

© 2013 г. О.Ю. Байдина

УДК 340

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Law regulation of foreign citizens participation in municipal elections

Dated from January 1, 2012 according to Rosstat there are 23118 municipalities. Only in 2012 elections in 4930 municipalities took place. One of essential differences of municipal elections from elections in public authorities is the possibility of participation of foreign citizens in electoral process. By the federal law "About the main guarantees of electoral rights and the rights to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" such opportunity is directly regulated. At the same time, today the number of the foreign citizens who are taking part in election campaigns at elections in local governments, is not enough. The purpose of the real research is disclosure of the reasons of current situation through the analysis of standards of federal laws "About the main guarantees of electoral rights and the rights to participation in a referendum of citizens of the Russian Federation", "About a legal status of foreign citizens in the Russian Federation", "About the general principles of the organization of local governments in the Russian Federation" and other laws regulating the right of foreign citizens on participation in political life of the Russian Federation. By results of research ways of permission of legal collisions by means of modification of the federal legislation are offered.

Key words: municipal elections, local governments, legal status of foreign citizens, international treaty, standard regulation.

Для современной России организация и проведение выборов на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном – стали неотъемлемой частью политической жизни государства. Выборы призваны определять легитимность, стабильность, персональный состав власти на соответствующем уровне. Местное самоуправление, как одна из форм публичной власти, органически входит в систему конституционного строя Российского государства, хотя и не является составной частью системы органов государственной власти. Выборы являются тем общим элементом, который их объединяет.

Одной из особенностей проведения муниципальных выборов является его особый субъектный состав: наделение иностранных граждан, проживающих на территории конкретного муниципального образования, избирательными правами.

В соответствии с п.2 ст.32 Конституции Российской Федерации, пассивными и активными избирательными правами, в том числе применительно к выборам в органы местного самоуправления, наделены только граждане Российской Федерации [1].

Вместе с тем, федеральным законодательством Российской Федерации определен иной правовой статус иностранных граждан применительно к использованию и реализации их избирательных прав на территории конкретного муниципального образования.

Так, п.10 ст.4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закона предусмотрено, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Анализ данной нормы позволяет сделать вывод, что данная правовая формула содержит наличие двух условий для участия иностранных граждан в избирательном процессе: заключение международного договора и принятие соответствующего закона.

С.А.Трыканова обоснованно полагает, что формулировкой «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом», законодатель подчеркнул процессуальный аспект регулирования электоральных отношений [2]. Следовательно, под порядком, установленном законом, необходимо понимать именно избирательный закон.

Такого порядка ни в одном законе, действующем на территории Российской Федерации, не имеется. На сегодняшний день в правовой системе Российской Федерации действуют еще несколько федеральных законов, регулирующих участие иностранных граждан в муниципальных выборах и референдуме.

Это Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», п.2 ст.12 которого установлено право иностранных граждан в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший в п.п.2 п. 1 ст. 3, что «иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами».

Таким образом, в российском законодательстве предусмотрено несколько норм со сходным правовым содержанием применительно к участию иностранных граждан в муниципальных выборах. Анализ положений законов позволил выявить противоречия, которые заключаются в различных требованиях к проживанию иностранных граждан на территории муниципального образования. Так, 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и 112-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для наделения иностранных граждан правом избирать и быть избранным в органы местного самоуправления установлен критерий постоянного проживания. Вместе с тем, 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет таким правом не только постоянно, но и преимущественно проживающих на территории муниципального образования граждан.

Критерий постоянного или преимущественного проживания граждан на территории муниципального образования является основополагающим в предоставлении права на осуществление местного самоуправления. Данное положение установлено и правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации в Определениях от 06.11.1998 года № 151-О и от 27.05.2004 года № 180-О [3].

Таким образом, одно из условий участия иностранных граждан в выборах в органы местного самоуправления – законодательное регулирование -свидетельствует о наличии правовой коллизии, могущей повлечь неоднозначность для реализации правовой нормы.

Вторым условием участия иностранных граждан в муниципальных выборах является наличие заключенного международного договора. Международных договоров, предусматривающих возможность избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях (например, быть членами избирательных комиссий, не обладающих правом решающего голоса), заключено несколько. Так, например: Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [4] (утратил силу по истечении срока действия, стороны не изъявили желания о пролонгации договора); Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [5]; Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» [6], Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [7]. Заключенные договоры в части определения правового статуса иностранных граждан в России содержат сходные положения. Например, в ст.4 Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики указано следующее:

«

1. Гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Стороны проживания, за изъятиями, установленными настоящим Договором.

2. Гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, не пользуется следующими правами:
 - а. избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в представительные органы власти Стороны проживания;
 - б. участвовать во всенародном голосовании (общегосударственном референдуме), проводимом Стороной проживания;
 - в. занимать должности на дипломатической службе, в органах безопасности и в органах внутренних дел Стороны проживания;
 - г. занимать должности в центральных органах исполнительной власти, должности судьи, прокурора в Стороне проживания;
 - д. занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей.
3. Граждане одной Стороны, постоянно проживающие на территории другой Стороны, могут занимать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти, в соответствии с порядком, согласованным Сторонами».

В ст.5 Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, установлено:

1. Постоянный житель пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Стороны проживания, постоянно проживающие на ее территории, за изъятиями, установленными настоящим Договором.
2. Постоянный житель не пользуется следующими правами:
 - а. избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в высшие органы государственной власти Стороны проживания;
 - б. участвовать во всенародном референдуме, проводимом Стороной проживания;
 - в. занимать должности руководителей в системе органов государственной власти, должности на дипломатической службе, в органах

безопасности и внутренних дел, а также должности судьи и прокурора в Стороне проживания.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, в статье 4 содержит следующие положения:

1. Постоянный житель пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане стороны проживания, за изъятиями, установленными настоящим договором.
2. Постоянный житель не пользуется следующими правами:
 - а. избирать и быть избранным в органы государственной власти, а также в органы местного самоуправления Стороны проживания;
 - б. участвовать во всенародном голосовании (общегосударственном референдуме), проводимом Стороной проживания;
 - в. занимать должности, требующие в соответствии с законодательством Стороны проживания наличия ее гражданства.

Ни одним из перечисленных нами договоров не установлено конкретное право иностранного гражданина участвовать в избирательном процессе муниципальных выборов, более того, Договором с Туркменистаном (п.п. «д» п.2 ст.4) прямо запрещено занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей. Между тем, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должности глав администраций могут являться выборными [8].

Предмет правового регулирования федерального закона как источника конституционного права должен учитывать положения действующих международных договоров Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, и в первую очередь те из них, которые касаются прав и свобод человека. В случае закрепления различного объема гарантий прав человека в международных актах универсального характера и международных актах регионального характера необходимо в первую очередь ориентироваться на документы, которые содержат более широкий спектр гарантий прав человека [9]. В этой связи приоритетом применения

по отношению к п.10 ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» будут обладать положения международных договоров, которые упомянуты выше.

Кроме того, несмотря на законодательное закрепление права иностранных граждан на участие в выборах органов местного самоуправления, заключение международных договоров и разъяснения Центральной избирательной комиссии [10], на практике указанные права в полной мере не реализуются. Как полагает А.В.Мадьярова, это, очевидно, связано и с проблемами толкования договоров (поскольку их формулировки таковы, что уяснить содержание и объем избирательных прав применительно к каждому конкретному государству весьма сложно), и с неурегулированным порядком участия таких граждан в выборах [11]. Аналогичную позицию занимает и Н.Е. Егорова, высказывая мнение относительно неясности участия граждан Белоруссии в избирательных действиях в органах местного самоуправления Российской Федерации: «в пункте 5 ст. 14 Договора от 08.12.1999 года «О создании Союзного государства» предусмотрено, что граждане Союзного государства пользуются равными правами и исполняют равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не регламентируется законодательными актами государств-участников, договорами между ними. Однако в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 10 ст. 4) и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 3) предусматривается возможность участия в выборах в органы местного самоуправления иностранных граждан в случае, если такое положение закреплено в международном договоре» [2].

Несмотря на ограниченный перечень государств, граждане которых «де-юре» допускаются к участию в политической жизни российских муниципальных образований, на сегодняшний момент статистические данные о количестве иностранцев, реализовавших избирательные права, крайне скудны. Член ЦИК РФ Н.А.Кулясова в своем выступлении «Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей» от 21.09.2010 года утверждает, что количество иностранных граждан, включенных в число из-

бирателей на выборах в муниципальные органы, крайне мало. Например, в единый день голосования 11 октября 2009 года на выборах в органы местного самоуправления в восьми субъектах Российской Федерации приняли участие лишь 27 граждан иностранных государств. При этом по данным ФМС России, на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 года имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9 262 иностранных гражданина [12].

Несмотря на это, представляется необоснованным отказываться от нормы, предусмотренной п.10 ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», наделяющей правами иностранных граждан наравне с гражданами Российской Федерации на участие в муниципальных выборах и референдуме, поскольку отмена этого положения повлекла бы за собой поспорию международных норм.

Для более успешной реализации нормы необходимо устранить коллизии в федеральном законодательстве, дополнив Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормой, устанавливающей порядок участия и иностранных граждан в муниципальных выборах, и внести соответствующие изменения в п.10 ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополнив его после слов «постоянно» словами «или преимущественно», а также внести изменения в п.п.6 п.16 ст.2, дополнив его после слов «постоянное» словами «или преимущественное».

Предлагается внести изменения в п.2 ст.12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», дополнив его после слов «постоянно» словами «или преимущественно».

Представляется, что предложенные изменения существенно скорректируют правовое регулирование участия иностранных граждан в проведении муниципальных выборов, как одной из отличительных особенностей избирательного процесса такого уровня.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

2. *Трыкованова С.А.* Реализация избирательных прав иностранными гражданами на выборах органов местного самоуправления в России и Европейском союзе: теория и практика // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2010. № 3. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
3. Определения Конституционного суда Российской Федерации от 06.11.1998 года № 151-О и от 27.05.2004 года № 180-О [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // *Бюллетень международных договоров.* 1996. № 9. Ст. 78.
5. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // *Бюллетень международных договоров.* 1997. № 1. Ст. 88.
6. Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // *Российская газета.* 2000. № 137.
7. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // *Собрание законодательства РФ.* 2001. N 9. Ст. 786.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 1995. № 35. Ст. 3506.
9. *Егорова Н.Е.* К вопросу о предмете правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России //

- Журнал Российского права. 2009. № 11. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
10. Письмо Центральной избирательной комиссии РФ от 25 апреля 2005 г. N 01-23/1191 (не опубликовано); приводится по: Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
 11. *Мадьярова А.В.* Договоры в муниципальном праве. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
 12. *Кулясова Н.А.* Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей. [Электронный ресурс] URL: http://cikrf.ru/about/activity/training/inform/kul_lec.html/. Дата обращения: (12.03.2013 года).
 13. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст.5497.
 14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
 15. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. N 30. Ст. 3032.

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation of 1993 [Text] // Russian newspaper. 1993. No. 237.
2. About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation [Text]: the federal law of August 28, 1995 No. 154-

- FZ//Collection of the legislation of the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506.
3. About providing constitutional laws of citizens of the Russian Federation to choose and be the elected to local governments [Text]: the federal law of November 26, 1996 No. 138-FZ // Collection of the legislation of the Russian Federation. 1996. № 49. Art. 5497.
 4. About the main guarantees of electoral rights and rights to participation in a referendum of citizens of the Russian Federation: the federal law of June 12, 2002 No. 67-FZ [An electronic resource]. Access from legal-reference Guarantor system.
 5. About a legal status of foreign citizens in the Russian Federation [Text]: the federal law of July 25, 2002 N 115-FZ//Collection of the legislation of the Russian Federation. 29.07.2002. N 30. Art. 3032.
 6. The contract between the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan about legal status of citizens of the Russian Federation which is constantly living in the territory of the Republic of Kazakhstan, and the citizens of the Republic of Kazakhstan who are constantly living in the territory of the Russian Federation [Text] // The Bulletin of international treaties. 1996. No. 9. Art. 78.
 7. The contract between the Russian Federation and Turkmenistan about legal status of citizens of the Russian Federation which is constantly living in the territory of Turkmenistan, and the citizens of Turkmenistan who are constantly living in the territory of the Russian Federation [Text]//the Bulletin of international treaties. 1997. No. 1. Art. 88.
 8. The contract between the Russian Federation and the Republic of Armenia about legal status of citizens of the Russian Federation which is constantly living in the territory of the Republic of Armenia, and the citizens of the Republic of Armenia who are constantly living in the territory of the Russian Federation [Text] // the Russian newspaper. 2000. No. 137.
 9. The contract between the Russian Federation and the Kyrgyz Republic about legal status of citizens of the Russian Federation which is constantly living in the territory of the Kyrgyz Republic, and the citizens of the Kyrgyz Republic who are constantly living in the territory of the Russian

- Federation [Text] // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2001. N 9. Art. 786.
10. Definitions of the Constitutional court of the Russian Federation of 06.11.1998 No. 151-O and of 27.05.2004 No. 180-O [An electronic resource]. Access from legal-reference Guarantor system.
 11. The letter of Russian Central Election Commission of April 25, 2005 N 01-23/1191 isn't published); it is brought on: Viskulova V.V. To a question of investment of foreign citizens with electoral rights // Constitutional and municipal law. 2005. N 8. [Electronic resource]. Access from legal-reference Guarantor system.
 12. *Egorova N.E.* To a question of a subject of legal regulation of the federal law as source of a constitutional law of Rossii // Magazine of the Russian right. 2009. № 11. [Electronic resource]. Access from legal-reference Guarantor system.
 13. *Kulyasova N.A.* Aktivnoye and passive electoral right. Account voters. Electoral registers. [Electronic resource] URL: http://cikrf.ru/about/activity/training/inform/kul_lec.html/. Date addresses: (12.03.2013 years).
 14. *Madyarova A.V.* Contracts in the municipal right. [Electronic resource]. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
 15. *Trykovanova S. A.* Implementation of suffrages by the foreign citizens on elections of local governments in Russia and European union: theory and practice //Municipal service: legal questions". 2010. N 3. [Electronic resource]. Access from legal-reference Guarantor system.

Академия генеральной прокуратуры

Российской Федерации. г.Павловский Посад, Россия 14 августа 2013 г.