе как «ценз административной наказанности» либо «административный ценз» [2, с. 61, 66]. Мы также будем придерживаться данной терминологии.

Рассматриваемое условие избирательной правосубъектности отсутствовало в первоначальной редакции Закона № 67-ФЗ. Ограничение на осуществление пассивного избирательного права гражданами, подвергнутыми административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 КоАП, было введено Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «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» (далее — Закон № 225-ФЗ)³. На лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение деяния, предусмотренного статьей 20.29 КоАП, данный ценз был распространен Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

³ Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «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» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» (далее — Закон № 211-ФЗ) одновременно с введением самой статьи 20.29 КоАП⁴.

Таким образом, состояние административной наказанности, возникающее вследствие совершения отдельных административных правонарушений, наряду с судимостью, стало играть роль юридического факта в избирательном праве. Однако, если исследованию ценза судимости посвящено немало научных работ [см.: 3, 4, 5], более того — по вопросу его конституционности Конституционным Судом Российской Федерации сформулирована правовая позиция⁵, то цензу административной наказанности в юридической науке уделяется гораздо меньше внимания.

Состояние административной наказанности представляет собой специальный правовой статус лица, привлеченного к административной ответственности. Как отмечает Н.А. Морозова, значение такого статуса заключается в том, что последствия привлечения к административной ответственности для него все еще продолжают, хотя наказание уже исполнено [6, с. 45]. При этом исследователь подчеркивает, что «дополнительные ограничения для лиц, посягнувших на правопорядок ... должны иметь место только в течение ограниченного срока — периода административной наказанности» [6, с. 50–51].

Важно заметить, что утрата права быть избранным на основании подпункта «в» статьи 3.2 Закона № 67-ФЗ связана с моментом вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу (ст. 31.1 КоАП). До этого времени гражданин не ограничен в пассивном избирательном праве, даже если в отношении него возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 20.3 либо статьей 20.29 КоАП.

В соответствии со статьей 4.6 КоАП установлен срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, — один год со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. По прошествии указанного срока на гражданина по общему правилу перестают распространяться все негативные последствия, связанные с привлечением к административной ответственности. Ограничение пассивного избирательного права, предусмотренное подпунктом «в» статьи 3.2

⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

⁵ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 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 1 статьи 10 и части 6 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» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

Закона № 67-ФЗ, также «привязано» к сроку, предусмотренному статьей 4.6 КоАП — по его истечении гражданин вновь получает право быть избранным.

* * *

Отметим, что пояснительные записки к проектам Закона № 225-ФЗ и Закона № 211-ФЗ в полной мере не обосновывают ни необходимость введения ценза административной наказанности, ни перечень административных правонарушений, совершение которых оказывает влияние на избирательную правосубъектность.

Вопрос о том, необходимо ли само по себе существование ценза административной наказанности в отечественном избирательном законодательстве, носит дискуссионный характер.

Сторонники административного ценза подчеркивают необходимость усиления борьбы с проявлениями экстремизма, даже если они не являются уголовно наказуемыми. Подобную логику законодателя подтверждает тот факт, что в праве быть избранными в силу пункта 3.6 статьи 4 Закона № 67-ФЗ ограничены также граждане, причастные к деятельности экстремистской организации, даже если их действия не охватываются составами преступлений или административных правонарушений.

Экстремизм в отдельных случаях способен перерастать в вооруженные конфликты и войны, разрушать суверенные основы государства [7, с. 8]. В связи с этим представляется очевидной исключительная опасность экстремистских проявлений, выступающих в качестве угрозы национальной безопасности Российской Федерации⁶.

Противодействие экстремизму требует комплексного подхода. По справедливому замечанию В.В. Красинского, «выборы дают возможность обнародования политических программ и участия сепаратистских, национал-радикальных и экстремистских организаций в массовых мероприятиях, открытой пропаганды их идеологических взглядов» [8, с. 134]. Выборные должности, как правило, предполагают значительный объем властных полномочий; избрание на такую должность лица, придерживающегося экстремистской идеологии, может повлечь за собой серьезные риски.

В связи с вышеизложенным выглядит вполне разумным возведение законодательного барьера для осуществления пассивного избирательного права гражданами, которые допускают экстремистское поведение, — даже в том случае, если такое поведение не является преступным.

Противники ценза административной наказанности, в свою очередь, приводят другие аргументы. Так, в уже упомянутой работе А.А. Кондрашев и Н.А. Сидорова высказывают мнение о том, что «лишение права баллотироваться на выборные должности лиц, совершивших административные

⁶ См. п. 8 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2023).

проступки или нарушения законодательства о выборах также явно чрезмерно и избыточно в демократическом обществе». Исследователи подчеркивают, что «административные проступки не имеют той общественной опасности, какой обладают преступления, и поэтому лишение права избираться лицам, совершившим проступки, фактически уравнивает их деяния с преступлениями» [2, с. 67].

Однако, как справедливо замечает А.Н. Дерюга, административные правонарушения также обладают признаком общественной опасности, так как являются «звеном цепи механизма формирования преступного поведения» [9, с. 53]. Из этого следует, что даже некриминализованные проявления экстремизма представляют угрозу для общественных отношений. Поэтому отсутствие пассивного избирательного права у граждан, от которых исходит такая угроза, на наш взгляд, является вполне разумным. Трудно согласиться с утверждением о явной чрезмерности и избыточности подобной меры.

Исходя из вышеизложенного, *находим возможным считать введение ценза административной наказанности вполне оправданным, так как он направлен на противодействие экстремизации выборных должностных лиц.*

* * *

В настоящее время ценз административной наказанности распространяется на лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных двумя статьями административно-деликтного закона: статьей 20.3 (*пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами*) и статьи 20.29 КоАП (*производство и распространение экстремистских материалов*).

Впрочем, совокупность административно наказуемых проявлений экстремизма все же не исчерпывается составами данных норм статей. По мнению М.П. Клейменова, теоретически можно составить довольно широкий перечень административных правонарушений экстремистской направленности: электоральных, религиозных, трудовых, политических, диффамационных, транспортных, информационных, экономических [10, с. 177]. При этом дать ответ на вопрос — совершение каких проступков все же должно влиять на избирательную правосубъектность гражданина — достаточно трудно. Обозначенная проблема связана, прежде всего, с отсутствием единого перечня административных правонарушений экстремистской направленности.

Изучение позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что экстремистская направленность характерна для любых противоправных деяний, совершенных «по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо

социальной группы»⁷. Столь широкое определение, к сожалению, оказывается неприменимым для целей установления ценза административной наказанности за совершение правонарушений экстремистского характера.

Однако данные обстоятельства не исключают необходимости дополнения подпункта «в» пункта 3.2 статьи 4 Закона № 67-ФЗ иными составами административных правонарушений, совершение которых влекло бы за собой ограничение в пассивном избирательном праве.

* * *

В 2018 году в рамках частичной декриминализации деяния, предусмотренного статьей 282 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК), КоАП был дополнен статьей 20.3.1, предусматривающей ответственность за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства. Представляется очевидным, что данная норма имеет ярко выраженный антиэкстремистский характер.

Полагаем, что введение ценза административной наказанности в отношении граждан, чья репутация запятнана враждебным отношением к какой-либо политической, идеологической, расовой, национальной, религиозной либо иной социальной группе, было бы вполне разумным шагом.

В 2020 году в рамках частичной декриминализации деяния, предусмотренного статьей 280.1 УК, КоАП был дополнен статьей 20.3.2, предусматривающей ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности. Данная норма направлена на превенцию распространения сепаратистских настроений. Т.В. Излученко и Д.Н. Гергилев обоснованно называют сепаратизм разновидностью экстремизма [11].

По нашему убеждению, гражданин, публично призывающий к отчуждению каких-либо территорий Российской Федерации, не должен обладать пассивным избирательным правом. В противном случае, приобретая властные полномочия его деятельность на выборной должности может быть направлена на нарушение территориальной целостности страны в ущерб интересам государства.

Резюмируем, что *перечень административных правонарушений, совершение которых возводит барьер для осуществления пассивного избирательного права, нуждается в изменении. При этом данный перечень должны составлять лишь проступки экстремистского либо террористического характера. Отдельно подчеркнем, что административный ценз может применяться вследствие совершения только тех правонарушений, которые рассматриваются судьями, — решения иных органов власти не должны влиять на избирательную правосубъектность гражданина.*

⁷ См. п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

* * *

Подводя итог, отметим, что изучение административного ценза в избирательном законодательстве дает почву для дальнейшего осмысления состояния административной наказанности как особого правового статуса лица, совершившего административное правонарушение.

Ценз административной наказанности представляется нам эффективной мерой, которая не позволяет лицам, проявляющим экстремистскую активность, быть избранными. Несмотря на это, полагаем, что использование данной меры должно быть сдержанным: в частности, круг административных правонарушений, совершение которых влияет на избирательную правосубъектность, не должен становиться неоправданно широким (с учетом того, что в отсутствие единого перечня административных правонарушений экстремистской направленности данное понятие может быть распространено на значительное число проступков, предусмотренных КоАП). На наш взгляд, административные правонарушения, хоть и обладают признаком общественной опасности, но все же несут в себе меньшую угрозу общественным отношениям, нежели преступления.

Учитывая результаты проведенного исследования, считаем целесообразным изложить подпункт «в» пункта 3.2 статьи 4 Закона № 67-ФЗ в следующей редакции: *«Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации ... подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3, 20.3.1, 20.3.2 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию»*.

Список литературы

1. Герасименко Т.В. Моральный ценз как условие избирательной правосубъектности в современном российском законодательстве // Гражданское общество и правовое государство. 2015. Т. 1.
2. Кондрашев А.А., Сидорова Н.А. Избирательные цензы и ограничения пассивного избирательного права на выборах в России // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 4. DOI 10.52468/2542–1514.2022.6(4).
3. Турищева Н.Ю. Судимость как элемент правового статуса кандидата в депутаты: вопросы правоприменения // Российская юстиция. 2015. № 7.
4. Комкова Г.Н., Липчанская М.А. Судимость кандидата на выборную должность: российская практика // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2018. № 1(50).
5. Офицеров А.С. О судимости и пассивном избирательном праве // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3(13).
6. Морозова Н.А. Состояние административной наказанности // Lex Russica (Русский закон). 2021. Т. 74, № 9(178). DOI 10.17803/1729–5920.2021.178.9.044–053.

7. Алексеева Л.А. Экстремизм как угроза национальной безопасности России // Наука и практика. 2015. № 2(63).
8. Красинский В.В. О противодействии экстремизму в избирательном процессе // Право и образование. 2010. № 10.
9. Дерюга А.Н. Общественная опасность — признак административного правонарушения? // Журнал российского права. 2011. № 8(176).
10. Клейменов М.П. Соотношение административных и уголовных правонарушений экстремистской направленности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 2(31).
11. Излученко Т.В., Гергилев Д.Н. Сепаратизм как разновидность экстремизма: социально-философский анализ // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 472. DOI 10.17223/15617793/472/4.