статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» / [Электронный ресурс]. – goo.gl/FDQciK

[8] Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / [Электронный ресурс]. – goo.gl/KqRPwr

[9] Горбунов В.А., Кликушин А.А. Защита судами общей юрисдикции публичных интересов избирательного корпуса // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 6.

Нудненко Лидия Алексеевна*,
профессор кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
Почетный работник высшей профессиональной школы РФ,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)

ЦЕНЗ НЕИЗБИРАЕМОСТИ В НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ – ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ

Конституции демократических правовых государств, международные документы провозглашают всеобщее и равное избирательное право. Вместе с тем, законодательство этих государств допускает избирательные цензы, в том числе ценз неизбираемости определенных категорий лиц[1].

«Неизбираемость – это лишение определенных законом категорий лиц возможности быть избранными депутатами представительного органа»[2]. Цель неизбираемости – воспрепятствовать преобладанию в представительном органе должностных лиц, которые могут использовать служебное положение в период избирательной кампании. Неизбираемость бывает абсолютная и относительная.

При относительной неизбираемости лицо, занимающее определенную должность, не может быть выдвинуто кандидатом на соответствующей территории, если не подаст предварительно в отставку. Абсолютная неизбираемость означает, что должностное лицо не может быть выдвинуто кандидатом в избирательном округе, входящем в состав территории, на которой оно выполняет свои должностные функции.

Норма о неизбираемости – необходимый атрибут избирательного законодательства в зарубежных странах. Например, в п. 3 ст. 56 Конституции

* © *Нудненко Л.А., 2015*

Греции установлено, что «Штатные государственные служащие, военнослужащие, находящиеся на действительной службе, и офицеры органов безопасности, служащие юридических лиц публичного права вообще, управляющие и служащие государственных и муниципальных предприятий или учреждений, обслуживающих общественные интересы, не могут объявляться кандидатами и тем более избираться депутатами парламента от любого избирательного округа, на территории которого они служили более чем три месяца в течение трех лет, предшествовавшим выборам, это ограничение распространяется на лиц, исполняющих обязанности генеральных секретарей министерств в течение последних шести месяцев четырехлетнего срока полномочий Парламента. Эти ограничения не распространяются на кандидатов в государственные депутаты и низших служащих центральных государственных служб»[3].

Избирательный кодекс Франции в качестве общего правила провозглашает, что «каждый француз и каждая француженка, обладающие избирательными правами, могут выдвинуть свою кандидатуру и быть избранными при соблюдении положений о недееспособности или неизбираемости, предусмотренном законом (глава 3. Статья L.44)[4]. В статье L.O.133 сказано: «Не могут быть избраны в любом избирательном округе, входящем в состав территории, на которой они осуществляют или осуществляли свои функции в последние шесть месяцев до выборов». И далее идет перечень лиц, на которых распространяется это правило. В их числе: члены административных судов; магистраты апелляционных судов; магистраты трибуналов; офицеры сухопутных войск, военно-морских и военно-воздушных сил, командующие территориальным округом; ректоры и инспекторы академий; старшие казначеи, казначеи в округах департамента и т.д[5].

Нормы, устанавливающие неизбираемость определенных категорий лиц, неоднократно обжаловались в судах различных инстанций в разных странах мира и международных судах, как нарушающие право на свободные выборы. Европейский Суд по правам человека в судебном решении по делу «Гитонас и другие против Греции» от 1 июля 1997 г. обратил внимание, что, несмотря на важность прав лица голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах, эти права не имеют абсолютного характера. Достаточно лишь убедиться в том, что условия неизбираемости «установленные национальным законом, не ограничивают права граждан до такой степени, что выхолащивается сама суть этих прав и они становятся неэффективными, а также в том, что власти преследуют правомерные цели и что используемые ими при этом средства являются соразмерными»[6].

Европейский Суд в этом решении подчеркнул, что «институт неизбираемости известен многим государствам-членам Совета Европы; он преследует двоякую цель, – способствовать надлежащему функционированию и укреплению демократического строя, чтобы, с одной стороны, кандидаты различных ориентаций обладали равными возможностями влияния на изби-

рателей, поскольку лица, занимающие государственные должности, могут в ряде случаев иметь преимущества перед другими кандидатами, и чтобы, с другой стороны, избирательный корпус был защищен от давления, оказываемого теми должностными лицами, которые в силу своего положения призваны принимать многие, в том числе важные, решения и в связи с этим пользуются значительным авторитетом у рядовых граждан, выбор которых в таких условиях может оказаться необъективным»[7].

Определенный, но непоследовательный шаг в направлении установления неизбираемости в России впервые был закреплен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Пункт 2 статьи 40 названного Закона гласил, что зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации[8].

Непоследовательность приведенной нормы состояла в том, что она предусматривала обязанность кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе, работающих в средствах массовой информации подать в отставку лишь с момента регистрации соответствующей избирательной комиссией. Однако весьма важным является этап избирательной кампании, предшествующий регистрации, в частности период сбора подписей граждан в поддержку выдвижения кандидатом в депутаты. Именно здесь имеются большие возможности для использования служебного положения указанной категорией должностных лиц для сбора подписей избирателей и получения существенных преимуществ в избирательной кампании. Поэтому более логичным в данной ситуации была бы длительность временной отставки до трех месяцев, которая начиналась с момента сбора подписей, необходимых для выдвижения кандидатом в депутаты[9].

Федеральным законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ в ч. 2 ст. 40 Федерального закона от 22.05.2002 г. были внесены изменения, которые определили круг лиц, подлежащих исполнению правила о неизбираемости как «зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск

средств массовой информации» и продлили срок освобождения на время выборов от выполнения должностных или служебных обязанностей и представления в избирательную комиссию заверенных копий соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации». Вместе с тем, законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей[10].

Таким образом, нормы, связанные с неизбираемостью в законодательстве Российской Федерации и субъектов РФ достаточного воплощения не получили. В результате широкое распространение получила практика избрания государственных и муниципальных служащих на должности депутатов в округах, территориально пересекающихся, а иногда и совпадающих с территориями, на которых эти служащие осуществляли свою деятельность. Это, в свою очередь, ведет к системе, в которой нарушается конституционный принцип разделения властей.

Полагаем, что закрепленные в российском законодательстве требования неизбираемости настолько либеральны, что позволяют утверждать о нарушении баланса публичных и частных интересов.

При наличии в России давней традиции формирования выборных органов государственной власти из номенклатуры, использующей на выборах административный ресурс, что ведет к нарушению равенства кандидатов на выборные должности, более полное и последовательное установление правила относительной неизбираемости способствовало бы демократизации избирательного процесса.

---

[1] См.: Нудненко Л.А. Некоторые проблемы правовой регламентации избирательных цензов в России // Вопросы правоведения. – 2013. – № 3. – С. 66-89.

[2] Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблема развития избирательного законодательства / Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. – М., 1994. – С. 31.

[3] См.: Конституция Греции (вступила в силу 11 июня 1975 года) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/E5v0i2

[4] Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. – М., 2004. – С. 197.

[5] См.: Там же. – С. 221.

[6] Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – Т. 1. – М., 2000. – С. 456-457.

[7] См.: Там же.

[8] См.: Российская газета. – 2002. – 15 июня.

[9] См.: Юдин Ю.А. Указ. раб. – С. 32.

[10] См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.

Полянский Виктор Владимирович*,
заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет», кандидат юридических наук, профессор (г. Самара)

ГАРМОНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ – ЦЕННОСТНЫЙ ПРИНЦИП И УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

В современном динамичном мире процессы развития пронизывают все стороны социальной организации, находятся в системе сложных детерминистических связей и отношений. Взаимозависимости основных подсистем цивилизации – экономической, социальной, политической, относительно самостоятельных либо растворенных в главных уровнях социума, ведут к генерации новых процессов, отражающих объективно-субъективные факторы развития, предопределяют позитивные и негативные тенденции человеческого бытия, ведут к прогрессу либо деградации общества, его институциональных форм существования.

Макроструктурные части цивилизации имеют свои внутренние характеристики, которые, в свою очередь, обладают способностью влиять не только на процессы внутри самой подсистемы, но и в рамках сопредельных подсистем. Кроме того, в общей структуре социума подсистемы, обладая внутренним движущим потенциалом различной направленности, общей фундаментальной и особой ситуационной ценностью[1] для общества, на разных этапах оказывают весьма различное воздействие на общественные процессы, движение общества в рамках определённого вектора. Это, прежде всего, проявляется в доминировании в рамках соответствующего исторического периода экономических, социальных, которые наиболее тесно связаны с первыми, и политических факторов в функционировании государственно-организованного общества. При этом динамика общественных процессов, подчиняясь актуальным потребностям и интересам социума, материализованным также в функционировании формальных институций, выдвигает на первый план не

* *© Полянский В.В., 2015*