

УДК 34

Гражданство как избирательный ценз

Ермошин Павел Юрьевич

Аспирант,
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: ermoshin.pavel@mail.ru

Аннотация

Данная работа посвящена гражданству как одному из избирательных цензов. В статье рассматриваются подходы к пониманию гражданства как избирательного ценза, применение гражданства как избирательного ценза на государственном и муниципальном уровне в Российской Федерации. Рассматриваются позиции ведущих российских ученых в сфере института гражданства, избирательного права и муниципального права. Проводится анализ положений отечественного законодательства о гражданстве, избирательных цензов, а также анализ правоприменительной практики. На данный момент существующие правовые механизмы и сложившаяся правоприменительная практика позволяют достаточно эффективно использовать гражданство как избирательный ценз при реализации конституционного права на управление государством в Российской Федерации. При этом видится целесообразным установить, что международные договоры, устанавливающие право иностранных граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, заключаются, согласно международному общепризнанному принципу взаимности, в целях обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации, длительное время проживающих за рубежом.

Для цитирования в научных исследованиях

Ермошин П.Ю. Гражданство как избирательный ценз // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 7А. С. 67-71.

Ключевые слова

Гражданство, избирательные цензы, муниципальное самоуправление, выборы, федерализм, конституционные права.

Введение

В современном мире правам человека предается первостепенное значение, не только с точки зрения аксиологии, но и в части практической реализации. То, каким образом фактически реализованы указанные права, влияет на все сферы жизни в обществе, в том числе в части формирования законодательных и представительных органов государственной и муниципальной власти, а также избрания должностных лиц. В демократических государствах граждане или подданные непосредственно участвуют в управлении государством путем участия в выборах, референдумах и иных установленных законом формах управления государством. В то же время для участия в указанных мероприятиях необходимо соответствовать определенным требованиям. В настоящей работе рассматривается один из аспектов права граждан на управление государством путем участия в выборах – гражданство как один из избирательных цензов. Что такое гражданство? Как избирательные цензы влияют на реализацию конституционных прав граждан? Для удобства указанные вопросы предлагается рассмотреть на примере Российской Федерации.

Основная часть

Законодательство Российской Федерации определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей¹. С подобным подходом согласились и многие представители отечественной юридической науки. Так, академик О.Е. Кутафин отмечал, что в прямой зависимости и связи с гражданством находятся права, свободы и обязанности человека, их объем и содержание [Кутафин, 2004]. Такой подход отождествляет институт гражданства как составную часть правового статуса гражданина. Другие ученые, преимущественно в советский период, утверждали, что гражданство представляет собой отношение человека к определенному государству [Головко, 1982]. Такой подход представляется достаточно узким и не учитывает права человека как личности, а не составной части государственного механизма. Учитывая, что в России человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, в данном случае наиболее логичным видится определение гражданства Кутафина.

Под избирательными цензами в науке обычно понимают установленные законом условия или ограничения, которым должен соответствовать гражданин, чтобы обладать избирательным правом. Избирательные цензы существуют как для активного, так и для пассивного избирательного права [Борисов, 2015]. Под актив избирательным правом понимают право граждан избирать в органы государственной власти и местного самоуправления, участие в референдуме и иные формы непосредственного волеизъявления. Под пассивным избирательным правом понимают возможность для граждан избираться в органы законодательной и представительной власти или должностными лицами.

Традиционно одним из избирательных цензов является ценз гражданства. Под таким цензом можно понимать установленное законодательством требование, согласно которому избиратель или кандидат на выборную должность должен обладать гражданством данного государства. Так согласно части 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации Президентом Российской

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Федерации может стать гражданин Российской Федерации, избранный путем голосования гражданами Российской Федерации². Согласно части 11.1 статьи 4 избирательного кодекса города Москвы пассивного избирательного права лишены лица, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства³. В правовых позициях избирательных комиссий отсутствие гражданства Российской Федерации, наличие гражданства иностранного государства свидетельствуют об отсутствии у лица пассивного избирательного права [Кабышев, 2016].

В то же время пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет пассивное и активное избирательное права иностранным гражданам при осуществлении местного самоуправления⁴ при наличии соответствующих международных договоров, что можно рассматривать как положения, нацеленные на вовлечение в решение вопросов местного значения наиболее широкого круга лиц. Однако подобный правовой подход не все воспринимают в положительном ключе, на официальном сайте «Российской общественной инициативы» проводился сбор подписей за инициативу федерального уровня № 77Ф6709 о запрете иностранным гражданам участвовать в выборах в органы местного самоуправления. Данная инициатива не была поддержана необходимым числом голосов. Стоит отметить, что в части выборных органов государственной власти в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-О-О указано, что при наличии иностранного гражданства у гражданина Российской Федерации «значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается»⁵.

Таким образом, гражданство как избирательный ценз не является универсальным для различного уровня власти. Говорить о том, что такой подход может привести к «размыванию» такого избирательного ценза, не представляется возможным, так как на уровне государственных органов рассматриваемый в настоящей работе избирательный ценз используется повсеместно. Скорее можно говорить о том, что в России избирательный ценз гражданства является дифференцированным для органов государственной и муниципальной власти. Учитывая, что вопросы местного значения касаются непосредственно проблем, касающихся крайне широкого круга лиц, и часто имеют весьма конкретный хозяйственный характер, при том уровне развития местного самоуправления, что сложился на данном этапе развития в России, подобные допущения видятся достаточно разумными.

Согласно статье 22 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене при наступлении определенных условий, например, если будет установлено,

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

³ Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"».

что заявитель представил подложные документы или заведомо ложные сведения. Принимая во внимание принцип добросовестности деятельности органов государственной власти, возможно возникновение ситуаций, когда подобные положения могут применяться для умаления избирательных прав граждан в результате действий недобросовестных должностных лиц. Так, депутат законодательного собрания Нижегородской области Владислав Аتماхов (ранее неоднократно избиравшийся в представительные органы местного самоуправления) был лишен гражданства, так как не удалось обнаружить документы, подтверждающие правомерное предоставление гражданства Российской Федерации. В результате был поставлен вопрос о правомерности избрания Владислава Аتماхова депутатом.

Заключение

Исходя из изложенного выше, на данный момент существующие правовые механизмы и сложившаяся правоприменительная практика позволяют достаточно эффективно использовать гражданство как избирательный ценз при реализации конституционного права на управление государством в Российской Федерации. При этом видится целесообразным установить, что международные договоры, устанавливающие право иностранных граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, заключаются согласно международному общепризнанному принципу взаимности, в целях обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации, длительное время проживающих за рубежом.

Библиография

1. Борисов И.Б. (ред.) Выборы в мире: избирательные цензы. М., 2015. 336 с.
2. Головки А.А. Человек, личность, гражданин. Минск, 1982. 80 с.
3. Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 43. 01.08.2005.
4. Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России. М.: Формула права. 2016. 376 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31.
6. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004. С. 589.
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
8. Официальный сайт «Российской общественной инициативы» в сети Интернет. URL: <https://www.roi.ru/6709/>
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
10. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. № 100. 05.06.2002.

Citizenship as a selective qualification

Pavel Yu. Ermoshin

Postgraduate,
Kutafin Moscow State Law University,
125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ermoshin.pavel@mail.ru

Pavel Yu. Ermoshin

Abstract

In the modern world, human rights are of paramount importance, not only from the point of view of axiology, but also in terms of practical implementation. This work is devoted to citizenship as one of the selective qualifications. The article discusses approaches to understanding citizenship as a selective qualification, the application of citizenship as a selective qualification at the state and municipal levels in the Russian Federation. The positions of leading Russian scientists in the field of the institution of citizenship, suffrage and municipal law are examined. The analysis of the provisions of domestic legislation on citizenship, electoral qualifications, as well as the analysis of law enforcement practice. At the moment, existing legal mechanisms and established law enforcement practice make it possible to use citizenship quite effectively as an elective qualification in the implementation of the constitutional right to govern in the Russian Federation. At the same time, it seems appropriate to establish that international treaties establishing the right of foreign citizens to participate in local self-government are concluded, in accordance with the internationally recognized principle of reciprocity, in order to ensure the electoral rights of citizens of the Russian Federation who have been living abroad for a long time.

For citation

Ermoshin P.Yu. (2019) *Grazhdanstvo kak izbiratel'nyi tsenz* [Citizenship as a selective qualification]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (7A), pp. 67-71.

Keywords

Citizenship, electoral qualifications, municipal self-government, elections, federalism, constitutional rights.

References

1. Borisov I.B. (ed.) (2015) *Vybory v mire: izbiratel'nye tsenzy* [Election in the World: Electoral Qualifications]. Moscow.
2. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian Newspaper]. № 202. 08.10.2003.
3. Federal'nyi zakon ot 31.05.2002 № 62-FZ «O grazhdanstve Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of May 31, 2002 No. 62-FZ “On Citizenship of the Russian Federation”]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian Newspaper]. № 100. 05.06.2002.
4. Golovko A.A. (1982) *Chelovek, lichnost', grazhdanin* [Man, person, citizen]. Minsk.
5. Kabyshev S.V. (2016) *Pravovye pozitsii izbiratel'nykh komissii Rossii* [Legal positions of election commissions of Russia]. Moscow: Formula prava Publ.
6. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the legislation of the Russian Federation]. 04.08.2014. № 31.
7. Kutafin O.E. (2004) *Rossiiskoe grazhdanstvo* [Russian citizenship]. Moscow: Yurist Publ.
8. *Ofitsial'nyi sait «Rossiiskoi obshchestvennoi initsiativy» v seti Internet* [The official website of the “Russian Public Initiative” on the Internet.]. Available at: <https://www.roi.ru/6709/> [Accessed 06/06/2019]
9. *Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 04.12.2007 № 797-O-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kara-Murzy Vladimira Vladimirovicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav polozheniem punkta 3.1 stat'i 4 Federal'nogo zakona Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii»* [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 04.12.2007 No. 797-O-O On the refusal to accept for consideration a complaint of a citizen Kara-Murza Vladimir Vladimirovich with a violation of his constitutional rights by the provision of clause 3.1 of Article 4 of the Federal Law on Basic Guarantees of Electoral Rights and Law to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation].
10. Zakon g. Moskvy ot 06.07.2005 № 38 «Izbiratel'nyi kodeks goroda Moskvy» [The law of Moscow dated 06.07.2005 No. 38 “Electoral Code of the City of Moscow”]. *Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy* [Bulletin of the Mayor and the Government of Moscow]. № 43. 01.08.2005.