

УДК 342.812

К вопросу о правовых ограничениях (условиях, цензах) права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления

Филатова Анастасия Олеговна

Аспирант,

Российский государственный университет правосудия,
старший преподаватель,

Калужский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции,
248000, Российская Федерация, Калуга, ул. Болдина, 67 /7;
e-mail: fltvnastja@rambler.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам исследования содержания пассивного избирательного права; ограничений, связанных с возможностью реализации права быть избранным; разграничениям понятий «ограничения», «условия», «цензы», применяемые в избирательном праве. Особое значение придается верности в использовании наименования «пассивное избирательное право», делается вывод о необходимости использования названия «право быть избранным». Актуальность статьи несомненна в связи с подготовкой к проведению федеральных выборов депутатов Государственной думы VII созыва в сентябре 2016. В связи с этим автором затронуты возможные правонарушения, связанные с реализацией права быть избранным, и предложены некоторые способы защиты данного избирательного права граждан Российской Федерации. Произведена попытка классифицировать право быть избранным по различным основаниям, результаты которой дают автору возможность полагать, что право быть избранным является комплексным правом, из содержания которого в зависимости от правового статуса кандидата могут быть выделены «избирательные права кандидата». Одной из выявленных проблем в процессе изучения содержания права быть избранным стала проблема применения избирательной системы на выборах законодательного органа власти, от применения конкретной разновидности которой зависит изменение условий реализации права быть избранным. В исследовании были использованы работы известных конституционалистов, политологов, социологов, в связи с чем в правовом исследовании, помимо специально-юридических методов, были использовано и частно-научные. Статья будет интересна в изучении государственным служащим, преподавателям ВУЗа, студентам, аспирантам, депутатам представительного органа всех уровней власти, их помощников.

Для цитирования в научных исследованиях

Филатова А.О. К вопросу о правовых ограничениях (условиях, цензах) права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2016. № 5. С. 20-29.

Ключевые слова

Пассивное избирательное право, право быть избранным, избирательная система, избирательный ценз, единый день голосования, открытые списки кандидатов от политических партий, правовой статус кандидата, избирательные права кандидата.

Введение

Самостоятельным политическим правом граждан РФ, закрепленным в части 2 статьи 32 Конституции РФ, является право быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления (пассивное избирательное право). В настоящее время в правовой науке сложилась неоднозначная ситуация по вопросу природы данного политического права. По мнению Л.А. Нудненко относить избирательное право избираться в органы публичной власти к избирательному праву недопустимо, поскольку оно есть элемент совершенно другого права – права на доступ к публичной должности [Нудненко, 2009]. Большинство же исследователей относят право быть избранным к разновидности избирательных прав [Алехичева, Постников, www]. В конституционной науке ряда зарубежных стран наряду с двумя основными избирательными правами предусматривается и еще одно – право отзыва, т.е. основание досрочного прекращения полномочий депутатов, которые не оправдали доверие избирателей. Подобное избирательное право существует в КНР, Индонезии и Лихтенштейне [Миряшева, Сафонов, 2012], применяется в России, но только для депутатов представительного органа местного самоуправления.

В отличие от активного избирательного права для реализации пассивного избирательного права необходимо в определенной законом последовательности выполнить ряд действий как самому гражданину, так и другим участникам избирательного процесса – начиная с процедуры выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации и заканчивая процедурой голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и установления результатов выборов. В результате постоянно изменяющегося избирательного законодательства и преимущественного перехода на формирование органов власти посредством прямых выборов в современной российской действительности насущной необходимостью становится правовая регламентация права быть избранным как самостоятельного избирательного права, содержание которого в юридической литературе вызывает ряд дискуссионных вопросов. Это классификация такого права по различным основаниям, определение субъектов, обладающих таким правом, выявление ограничений,

с которыми связана возможность реализации права, выделение из данного права других избирательных прав кандидата, уточнение названия представленного права, а также особенности конституционно-правовой ответственности за нарушение порядка реализации таких прав.

Анализ права быть избранным

Право быть избранным, как и другие политические права, впервые получило свое правовое оформление в ходе первых буржуазных революций, в связи с чем относится к первому поколению прав человека. Пассивное избирательное право возникает не с момента рождения человека, а с момента достижения возраста, четко оговоренного в законодательстве, однако в зависимости от вида избирательной кампании, в отличие от активного избирательного права или права на участие в референдуме, такой возраст в Российской Федерации определяется по-разному. Для кандидатуры в федеральный парламент нужно достижение 21-летнего возраста, для кандидатуры в представительный орган местного самоуправления – возможно достижение совершеннолетия.

Пассивное избирательное право не является по своей природе абсолютным, оно может быть ограничено либо приостановлено государством, что совпадает со свойствами, характерными для активного избирательного права. Так, к примеру, не обладают избирательными правами граждане РФ, осужденные к лишению свободы. При этом, для реализации пассивного избирательного права отечественное законодательство ставит перед гражданином дополнительные по отношению к активному избирательному праву условия: истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости за совершение тяжкого преступления, и другие.

Вопрос об определении места пассивного избирательного права в системе индивидуальных или коллективных прав вызывает разногласия среди исследователей в области конституционного права. Так, М.С. Матейкович определяет конституционное право быть избранным как коллективное и обусловленное реализацией активного избирательного права. При этом ученый исходит из того, что индивидуальные права могут быть реализованы личностью самостоятельно, без участия других субъектов, а коллективные осуществляются только при участии других субъектов [Матейкович, 2003]. Иной позиции в отношении пассивного избирательного права придерживается Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П, особо подчеркивая, что пассивное избирательное право по своей природе является индивидуальным правом, а не коллективным. Поддерживая точку зрения судей Конституционного суда, нужно отметить, что в результате отмены в избирательном законодательстве минимального порога явки на выборах любого вопрос о необходимости коллективного волеизъявления был снят с повестки дня. Выборы будут признаны состоявшимися даже при условии участия в нем одного или нескольких изби-

рателей, например, кандидата и членов его семьи. При этом данное право индивидуально в процессе своей реализации, т. к. желание выдвинуть свою кандидатуру возникает только у гражданина РФ, а каждый замещаемый мандат предполагает только одну избранную кандидатуру.

Субъектами пассивного избирательного права выступают не только граждане РФ, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории РФ, но и политические партии (как коллективный субъект). На основании международного договора РФ и федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Однако, как показала практика избирательных кампаний с 2007 года по 2015 год, введенная норма фактически не применяется: иностранные граждане либо не знают о своих правах, либо отказываются принимать участие в выборах. Небезынтересен и тот факт, что в том случае, если кандидат из «иностранцев» все-таки решит выдвинуть свою кандидатуру на выборах, то возникнет правовая неопределенность по вопросу правомерности его избирательных возможностей. Дело в том, что федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» запрещает финансировать избирательную кампанию (как он создаст свой избирательный фонд?). Запрещающие нормы распространяются и на назначение наблюдателей из числа иностранных граждан (кто сможет ему в этом помочь?). Расширив круг субъектов пассивного избирательного права, федеральный законодатель предусмотрел возможность участия в местном самоуправлении иностранных граждан, при этом процедура реализации пассивного избирательного права и составляющих его прав в законодательстве полностью отсутствует [Избирательные цензы..., 2016].

Отмечая комплексность пассивного избирательного права, исследователями производятся попытки выделить разновидности избирательных прав кандидата в зависимости от его правового статуса (выдвинутого, зарегистрированного либо избранного кандидата), к которым относят: право на самовыдвижение; право на выдвижение кандидата политической партией; право быть зарегистрированным кандидатом; право на отказ от полученного мандата в период подведения итогов голосования; право участвовать в предвыборной агитации; право участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий; право на назначение своих доверенных лиц и наблюдателей [Колюшин, 2012]. Отсутствие закрепления в отечественном избирательном законодательстве прав зарегистрированного и выдвинутого кандидата, их конституционно-правовой ответственности затрудняет рассмотрение судами общей юрисдикции избирательных споров, что может привести к необратимым последствиям, связанным с невозможностью исполнения решения суда об отмене решения избирательной комиссии об отказе / отмене регистрации кандидата в условиях объявления результатов выборов.

Подтверждая необходимость «выделения» отмеченных избирательных прав кандидатов в Российской Федерации, справедливо выделить и классификацию пассивного избирательного права – в зависимости от уровня власти, на котором происходит замещение вакантного мандата:

– На федеральном уровне: право быть избранным Президентом РФ, право быть избранным депутатом Государственной Думы, право быть избранным членом Конституционного собрания РФ.

– На региональном уровне: право быть избранным высшим должностным лицом субъекта, право быть избранным в депутаты представительного органа субъекта РФ.

– На местном уровне: право быть избранным в представительный орган местного самоуправления, право быть избранным главой муниципального образования.

Следует отметить, что для реализации права быть избранным в отечественном и зарубежном законодательстве предусмотрен ряд ограничений, которые некоторыми авторами также именуется цензами (условиями) [Белкин, 2003]. При этом все три этих понятия как в законодательстве, так и в науке конституционного права не разъединяются. Более того, А.А. Белкин употребляет понятие «цензовых ограничений», что в большей мере создает неопределенность для разграничения статуса выдвинутого и зарегистрированного кандидата, реализующего право быть избранным. Попытку разграничить категории «избирательные цензы» и «условия реализации пассивного избирательного права» проводит Л.А. Нудненко. Под цензами исследователь понимает требования, которым должен отвечать гражданин для реализации пассивного избирательного права, а под «условиями» содержание норм избирательного права, которые либо способствуют, либо препятствуют реализации пассивного избирательного права [Нудненко, 2016]. Представляется, что подобного рода формулировки содержательных свойств права быть избранным не в полной мере отражают принципы его реализации. По мнению автора статьи, все три вида требований: ограничения, цензы, условия, необходимые для реализации пассивного избирательного права в той или иной стране, качественно отличаются. В современном законодательстве следовало бы также объединить существующие понятия. Под «цензами» пассивного избирательного права следовало бы понимать требования, предъявляемые к личности и отражающие его готовность участвовать в общественно-значимом политическом процессе посредством реализации активного, пассивного либо иного избирательного права на голосование. К таким требованиям стоит отнести: возрастной ценз, ценз гражданства, ценз здоровья (дееспособности), ценз оседлости, а в некоторых странах и образовательных ценз. Избирательные цензы не препятствуют реализации пассивного избирательного права, а соответствуют статусу выдвинутого кандидата.

«Ограничения» пассивного избирательного права представляют собой возможный предел избирательных действий, установленный законодателем того или иного государства, в рамках которых личность могла бы реализовать избирательное право быть избранным.

К таким ограничениям относятся: ограничения, связанные с совершением уголовных преступлений, административных и дисциплинарных правонарушений, а также связанные с лишением права занимать должность государственной службы, неизбираемость и несовместимость. Ограничения соответствуют статусу зарегистрированного кандидата.

Наконец, под «условиями» стоит понимать те обстоятельства, которые способствуют либо препятствуют осуществлению пассивного избирательного права: введение чрезвычайного или военного положения в РФ, применение той или иной избирательной системы, введение «Единого дня голосования», применение системы «праймериз», внесение избирательного залога.

В условиях современной борьбы за избирательные права лиц, ограниченных в таких правах, предопределяется возможность конкретизации предметов ведения ЕСПЧ по проверке на соответствие общепризнанным международным нормам избирательного законодательства государств только по вопросам, связанным с установлением цензов пассивного и активного избирательного права. Разрешение вопроса о конституционности установления ограничений и условий реализации пассивного избирательного должно быть отнесено к ведению конституционных (либо квази-конституционных) судебных органов в государствах. Такое разграничение поможет избежать назревающие в наши дни правовые коллизии между европейскими и национальными судебными органами.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов в отношении права быть избранным является лексическая ошибка в самом названии этого права. Понятие «пассивное избирательное право» не отражает содержания права быть избранным, для реализации которого законодателем предусмотрен ряд «активных» избирательных действий кандидата. Федеральное законодательство РФ умышленно избегает такого названия избирательного права как «пассивное», закрепляя его как право быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Однако в региональном законодательстве и правотворчестве органов местного самоуправления все еще встречается термин «пассивное избирательное право», дезориентирующие не только исследователей, но и самих граждан и так с «невысокой правовой культурой». Вслед за отказом от подобного определения права быть избранным, исследователями высказана идея и об отказе от понятия «активное избирательное право».

Заключение

Таким образом, принимая во внимание актуальность изучения права быть избранным рядом отечественных и зарубежных исследователей, анализируемое право заслуживает новой правовой трактовки как в отечественном, так и зарубежном законодательстве: право быть избранным – комплексное политическое, индивидуальное право кандидатов-самовыдвиженцев и кандидатов в составе списка политической партии, ограниченное рядом

конституционно-правовых требований (ограничений, условий, цензов), предопределяющих правовой статус кандидата.

Библиография

1. Алехичева Л.Г., Постников А.Е. Путеводитель по избирательному праву России. Пособие для кандидатов и членов избирательных комиссий. М.: Права человека, 2003. 168 с.
2. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб, 2003. 321 с.
3. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М: Норма-Инфра-М, 2012. 435 с.
4. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. Проблемы теории и практики: автореферат дис. ... докт. юр. наук. Тюмень, 2003. 20 с.
5. Миряшева Е.В., Сафонов В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2012. 142 с.
6. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России. СПб., 2009. 326 с.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 21 февраля 2014 г. N 19-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14.02.2016: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 19.02.2016 URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159348/
8. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” (с изменениями и дополнениями): федер. закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23.10.1996 URL: <http://base.garant.ru/136247/>
9. Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ: федер. закон от 12 июня 2002 №67-ФЗ (в ред. от 05.04.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.05.2002: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.05.2002 URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507>
10. Постановление Конституционного суда РФ от 25 апреля 2000 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» URL: http://cikrf.ru/law/decreree_of_court/pes_7-p.html
11. Устав муниципального образования “Город Калуга” (в ред. от 14.08.2015 № 150-П) URL: <http://www.kaluga-gov.ru>.
12. Филатова А.О. Избирательные цензы пассивного избирательного права в сравнительно-правовом измерении // Сборник материалов международной конференции «Актуальные вопросы права России и стран СНГ». Калуга, 2016. 300 с.

Legal restrictions on the right to be elected to public and local authorities

Anastasiya O. Filatova

Postgraduate,
Russian Academy of Justice,
Senior Lecturer,
Kaluga Branch, All-Russian State University of Justice,
248000, 67/7 Boldina str., Kaluga, Russian Federation;
e-mail: fltvnastja@rambler.ru

Abstract

The article focuses on the research content of the passive suffrage and the constraints associated with the implementation of the right to be elected. It analyzes the distinction between terms "limitations", "conditions", and "qualifications" used in the electoral law. The author suggests that it will be more reasonable to use the term "the right to be elected" instead of "passive suffrage". The relevance of the article is obvious in the light of the preparations for the federal elections of deputies of the State Duma of the VII convocation in September 2016. So the author discusses the possible barriers concerned with implementation of the right to be elected and suggests some ways to protect the electoral rights of citizens of the Russian Federation. The author made an attempt to classify the right to be elected according various criteria. The study used the works of famous constitutionalists, political scientists, and sociologists. The research is based on the works of prominent specialists in the area of constitutional law, political science and social science, so it uses not only specialized, but also some general scientific methods. The article may be of some interest for state officers, college professors, college students and postgraduates, and all the specialists who deals with legal issues in their professional practice.

For citation

Filatova A.O. (2016) K voprosu o pravovykh ogranicheniyakh (usloviyakh, tsenzakh) prava byt' izbrannym v organy gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [Legal restrictions on the right to be elected to public and local authorities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 5, pp. 20-29.

Keywords

Passive suffrage, the right to be elected, the electoral system, the electoral census, a single day of voting, open lists of candidates from political parties, the legal status of the candidate, the candidate of the voting rights.

References

1. Alekhicheva L.G., Postnikov A.E. (2003) *Putevoditel' po izbiratel'nomu pravu Rossii. Posobie dlya kandidatov i chlenov izbiratel'nykh komissii* [The Guide to Suffrage in Russia]. Moscow: Prava cheloveka Publ.
2. Belkin A.A. (2003) *Izbrannye raboty 90-kh godov po konstitutsionnomu pravu* [Selected works of 1990s in constitutional law]. St. Petersburg.
3. Filatova A.O. (2016) *Izbiratel'nye tsenzy passivnogo izbiratel'nogo prava v sravnitel'no-pravovom izmerenii* [The legal comparison of electoral qualifications]. *Sbornik materialov mezhdunarodnoi konferentsii "Aktual'nye voprosy prava Rossii i stran SNG"* [Proc. of International Conference "Urgent Legal Issues in Russia and CIS"]. Kaluga.
4. Kolyushin E.I. (2012) *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnykh reshenii* [Elections and suffrage in court practice]. Moscow: Norma, Infra-M Publ.
5. Mateikov M. S. (2003) *Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiiskoi Federatsii. Problemy teorii i praktiki. Dokt. Diss.* [The theory and practice of protecting electoral rights in Russia]. Tyumen'.
6. Miryasheva E.V., Safonov V.E. (2012) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Yurait Publ.
7. Nudnenko L.A. (2009) *Konstitutsionnye prava i svobody lichnosti v Rossii* [Constitutional rights in Russia]. St. Petersburg.
8. *Ob obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya" (s izmeneniyami i dopolneniyami): feder. zakon ot 26 noyabrya 1996 g. N 138-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 23.10.1996* [On implementation of constitutional electoral rights dor citizens of Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 138-FZ of November 26, 1996]. Available from: <http://base.garant.ru/136247/> [Accessed 14/04/16].
9. *Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i pravo na uchastie v referendume grazhdan RF: feder. zakon ot 12 iyunya 2002 №67-FZ (v red. ot 05.04.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.05.2002: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.05.2002* [On basic guarantees of electoral rights for the citizens of Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 67-FZ of June 12, 2002]. Available from: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507> [Accessed 14/04/16].
10. *O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 21 fevralya 2014 g. N 19-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 14.02.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 19.02.2016* [On changes in some legislation of Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 19-FZ of February 21, 2014]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159348/ [Accessed 14/04/16].

11. *Postanovlenie Konstitutsionnogo suda RF ot 25 aprelya 2000 goda № 7-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya punkta 11 stat'i 51 Federal'nogo zakona ot 24 iyunya 1999 goda "O vyborakh deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii"* [Resolution of the Constitutional Court of Russian Federation of 25.04.2000 № 7-P "Concerning the Compliance of the Federal Law of 24.05.1999 'About the Elections of Deputies of State Duma' with the Constitution"]. Available at: http://cikrf.ru/law/decreed_of_court/pes_7-p.html [Accessed 25.04.16].
12. *Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya "Gorod Kaluga"* [The charter of Kaluga city]. Available at: <http://www.kaluga-gov.ru> [Accessed 25.04.16]