

М. А. Смирнова

ЭВОЛЮЦИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Статья посвящена развитию института пассивного избирательного права с точки зрения его юридических ограничений. Рассматриваются тенденции распространения всеобщего избирательного права и постепенного сокращения избирательных цензов.

Ключевые слова: выборы, право, представительство, ценз, ограничение, демократия.

М. А. Smirnova

EVOLUTION OF RESTRICTIONS FOR ELIGIBILITY TO VOTE

The article is devoted to the development of the institute of eligibility to vote from the point of view of its legal restrictions. The author focuses on the trends of universal suffrage spreading and gradual reducing of electoral qualifications.

Keywords: elections, right, representative body, qualification, restriction, democracy.

Возникновение института выборов, а также избирательного права как совокупности норм, регламентирующих эту процедуру, обусловлено потребностью общества в механизме формирования властных институтов. Альтернативой выборам являются назначение на должности или их передача по наследству.

Выборы исторически связаны с идеей народного представительства: предполагается, что путем выборов граждане (подданные) государства определяют круг лиц, которым доверяют отстаивание своих интересов на соответствующем уровне власти (центральной, региональной или местной). Таким образом избираемые лица наделяются полномочиями, при исполнении которых они должны учитывать интересы своих избирателей или народа в целом, в зависимости от того, какая система представительства сложилась в данном обществе.

В этих условиях чрезвычайно велика роль персонального отбора кандидатов. Помимо самого состязания на выборах, когда каждый из претендентов имеет возможность завоевать поддержку избирателей своей программой или личными качествами, существуют также

требования, которым лицо должно удовлетворять, чтобы быть допущенным на сами выборы в качестве кандидата. Объем этих требований и определяется таким институтом, как пассивное избирательное право.

Первое общество с демократическим строем сложилось в Древних Афинах. Хотя идеи народного представительства в Древней Греции еще не существовало и народовластие осуществлялось в первую очередь при помощи институтов прямой демократии, выборы уже достаточно широко использовались в качестве способа замещения основных государственных (полисных) должностей. Выборы происходили путем голосования, но чаще — путем жеребьевки. Как правило (и этот принцип сохранился впоследствии во всех избирательных системах), для того, чтобы быть избранным на какую-либо должность, прежде всего необходимо было обладать всеми свойствами полноправного гражданина, к которым в ряде случаев добавлялись специальные требования, в зависимости от характера должности. Например, кандидаты на должности архонтов и жрецов должны были являться гражданами не менее чем в третьем поколении, а также не иметь никаких телесных недостатков.

Должность архонта-царя (басилея) не мог занимать гражданин, женатый на вдове. Стратегами (военачальниками) могли избираться только лица, состоящие в законном браке и имеющие в собственности недвижимое имущество в Аттике. Для некоторых финансовых должностей устанавливался имущественный ценз. Кандидат на должность должен был достичь 30-летнего возраста, а кандидат на должность диэтета, эфета или посла — 50-летнего возраста. Не могли быть кандидатами государственные должники, а также лица, находящиеся на другой должности или покинувшие ее, но не отчитавшиеся о своей деятельности. Для проверки соблюдения этих условий существовала особая процедура — докимасия, которая заключалась в том, что претенденту задавались вопросы, направленные на установление его соответствия формальным требованиям, а также его гражданской благонадежности [1].

В Древнем Риме республиканского периода все основные должности (консул, претор, цензор, эдил и т. п.) носили выборный характер. Основным ограничением изначально выступала сословная принадлежность: доступ к государственным должностям (магистратурам) имели только представители патрициев. Впоследствии были созданы должности, на которые могли избираться плебеи (народный трибун, плебейский эдил). Постепенно плебеям было предоставлено право занимать все магистратуры. Минимальный возраст для занятия должности военного трибуна составлял 25 лет, квестора — 31 год, претора — 40 лет, консула — 43 года. Другими ограничениями являлись: запрет совмещения должностей; запрет на повторное избрание цензором; запрет на повторное избрание консулом в течение десяти лет.

На Руси в разное время выборными являлись должности князя, владыки, посадника, тысяцкого и др. Правовое регулирование выборов было крайне фрагментарным. Довольно трудно провести границу между юридическими требованиями к кандидатам и политическими критериями их избрания на должность. Как указывает И. В. Минникес, для претендентов на княжеский престол постоянными условиями были

принадлежность к княжескому роду и православное вероисповедание, для владыки — православие и монашеский статус, для городских властей — возраст, имущественное положение, позже — принадлежность к соответствующей территориальной единице [2, с. 25—26].

В XVIII в. в России выборы применялись в основном при формировании состава местных органов власти; основными ограничениями пассивного избирательного права выступали русское подданство, ценз оседлости, грамотность [2, с. 37—38].

Существовавшие требования к претендентам на выборные государственные и общественные должности еще не могут рассматриваться как ограничения пассивного избирательного права в собственном смысле слова до тех пор, пока не получает своего закрепления принцип всеобщности избирательного права. Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г. устанавливает основные предпосылки всеобщего избирательного права: закон объявляется выражением общей воли, и все граждане имеют право лично или через своих представителей участвовать в его создании (ст. 6). Вместе с тем Национальное Собрание при обсуждении концепции избирательного права практически сразу высказалось за введение имущественного ценза. Один из сторонников этой идеи Д. де Немур обосновывал ее следующим образом: «Вопросы управления непосредственно затрагивают собственность, помощь, которую собственники оказывают неимущим, и тому подобное. Никто не заинтересован в решении подобных вопросов, кроме собственников, из чего и следует, что они одни должны быть избирателями. Не имеющий собственности не составляет еще части государственного сообщества» [3, с. 340]. Депутат Казалес высказался за то, чтобы наделить правом народного представительства только землевладельцев и установить для кандидатов в депутаты ценз в 1 200 ливров годового дохода. В числе противников имущественного ценза был, в частности, М. Робеспьер, который указывал, что тем самым сводится на нет идея равенства [3].

Конституция Франции 1791 г. устанавливала одинаковые условия для активного и пассивного избирательного права — французское гражданство, 25-летний возраст, постоянное местожительство, внесение в список национальной гвардии, принесение гражданской присяги, уплата прямого налога в размере не менее стоимости трех рабочих дней; лишались избирательных прав лица, находящиеся в услужении, состоящие под судом или следствием, банкроты. Конституция 1793 г., отменившая имущественные цензы, не вступила в силу.

В послереволюционную эпоху во Франции появляется теория «неравных прав». В соответствии с ней, наряду с естественными правами, которыми каждый обладает в силу принадлежности к человеческому роду, существуют и такие права, которые обусловлены наличием определенных способностей; к их числу относится и избирательное право, требующее соответствующей «избирательной способности». Согласно Б. Констану, эта способность заключается в необходимой степени образования, наличии досуга, интересе к общественным делам, что, в свою очередь, возможно лишь при наличии имущественного достатка. По закону 1814 г. пассивным избирательным правом наделялись лица, достигшие 40 лет и уплачивающие не менее 1000 франков прямого налога; в 1831 г. эти ограничения были несколько смягчены — до 30 лет и 500 франков [4].

В Португалии по Конституционной Хартии 1826 г. пассивным избирательным правом обладали лица с годовым доходом в 400 милрейсов, что в четыре раза превышало имущественный ценз, установленный для активного избирательного права.

В германских государствах в ходе конституционных реформ первой половины XIX в. были установлены возрастные цензы для пассивного избирательного права (чаще всего — 30 лет). Женщины были фактически отстранены от участия в выборах, хотя юридически это ограничение не было закреплено: оно считалось само собой разумеющимся и не требующим легализации. Во многих германских государствах устанавливался ценз

вероисповедания: депутатами палаты могли стать только лица, принадлежащие к христианской вере. После создания Северо-Германского союза было провозглашено всеобщее избирательное право. Пассивное избирательное право предоставлялось каждому избирателю, в течение года состоявшему подданным какого-либо из германских государств; других специальных ограничений пассивного избирательного права не предусматривалось. Впрочем, как отмечает Ю. А. Боков, в качестве косвенного ограничения пассивного избирательного права может рассматриваться норма, в соответствии с которой члены рейхстага не получали за исполнение своих обязанностей ни жалования, ни иного вознаграждения. Безвозмездный характер депутатской должности фактически исключал занятие этой деятельностью для лиц, зарабатывающих себе на жизнь ежедневным трудом (ремесленников, крестьян и т. д.) [5].

В начале XIX в. в Великобритании были введены ограничения пассивного избирательного права для священнослужителей. В соответствии с Законом о дисквалификации священников из членства в Палате общин 1801 г. и Законом об улучшении положения Римской католической церкви 1829 г. «любое лицо в сане диакона, кюре, епископа и иных наряду со священнослужителями Шотландской и Римской католической церкви не могут быть избраны в Палату общин» [6]. Право быть избранным возникало только по истечении шести месяцев после отказа от сана. Эти ограничения были отменены только в 2001 г.

В США вопросы избирательного права изначально были отнесены к ведению штатов. Только в 1870 г. XV в. поправка запретила штатам ограничивать избирательные права в зависимости от расы, цвета кожи или прежнего нахождения в рабстве. В 1920 г. XIX в. поправка предоставила избирательные права женщинам.

В Российской империи Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. и Именной высочайший указ от 11 декабря 1905 г. установили многоступенчатую систему ограничений пассивного избирательного права. Во-первых, разумеется, на пассивное

избирательное право распространялись все ограничения, установленные для избирательного права вообще, которые были чрезвычайно многочисленны: избирательных прав лишались женщины; лица моложе 25 лет; иностранцы; лица, обучающиеся в учебных заведениях; лица, находящиеся на военной службе; «бродячие инородцы»; лица, подвергшиеся суду за преступления, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния либо исключение из службы, а также ряд других (кража, мошенничество, укрывательство краденого, уклонение от воинской повинности и др.); отрешенные судом от должности — в течение трех лет после отрешения; находящиеся под судом или следствием по обвинению в подобных преступлениях; несостоятельные должники; лица, лишенные духовного сана за пороки или исключенные из среды обществ и дворянских собраний. Во-вторых, применительно к отдельным куриям (группам избирателей) были установлены имущественные цензы. В-третьих, вводилось специальное ограничение пассивного избирательного права: в Государственную думу не могли избираться лица, не владеющие русским языком [7].

Конституция РСФСР 1918 г. сохранила сословно-классовый характер ограничений избирательных прав: пассивного, как и активного, избирательного права лишались лица, прибегающие к наемному труду, живущие на «нетрудовой доход», частные торговцы, служители церкви, бывшие служащие полиции, а также находящиеся под опекой, душевнобольные и осужденные за корыстные и порочащие преступления. Вместе с тем ценз гражданства не предусматривался: пассивное избирательное право, наряду с активным, предоставлялось не только гражданам РСФСР, но и проживающим на ее территории иностранцам, принадлежащим к рабочему классу или крестьянству. Эти же правила были сохранены в Конституции РСФСР 1925 г.

Конституция СССР 1936 г. отменила эти ограничения. И. В. Сталиным было сделано заявление, что в СССР ликвидирована эксплуатация человека человеком и

отсутствуют противоборствующие классы, а сохранились лишь «дружественные классы» — крестьянство и рабочий класс, — что делает ненужными ограничения политических прав по классовому признаку [8]. Конституция 1936 г. провозгласила всеобщее избирательное право для граждан СССР, достигших 18 лет; ограничения как пассивного, так и активного избирательного права касались лишь душевнобольных («умалишенных»), а также лиц, лишенных этих прав по решению суда.

В XX в. основным направлением развития избирательного права в большинстве государств мира стало уменьшение объема ограничений активного и пассивного избирательного права. Так, практически повсеместно ликвидированы ограничения по происхождению и сословной принадлежности; редким исключением является правило органического закона Испании о режиме всеобщих выборов от 19 июня 1985 г., в соответствии с которым члены королевской семьи Испании не имеют права баллотироваться в Генеральные кортесы (ст. 6).

Вместе с тем распространены ограничения пассивного избирательного права, связанные с несовместимостью должностей или неизбираемостью должностных лиц. Различие между этими двумя институтами состоит в том, что при неизбираемости соответствующее должностное лицо не имеет права баллотироваться на выборах, а при несовместимости должностей оно может выдвигать свою кандидатуру, однако в случае победы на выборах не может одновременно занимать обе должности и вынуждено отказаться от одной из них. Эти ограничения направлены на обеспечение независимости членов представительных органов власти, на последовательную реализацию принципа разделения властей и обеспечение юридически равных возможностей кандидатов при проведении избирательной кампании [9].

Например, в Великобритании, согласно Акту об установлении 1700 г., не может быть членом Палаты общин ни одно лицо, занимающее государственную должность или получающее доход от государства. Исключения установлены

только для министров, которые могут совмещать свою должность с членством в парламенте. Не могут избираться в Палату общин оплачиваемые судьи высших и низших судов (судьи Высокого суда, окружные судьи, оплачиваемые магистраты), кадровые работники центральных министерств и ведомств, служащие полиции, дипломаты, а также депутаты иностранных парламентов.

В ФРГ пассивным избирательным правом обладают лица, которым на момент выборов исполнилось 18 лет и которые к этому времени не менее одного года являются гражданами ФРГ, кроме тех, кто лишен этого права специальным решением суда.

В США возрастные цензы составляют: для кандидатов в Палату представителей Конгресса США — 25 лет, в Сенат — 30, на пост Президента — 35 лет. Еще одним ограничением является срок пребывания в гражданстве: для кандидатов в Палату Представителей — 7 лет, для Сената — 9 лет; кандидат в Президенты должен быть гражданином США по рождению.

По данным Совета Европы, в 1988 г. на уровне местного и регионального представительства европейских государств сохранялись следующие виды ограничений пассивного избирательного права:

— требование наличия гражданства (неграждане имеют право баллотироваться на выборах в Нидерландах, Швеции, Дании и др.);

— достижение определенного возраста;

— прохождение военной службы (Кипр, Франция, Турция);

— проживание на территории соответствующего региона или муниципалитета (Норвегия, Швеция, Дания, Бельгия, ФРГ и др.);

— уплата местных налогов (Франция, Ирландия);

— наличие начального образования (Турция);

— отсутствие родственных связей с мэром или членами совета (Франция) и т. п.

В странах Восточной Европы в постсоциалистический период был установлен ряд дополнительных ограничений пассивного избирательного права. Так, в Болгарии пассивного

избирательного права лишаются лица, имеющие иностранное гражданство, а также лица, проходящие срочную службу в армии; в Литве — служащие армии, полиции и службы безопасности; в Албании пассивным избирательным правом обладают лица, постоянно проживающие в стране или заявившие о намерении постоянно проживать в ней после выборов; в Румынии — проживающие в стране и имеющие законное занятие. В конституциях ряда стран СНГ (Казахстан, Узбекистан, Молдова и др.) содержится требование, чтобы кандидат на пост главы государства владел государственным языком [9, с. 376—377].

Таким образом, эволюция правовых ограничений пассивного избирательного права может быть представлена в виде следующих этапов:

1. Формирование социальной потребности в представительстве и возникновение выборных органов и должностей, появление требований к лицам, которые могут избираться.

2. Постепенное юридическое закрепление порядка формирования выборных органов, включая набор условий, необходимых для замещения соответствующих должностей.

3. Конституционное провозглашение принципа всеобщего избирательного права, в силу чего все конкретные требования к кандидатам на выборные должности превращаются в ограничения пассивного избирательного права, поскольку приобретают характер исключения из общего правила.

4. поэтапное расширение пассивного избирательного права посредством отмены отдельных ограничений в рамках борьбы за гражданское и политическое равноправие, в т. ч.:

— предоставление женщинам равного избирательного права с мужчинами;

— ликвидация ограничений пассивного избирательного права по расовым и национальным признакам;

— упразднение имущественных цензов на выборах;

— устранение дискриминации по признаку вероисповедания.

Вместе с тем сохраняются и признаются юридически корректными другие ограничения пассивного избирательного права, в частности, возраст, гражданство (в ряде случаев — определяемое минимальным сроком), место жительства, дееспособность, владение государственным языком и др.

Список библиографических ссылок

1. Латышев В. В. Очерк греческих древностей. Ч. 1. Государственные и военные древности. СПб.: Типография В. Безобразова и комп., 1888. С. 229; Бузескул В. Афинская демократия. Общий очерк. Харьков: Союз харьковского кредитного общества, 1920. С. 98.
2. Минникес И. В. Выборы в истории Русского государства IX—XVIII вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 25—26, 37—38.
3. Цит. по: Ковалевский М. М. Происхождение современной демократии. Т. 2. М.: Товарищество типографии А. И. Мамонтова, 1895. С. 339—342.
4. Гессен В. М. Основы конституционного права. Пг.: Издание юридического книжного склада «Право», 1917. С. 208—209.
5. Боков Ю. А. Формирование избирательных прав германских граждан (1815—1918 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 135.
6. Зарубежное избирательное право / под ред. В. В. Маклакова. М.: Норма, 2003. С. 76.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1909. С. 171.
8. Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР: доклад на Чрезвычайном VIII Съезде Советов 25 ноября 1936 г. М., 1946. С. 7—14.
9. Васильева Т. А. Конституционные институты непосредственной демократии // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 374—375.