

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУБЪЕКТАХ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

© 2014 г. Лидия Алексеевна Нудненко¹

Краткая аннотация: в статье рассмотрены конституционно-правовые основы пассивного избирательного права, круг и классификация субъектов пассивного избирательного права по различным критериям, требования к субъектам пассивного избирательного права, определены сущность и понятия терминов “приостановление”, “лишение”, “ограничение” пассивного избирательного права.

Annotation: the article considers the constitutional and legal basis of passive suffrage, circle and classification of subjects of the passive suffrage according to various criteria, requirements for the subjects of passive suffrage, and defined entity the concept of the terms “suspension”, “deprivation”, “restriction” passive suffrage.

Ключевые слова: Конституция РФ, народный суверенитет, выборы, активное и пассивное избирательное право, депутат, выборное должностное лицо, гражданин, политические партии, общественные объединения.

Key words: Constitution of the Russian Federation, popular sovereignty, elections, active and passive suffrage, MP, elected official, citizen, political parties, public associations.

Пассивное избирательное право означает право гражданина быть избранным в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также на выборные должности как на государственном, так и на местном уровне осуществления публичной власти. Наряду с активным избирательным правом пассивное избирательное право составляет юридическое содержание субъективного избирательного права.

Конституция РФ закрепляет следующие основы пассивного избирательного права:

ст. 1: Россия – демократическое, правовое государство;

ст. 3: “носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ” (ч. 1); “народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления” (ч. 2); “высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы” (ч. 3);

ст. 32: “граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей” (ч. 1); “граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления” (ч. 2).

Правовые отношения, возникающие в связи с реализацией пассивного избирательного права, имеют двойственную природу. С одной стороны, в них реализуется конституционное право быть избранным, и в силу п. “в” ст. 71 Конституции РФ они регулируются Российской Федерацией. С другой – порядок формирования органов государственной власти и местного самоуправления субъектов Федерации входит в предмет их ведения. Законодательные органы государственной власти субъектов Федерации в порядок реализации пассивного избирательного права могут вносить свои (обусловленные историческими, национальными и иными особенностями данного региона) черты. Такова, например, правовая регламентация выборов парламента и высших должностных лиц республик северного Кавказа.

Общественные отношения, складывающиеся при реализации пассивного избирательного права, отличаются от иных избирательных правоотношений в первую очередь конкурентным характером. Поэтому правовой режим реализации пассивного избирательного права имеет свои характерные черты, выражающиеся в преобладании общедозволительного типа правового регулирования и в значительной роли диспозитивного метода в сочетании с элементами императивного метода².

¹ Профессор кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука Российской академии правосудия, доктор юридических наук, почетный работник высшей профессиональной школы РФ (E-mail: nudnenko@rambler.ru).

² См.: Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (Конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006. С. 9.

Предтечей пассивного избирательного права является народный суверенитет, составная часть которого – суверенитет гражданина. Народный суверенитет невозможен без потенциальной возможности гражданина участвовать в управлении делами государства и общества как на общегосударственном, так и на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления, в том числе путем реализации пассивного избирательного права.

Гражданина можно считать суверенным, если он соответствует ряду условий.

1. Гражданин должен осознавать необходимость участия в управлении делами государства и общества, осуществлении принадлежащих ему политических прав для достижения этой цели. Б.Н. Чичерин писал, что “гражданин, имеющий долю власти, должен действовать не для личных выгод, а во имя общего блага; он должен носить в себе сознание не только своих частных целей, но и общих начал, господствующих в общественной жизни”³.

2. Гражданин должен быть активным участником публичных мероприятий, общественных объединений, в том числе партий, быть способным к самоорганизации и объединению с другими гражданами для достижения цели участия в управлении делами государства и общества.

3. Гражданин должен быть свободным, самодостаточным, способным к самоуправлению, стремящимся к тому, чтобы государство не вмешивалось в вопросы, где можно без него обойтись.

4. У гражданина должно присутствовать, по словам русского философа И.А. Ильина, “уверенное и живое чувство государственной ответственности. Это есть сразу чувство творческой связи между собой и государством и чувство предстояния (Богу, родине и совести) чести и грядущим поколениям. Гражданин, лишенный чувства ответственности, не способен к народоправству, он поведет себя безответственно и погубит все дело. И пока это чувство в нем не воспитано – взваливать на него бремя народоправства можно только сослепу от доктринерства и от своей собственной безответственности”⁴.

5. У гражданина должна присутствовать элементарная честность. Гражданин, «не научившийся чтить закон и добровольно соблюдать его за совесть, не будет уважать ни своего государственного устройства, ни им самим изданных

законов; всяческое правонарушение окажется основной формой его жизни, и во всех делах его водворится “черный рынок”»⁵.

6. Участие в управлении делами государства и общества требует от гражданина “государственно-политического кругозора, соответствующего размерам страны и державным задачам этого народа. Гражданин (вставка моя. – Л.Н.), не понимающий своих исторических и державных задач, создает жалкую карикатуру на демократию и погубит себя и свою культуру”⁶.

Приведенные требования к личности гражданина, реализующего пассивное избирательное право, представляют собой идеал, который в настоящее время трудно достижим. Доказательством такого вывода являются сообщения средств массовой информации о том, что, например, некоторые депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации незаконно занимаются предпринимательской деятельностью, обладают незадекларированной недвижимостью в зарубежных странах, что имело следствием досрочное прекращение полномочий ряда парламентариев⁷.

Можно ли отнести пассивное избирательное право к числу естественных, неотъемлемых и неотчуждаемых прав личности?

В науке конституционного права сложилась традиция деления конституционных прав и свобод на права человека и права гражданина. Права человека в их современном понимании – это неотъемлемые возможности развития, вытекающие из социальных условий природы личности и определяющие меру свободы человека. Закрепленные международными актами, эти права существуют независимо от их признания тем или иным государством. Они тесно связаны с правами гражданина, т.е. с возможностями развития, зафиксированными в российском праве, однако не тождественны им. Таким образом, права человека проистекают из естественного права, а права гражданина – из позитивного.

В науке конституционного права признано, что права гражданина обусловлены связью человека с государством, исходят от государства и потому в интересах государства могут быть ограничены (при соблюдении требований законности). Вместе с тем нельзя не видеть и того, что о некоторых правах, установленных государством, условно можно говорить в определенном смысле как

³ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 13.

⁴ Ильин И.А. Статья из сб. “Наши задачи” // Сов. гос. и право. 1991. № 11. С. 138, 139.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ См.: <http://pjgranec.ru/showthread.php>; <http://www.news.ru.com/Russia/13sep2010>

о естественных (например, установление свободных выборов в демократическом государстве). Право гражданина избирать и быть избранным “неотъемлемо” в демократическом государстве⁸. Поэтому, полагаем, правомерен вывод, что пассивное избирательное право естественно, неотчуждаемо, неотъемлемо для демократического государства. Не случайно авторитарные и тоталитарные политические режимы для придания себе легитимности проводят выборы, при этом всячески их фальсифицируя.

В науке конституционного права была высказана мысль, в соответствии с которой “относить право избираться в органы публичной власти к избирательному праву недопустимо, поскольку оно есть элемент совершенно другого права – права на доступ к публичной должности”⁹. По мнению автора, «правомочие доступа к выборным должностям (право баллотироваться в качестве кандидата) не входит в содержание избирательного права. Данное право следует рассматривать как элемент права человека на доступ к публичным должностям. Принимая во внимание то, что содержание термина “пассивное избирательное право”, используемого для обозначения данного правомочия, остается спорным, с точки зрения юридической безупречности было бы лучше от него отказаться. Вслед за этим следовало бы отказаться и от термина “активное избирательное право”»¹⁰.

На наш взгляд, это утверждение и не обоснованно, и не аргументировано. Право быть избранным в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также выборным должностным лицом, безусловно, является составной частью избирательного права в целом, избирательных прав граждан, в частности, и в то же время составляет часть конституционного права на доступ к публичной должности. Это свидетельствует лишь о многообразии содержания и роли в реализации непосредственной, представительной форм демократии, политической системы общества, пассивного избирательного права граждан.

Круг субъектов пассивного избирательного права не является неизменным. На его объем влияют время, исторические условия. Так, согласно ст. 146 Конституции РСФСР 1937 г. кандидаты выставлялись по избирательным округам. Право выдвижения кандидатов обеспечивалось за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами¹¹.

Конституция РСФСР 1978 г. расширила круг субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты, предоставив это право не только организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональным союзам, ВЛКСМ, кооперативным и другим общественным организациям, но и трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям (ст. 96)¹².

Кроме того, состав субъектов пассивного избирательного права различается в зависимости от уровня выборов. Определенная возможность выбора избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, предоставлена ч. 3 ст. 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления” от 6 октября 2003 г.¹³

Так, выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ предоставлено только политическим партиям (ст. 7)¹⁴, выдвижение кандидатов на должность Президента РФ – политическим партиям, а также гражданам России в порядке самовыдвижения (ст. 6)¹⁵.

Избирательное законодательство субъектов Федерации применительно к субъектам выдвижения кандидатов использует термин “избирательные объединения”. Согласно п. 25 ст. 2 Федерального закона о гарантиях избирательных прав “избирательное объединение – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное

⁸ См.: Лазарев В.В. “Отъемлемые” и “неотъемлемые” права и свободы человека и гражданина // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2010. С. 64, 65.

⁹ Хасанов У.Ф. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 23–25.

¹⁰ Там же. С. 25.

¹¹ См.: История Конституции России. Хрестоматия. СПб., 2010. С. 198, 199.

¹² См.: там же. С. 260, 261.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁴ См.: Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. (в ред. от 2 мая 2012 г.) // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁵ См.: Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” от 10 января 2003 г. (в ред. от 2 мая 2012 г.) // Там же.

подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня". Данное определение понятия "избирательное объединение" представляется недостаточно полно отражающим основное предназначение избирательных объединений – выражение политической воли общества посредством участия в формировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также выборных должностных лиц.

При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований содержание термина "избирательное объединение" значительно шире.

На основании п. 2.1 ст. 35 Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями. Включение таких кандидатур в списки кандидатов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом "О политических партиях".

Таким образом, под избирательным объединением понимается также иное (кроме политической партии) общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано согласно закону на уровне, соответствующем уровню выборов, либо на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения.

Представляется весьма важным отсутствие в приведенной норме Федерального закона о гарантиях избирательных прав указания на то, что избирательное объединение, имеющее право выдвигать кандидатов (список кандидатов) в органы местного самоуправления, должно носить политический характер. В муниципальных образованиях имеются общественные объединения, которые, не будучи политическими партиями, могут найти и выдвинуть кандидата (список кандидатов), способных выразить и претворить в жизнь потребности населения в вопросах распоряжения муниципальной собственностью, благоустройства территории, охраны окружающей среды и т.д.

При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Представляется возможным выделить ряд признаков избирательного объединения, являющегося субъектом избирательного процесса на выборах в представительные учреждения и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Во-первых, это – политическая партия, ее региональные структурные подразделения, а также иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в выборах.

Во-вторых, избирательное общественное объединение может иметь организационно-правовую форму в виде общественной организации и общественного движения. Это исключает возможность участия в выборах политических объединений в форме общественных фондов, общественных учреждений.

В-третьих, избирательное объединение должно быть зарегистрировано в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации на уровне, соответствующем уровню выборов, не позднее установленного законом срока до дня голосования.

Наличие в уставе общественного объединения пункта, предусматривающего возможность его участия в выборах, не является достаточным основанием для трактовки этого объединения как политического. Такие объединения, как "Клуб автолюбителей", "Женщины России", имеющие в своих уставах пункты об участии в выборах, не относятся к числу политических. Они являются организациями, лоббирующими интересы определенных социальных групп. По вопросам, связанным со сферой лоббирования интересов этих групп, у ее членов может быть единая позиция, но по большинству важнейших вопросов развития общества, государства, муниципального образования у них нет единой политической программы, а четкой предвыборной платформы по актуальным вопросам экономики и политики.

Анализ регионального законодательства показывает далеко неоднозначные подходы к

определению круга субъектов пассивного избирательного права. Так, в Свердловской области право выдвигать кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти предоставлено избирательным объединениям, под которыми понимаются только политические партии, имеющие право участвовать в выборах, а также региональные отделения политических партий¹⁶.

В г. Москве в законодательный орган государственной власти кандидаты могут быть выдвинуты как непосредственно (самовыдвижение, выдвижение избирательными объединениями), так и в составе городского (муниципального) списка кандидатов (политическими партиями и их региональными отделениями)¹⁷.

Значительно шире регулируется круг субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты в Саратовской и Свердловской областях применительно к местному самоуправлению. Согласно ст. 20 Закона “О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области” от 31 октября 2005 г. (в ред. от 28 июня 2012 г.) право выдвижения кандидатов в депутаты предоставлено политическим партиям и иным общественным объединениям, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы согласно закону на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Аналогично урегулирован данный вопрос ст. 33 Избирательного кодекса Свердловской области.

Учеными, публицистами, практиками основным субъектом выдвижения кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности признаны политические партии. Вместе с тем в адрес последних высказывается немало критических замечаний и суждений. Так, один из многочисленных авторов пишет, что «именно в преддверии выборов ощущается существование партий и их представителей, когда “эффективная” деятельность этих организаций направлена не на представительство истинных электоральных интересов, а на завоевание определенных мест в правительстве. Общество уже привыкло к тому, что от него абсолютно ничего не зависит, поскольку заранее известен итог предвыборной борьбы. В настоящее время вся

деятельность партий направлена только на контролирование ресурсов, продвижение выгодных им законодательных норм или влияние на кадровые назначения, управление в публичной сфере, что сопровождается резким уменьшением членства в партии и низким доверием к ее лидерам и партийной деятельности в целом... В настоящее время ряды партий наполнены людьми, преследующими свои интересы... С программами партий народ “знакомится” только во время выборов, де-юре отражающих интересы и действующих на благо народа, а де-факто – лоббирующих интересы лидеров партии и, соответственно, их членов. Следствием этого становится отсутствие у партий научно обоснованных политических и экономических программ, заменяемых общими констатациями, зачастую переписываемыми в зависимости от политической конъюнктуры... Партии не обеспечивают народу непосредственной связи с властью. Лидеры партий перешли в область шоу-бизнеса, являясь медийными персонажами, для которых политическая деятельность – это “товар”»¹⁸.

В науке конституционного права имеются различные концепции классификации субъектов пассивного избирательного права. Одна из них – идея о классификации субъектов пассивного избирательного права на субъектов пассивного коллективного и индивидуального избирательного права. Субъект пассивного избирательного права может реализовать принадлежащее ему право быть избранным как лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве кандидата на выборную должность или членство в выборном органе государственной власти или органе местного самоуправления. Реализация коллективного пассивного избирательного права имеет место, по мнению автора, тогда, когда лицо выдвигается в составе единого избирательного списка кандидатов от политической партии¹⁹.

Данное мнение представляется спорным. Будучи одним из основных прав граждан и важнейшим элементом их правового статуса в демократическом обществе, пассивное избирательное право по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом. Соответствующая правовая позиция Конституционного Суда РФ выражена в Постановлении от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституцион-

¹⁶ См.: Статья 33 Избирательного кодекса Свердловской области от 29 апреля 2003 г. (в ред. от 20 июня 2012 г.) // СПС “КонсультантПлюс. Регион”.

¹⁷ См.: Избирательный кодекс г. Москвы от 6 июля 2005 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Там же.

¹⁸ *Сота Ива*. Культура власти партийных лидеров // *Философия права*. 2012. № 3. С. 99.

¹⁹ См.: *Силкина М.М.* Конституционное право граждан России быть избранными в органы местного самоуправления. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11.

ности положений ст. 74 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия²⁰.

Полагаем, что в зависимости от уровня выборов субъекты пассивного избирательного права можно подразделить на участвующих в выборах федерального, регионально-республиканского и местного уровней.

По признаку наличия у субъекта пассивного избирательного права, участвующего в выборах в органы местного самоуправления, гражданства их можно классифицировать на: 1) только граждан Российской Федерации; 2) граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Вторая категория граждан вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации²¹.

Отмечая наличие в законодательстве Российской Федерации нормы, позволяющей вышеназванной категории граждан России быть субъектами пассивного избирательного права, нельзя согласиться с выдвинутым в юридической литературе предложением о том, что в качестве общего субъекта права избирать органы публичной власти должен выступать не гражданин Российской Федерации, а человек. Следовательно, по мнению автора, из конституций и уставов субъектов Федерации ценз гражданства для кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности должен быть устранен²².

Согласно ст. 32 Конституции РФ право участвовать в управлении делами государства принадлежит только гражданам России. Только они обладают всей совокупностью политических прав, позволяющих определять внутреннюю и внешнюю политику Российского государства. Кроме того, необходимым качеством претендента на роль представителя интересов народа, населения субъекта Федерации, местного сообщества является гражданственность, предполагающая наличие патриотизма, чувство ответственности за состояние дел в российском обществе и государстве. Индивиды с двойным гражданством несут обязанности по отношению к двум государствам, что позволяет считать их не вполне лояльными по

отношению к России в определенных обстоятельствах.

По критерию должности, замещаемой в ходе выборов, субъектов пассивного избирательного права можно классифицировать на претендующих: 1) на замещение должности депутата; 2) выборного должностного лица.

В зависимости от формы выдвижения кандидата в депутаты на выборные государственные и муниципальные должности участников реализации пассивного избирательного права можно подразделить на граждан, выдвигаемых в кандидаты в порядке самовыдвижения; выдвигаемых в кандидаты политическими партиями; выдвигаемых иными избирательными объединениями.

По критерию степени участия в реализации пассивного избирательного права субъектов избирательного процесса можно классифицировать на: 1) прямых обладателей пассивного избирательного права – граждан Российской Федерации и 2) помощников в реализации гражданами пассивного избирательного права (политические партии, избирательные объединения, наблюдатели, доверенные лица, инициативные группы граждан по выдвижению кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности).

В зависимости от наличия или отсутствия членства в политической партии, избирательном объединении субъекты пассивного избирательного права можно подразделить на две категории. К первой категории можно отнести субъектов пассивного избирательного права, выдвинувших свои кандидатуры от политической партии либо по инициативе политической партии с их согласия и являющихся членами политической партии. Во вторую – входят не члены данной политической партии, однако включенные в ее партийный список для участия в выборах по единому избирательному округу в качестве кандидатов²³.

А.С. Кучин выделяет статусы кандидатов, которые имеют свои модификации. Это обусловлено тем, что кандидат и избирательное объединение участвуют в избирательной кампании на всем ее протяжении, и при определенных условиях объем, структура и содержание их статусов меняются, причем такое преобразование происходит последовательно. Существуют четыре модификации статуса кандидата: статус выдвинутого кандидата, статус зарегистрированного кандидата, статус резервного кандидата и статус избранного

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

²¹ См.: Силкина М.М. Указ. соч. С. 13.

²² См.: Хасанов У.Ф. Указ. соч. С. 10.

²³ См.: Силкина М.М. Указ. соч. С. 14.

кандидата. В качестве выдвинутого кандидата гражданин вправе участвовать в избирательных процедурах, направленных на определение круга претендентов на соответствующий мандат, и характеризуется превалированием обязанностей над правами. Статус зарегистрированного кандидата характеризуется расширением объема прав и предоставлением гарантий, которые преобладают в структуре этого статуса. Статус резервного кандидата заключается в том, что приобрести статус кандидата при повторном голосовании может только гражданин, ранее уже участвовавший в данных выборах в качестве кандидата. Избранным считается кандидат, признанный таковым по результатам выборов²⁴.

Е.П. Стружак называет шесть видовых статусов кандидата: 1) зарегистрированный кандидат; 2) кандидат, обладающий дополнительными специальными признаками (из числа должностных лиц государственной и муниципальной службы); 3) кандидат, обладающий “правом приоритета” над ограничениями, связанными с должностным или служебным положением (президент или депутаты, являющиеся кандидатами); 4) кандидат, выдвинутый избирательными объединениями или избирательными блоками; д) кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения; 5) кандидат, ограниченный в общегражданских правах (лица, обвиняемые в совершении преступления, к которым в качестве меры пресечения применено заключение под стражу)²⁵.

Будучи субъектом избирательных правоотношений, избирательное объединение выступает только как коллективный субъект, выдвинувший кандидата или список кандидатов. Материально-правовой статус избирательного объединения – избирательная правосубъектность зависит от того, ведет ли оно собственную избирательную кампанию или участвует в кампании кандидата. В первом случае оно обладает более широким кругом прав и обязанностей, прежде всего в сфере финансирования избирательной кампании²⁶.

Среди перечисленных субъектов реализации пассивного избирательного права центральной фигурой является носитель пассивного избирательного права – гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, установленным избирательным законодательством. Остальных

участников также можно подразделить на две группы: инициаторы выдвижения кандидата (политические партии, их представители, а также инициативные группы граждан по выдвижению кандидатов); представители кандидата на выборные должности. В их числе: доверенные лица, наблюдатели, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Проблема отбора лиц, обладающих пассивным избирательным правом, всегда волновала ученых, философов, просветителей. Так, М.О. Меншиков в период подготовки Положения о выборах в Учредительное собрание обращал внимание на следующий аспект выборов по партийным спискам: “Кого же выбирать в парламент? Как человек, немало потрудившийся в течение пяти лет над созданием национальной партии, я, казалось бы, был обязан убеждать своих соотечественников избирать одних националистов. Но я всем сердцем советую этого не делать. Между националистами есть безукоризненные люди, умные, талантливые, энергичные... и если вы знаете таких, то выбирайте прежде всего их. Но между националистами могут встретиться, как и во всякой партии, люди не выдающегося ума, недоказанного таланта, не проявленной ничем энергии, не вполне испытанной независимости – и таких вы не выбирайте. Однако принадлежность к какой угодно партии ровно ничего не решает. Партийная программность есть приблизительно намеченная цель, но следует удостовериться, способны ли люди достигать каких-нибудь целей и ясно ли они сознают их. В христианском государстве все преступники – христиане, но от этого государству не легче: может быть, ему легче было бы, если бы они были добродетельными язычниками. Выборы в парламент должны быть прежде всего индивидуальными, а затем уже партийными. Я лично, если мне будет предоставлено право выборов, решил поискать в том городе, где живу, вполне безупречных националистов и им отдать свой голос. Если таковых найдется меньше, чем нужно, я поищу вполне безупречных “правых”, затем вполне безупречных октябристов.... Партийному разномыслию с ними я придаю серьезное значение, но я настолько верю в природу совести и таланта, что наличие таковых служило бы для меня достаточным обеспечением”²⁷.

Эту же идею отстаивал русский философ Г.П. Федотов. Он писал, что выборы должны быть построены на оценке не программ, а личных

²⁴ См.: Кучин А.С. Указ. соч. С. 17.

²⁵ См.: Стружак Е.П. Правовой статус кандидатов в выборные органы, на выборные муниципальные и государственные должности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 20.

²⁶ См.: Кучин А.С. Указ. соч. С. 16, 17.

²⁷ Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX –XX вв. Хрестоматия. М., 2009. С. 691.

качеств кандидатов. Лишь общая направленность его идей может быть учтена при выборах. Но выборы на основе личной годности осуществимы лишь в узких группах, связанных общностью жизни и работы, т.е. всего естественнее в группах профессиональных. Партии могут существовать как лиги для пропаганды известных идей. Во всяком случае избранный не может принадлежать ни к какой партии или обязан выйти из партии в момент избрания²⁸.

Проблема определения лиц, которым можно доверить депутатские полномочия, предоставив пассивное избирательное право, обсуждалась и в философской литературе. По словам И.А. Ильина, «демократия хороша лишь постольку и тогда, когда она осуществляет аристократию, т.е. отбор в ряды верховной власти лиц, наиболее духовно одаренных для государственной деятельности. Творческая изобретательность человека и общества может найти много новых путей для усовершенствования техники этого отбора, например, путем организации корпоративных, профессиональных и т.п. форм представительства. Возможно, что этот отбор будет где-либо производиться не в формах демократической избирательной борьбы, а на основании объективных, точно установленных признаков, например на основании услуг, оказанных обществу и свидетельствующих о нравственной и умственной способности к государственной деятельности. Во всяком случае, однако, очевидно, что такая аристократия духа не будет возвратом к абсолютной монархии, а будет движением вперед в какое-то новое, неизвестное еще будущее... Представительство народа есть отбор лучших – мудрых и справедливых – для отыскания и творчества (а не выражения) народной воли»²⁹.

Русский философ И.А. Ильин пришел к выводу, что «избирательное право не может быть всеобщим. Оно должно быть связано с известным стажем и рангом, критерии коего должны быть, с одной стороны, отрицательными (непорочность уголовная, политическая, по суду чести), с другой стороны, положительными – возрастной ценз (не моложе 30 лет), образовательный минимум, известный срок общественного (неполитического) стажа, наличность известной хозяйственной или общественной премированности, орденское наличие или же простая корпоративная рекомендация, проведенная с повышенным квору-

мом (предоставление всем зарегистрированным корпорациям права выдвигать лучших людей в государственные избиратели, без права отвода сверху). Имущественный ценз не должен иметь решающего значения по соображениям предметности и социальной справедливости. Вопрос мужского и женского пола тоже должен быть снят. Вопросы вероисповедный и национальный должны быть учтены на местах в смысле процентной квоты, дабы ни одно вероисповедание и ни одна национальность не имели оснований жаловаться на засилие других»³⁰.

Идеи философов прошлого века о необходимости ограничений в сфере реализации пассивного избирательного права находят своих сторонников и в настоящее время. Так, С.А. Денисов аргументирует необходимость таких ограничений наличием в современном обществе охлоса. Охлосом ученый называет население, не ставшее народом. «Чаще всего оно пассивно, и его используют различные властные субъекты для реализации своих интересов. Охлос либо вообще не участвует в государственно-правовых отношениях, либо послушно поддерживает харизматического правителя, который создает имитацию власти народа (Наполеон Бонапарт, А. Гитлер, Саддам Хусейн). В случае подъема активности охлос превращается в страшную, бушующую толпу, и в стране возникает не демократия, а охлократия (в России называемая смутой). Народ разумен и принимает рациональные решения посредством своих представителей. Охлос, как ребенок, действует на основании чувств, часто нанося себе ущерб своими необдуманными действиями. Он нуждается в опеке правителя и легко отдает свободу деспоту, что отмечали еще философы Древней Греции, не отличавшие демократию от охлократии»³¹.

И если народ является главным субъектом конституционного права, то охлос представляет опасность для него. Обязанность конституционного права – установить препятствия захвату власти в стране охлосом. Инструментом решения этой проблемы является устранение охлоса от участия в выборах посредством имущественных, возрастных цензов, цензов грамотности³².

Мысль о необходимости избирательных цензов для определения выбора наиболее подходящей кандидатуры на должность депутата выборного

²⁸ См.: Федотов Г.П. Наша демократия // Там же. С. 849, 850.

²⁹ Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – XX вв. Хрестоматия. С. 755.

³⁰ Там же. С. 867.

³¹ Денисов С.А. Разрешение конфликта между принципами народовластия и верховенством прав человека // Народовластие и права человека. Материалы IV Межд. науч.-практ. конф. РАП. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2012. С. 163.

³² См.: там же. С. 164–167.

должностного лица представляется верной и единственно приемлемой. Проблема состоит в определении круга таких избирательных цензов, решить которую призваны наука и законодатель.

В науке конституционного права различают термины “ограничение избирательного права” как законодательные требования к избирательному корпусу и “лишение избирательного права” как меру предупреждения девиантного поведения граждан или меру наказания, применяемую к правонарушителям.

С.В. Нарруто выделяет ряд критериев правомерного ограничения прав человека, которые можно распространить и на право гражданина участвовать в реализации пассивного избирательного права. Это – регулирование ограничений законодательными актами; соразмерность или минимальная достаточность; сохранение сущностного содержания прав и свобод; целесообразность и обусловленность пределов ограничения экономическими, социальными и культурными отношениями, существующими в обществе; сбалансированность интересов личности, общества и государства при установлении предела ограничения прав и свобод; демократизм и целенаправленность установления предела ограничения; своевременность установления ограничения; равенство при применении ограничений; дифференцированность применения ограничений³³.

А.А. Белкин предлагал под избирательными ограничениями понимать “юридические пределы потенциального участия физических и корпоративных лиц в избирательных кампаниях, включая определение их результатов. Что же касается подразделений ограничений в плане собственно юридического оформления указанных пределов, то здесь можно назвать следующие их виды. Во-первых, социально-легальные ограничения, посредством которых определенные субъекты остаются вне участия в избирательных кампаниях, не признаются законом в качестве обладающих теми или иными избирательными потенциями. Такие ограничения служат в большинстве предметов социально-политических конфронтаций. Во-вторых, цензовые ограничения, которые также являются зачастую источником общественных конфронтаций, но, в отличие от предыдущих, не исключают некие категории субъектов, а селекционируют их по установленным критериям. В-третьих, аннулирующие ограничения, рассчитанные на частные

ситуации, т.е. не обладающие явным социально-политическим наполнением и строго персонифицируемые в своем применении. В-четвертых, лимитные ограничения (избирательные лимиты), которые не затрагивают круг участников избирательного процесса, но и не регулируют объем их действий”³⁴. Данное определение ограничений избирательного права является весьма широким.

Представляется возможным подразделить круг охватываемых этим определением норм избирательного законодательства и регулируемых ими отношений на две группы: 1) цензы реализации пассивного избирательного права, т.е. требования, которым должен отвечать гражданин для реализации пассивного избирательного права; 2) условия реализации пассивного избирательного права, т.е. содержание норм избирательного права, которые либо способствуют, либо препятствуют реализации пассивного избирательного права.

Полагаем возможным выделить еще одну научную категорию – “приостановление избирательного права”, применяемую (как и “лишение избирательного права”) к правонарушителям и недееспособным лицам. Отличие приостановления от лишения избирательных прав граждан – в сроке действия.

Приостановление избирательного права состоит во временной невозможности осуществления лицом субъективного избирательного права на участие в выборах в силу, например, отбывания наказания в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда. Таким образом, признаком, характеризующим приостановление избирательного права, является устранимость.

Специфичная разновидность приостановления избирательного права – запрет или отмена регистрации кандидата в депутаты, списка политической партии на пропорциональных выборах в представительные органы государственной власти и местного самоуправления. Приостановление пассивного избирательного права в названной ситуации носит отложенный характер, поскольку возникает на более поздней стадии избирательного процесса. Кроме того, данное приостановление пассивного избирательного права носит публично-властный характер, поскольку санкция применяется в отношении как политической партии, допустившей нарушения на выборах, так и конкретного гражданина, желающего быть избранным.

³³ См.: Нарруто С.В. Право гражданина на участие в управлении государством: проблемы определения содержания и пределов ограничений // Народовластие и права человека. С. 372, 373.

³⁴ Белкин А.А. Избр. работы 90-х годов по конституционному праву. СПб., 2003. С. 204, 205.

Приостановление пассивного избирательного права может быть дополнительным уголовным наказанием, которое закреплено в санкции нормы права, носит личный характер и назначается судом с учетом общественной опасности правонарушения. Так, законодательство Польши предусматривает возможность приостановления избирательного права в качестве как основного, так и дополнительного наказания. В Аргентине лишение избирательного права на срок от одного года до 10 лет назначается в качестве дополнительного наказания за совершение деяний, наказуемых в соответствии с нормами национального избирательного законодательства. Согласно канадскому законодательству совершение правонарушений, создающих препятствие нормальному ходу избирательного процесса, в качестве дополнительного наказания предусматривает лишение пассивного избирательного права на определенный срок или права занимать какие-либо должности, связанные с обеспечением избирательного процесса³⁵.

Лишение избирательного права заключается в бессрочной утрате субъектом пассивного избирательного права, являющейся мерой превентивного или карательного характера. Оно возможно в случаях: отбывания лицом пожизненного тюремного заключения; признания лица судом недееспособным в силу неизлечимого психического

заболевания; утраты российского гражданства; добровольного поступления на официальную службу иностранного правительства. Лишение пассивного избирательного права носит личный характер.

Таким образом, основной признак, отличающий лишение избирательных прав от приостановления избирательного права, – бессрочность действия лишения избирательных прав. Приостановление избирательного права имеет срочный характер, оно устранимо по мере утраты оснований для приостановления избирательного права.

Целями приостановления и лишения избирательного права являются исключение возможностей криминального иностранного влияния на формирование депутатского корпуса, избрание представителями неадекватных в психическом отношении лиц.

Сущность ограничения пассивного избирательного права заключается в законодательном сужении правовых возможностей реализации пассивного избирательного права лицами, объединениями, которые могут его использовать не во благо избирателей. Оно обеспечивается избирательными цензами, которым должен соответствовать потенциальный кандидат в депутаты или на выборную государственную, муниципальную должность. Данное ограничение носит временный характер и прекращается по мере устранения условий, препятствующих реализации пассивного избирательного права.

³⁵ См.: Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах // Сайт Российского общественного института избирательного права // <http://roiir.ru> (23.03.2011).