

Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица...

DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.01.P.147

УДК 342.8

А.П. Забайкалов

О ЦЕНЗЕ ОСЕДЛОСТИ ПРИ ВЫБОРАХ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО
ЛИЦА (РУКОВОДИТЕЛЯ
ВЫСШЕГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Анализируется предложение о введении ценза оседлости для лиц, претендующих на должность высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации. Отмечается, что действующее законодательство не предусматривает требования о проживании кандидата в соответствующем регионе. В то же время идея о введении ограничения пассивного избирательного права по данному критерию неоднократно высказывалась как учеными, так и политиками. По результатам исследования делается вывод о целесообразности установления ценза оседлости или требования о наличии иной устойчивой связи с соответствующим субъектом Российской Федерации.

Ключевые слова: выборы, высшее должностное лицо, избирательный ценз, кандидат, регион, руководитель высшего органа исполнительной власти, срок проживания, субъект Российской Федерации, ценз оседлости.

A.P. Zabaykalov

ABOUT THE RESIDENCY REQUIREMENT IN THE ELECTION
OF THE HIGHER OFFICIAL (THE HEAD OF THE SUPREME EXECUTIVE
AUTHORITIES) OF THE REGION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The proposal on the introduction of a residency requirement for persons applying for the position of the highest official (the head of the Supreme Executive authority) of a subject of the Russian Federation is analyzed. It is noted that the current legislation does not provide requirements for the residence of a candidate in the relevant region. At the same time, the idea of imposing a restriction on passive suffrage on this criterion was repeatedly expressed by both scholars and politicians. According to the results of the study, it is concluded that it is advisable to establish a qualification of residency or a requirement for the presence of another stable relationship with the relevant subject of the Russian Federation.

Keywords: elections, the highest official, electoral qualification, candidate, region, the head of the Supreme Executive authority, term of residence, region of the Russian Federation, residency requirement.

С принятием Конституции Российской Федерации [5] произошло принципиальное изменение ранее существовавшей в нашей стране системы организации публичной власти. В определенном смысле Российская Федерация переживает «на-

чальный этап своего развития как государства» [15, с. 65]. Провозглашение и внедрение принципов народовластия, разделения властей и федерализма в сочетании с историческими, политическими, культурными и иными традициями привели к воз-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-311-00351.

никновению уникальной модели. Однако не зря «перманентность реформирования структур власти» называют особенностью российского государства [3, с. 49]. Отечественная практика в области процедур формирования органов государственной власти, в том числе на региональном уровне, «нестабильна, что говорит об активном поиске оптимальных путей развития, отсутствии устоявшихся традиций» [1, с. 188].

Так, в деятельности исполнительной власти субъекта Российской Федерации центральное место принадлежит высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (далее – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации). Он не только фактически контролирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, но и обладает эффективными средствами влияния на деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также зачастую выступает связующим звеном между субъектом Российской Федерации, с одной стороны, и иными уровнями власти, с другой стороны. В силу прямого указания закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации выступает персонифицированным представителем субъекта Российской Федерации (выполняет представительские функции) [9, ст. 18]. Поэтому неудивительно, что данный субъект государственно-правовых отношений вызывает интерес со стороны политических сил, органов власти, ученых, представителей гражданского общества и иных заинтересованных лиц.

При этом механизмы определения лица, который будет осуществлять функции высшего должностного лица субъекта Россий-

ской Федерации, за период, прошедший после принятия Конституции Российской Федерации, неоднократно претерпевали существенные изменения. Более того, специалистами отмечается высокая вероятность их «дальнейшего совершенствования» [6, с. 24]. И это может быть обоснованно, ведь «модель организации государственной власти субъектом Российской Федерации не устанавливается один раз и навсегда, вследствие чего не может сохраняться в неизменном виде» [11].

В настоящее время высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается по одной из двух моделей:

- на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами, обладающими активным избирательным правом, которые проживают на территории субъекта Российской Федерации (в большинстве регионов);
- депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (в 10 регионах: Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Конкретная модель устанавливается учредительными актами региона, т.е. его конституцией или уставом.

К кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предъявляются единые требования, независимо от модели избрания: российское гражданство (без права иметь гражданство другого государства или иную устойчивую правовую связь с другим государством), наличие пассивного избирательного права, достижение

Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица...

возраста 30 лет. Также законодательством установлен ряд запретов, препятствующих потенциальным кандидатам участвовать в выборах: нахождение в местах лишения свободы, наличие судимости за определенные преступления (привлечение к ответственности за определенные административные правонарушения), прекращение полномочий по определенным основаниям и т.д.

Такие закрепленные в нормативных актах условия и запреты, обуславливающие реализацию права избирать и быть избранным, принято объединять в категорию «избирательные цензы». В целом тенденцией развития избирательного законодательства является последовательная отмена или смягчение избирательных цензов. Однако наличие некоторых из них представляет собой общемировую практику, обусловленную необходимостью защиты публичных интересов. Среди таких цензов следует отметить ценз оседлости.

Ценз оседлости представляет собой ограничение избирательного права (в основном пассивного), при введении которого «избирательные права признаются за лицом, прожившим в определенном государстве (регионе, местности) установленный период времени» [2, с. 24]. Применительно к выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ценз оседлости может предполагать, что кандидатом на данную должность может быть только гражданин, в течение определенного времени проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Однако действующая редакция п. 5 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10] прямо предусматривает, что ограни-

чения пассивного избирательного права, связанные с требованием проживания кандидата на конкретной территории, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации. В свою очередь, там предусмотрен только один такой случай: требование о 10-летнем сроке постоянного проживания в Российской Федерации кандидатов на должность Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 81).

Соответственно, в иных случаях кандидат на выборную должность, в том числе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, вполне может никогда ранее не проживать на соответствующей территории. Фактически зачастую именно такая практика складывается в последние годы, когда после добровольной досрочной отставки прежнего «губернатора» Президент Российской Федерации назначает временно исполняющим его обязанности человека, имеющего несомненный политический и управленческий опыт (из числа сотрудников федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации, работников государственных корпораций и крупных коммерческих предприятий и т.д.), но никак не связанного с данным конкретным субъектом Российской Федерации. Впоследствии такие лица участвуют в выборах и в основном становятся полноценными главами регионов.

Более того, некоторые авторы указывают, что ценз оседлости представляет собой «заведомо атактистические» ограничения активного и пассивного избирательного права [2, с. 9]. И данная позиция имеет вполне рациональное обоснование. Во-первых, требование о проживании на определенной территории нарушает принцип всеобщего избирательного права. Во-вторых, современное состояние общества и техники, в том числе коммуникаций

и транспорта, объективно позволяют довольно быстро вникать в дела после переезда. В-третьих, появление лица, ранее не связанного с определенной территорией, позволяет минимизировать коррупционные риски, влияние и борьбу «местных кланов». В-четвертых, в новейшей истории Российской Федерации немало примеров, когда руководители «со стороны» оказывались не менее, а иногда и более эффективными, чем местные.

В то же время идея о введении в законодательство норм, обязывающих претендентов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации до выдвижения прожить на территории соответствующего субъекта определенное время, периодически высказываются политиками [4; 13], в том числе в форме законопроектов [7].

В поддержку ценза оседлости также можно отметить его распространенность в той или иной степени во многих странах, в том числе в таких, которые принято называть демократическими и развитыми [14, с. 9; 12, с. 28].

Автором был проведен опрос (письменное анкетирование) среди студентов ряда вузов Липецкой области на предмет отношения к отдельным параметрам действующей в регионе избирательной системы. В опросе приняли участие 103 студента, обучающихся по специальностям (направлениям подготовки) «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Экономика», «Экономическая безопасность» и «Юриспруденция». Уровень получаемого образования – бакалавриат и магистратура. Возраст опрошенных варьируется от 18 до 45 лет (старше 35 лет – 4 человека). Гендерный состав: 70% – женщины и 30% – мужчины.

Конечно, полученные результаты нельзя назвать репрезентативными применитель-

но ко всему населению субъекта Российской Федерации из-за недостаточного числа респондентов, а также узости выборки. Однако на основании полученных сведений можно судить о позиции получающей высшее образование и относительно обеспеченной молодежи, которая в будущем будет иметь влияние на правовую, управленческую и экономическую сферу жизни.

Один из вопросов анкеты был сформулирован следующим образом: «Следует ли устанавливать срок, в течение которого кандидат на должность высшего должностного лица (главы) субъекта Российской Федерации должен предварительно прожить на территории соответствующего субъекта Российской Федерации? Если да, то каков должен быть этот срок?» Варианты ответа не предлагались. Результаты представлены на рисунке.

Итак, было получено 95 корректных ответов. Иные респонденты либо не ответили, либо дали ответ, явно свидетельствующий о непонимании вопроса.

Идею о введении ценза оседлости в том или ином виде поддержали 76 человек (74% опрошенных, 80% давших корректные ответы). Против данной инициативы высказались 19 человек (18% опрошенных, 20% давших корректные ответы).

При этом наиболее популярным сроком, в течение которого кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должен предварительно прожить на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, стал срок 10 лет. Его указали 32 человека (31% опрошенных, 34% давших корректные ответы). Также популярным был ответ 5 лет. Его назвали 16 человек (16% опрошенных, 17% давших корректные ответы).

Интересно, что неоднократно было предложено предоставление права баллотироваться на должность высшего долж-

Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица...



Результаты опроса

ностного лица субъекта Российской Федерации только лицам, которые проживают в соответствующем регионе с рождения (4%).

Таким образом, подавляющее большинство опрошенных высказались за введение ценза оседлости.

С учетом изложенного можно отметить как обоснованность инициативы об установлении ценза оседлости при выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так и несвоевременность его полномасштабного введения. Поэтому можно предложить использование модели, применяемой для отбора лиц, претендующих на место в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации. В частности, ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» [8] предусматривает как пятилетний ценз оседлости для кандидатов, так и широкий перечень лиц, на которых он не распространяется. С учетом места высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе организации публичной власти к обозначенным исключениям (иной устойчивой связи), в частности, можно отнести:

- статус члена Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, который выступает (выступал) представителем от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- статус депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или входившего в региональную группу федерального списка кандидатов, относящуюся к соответствующему субъекту Российской Федерации;
- прохождение военной и (или) приравняемой к ней службы на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- замещение должностей федеральной государственной гражданской службы на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- замещение государственных (муниципальных) должностей или должности государственной гражданской (муниципальной) службы соответствующего субъекта Российской Федерации.

Литература

1. Акчурин А.Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика // Lex Russica. 2017. № 10. С. 187–195.
2. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.
3. Дорохов Н.И. Российский парламентаризм: особенности и истоки зарождения // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2017. № 2. С. 47–50.
4. Змановская А. Губернаторов предлагают «привязать» к регионам // Известия. URL: https://iz.ru/news/586016?utm_source=rnews (дата обращения: 25.11.2018).
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
6. Мецзяков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями: основные исторические этапы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 24–31.
7. О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: проект Федерального закона № 781977-6 (отклонен) // Система обеспечения законодательной деятельностью. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/781977-6> (дата обращения: 25.11.2018).
8. О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации: федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.
9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
11. Омарова З.Н. Вопрос о выборах глав субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 50–53.
12. Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных Штатах Америки // Юридические исследования. 2013. № 3. С. 27–30.
13. Серенко А. Ценз оседлости для губернаторов // Независимая газета. URL: http://www.ng.ru/regions/2010-12-23/1_cenz.html (дата обращения: 25.11.2018).
14. Червонюк В.И. Пассивное избирательное право: конституционно-правовая конструкция, условия реализации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. Т. 2, № 2. С. 5–12.
15. Шауро И.Г., Забайкалов А.П. К вопросу о типологии Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 10А. С. 64–71.

Literatura

1. Akchurin A.R. Protседury formirovaniya organov gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federatsii: sovremennaya problematika // Lex Russica. 2017. № 10. S. 187–195.
2. Vybery v mire: izbiratel'nye tsenzy / pod obshch. red. I.B. Borisova. M.: ROIP, 2015. 336 s.
3. Dorokhov N.I. Rossijskij parlamentarizm: osobennosti i istoki zarozhdeniya // Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo. 2017. № 2. S. 47–50.
4. Zmanovskaya A. Gubernatorov predlagayut “privyazat” k regionam // Izvestiya. URL: https://iz.ru/news/586016?utm_source=rnews (data obrashcheniya: 25.11.2018).

Карданов В.А. Правовая регламентация международных авиаперевозок грузов

5. Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (red. ot 21 iyulya 2014 g.) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
6. Meshcheryakov A.N. Nadelenie vysshego dolzhnostnogo litsa sub"ekta Rossijskoj Federatsii polnomochiyami: osnovnye istoricheskie etapy // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2015. № 4. S. 24–31.
7. O poryadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo sobraniya Rossijskoj Federatsii: federal'nyj zakon ot 3 dekabrya 2012 g. № 229-FZ (red. ot 1 iyulya 2017 g.) // SZ RF. 2012. № 50 (ch. 4). St. 6952.
8. O vnesenii izmeneniya v stat'yu 18 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federatsii": proekt Federal'nogo zakona № 781977-6 (otklonen) // Sistema obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nost'yu. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/781977-6> (data obrashcheniya: 25.11.2018).
9. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federatsii: federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ (red. ot 27 dekabrya 2018 g.) // SZ RF. 1999. № 42. St. 5005.
10. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federatsii: federal'nyj zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ (red. ot 27 dekabrya 2018 g.) // SZ RF. 2002. № 24. St. 2253.
11. Omarova Z.N. Vopros o vyborakh glav sub"ektov RF // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. № 6. S. 50–53.
12. Pershina E.A. Pravovoe polozhenie gubernatora v Soedinennykh SHtatakh Ameriki // Yuridicheskie issledovaniya. 2013. № 3. S. 27–30.
13. Serenko A. Tsenz osedlosti dlya gubernatorov // Nezavisimaya gazeta. URL: http://www.ng.ru/regions/2010-12-23/1_cenz.html (data obrashcheniya: 25.11.2018).
14. Chervonyuk V.I. Passivnoe izbiratel'noe pravo: konstitutsionno-pravovaya konstruktsiya, usloviya realizatsii // Mezhdunarodnyj zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava. 2018. T. 2, № 2. S. 5–12.
15. Shauro I.G., Zabajkalov A.P. K voprosu o tipologii Rossijskoj Federatsii // Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2017. T. 7, № 10A. S. 64–71.

DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.01.P.153

УДК 339.54

В.А. Карданов

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ
АВИАПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ

Рассмотрены некоторые нормы права, которые регламентируют вопросы экономического и, соответственно, таможенного пространства, а также решают проблемы применения запретов на таможенные пошлины, сборы и иные ограничения для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Намечены перспективные пути преодоления ограничений на совершение перевозок всеми видами транспорта в рамках Евразийского экономического союза, а также устранение множества препятствий, влияющих на формирование и развитие рынка транспортных услуг. *Ключевые слова:* воздушный транспорт, Евразийский экономический союз, международные договоры, таможенный контроль.