

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления»

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему О наделении избирательными правами иностранных граждан в  
Российской Федерации

Студент

А. Э. Иванов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

С.Н. Ревина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., проф. Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

Заместитель ректора-директор к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	7
1.1. Становление избирательного законодательства: дореволюционный и советский период .....	7
1.2. Понятие «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства» по российскому законодательству .....	13
ГЛАВА II Права человека и гражданина и их юридические основы .....	19
2.1. Международно-правовые источники политических прав иностранных граждан и лиц без гражданства .....	19
2.2. Характеристика политических прав иностранных граждан и оснований их ограничений законодательству Российской Федерации .....	29
ГЛАВА III Отношение иностранных граждан к избирательному праву Российской Федерации.....	38
3.1 Понятие избирательное право .....	38
3.2. Нормативно-правовые основы избирательного права Российской Федерации.....	41
3.3. Проблемы реализации избирательных прав иностранных граждан в выборах местного самоуправления.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	67

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Права и свободы человека в современном мире приобрели значение ключевых ценностей. Готовность России отвечать мировым стандартам, выдвинула на передний план развитие прав человека как внутри государства, так и на уровне построения межгосударственных взаимосвязей, соответственно гарантированность и обеспечение данных прав включает в себя наряду с национальным компонентом еще международный. Права человека, как общепризнанный международный стандарт, должны являться формально-юридической основой правовой нормы, не как провозглашаемая, но и как реализуемая в жизни общества.<sup>1</sup> Вместе с тем, «соотношение и характер взаимосвязи постоянно изменяется, поскольку постоянно развивается и изменяется их нормативная основа – внутригосударственное и международное право».<sup>2</sup>

Российская Федерация гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Реализация данного права имеет проблемы комплексного характера, что предусматривает проведения анализа о механизме реализации данных прав с учетом международно-правовой позиции государства. В этой связи значимым представляется не только теоретическое и практическое разрешение существующей проблемы, но и понимание реальных перспектив неизбежности следования российского государства демократическим ценностям, что придает особую актуальность данному исследованию.

---

<sup>1</sup> Комаров С.А. Права человека: общее и особенное//Права человека на современном этапе российского общества: сб. Саратов,1999. С.43.

<sup>2</sup> Цит. по: Небрятенко О.О. Международные региональные механизмы защиты прав человека. М.: Юрист-Правовед, 2016. №2. С.80.

**Степень научной разработанности темы.** Для настоящего исследования большое значение имели работы ученых начала XX века, внесших весомый вклад в науку российского права: А. С. Алексеева, И.Е. Андриевского, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, Б.Н. Кистяковского, Н.М.Коркунова, Ф.Ф. Кокошкина и др.

Доктринальным толкованием правового положения личности в разные периоды занимались ученые: А.М. Арбузкин, С.А. Авакьян, Н. В. Андриченко, М. В. Баглай, Н.С. Бондарь, Н. В. Витрук, Л. В. Воеводин, Галенская, О. Е. Кутафин, Л. Козлова, Е. А. Лукашева, Н.И. Матусов, А. Е. Постников, Л.А. Нудненко и др.

Интерес к изучению проблем наделения избирательными правами иностранных граждан и лиц без гражданства не имеет выраженной тенденции, нам представляется по причине недостаточной проработанностью законодателем данной категории субъектов избирательного права.

**Объектом исследования** являются правовые отношения, урегулированные конституционными нормами, нормами федерально-конституционных законов, федеральных законов, возникающих в процессе реализации иностранными гражданами право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления с одной стороны, так и государственными органами осуществляющими проведение выборов с другой стороны.

**Предметом исследования** являются правовые нормы об избирательных правах иностранных граждан и лиц без гражданства и пределы реализации государственными органами своих полномочий по обеспечению этих прав регулируемые федеральным законодательством РФ.

**Целью магистерской работы** представляется анализ законодательства в сфере избирательных прав иностранных граждан посредством исследования их особенностей с учетом норм международного права, а также выработки предложений, направленных на совершенствование законодательства РФ.

### **Задачи магистерской работы:**

1. предусматривают потребность проведения исследований в области:

а) отечественной историографии;

б) норм российского законодательства, устанавливающие право иностранных граждан лиц без гражданства на территории государства на участие в выборах и референдуме на местном уровне;

в) ранее действующих нормативно – правовых актов, международных договоров и соглашений РФ и выявления тенденций их развития;

г) исследований по данной тематике в науке конституционного права.

предусматривают проведение анализа терминов « иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» с целью определения единого понимания данных определений, приведенных в нормативно – правовых актах РФ, в международных документах о правах и свободах человека;

2. проведение анализа закрепления категории «избирательные права» в системе политических прав статуса личности и понятия «избирательные права иностранных граждан и лиц без гражданства»;

3. предусматривают потребность выработки предложений по совершенствованию действующего законодательства по результатам проведенного исследования с учетом имеющихся пробелов и коллизий.

**Нормативная база исследования.** Основу исследования составляют нормы и принципы Конституции РФ<sup>3</sup>, конституции субъектов РФ, источники международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, отражающие нормы предоставления избирательных прав иностранным гражданам и лицам без гражданства, материалы избирательных комиссий, статистические данные.

---

<sup>3</sup>Конституция Российской Федерации (прин. всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008. №6 – ФКЗ, от 30.08.2008, №7–ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11 – ФКЗ) // СЗ РФ.2014.№31.Ст. 4398.

**Методологическая база исследования.** Задачи, поставленные в исследовании, предусматривают применение комплексного подхода общенаучных и частнонаучных методов. В основу исследования применен общенаучный диалектический метод познания общественных явлений и процессов, а также вытекающих из него частнонаучных методов: исторический, системный анализ, сравнительно-правовой, классификация.

Структура магистерской диссертации состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы.

## **ГЛАВА I. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации**

### ***1.1. Становление избирательного законодательства: дореволюционный и советский период***

Исследование предоставления избирательных прав иностранным гражданам и лицам без гражданства предусматривает проведение анализа исторических этапов развития института выборов, с целью установления взаимосвязи с современной развитием представительной демократии. Согласно летописным свидетельствам, выборные начала ведут отсчет с древнерусского государства (IX – XIII в. в.), когда на собраниях вече (народного собрания), принимались решения по важным вопросам общественной и политической жизни. Во времена Русского царства (1547 – 1721г.г.) Земский собор, как высший сословный представительный орган, в конце XVI века стал правомочным избирать на престол монарха. В период Смутного времени, иностранцы также участвовали в выборах на престол, что рассматривается как зарождение юридического оформления пассивного избирательного права иностранцев.<sup>4</sup>

В Российской империи, в результате проведенной в 1864г. Земской реформы, была создана система местного выборного самоуправления. Согласно «Положению о Губернских и уездных Земских учреждениях»,<sup>5</sup> земские органы стали бессословными, избирательными. Избиратели формировались в три курии, (первая, землевладельцы; вторая, собственники

---

<sup>4</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в.в. Авторы – составители: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой. Под общ. ред. к. юр. н. А.А. Вешнякова. - М.: Норма, 2001. 784с.

<sup>5</sup> «Положение о Губернских и Уездных Земских Учреждениях» от 1 января 1864года // Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание второе: [с 12 декабря 1825г. по 28 февраля 1881г.]: [В 55-ти т. с указ.]. Спб. Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И.В.Канцелярии, 1830-1885.

городского недвижимого имущества; третья, крестьяне). Основными критериями для 2-х курий являлся имущественный ценз. Для третьей курии характерен был принцип двухстепенных выборов без имущественного ценза. По условиям «Положения» от 1864г., для мужчин, принимавших участие в голосовании лично, был установлен возрастной ценз, от 25 лет, имевший российское подданство, не имевший ограничений по судебному приговору и преследований по судебному делу. Не допускались к участию в выборах иностранцы, не присягнувшие на подданство Российской Империи. Женщины наделялись тоже правом участия в возрасте от 21-25 лет, на основе имущественного ценза, посредством делегирования своих представителей.<sup>6</sup>

Значительно позже, выборы приобрели политическую форму. Манифестом от 6 августа 1905 г.,<sup>7</sup> поданным Российской Империи было предоставлено право формирования Государственной Думы, как «особое законосовещательное установление», ставшей прообразом современной российской избирательной системой. Право на участие в выборах населению предоставлялось с ограничениями. Внесенные изменения в «Положение о выборах в Государственную Думу» создали условия для участия в выборах более широкого круга избирателей. Предусмотрели изменения гражданские права и свободы. Манифестом от 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка»<sup>8</sup> провозглашались политические права, свобода слова, право на проведение собраний и др.

Вместе с тем, несмотря на возможность участия в выборах широких народных масс, сохранялись избирательные цензы. По толковому словарю

---

<sup>6</sup> Саламатова М.С. Цензы в российской и европейской избирательной практике первой четверти XX века. // Избирательное право, 2016. № 2. С.25.

<sup>7</sup> Манифест от 6 августа 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» // Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание третье: [1 марта 1881 г. по 1913.] Т. XXV. Отд. 2. № 26656. Изд. Гос. типография. 1908.: [сайт]. URL: <http://elibrary.ru/nodes/9347-elektronnaya-biblioteka-gpib>.

<sup>8</sup> Басик В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ // Диссерт. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность. 12.00.02.- конституционное право, муниципальное право. М.: Московский гуманитарный университет, 2006. С.102.



Ожегова С.И., термин «ценз» означает как «условия, допускающие человека к пользованию теми или иными политическими правами».<sup>9</sup> Действовали в отношении российских избирателей технические (естественные) цензы, к выборам не допускались недееспособные; лица, не достигшие избирательного возраста; не состоявших в российском подданстве (иностранцы), не имевшие постоянного места проживания. Наряду с техническим цензом, применялся охранительный ценз, не допускались к участию в выборах граждане, имевшие государственные и военные чины, а также осужденные. Не участвовали в выборах губернаторы, градоначальники, полицейские. Устанавливался высокий имущественный ценз для городских избирателей. Численность избирателей дореволюционной России, с учетом применения такого количества ограничительных цензов, по мнению историков, составляла примерно пятнадцать процентов населения Российской Империи. На выборах в Государственную Думу, численность избирателей составляла около 24-х % населения дореволюционной России, что, по мнению исследователя, расценивается как система, механизм которой предусматривал полное отсутствие легитимности выборов.<sup>10</sup>

Новым этапом формирования избирательного права стало принятие Временным правительством в 1917г. «Положение о выборах в Учредительное собрание».<sup>11</sup> Было предусмотрено разделение территории государства на округа, отменялись имущественные ограничения, выборы проводились по смешанной избирательной системе, голосование проводилось на основе бюллетеней, составлялись и обнародовались списки избирателей. Отменялось гендерное неравенство. К выборам допускались российские граждане, включенные в списки избирателей, достигшие к моменту выборов, возраста двадцати лет. Выборы приобрели всеобщий и

---

<sup>9</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990. 917с.

<sup>10</sup> Саламатова М.С. Всероссийская Центральная Избирательная Комиссия: первые страницы истории (1925-1926г.г.) // Избирательное право, 2015. №2. С.9. с.8-13

<sup>11</sup> Там же. С.11.

равноправный характер, при этом не допускались к выборам недееспособные, лиц, находящиеся под опекой, осужденных по приговору суда. Члены царской семьи не допускались к выборам в Учредительное собрание.

Во времена советов была принята первая Конституция РСФСР 1918г., в соответствии с которой Россия признавалась Республикой на основе федеративного устройства государства. Новые принципы выборов, основанные на победе пролетарской революции, провозглашали всеобщее избирательное право, которым наделялись российские трудящиеся и иностранные граждане, возрастом не моложе 18 лет.<sup>12</sup> Последующее развитие конституционной системы произошло в 1924г.<sup>13</sup> Произошло изменение структуры образования СССР, разделяющую права Союза и союзных республик на основе Декларации и Договоре об образовании СССР<sup>14</sup>. Правовое положение иностранных граждан закреплялось за Союзом ССР. Иностранные граждане, которые не имели доказательств о своем иностранном гражданстве, считались гражданами СССР. Принятая в 1925г. Конституция РСФСР, провозгласила Российскую республику федеративным государством, солидирующим рабочих и крестьян. Основной закон был принят в связи с вхождением РСФСР в состав СССР и для и передачи полномочий Республики отнесенных в соответствии со ст.1 к ведению органов СССР<sup>15</sup>. В соответствии с принципом солидарности всех наций, закреплено предоставление политических прав иностранцам. В Конституции 1936 года<sup>16</sup> были предусмотрены демократические избирательные

---

<sup>12</sup> Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года (изд. 2-е, перераб.) М.: Зерцало - М, 2003. 224с.

<sup>13</sup>Белковец Л.П. Приобретение советского гражданства иностранцами 1920-1930-е г.г.) // М.: Рос. юридический журнал, 2010. №6. С. 207.

<sup>14</sup> Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (принят на I съезде Советов СССР 30.12.1922) СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.12.2018).

<sup>15</sup> Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Советской Федеративной Республики»). Известия ЦИК СССР и ВЦИК. №118. 26.05.1925. (утратил силу).

<sup>16</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) Известия ЦИК СССР и ВЦИК. №283. 06.12.1936. (Документ утратил силу)

принципы, представляющие советским трудящимся прямое избирательное право. Были также предусмотрены изъятия из прав для граждан, находящихся за пределами СССР, осужденных по решению суда и граждан, признанных психически больными. Законом «О гражданстве»<sup>17</sup> граждане, на законодательном уровне устанавливал единое советское гражданство (ст. 21.) Введенный институт «лица безгражданства» устанавливал категорию лиц, кто проживал на советской территории и не имел законодательных подтверждений принадлежности к иностранному гражданству.

Советская Конституция 1977г.<sup>18</sup> признала факт построения развитого социалистического государства. В отличие от предыдущих Конституций были введены понятия «интеллигенция» и «народ». Во втором разделе Конституции «Государство и личность» устанавливалось равенство прав граждан СССР всех национальностей. Иностранным гражданам и лицам без гражданства гарантировались права и свободы, включающие право на обращение в суд и другие органы власти для защиты своих интересов.

Избирательными правами выбирать и быть избранным наделялись граждане, достигшие возраста 18 лет. Иностранным гражданам избирательные права не предоставлялись. Развитие получили трудовые коллективы, субъекты избирательного права, наряду с КПСС, профсоюзами, имели право на выдвижение кандидатов в депутаты. Также предоставлялось право участия во всенародном обсуждении и референдуме.

Произошедшие преобразования в 1988 –1989 г.г., были нацелены на демократизацию существовавшего политического строя. Было сформировано новое избирательное законодательство на демократических началах. Появился новый правовой институт власти - Съезд народных депутатов СССР. Верховный Совет законодательно приобрел статус парламента. В

---

<sup>17</sup> Закон СССР от 19.08.1938 « О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик». Ведомости ВС СССР.1938. №11. (утратил силу с 01.07.1979)

<sup>18</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018)

соответствии с Законом СССР «О статусе народных депутатов СССР»<sup>19</sup> была сформирована легальная многопартийность.

Проведенный анализ показывает, что, выборы начала в России имеют глубокие корни. Возможность предоставления народу всеобщего избирательного права существенно отличалась от современного понимания. Сохранившиеся до начала нового века многочисленные виды цензов указывали на отсутствие демократических основ избирательной системы. Мы считаем верным мнение сформированное исследователем, о том, что «...в России был установлен жесткий режим системоцентризма – человек для государства».<sup>20</sup> Это явилось следствием существования длительного периода абсолютной монархической власти, так и угнетения народа на основе крепостного права. «В результате радикальных политических реформ произошли изменения, народу было дарованы основные политические права и свободы».<sup>21</sup> Предоставление иностранным гражданам политических прав в виде избирательного права после октябрьской революции, было в духе того времени, как способ укрепление идеи международного интернационализма. Существовавшая однопартийная система власти, построенная на идеологии марксизма-ленинизма, исключала применение принципов народовластия. Реформы 90-х г.г., положили начало разрушению советского строя. Отсутствие опыта для выстраивания новых демократических институтов способствовало обострению противостояний внутри государственной власти, развитию кризиса и распаду СССР в 1991 году.

---

<sup>19</sup> Закон СССР от 01.12.1988г. «О выборах народных депутатов СССР». Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст.729 (утратил силу).

<sup>20</sup>Шашева К.Е. Естественные права и свободы человека и гражданина: сайт.URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28414199&> (дата обращения 11.02.2018).

<sup>21</sup> Саламатова М.С. Т.1. С.14.

## ***1.2. Понятие «иностранец» и «лицо без гражданства» по российскому законодательству***

Политические события, связанные с распадом СССР в 1991 году, коренным образом изменили развитие российской государственности. Огромная часть населения бывшего государства оказалась под угрозой утраты гражданства и вынужденной эмиграции. Вследствие этого, Россия оказалась в центре миграционного притока бывших советских граждан. Если в советский период существования государства, нахождение иностранных граждан носило не постоянный характер пребывания (туризм, политическое убежище), то в этом случае миграционный приток бывших советских граждан вынуждал прибывание на российскую территорию, что зачастую сопровождался их нелегальным положением. Так, по оценкам Глобальной комиссии по международной миграции, в конце 90-х годов прошлого века, Россия вышла на второе место в мире по количеству прибывших мигрантов.<sup>22</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, в период 1997-2000 г.г. в Российскую Федерацию въехало 1850258 иностранных граждан, что отражено в Таблице 1<sup>23</sup>.

**Таблица 1**

Прибыло в РФ иностранных граждан	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.
Всего в 1997-2000 г.г. <b>1850258</b>	<b>597651</b>	<b>513551</b>	<b>379726</b>	<b>359330</b>
В т.ч. из стран СНГ <b>1684057</b>	<b>547386</b>	<b>467028</b>	<b>343082</b>	<b>326561</b>

Эти обстоятельства предусматривали необходимость начала формирования законодательства, направленного на регулирование

<sup>22</sup> Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса. // LEX RISSICA (Научные труды МПЮА). М.:2010. №2. С250-259.

<sup>23</sup> Официальная статистика международной миграции Федеральной государственной статистики за 1997-2016 (обновлено 19. 05. 2017) [Электронный ресурс] URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения 11.02.2018)

многоплановых аспектов правовых отношений в области миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим, требуется проведение анализа терминологического аппарата законодательных понятий «иностранцы граждане» и «лица без гражданства» на предмет определения их содержания функциям и свойствам права. В толковом словаре русского языка термин «иностранец» трактуется как «гражданин, подданный другого государства».<sup>24</sup> Термин «иностранец», был сформирован при становлении института гражданства (подданства) в России, с которого началось формирование правового положения иностранцев. Термин «иностранец» упоминался в исследованиях дореволюционных ученых И.Е. Андреевского, В.М. Гессена, А.Д. Градовского и др. Так, например, по мнению доктора государственного права Андреевского И.Е., государство, имеющее на своей территории подданных иностранных государств, учитывает их как особый класс народонаселения или как класс особого положения, что позволяет государству в соответствии с собственными интересами наделять их правами по своему усмотрению<sup>25</sup>. Получается, что, иностранцы, прибывая на российскую территорию, ради личной выгоды, заранее соглашались с налагаемыми на них ограничениями. Например, во времена правления Ивана IV, между Русским царством и Английским королевством были установлены торговые отношения, и город Архангельск впервые посетили английские купцы. Однако им было запрещено заниматься торговлей в других городах России. С одной стороны, в этом заключалось существенное ограничение в свободе передвижения, а с другой стороны, установление отношений с новым государством предоставляло им большие экономические выгоды. Таким образом, следует полагать, что иностранные подданные входили в состав населения государства, но их правовой статус сильно отличал от

---

<sup>24</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.:1990. С. 203.

<sup>25</sup> Андриевский И.Е. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III на престол Великого княжества Московского: Рассуждение, представленное юридическому факультету Императорского Санкт-Петербургского Университета. 18 сентября 1854г.: [сайт]. URL: <https://www.runivers.ru/bookreader/book592892/#page/4/mode/1up> (Дата обращения 11.02.2018)

статуса подданных государства. По мнению А. Д. Градовского, исключительность отношений подданства вытекает из понятия: «Место, где человек осуществляет свои политические права и где он несет свои политические обязанности, является критерием при определении принадлежности лица к той или другой стране, как его подданного».<sup>26</sup> В.М. Гессен характеризует статус иностранца через подданство и правосубъектность гражданина. В этом смысле, иностранец и подданный по своему правовому положению схожи. Различие состоит в том, что подданный имеет связь с государством и как индивид, принадлежит к государству, подчиняется на основе норм права, иностранец, будучи также субъектом права, подчиняется государству только по признаку территориального пребывания в государстве, на время пребывания.<sup>27</sup>

В законодательстве советского периода и в науке, понятие «иностранец» был многозначным. На основе данного понятия в советской Конституции 1977г. были обозначены граждане иностранных государств, а также лица, не имеющие гражданство. Таким образом, термин имел расширительное значение и применялся наравне с другим термином «иностраный гражданин». В нормах закона, определяющего правовой статус иностранных граждан раскрывались все три понятия, определяющих категории граждан, как иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранцев, которым в соответствии с конституционными нормами предоставлялось политическое убежище.<sup>28</sup> Соответственно, все три категории имели равное правовое положение.

---

<sup>26</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тома I-III С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III): [сайт]. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/> (дата обращения 11.02.2018)

<sup>27</sup> Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Т.1. Типография «Правда». 1909. С.5.: [сайт]. URL: <http://avidreaders.ru/read-book/poddanstvo-ego-ustanovlenie-i-prekraschenie-tom.html> (дата обращения 11.02.2018).

<sup>28</sup> Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики). Дис. док. юрид. наук: 12.00.02. М.: 2003. С.192.

В современном законодательстве, понятие «гражданство» стало родовым в определении такой категорий граждан, как российские граждане. По смыслу законодательной нормы: «гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей» (ст.3).<sup>29</sup> Лицо без гражданства в российском праве не обозначают термином «апатрид», применяемого «Конвенцией о статусе апатридов».<sup>30</sup> В ст. 2 говорится, что: «апатрид, находясь в государстве проживания, обязан подчиняться законам, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка». В российском праве, в нормах Конституции, федеральных законов применяется не данный термин, а его синоним, «лицо без гражданства». В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»,<sup>31</sup> (далее ФЗ-115), иностранный гражданин - «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее подтверждения факта гражданства иностранного государства». В комментарии к ФЗ-115, понятие «физическое лицо» как участник гражданского оборота по ГК РФ является родовым понятием в обозначении граждан.<sup>32</sup> По этому поводу в науке сложилось несколько мнений. По мнению одного автора, правовая терминология по своему содержанию дает четкое представление о субъектах права.<sup>33</sup> По

---

<sup>29</sup> Федеральный закон от 31.05.2002г. №62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации»// СЗ РФ. 2002. №22. Ст.2031.

<sup>30</sup> Конвенция о статусе апатридов (заключена в Нью-Йорке 28.09.1954г.) СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 11.02.2018) (Согласно принятой Конвенции под термином «апатрид» подразумевают лицо, которое не рассматривается гражданином каким либо государством в силу его закона)

<sup>31</sup> Федеральный закон от 25.07.2002г. №115-ФЗ (ред. от 31.12.2017.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>32</sup> Балашова Н.А. и др. Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002. 3115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации (постатейный). СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.02. 2018)

<sup>33</sup> Маковецкая М.Г. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России. Диссерт. на соискание учен. степени кандидата юр. наук. М.: 2015. С.32



мнению другого автора, «юридические признаки различий понятий не позволяют их определять единым термином».<sup>34</sup> Стоит согласиться с данным мнением, так как, объединяющее их положение - политико-правовая связь данных субъектов с государством проживания подчеркивает их неравный правовой статус. Согласно п.2.ст.2 ФЗ- 115, понятие иностранный гражданин применяется в обозначении и лиц без гражданства, за исключением случаев, когда федеральным законом устанавливаются специальные правила. Существующая правовая связь иностранного гражданина с государством своего гражданства позволяет предоставлять им дополнительные права на основании двухсторонних договоров и соглашений с государством проживания. В отношении лиц без гражданства такой возможности не предусмотрено. Получается, что законодателем не достаточно проработаны данные основные понятия, не изучены внутренние линии между ними. А между тем в зависимости от того, насколько содержательно разработан законодателем понятийный аппарат, тем правильнее будет понимание разработанных определений субъектов, на которые направлены правовые нормы. Подобные пробелы по нашему мнению, возникли и существуют по причине того, что в период становления законодательства об иностранных гражданах требовалось принятие большого массива нормативно-правовых документов, которые не позволили обратить внимание на непроработанность данных понятий. Полагаем, что есть необходимость внесения изменений в ст.2 ФЗ-115 для разграничения понятий «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства», так как только на законодательной основе можно предусмотреть разграничение прав и свобод на основе различий в наделении прав и свобод этих категорий граждан.

Исследование норм Конституции показывает, что в ней нет отдельной главы, посвященной человеку. Права, свободы и обязанности применяются с

---

<sup>34</sup>Виноградов О. В. Ограничение политических прав иностранцев: правовое регулирование по международному праву и конституционному законодательству Российской Федерации//Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2012. №3(16). С.35 – 40.

учетом понятий «личность», «гражданин». Теоретические представления о структуре правового положения личности находятся во взаимосвязи человек – общество - государство, главным является юридическая личность, как обобщающее понятие человека и гражданина.<sup>35</sup> Человек есть биологическое существо, наделенное сознанием и разумом. Личность представляется как «совокупность социально значимых свойств человека, проявляющихся в отношениях между людьми, рассматривается как синоним понятия «человек».<sup>36</sup> Рассматривая структуру правового статуса личности, одни ученые используют понятия «правовое положение личности» и «правовой статус личности» как тождественные признаки. Л.Д.Воеводин, Н.И. Матузов, сходятся во мнении, что нет необходимости различать «правовой статус» и «правовое положение» личности по каким либо основным и дополнительным элементам состава данной юридической конструкции.<sup>37</sup> По мнению других ученых, в частности, Е. А. Лукашева считает, что правовой статус включает предпосылки юридических прав и обязанностей человека, содержание гарантий относит к категории «выходящих далеко за пределы правового статуса».<sup>38</sup> В связи с этим есть другое мнение, что на основе понятия правового положения личности учеными предлагается другое понятие «правовой статус», как более узкое понятие.<sup>39</sup> Полагаем, что данная точка зрения основывается на том, что необходимо различать два самостоятельных понятия. В связи с чем, полагаем, что в структуру конституционно-правового статуса иностранных граждан входят следующие элементы: 1. основные конституционные права, свободы и обязанности; 2. юридически закрепленные общие принципы статуса личности иностранных граждан; 3. гарантии их реализации; 4. ограничения и изъятия; 5. защита прав и свобод.

---

<sup>35</sup> Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства// Государство и право. 2012. №2. С.34.

<sup>36</sup> Малеева М.Н. Формирование понятия «человек» в российском праве// Государство и право.2017.№1.С.16.

<sup>37</sup> Самарина Е.С. Категория «правовой статус личности» в теоретико-правовой науке// Ленинградский юридический журнал. 2013. №2 (32) С.25.

<sup>38</sup> Там же. С. 27.

<sup>39</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С.11.

## ГЛАВА II Права человека и гражданина и их юридические основы

### *2.1. Международно-правовые источники политических прав иностранных граждан и лиц без гражданства*

Проводя анализ международно-правовых источников прав и свобод человека, следует отметить, что согласно ч.4 ст.15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Россия выступает за соблюдение договорных и обычных норм, что является подтверждением приверженности основному принципу международного права - принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств, отклонение от которых не допустимо<sup>40</sup>.

Правовая природа международных основополагающих документов по правам и основным свободам человека получила свое начало в созданной в 1945 году международной организации - Организации Объединенных Наций. Преамбула Устава ООН<sup>41</sup> не имеет перечень конкретных прав человека, а предусматривает, что для недопущения возможности угнетения и уничтожения человека, а также разрешения конфликтов военными методами, необходимо создать условия, которые будут обуславливать развитие международного сотрудничества во всем мире на основе принципа уважения прав и основных свобод человека, исключая дискриминацию

---

<sup>40</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003г. №5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Бюллетень Верховного Суда РФ.2003.№12.

<sup>41</sup> Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) (Устав ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20.08.1945). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М.: 1956. С.14-47.

человека на основе пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии. В 1948 году, принятая Всеобщая декларация прав человека<sup>42</sup> провозгласила универсальный принцип достоинства и ценности человеческой личности, необходимости уважения прав человека в государстве и признания равенства мужчины и женщины; граждан государства и иностранных граждан; всех перед законом и праве на защиту своих прав; признание правосубъектности человека на той территории, где он пребывает; равную защиту от дискриминации. Данная декларация создала основу для принятия других универсальных международных документов по правам человека, деклараций, конвенций, предусматривающих обязательность их применения и исполнения государствами-членами ООН. В международном праве термином «декларация» обозначают международные документы и не во всех случаях являются юридически обязательными. Но, в общем смысле слова, по международному праву должны иметь обязательную силу договора. В этом смысле, Всеобщая декларация прав человека, принятая в свое время как рекомендация, в последующем, для большого количества государств-членов ООН, приобрела обязательный характер в качестве нормы обычного права и является основным инструментом и основным направлением в достижении выполнения стандартов в принятых международных договорах по правам человека. Совместно с другими международными документами такими как, Международным пактом о гражданских и политических правах 1966г.<sup>43</sup> вступившим в силу в 1976 г., Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах<sup>44</sup> 1966 г., вступившим в

---

<sup>42</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998.10 декабря.

<sup>43</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. №17. Ст. 291.

<sup>44</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 (Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) Вступил в силу в т.ч. для СССР, с 3 января 1976г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. №17.

силу в 1973г., Венской декларацией и Программой действий 1993г,<sup>45</sup> являются миссией ООН в деле о защите прав человека, «образуют так называемый Международный билль о правах человека».<sup>46</sup> Обязательства уважать и соблюдать права человека, находящиеся под юрисдикцией государства, постоянно совершенствуются и находят закрепление в современном международном праве. В данных документах отражаются как нормы, закрепляющие общие принципы прав человека, так и нормы, регулирующие ограничения определенных прав.

Ограничению прав на основе закона, при осуществлении своих прав и свобод может подвергаться каждый человек, что впервые зафиксировано в основополагающем документе Всеобщей декларации прав человека (п.2 ст.29). В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, государство, обеспечивая человека правами в соответствии с данным пактом, может устанавливать только такие ограничения этих прав, в соответствии с законом, «исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе» (ст.4). В Международном пакте о гражданских и политических правах, термин «ограничение» применяется в виде «меры отступлений от своих обязательств» в соответствии с пактом, во время чрезвычайного положения в государстве и не влекут за собой дискриминацию и не могут служить основанием для каких либо отступлений от неотъемлемых прав человека: право на жизнь, право на достоинство личности, отвергая пытки, насилие, жестокое наказание, право на возможность лишения свободы, только на том основании, что он не может выполнить договорное обязательство, право на свободу мыслей, слова и др. К универсальным международно-правовым документам, как основополагающим источникам международного права, относятся конвенции. По смыслу международного права, термин

---

<sup>45</sup>Венская декларация и Программа действий (Принята в г. Вене 25.06.1993г. на 2-Всемирной конференции по правам человека)- Международное публичное право- Сборник документов-Т.1-М.: БЕК,1995. С.521-540.

<sup>46</sup>Права человека - Первая страница Организации Объединенных Наций:[сайт].URL <http://www.un.org/ru/sections/what-we-do/protect-human-rights/> (Дата обращения 11.02.2018.)

«конвенция» имеет два значения, в общем употреблении по обозначению предусмотренном согласно статье «Статута Международного Суда»<sup>47</sup>, включает все международные соглашения, также как и общий термин «договор». В специальном применении, термин «конвенция» используется как многосторонний договор с большим количеством участников международных отношений. Конвенция о защите прав человека и основных свобод<sup>48</sup> содержит общие правила по соблюдению прав и свобод человека, а обеспечение право человека на личную и семейную жизнь человека, свободу исповедования своей религии, убеждений, своего мнения, свободу мирных собраний, свободу объединений, предусматривает установление ограничений и введения в иных случаях санкций, в соответствии с законом и в целях необходимости обеспечения в демократическом обществе правопорядка и в целях предотвращения беспорядков или преступлений для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Также предусматривается отклонение от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях, если такие меры не являются противоречивыми по отношению других обязательств страны. Положения чрезвычайных ситуаций не предусматривают отступления от выполнения обязательств государством предусмотренные ст.2 (право на жизнь), ст.3 (запрещение пыток), ч.1 ст.4 (запрещение рабства), ч.1 ст.7 (наказание на основании закона). Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990г.<sup>49</sup> предусматривает обеспечение в правовом государстве всех

---

<sup>47</sup> Статут Международного Суда (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII.- М., 1956. С. 47 - 63. Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 797 - 811.

<sup>48</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950г.) с изм. от 13.05.2004) вместе с «Протоколом [1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом №4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и в первый Протокол к ней» (Подписан в г.Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом №7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)). Бюллетень международных договоров. 2001. №3.

<sup>49</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Вместе с "Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению") (Подписан в г. Копенгагене 29.06.1990). Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

прав человека и основных свобод на основе приверженности идеалам демократии и решимости построения демократического государства на основе свободных выборов и верховенства закона. При этом, в п.24 предусмотрено, что государство, обеспечивая осуществление всех прав человека, не может применять ограничения, которые не предусмотрены законом государства в соответствии с обязательствами по международному праву, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека.

Дальнейшее развитие международного права в области прав и свобод человека происходит под воздействием происходящих изменений, вызванных процессами глобализации и интеграции в мире, обеспечивает принятие документов под эгидой ООН, направленные на практическую реализацию установленных правил. Выработанные Генеральной Ассамблеей резолюции, в виде письменного акта ООН, имеют силу рекомендаций, направленные на конкретизацию новых норм международного права. Так, принятые Резолюции ООН 08.12.1988г. 43/157 и от 17.12.1991г. 46/137 по докладам Третьего комитета «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов», подчеркивают, важность проведения выборов, с обязательным соблюдением предоставления равных возможностей всем гражданам при реализации как пассивного так и активного избирательного права. Согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей,<sup>50</sup> трудящиеся-мигранты и члены их семей, имеющие постоянный статус пользуются правами человека как и другими правами, предусматривающие право создавать ассоциации и профсоюзы в государстве работы по найму, участвовать в общественной жизни государства своего пребывания, избирать

---

<sup>50</sup> Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей (заключена 18.12.1990) - Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. М.:БЕК,1996.

и быть избранным в этом государстве в соответствии с законодательством этого государства.

Подписанный 21 ноября 1990 года руководителями 22 государств Европы и США, на основании Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, основополагающий международный документ «Парижская Хартия для новой Европы»,<sup>51</sup> предусматривал установления нового миропорядка, достигающийся усилиями государств и народов в духе приверженности демократии. Основополагающими основами инициатив, с целью установления мирного правопорядка были признаны десять принципов, в числе которых, права человека, демократия и верховенство законы являются главенствующими, с учетом роли и значения Всеобщей Декларации прав человека. Обязательства в отношении прав человека, демократии и верховенства закона предусматривали соблюдение прав человека в целях созидания и укрепления свободы, справедливости и безопасности мира. В целях создания демократических государств, предусматривается признание право каждого участвовать в справедливых и свободных выборах, как и подотчетность выборного лица избирателям. Наряду с существующими международными актами по защите прав и свобод человека, данные институты способствовали развитию международных фондов, деятельность которых предусматривала объединение европейских стран и развитие политического, культурного, научного сотрудничества. Принятые решения на межгосударственных конференциях, совещаниях, конгрессах, не всегда имели характер договоров, для признания их в качестве источников международного права, но деятельность этих организаций способствовала претворению в жизнь принципов мирного сосуществования европейских народов.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Парижская хартия для новой Европы (Принята в г. Париже 21.11.1990)- Действующее международное право.Т.1. М: Московский независимый институт международного права,1996. С.42-54.

<sup>52</sup>Garay M. R. UNASUR - Un nuevo modelo de cooperación e integración:[сайт].URL: <http://www.mercojuris.com/category/doctrina/?id=8110>.



После вступления России в 1996 г. в Совет Европы, были ратифицированы международные документы в области прав и свобод человека. Защита прав и свобод человека и гражданина нашла отражение в правотворческой деятельности и других институтах международного права, Европейского суда по правам человека, Совета Европы, Организации Американских государств, Африканского Союза, Содружества Независимых Государств. Принятая и ратифицированная в 1998 г. Европейская хартия местного самоуправления»,<sup>53</sup> предусматривает в соответствии с демократическими принципами, права участия граждан в управлении государственными делами, через органы местного самоуправления. Органы по местному самоуправлению в соответствии с законодательством вправе иметь подотчетные им органы, которые могут проводить различные по форме прямого участия граждан собрания, референдумы.

Региональные международные договоры Совета Европы, принятые после объединения некоторых государств в европейское международное образование, учитывали обстоятельства этих изменений и в связи с этим, предусмотрели расширение политических прав иностранных граждан с целью вовлечения их жизнь местного сообщества. Это нашло отражение в Конвенции об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне.<sup>54</sup> Для этого необходимыми условиями были факт постоянного проживания на территории в течение пяти лет предшествующих выборам. В период чрезвычайного положения или войны, политические права в соответствии Конвенцией могут ограничиваться, только в той степени, какой это предусмотрено чрезвычайностью обстоятельств. В отличие от российского законодательства, здесь применяется термин «иностранцы-резиденты». В

---

<sup>53</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в г. Страсбурге 15.10.1985.) – Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»). Хартия вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998г. СЗ РФ.1998. №15.Ст.1695

<sup>54</sup> Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне (ETS №144) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 05.02.1992г.) Россия не участвует. Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

рамках проведения контроля (мониторинга) за соблюдением обязательств государствами-участниками Совета Европы, при проведении демократических выборов, международной организацией предлагались рекомендации о создании условий, при которых лица, не являющиеся гражданами государства, могли иметь право голосовать на выборах регионального или местного уровней, при условии, что это предусмотрено соответствующим международным соглашением на условиях постоянного проживания, предусматривающий конкретный срок.<sup>55</sup>

Международные документы регионального уровня, разработанные Содружеством Независимых Государств (СНГ) такие как «Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества»,<sup>56</sup> принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994г., предусматривают проведение населением выборов представительного органа самоуправления. Другим документом, устанавливаются стандарты при проведении выборов таким как, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ.<sup>57</sup> Конвенция запрещает прямое или косвенное участие иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, так и международных общественных движений, международных организаций при проведении выборов в органы государственной власти и органов местного самоуправления, иных органов народного представительства, выборных должностных лиц. Наряду с данными источниками, двухсторонние

---

<sup>55</sup>См.: п.5.3 и п.5.5 Отчета ОБСЕ/ БДИПЧ «О существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ» // Бюро по демократическим институтам и правам человека.Варшава.2003. Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 11.02.2018).

<sup>56</sup> Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества (Принята 29.10.1994) - Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6 С.85-89.

<sup>57</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (Закл. в г. Кишиневе 07.10.2002г.) // СЗ РФ 28.11.2005 №48. Ст. 4971 (Документ вступил в силу в т.ч. и для России 11.11.2003г.) Ратифицирован Федеральным законом от 02.07.2003. №89-ФЗ.

международные договоры РФ с государствами - участниками СНГ, устанавливают статус иностранных граждан с предоставлением определенных прав и свобод, а также запреты на определенные права иностранного гражданина, в государстве проживания.

В целом можно сказать, что в основе правовых норм и стандартов международного права, заложены принципы, закрепляющие и развивающие права человека его основных свобод в демократическом обществе. Данные принципы построены на основе обязательств государств издавать законы о предоставлении прав и свобод, адресованы человеку, без дискриминации, без посягательств на ущемление этих прав, предусматривающие ответственность за неисполнение данных обязательств. Вместе с тем, стандарты проведения демократических выборов региональными международными органами европейских учреждений отличаются от стандартов, принятых странами СНГ. В данном случае, можно говорить о применении «мягкого права» и «жесткого права». В связи с этим можно предполагать, что Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, как юридически обязывающая не допускать иностранных граждан к участию в выборах является примером «жесткого права». Документы европейского сообщества, предусматривают участие иностранных граждан в публичной жизни на местном уровне, и является правилами «мягкого права». Данное сравнение показывает, чтобы применять нормы юридически обязывающих документов необходимо, чтобы внутригосударственное законодательство было адаптированным к новшествам, проистекающим из норм международного права. Для достижения этого, необходимо появление новых государственных институтов законодательства и правовой культуры в государстве, которые обеспечат внедрение новых норм, которых еще нет в правовой базе. Необходимо развивать сотрудничество с другими государствами с целью приобретения положительного опыта, исходя из своего исторического опыта,

социально-экономических условий и культурно-исторического наследия.<sup>58</sup> Для избежания применения двойных стандартов, с учетом постоянно меняющегося мира, необходимо стремиться к реализации верховенства права, обеспечивая тем самым обязательность соблюдения закона всеми лицами, а правоприменительная практика органов государственной власти не должна иметь расхождение и противоречие с законом. Этот процесс требует готовности, как граждан, так и государства в целом.

---

<sup>58</sup> S.Bartole. Comparative constitutional law- an indispensable tool for the creation of transnational law: [сайт]. *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, iss. 4, pp. 601—610. (дата обращения 11.02.2018)

## ***2.2. Характеристика политических прав иностранных граждан и оснований их ограничений законодательству Российской Федерации***

Права человека как общепризнанный термин, под которым понимается комплекс политических, экономических, социальных, культурных, гражданских и др. прав и свобод, характеризуют правовой статус личности в государстве и общественных отношениях. Основные права и свободы и обязанности человека и гражданина, которые отражены в конституционных принципах, согласно ч.1 ст.55 Конституции РФ, не предусматривают того, что нормы, закрепляющие права и свободы в других правовых актах признаваемых государством, также признаются основными правами и должны соблюдаться и исполняться. В связи с этим, необходимо определить смысл заключенный в данных понятиях. По мнению Л.В. Воеводина, «право, свобода-это возможность определенного поведения личности в соответствии с положениями права, свободы в обществе и их отражении в конституции». Под «обязанностью» понимают необходимость определенного поведения человека и гражданина.<sup>59</sup>

Обеспечение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства на основании ч.3 ст.62 Конституции РФ и ФЗ-115 (ст.4) предусматривает в отношении указанных граждан предоставление режима, получивший название «национальный режим». Конституционный принцип «национальный режим» также закреплен в отраслевом законодательстве, гарантирующий права и свободы так и установление ограничений, в соответствии с нормами международного права, на основе закона. Из этого следует, что установленные законодателем ограничения, представляют собой меры по обеспечению безопасности личности, общества, государства от существующих угроз во всех сферах жизнедеятельности РФ только в той степени, которые необходимы для взаимоотношений человека и государства.

---

<sup>59</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России-М.: Изд. Группа Инфа - норма, 1997. С.213.

В правовой науке применяются различные классификации для определения категорий граждан по наделению их правами и свободами. «Классифицировать права человека, необходимо для разграничения и упорядочения отдельных групп, в которые могут быть объединены связанные между собой права и свободы, что упрощает оперирование категорией «права и свободы», а также облегчает ориентирование в многообразии прав человека».<sup>60</sup>

Для проведения анализа о предусмотренных политических правах, которыми наделяются граждане РФ, с целью выявления возможности предоставления данных прав иностранным гражданам и лицам без гражданства необходимо использовать классификацию, которую законодатель применяет при учете данных граждан по прибытии в Российскую Федерацию. Законодатель подразделяет иностранных граждан прибывших в РФ на законном основании, по сроку пребывания как временно пребывающих, на основании визы; временно проживающих, на основании разрешения для трудовой деятельности; постоянно проживающих на основании разрешения на постоянное проживание полученного иностранным гражданином, прожившим на условиях разрешения на временное проживание в РФ не менее одного года. В соответствии с данной классификацией, личные права гарантируемые Конституцией РФ человеку и гражданину реализуются всеми категориями иностранных граждан. К таким правам относятся нормы Конституции в ст.20 - 23, 25, 26, 29, 30, 37, 38, 39, 41, 42, 43 и др. Гарантии государства распространяются на свободу вероисповедания, вместе с тем запрещено учреждение религиозных организаций, тем иностранным гражданам и лицам без гражданства, в отношении которых в законодательном порядке принято решение о

---

<sup>60</sup> Бляхман Б. Я. Международные правовые институты как основа юридической защиты прав человека //Вестник Омского университета. Серия «Право».2008.№2(15).С.28-37:[сайт].URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodnye-pravovye-instituty-kak-osnova-yuridicheskoy-zaschity-prav-cheloveka> (дата обращения 11.02.2018)

нежелательности их пребывания (проживания) в РФ.<sup>61</sup> Конституционное право на объединение предусматривает как создание, так и вступление в не политические, а гражданские объединения, профессиональные союзы которое реализуется иностранными гражданами всех категорий классификации.

Предусмотренные ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, основаны на конституционных принципах и положениях отраслевых законодательств. В Конституции Российской Федерации в ст.32 содержатся основные положения политической прав граждан РФ. Согласно ч.3 ст.55 и Конституции РФ, ограничение отдельных прав и свобод признается возможным. Вместе с тем, Всеобщая декларация прав человека, в ст.2 сформировано положение, не предусматривающее изъятия политического права на основе политического, правового или международного статуса страны или территории к которой человек принадлежит.<sup>62</sup> Принцип распространяет свое действие на личность и рассматривается в виде идеала современного права, и указывает на абстрактность данного принципа. С позиции другого международного документа о защите прав и свобод человека, ограничение «на политическую деятельность иностранцев», является правом государства, которое возможно осуществлять в интересах национальной безопасности и общественного порядка (ст.16). Введение данных ограничений не предусматривают установления дискриминации по различным признакам.<sup>63</sup> Согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ, ограничение отдельных прав и свобод признается возможным. Если же, законодательно ограничиваются права и свободы, не

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 26.09.1997г. №125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. №39.Ст.4465.

<sup>62</sup> Ст.2 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Рос. газета – 1998 - 10 декабря.

<sup>63</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950г.) с изм. от 13.05.2004) вместе с «Протоколом [1]» (Подписан в г.Париже 20.03.1952), «Протоколом №4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и в первый Протокол к ней» (Подписан в г.Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом №7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984))-Бюллетень международных договоров. 2001. №3.

разъясняя пределы ограничений, субъектов, на которых направлены эти ограничения и не в той мере в какой это необходимо то, по мнению Лебедева В.А, имеет место умаление прав и свобод человека.<sup>64</sup> Европейский Суд по правам человека мотивируя свои решения в отношении дел по соблюдению ограничений прав и свобод человека и гражданина, придерживается позиции чрезвычайной необходимостью демократического общества в применении ограничений, на основе четко выработанных аргументов органами власти.<sup>65</sup> Механизм обеспечения безопасности, по мнению Куковского А. А. следует рассматривать как в узком, так и широком смысле. В узком смысле, данный механизм представляется как составная часть государственного механизма, выраженного системой органов государственных организаций и других органов, специально создаваемых для обеспечения безопасности. В широком смысле представляет собой систему средств, устанавливающую пределы ограничений, с помощью которых происходит осуществление функций обеспечения безопасности в виде нормативно-правовой базы основ формирования и функционирования органов.<sup>66</sup> Ограничение прав и свобод в отношении иностранных граждан применяется в соответствии с федеральными законами «О безопасности»,<sup>67</sup> «Об обороне»,<sup>68</sup> «Об основах здоровья граждан в Российской Федерации», в которых установлены предупредительные меры в целях: защиты конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности страны, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Но вместе с тем, следует отметить, что данные правовые акты не раскрывают основания для применения

---

<sup>64</sup> Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина.// LEX RUSSICA, январь 2017. № 1 (122). С.130-137

<sup>65</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 27.04.1995. «Пьермон против Франции.»[сайт]. URL: <https://roseurosud.org/t/st-16> (дата обращения 11.02.2018)

<sup>66</sup> Куковский А.А. Механизм обеспечения национальной безопасности //Вестник ЮУрГУ. Серия Право.- 2010.№38.: [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mehanizm-obespecheniya-natsionalnoy-bezopasnosti> (Дата обращения 11.02.2018)

<sup>67</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О безопасности". Российская газета- N 295- 29.12.2010.

<sup>68</sup> Федеральный закон «Об обороне» от 31.05.1996. №61-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ.1996. №23. Ст.2750



ограничительных мер, что в свою очередь порождает трудности при применении нормативных актов и возможность злоупотреблении со стороны правоприменителя.

Установление ограничений на основе принятых федеральных законов, как показал анализ, имеет пробелы и несовершенство. Согласно Конституции, ст.31, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания и т. п., разрешено только собственным гражданам. Законодатель, конкретизируя конституционный принцип, в Федеральном законе от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>69</sup>(далее №ФЗ-54), не устанавливает прямое ограничение для иностранных граждан. Но на этом основании, ученые наблюдают неопределенность данного положения<sup>70</sup>. Применяя нормы только в отношении собственных граждан, законодатель руководствуется интересами безопасности государства, используя запрет для иностранных граждан. Если рассматривать ограничение с позиции Международного суда по правам человека, нет законодательного разъяснения выработанных аргументов органами власти. Право на мирное собрание предусматривает обсуждение вопросов не всегда политического характера. На это указывают положения международного права, как в Международном пакте о гражданских и политических правах: «Признается право на мирные собрания». Далее в пакте подчеркивается, что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в связи с законом и которые необходимы в демократическом обществе. То есть понимается как признание личных, а не политических прав иностранных граждан. В ст. 2, ФЗ-54 под

---

<sup>69</sup> Таева Н. Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия. Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 11.02.2018).

<sup>70</sup> По мнению С. А. Авакьяна, несмотря на то, что ст.31 Конституции РФ закрепляет данное право за гражданами РФ, данное право принадлежит и иностранным гражданам. Т.к. иностранные граждане, будучи студентами вузов, создают землячества, могут проводить собрания не только в помещении, но и под мирным небом. По мнению К. Экштайна, «свободой собраний пользуются физические и юридические лица...как и свобода мнений и другие права свободного общения, свободу собраний следует понимать в качестве права человека, которое принадлежит и иностранцам».

«публичным мероприятием», понимается «открытая, мирная форма собрания, осуществляемая по инициативе, как граждан РФ, так и политических партий, общественных объединений». Согласно другому конституционному принципу (ст.30), право на объединение<sup>71</sup> распространяется не только на российских граждан, но и на иностранных граждан, т.к. применяется термин «каждый». Следовательно, надо полагать, что конституционное право на публичное мероприятие, предусматривает реализацию иностранными гражданами право на объединение. По нашему мнению, законодатель создал двойственную норму, которая не позволяет распространить право на мирное собрание на иностранных граждан, в качестве участников общественных объединений или членов религиозных объединений. Вместе с тем, иностранные граждане, при реализации права на местное самоуправления имеют право участия в территориальном общественном самоуправлении, по месту жительства, которое осуществляется населением посредством проведения собраний, конференций граждан.<sup>72</sup> Исходя из своей практики, Конституционный Суд, учитывая, что законодателем устанавливаются чрезмерные ограничения, считает необходимым соблюдать соразмерность при установлении ограничений.<sup>73</sup> Таким образом, можно сделать вывод, что право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, согласно классификации не принадлежит ни одной группе иностранных граждан.

Изъятие из политических прав иностранных граждан, на основании ч.1, ч.4, ч.5 ст.32 Конституции, предусмотрено в соответствии с положениями

---

<sup>71</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) "Об общественных объединениях." СЗ РФ. 22.05.1995. N 21. Ст. 1930.

<sup>72</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 08.04.2018) «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Российская газета. №202. 08.10.2003.

<sup>73</sup> Постановление Конституционного Суда от 30.10. 2003г. 315-П « По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бутмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. №44. Ст.4358.

Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором данное политическое право предусматривается на основании применения термина «каждый гражданин». В соответствии с этим, право граждан РФ заключается в участии в ведении государственных дел и в осуществлении местного самоуправления, непосредственно так и через своих представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, допускаться на равных правах к государственной службе. На основании Федерального закона «О государственной службе»,<sup>74</sup> государственная служба это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации. Система государственной службы включает: государственную гражданскую службу, которая подразделяется на федеральную государственную службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ; военную службу, государственную иную службу которые являются видами государственной федеральной службы. Ограничения, связанные с поступлением иностранных граждан и лиц без гражданства на государственную службу в соответствии с п.4 Конституции РФ развиваются в ст.14 ФЗ -№115 (ред. от 31.12.2017.) где указано, что отношение иностранных граждан к государственной службе определяется Федеральным законом. Также в данном законе указан запрет права иностранного гражданина находиться на муниципальной службе. Вместе с тем, Федеральным законом №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>75</sup> регулируются отношения связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации и иностранных граждан-участников международных договоров РФ, в соответствии с которым, иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. Законом установлены должности муниципальной службы, которыми являются должности в органе местного самоуправления, аппарате

---

<sup>74</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации". СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

<sup>75</sup> Федеральный закон от 02.03.2007г. №25-ФЗ (ред. от 18.04. 2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации». СЗ РФ.2007. №10. Ст.1152.

избирательной комиссии муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования. Получается, что законодательно существуют два нормативно-правовых акта, которые находятся в противоречии друг к другу. Такая диспозиция не является единственной, особенность другой будет рассмотрена при анализе другой нормы права. Конституционные принципы также содержат прямое изъятие отдельных обязанностей. Так, согласно ст.59 Конституции Российской Федерации: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». Данное ограничение по нашему мнению является важным, так как конституционный долг и воинская обязанность – это особая морально-нравственная норма, которая позволяет наделять правом защиты государственной, территориальной целостности, суверенитета демократического государства в целях недопущения военной агрессии, исключительно граждан, пребывающим в духовной, моральной и правовой связи со своим государством. По данным основаниям, законодатель разумно освобождает иностранных граждан и лиц без гражданства от воинской обязанности. В историческом прошлом как царского, так и советского периода государства, широко применялась практика службы иностранных граждан на добровольных началах, особенно в период Гражданской войны 1918-1922г.г. Но, как отмечается в историографии, данная необходимость применялась исключительно в целях становления военной основы государства. Вместе с тем, иностранные граждане наделены правом поступления на военную службу, на основе контракта с Вооруженными Силами, что является с одной стороны, доступом к федеральной государственной службе с ограничением, для всех категорий на законном основании находящихся иностранных граждан в Российской Федерации, а с другой стороны, расширением их правового статуса. Данное право реализуется гражданами, в возрасте от 18 до 30 лет, владеющих русским

языком, соответствующие требованиям по образованию и др. условиям, путем заключения контракта в письменной форме.<sup>76</sup>

Для реализации другого политического права, как участие иностранных граждан в осуществлении правосудия, по нашему мнению, участие иностранных граждан в судебном правосудии РФ, в настоящее время не может являться возможным. Главная причина в том, что правосудие осуществляется на основе Конституции РФ и федерального законодательства. Данными полномочиями наделяются судьи,<sup>77</sup> присяжные заседатели,<sup>78</sup> арбитражные заседатели,<sup>79</sup> из числа граждан РФ. Правомочные действия указанных должностных лиц предусматривают осуществление функций по защите интересов граждан и юридических лиц в соответствии с российской правовой системой. В связи с чем, иностранным гражданам, не имеющим представление о российском правосудии и отсутствия соответствующих компетенций в области российского права правомерно изъятие данного права.

На основании проведенного анализа, следует отметить, что стремление России к построению правового государства на принципах уважения прав человека выражается в практическом осуществлении на законодательном уровне, формирование норм о соблюдении и уважении прав человека и гражданина. Однако, существующие проблемы в обеспечении политическими правами иностранных граждан, имеют причины вызванные отсутствием условий для адаптации именно этих норм, отсутствием готовности политической и юридической среды для осуществления данных преобразований.

---

<sup>76</sup>Федеральный закон от 28.03.1998г. №53-ФЗ (ред. от 07.03.2018, с изм. от 07.04.2018) «О воинской обязанности и воинской службе»// СЗ РФ. 30. 03. 1998. №13.Ст.1475.

<sup>77</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996г. №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2004) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ.1997. №1. Ст. 1.

<sup>78</sup> Федеральный закон от 20.08.2004г. №113-ФЗ (ред. от 01.07. 2010) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»// Российская газета. №182. 25.08. 2004.

<sup>79</sup> Федеральный закон от 30.05.2001г. №70-ФЗ (ред. от 19.12.2016.) «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 2288.

## ГЛАВА III Отношение иностранных граждан к избирательному праву Российской Федерации

### *3.1 Понятие избирательное право*

Всеобщим направлением развития мирового сообщества последних десятилетий стал рост влияния международного права на демократические государства, в которых регулярно проводятся выборы. По оценкам БДИПЧ ОБСЕ<sup>80</sup>, в период с 1995-2017 г.г. в 56 из 57 государств – участников ОБСЕ проходили общенациональные выборы.<sup>81</sup> Феномен демократического, правового государства заключается в обязательности проведения выборов в соответствии с общепризнанным международным критерием прав и свобод человека. Демократические выборы при смене политической власти, предусматривают стабильность юридических норм регулирующих избирательный процесс, с соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, субъектов избирательных правовых отношений.

Правовые основы организации выборов и референдумов включают в себя отечественные избирательные нормативно-правовые акты и международные избирательные стандарты. Международные избирательные стандарты это признанные на международном уровне важнейшие принципы избирательных прав и свобод, гарантий их осуществления и международной защиты. Развитию международно-правовых норм в области избирательного права способствовала деятельность ООН направленная на разработку универсальных международных стандартов по правам человека на основе Всеобщей Декларации прав человека. Наравне с правами и свободами человека и гражданина, были предусмотрены и закреплены нормы

---

<sup>80</sup> БДИПЧ ОБСЕ- Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе учреждено Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1990г. для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках. В ОБСЕ входят 57 государств-участников которые охватывают Северную Америку, Европу и Азию. РФ входит в состав государств – участников с 1973г.

<sup>81</sup> Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями. М.: РОИПП-2017. С. 65.

избирательного процесса, предусматривающие на основе народного суверенитета проведение выборов органов власти, с применением принципов всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. Всеобщая декларация прав человека заложила основу для принятия формирующихся на основе императивного принципа признания прав и свобод человека, международных принципов, устанавливающие международно-правовое регулирование общественных отношений, при организации и проведении выборов.

В Российской Федерации, избирательное право приобрело совершенно новые формы в результате своего реформирования, после принятия Конституции РФ. Однако, как отмечают ученые: «отсутствие в Конституции России главы об избирательной системе, игнорирование принципов избирательного права не способствовало определению четких ориентиров избирательной реформы».<sup>82</sup> Тогда как предыдущие отечественные конституции закрепляли избирательные правоотношения в отдельной главе и рассматривались как: «принадлежность избирательных отношений к сфере конституционных правоотношений». Существенным аргументом в пользу признания избирательного права подотраслью конституционного права, является то, что принципы избирательного права: всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свобода выборов и добровольность участия в них избирателей отражают основополагающие принципы конституционного права: принципы равноправия, свободы, справедливости.<sup>83</sup>

Понятие «избирательное право» в литературе широко используют с понятием «избирательная система». Вместе с тем, эти два понятия нужно различать. В правовой науке, ученые придерживаются различных взглядов на данные понятия. Так, М. В. Баглай, понятие «избирательная система»

---

<sup>82</sup> Белоновский В.Н. Избирательное право: общая часть учебно-методический комплекс.- М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008.С.31.

<sup>83</sup> Худoley Д.М. Структура избирательного права// Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 2(16). 2012. С.71.

рассматривает как совокупность юридических норм, регламентирующих механизм предоставления избирательного права. По мнению других ученых, эти два понятия являются тождественными и определяли как принципы избирательного права. По мнению Б.А. Страшун, под «избирательной системой» понимаются общественные отношения, как урегулированные так и не урегулированные нормами избирательного права. Исследуя содержание термина «избирательное право», В.Н. Белоновский, полагает, что особенностью избирательного права является то, что: «при определении понятия «избирательная система» мы должны выделить ее структурные элементы избирательную организацию (государственные органы власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, политические организации и общественные объединения) и избирательные отношения». В отношении понятия «избирательное право» ученый полагает, что нужно понимать сочетание юридических норм, определяющие порядок участия избирателей в выборах.<sup>84</sup> Таким образом, можно констатировать, что избирательное право, являясь подотраслью конституционного права, регулирующее правовые отношения, характеризующие регламент подготовке и проведению выборов всех уровней в соответствии с законодательством Российской Федерации и правовые отношения, регулирующие индивидуальные права граждан избирать и быть избранным, принимать участие в выборных процедурах.

---

<sup>84</sup> Белоновский В.Н. Избирательное право... С.38.



### ***3.2. Нормативно-правовые основы избирательного права Российской Федерации***

Нормативное регулирование избирательных прав граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства включает, как мы уже отметили ранее, международно-правовые акты и избирательные стандарты, а также внутригосударственные избирательные нормативно-правовые акты. Также мы установили, что на основе норм и принципов международного права по правам человека формируется внутригосударственное право. В науке, под основным источником избирательного права понимается нормативно-правовой акт, изданный правомочным государственным органом и содержащий правовые нормы, предписания, рассчитанные на длительное время, а также предписание об изменении или прекращении (отмене) действия этих норм.<sup>85</sup>

К внутригосударственным источникам избирательного права относятся: Конституция РФ, конституции субъектов, краев, областей, автономных областей Российской Федерации, городов федерального значения, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, регулирующие порядок проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления и референдумах.<sup>86</sup> К источникам избирательного права следует отнести двухсторонние международные договоры Российской Федерации о правовом статусе иностранных граждан. К другим видами источников следует отнести подзаконные акты, издаваемые Правительством РФ, постановления Государственной Думы РФ, нормативно-правовые акты ЦИК РФ, содержащие положения инструкции, рекомендации по организации и проведению выборов и референдумов.

---

<sup>85</sup> Белоновский В.Н. О юридической природе избирательного права // М.: Юриспруденция, 2005. С.12.

<sup>86</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.- Законодательство о выборах и референдумах: [сайт].URL: <http://old.cikrf.ru/law/constitution.html> (дата обращения 11.02.2018)

В соответствии с ч.2 ст.32 Конституции РФ, законодательным органом принят ряд федеральных законов, где закреплено право граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, как и другие правовые основы проведения выборов, стали формироваться после принятия Основного закона России.

Принятие в 1994 г. №56-Ф<sup>87</sup> определило его как рамочный закон, в основе которого были положены правовые нормы, регулирующие выборы всех уровней публичной власти: государственной власти и органов местного самоуправления. Условия, порядок и процедуры проведения выборов Президента РФ, предусматривал принятый в 1995г. №76-ФЗ от 17.05.1995г., где на основе всеобщего равного и прямого избирательного права гарантировалось активное избирательное право граждан РФ избирать Президента РФ. Гарантии избирательных прав граждан РФ, предусматривают участие граждан, достигших возраста 18 лет на выборах депутатов Государственной Думы, как и определение регламента проведения выборов в Государственную Думу, было зафиксировано в Федеральном законе от 21.06.1995г. №90-ФЗ.<sup>88</sup>

Референдум, наряду с выборами, является высшей непосредственной формой осуществления власти народа. Законодательное определение референдума и порядок проведения референдума регулируется ФКЗ от 10 октября 1995 г. №2- ФКЗ,<sup>89</sup> и принятым в 1997г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

---

<sup>87</sup> Федеральный закон от 06.12.1994г. №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации.- СЗ РФ. 1994.№33. Ст. 3406.(Утратил силу)

<sup>88</sup> Федеральный закон от 21.06.1995г. №90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ 1995. №26. Ст. 2398.

<sup>89</sup> Федеральный конституционный закон от 10.10.1995г. №2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»// СЗРФ 1995. №42. Ст. 3921.

Российской Федерации».<sup>90</sup> Местный референдум проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди граждан РФ, по месту жительства в границах муниципального образования.

В отношении иностранных граждан, на конституционном уровне право участия в голосовании на выборах в органы государственной власти и референдуме Российской Федерации, изъято. Позицию законодателя в юридической науке поддерживают некоторые исследователи, полагая, что иностранные граждане, в случае наделения политическими правами в государстве проживания, по своим политическим убеждениям не всегда могли бы адекватно воспринимать развитие государства и общества, тем самым могли бы вызвать социальную напряженность в обществе.<sup>91</sup>

Ранее упомянутый первый рамочный Федеральный закон от 06.12.1994г. №56-ФЗ определил регулирование конституционных норм о правах человека и гражданина на федеральном уровне. Принятие закона имеющего прямое действие и применение в РФ, предусмотрено положением Конституции, в соответствии с ст.71, с целью установления единых юридических норм в сфере проведения выборов, как на федеральном, так и региональном и местном уровне. Как утвердилось в науке, то, что нормы закона являются рамочными и применяются в сочетании с другими федеральными законами и законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и на их основе становятся действующими.<sup>92</sup> Рассмотрим взаимосвязь данных норм в отношении избирательных прав иностранных граждан и лиц без гражданства. На основании ст.2 избирательные права как и активное избирательное право и пассивное избирательное, является конституционным правом граждан РФ. Под этим

---

<sup>90</sup> Федеральный закон от 19.09.1997г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участи в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ 1997. №38. Ст. 4339.(Утратил силу)

<sup>91</sup>Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Общественные науки. Право. 2015. №1.С.73.

<sup>92</sup> Худoley Д.М. Структура избирательного права....С.74.

понимаем, право именно граждан РФ избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. К избирательным правам граждан РФ, относится том числе участие в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях. Отсутствие конституционной нормы, предусматривающей участие иностранных граждан в выборах наравне с российскими гражданами, но вместе с тем предусмотренный национальный правовой режим предусматривал принятие федерального закона в соответствии с международным договором РФ предоставление избирательного права иностранным гражданам на выборах в органы местного самоуправления. Но его отсутствие по нашему мнению, было вызвано такими причинами: отсутствие нормативно-правового акта, который бы регулировал на федеральном уровне порядок проведения муниципальных выборов в соответствии с определением территорий и границ муниципальных образований. Другой причиной являлось отсутствие Федерального закона РФ, регулирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации. Действующий в тот период Закон СССР от 24.06.1981г. 35152-Х<sup>93</sup> не предусматривал предоставления избирательных прав этой категории лиц. В соответствии со ст.12 Конституции, местное самоуправление, является формой непосредственной демократии и составляет одну из основ конституционного строя РФ, в пределах своих полномочий самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти.<sup>94</sup> Согласно ст.72 Конституции РФ, установление общих принципов

---

<sup>93</sup> Закон СССР от 24.06.1981. №5152-Х (редакция от 15.08.1996, с изм. от 17.02.1998) «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Ведомости ВС СССР.1981.№26. Ст.836.(утратил силу)

<sup>94</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 №92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1,2,3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах

организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Закрепление принципа местного самоуправления в законодательстве предусмотрено требованием Европейской хартии местного самоуправления. Принципы Европейской хартии местного самоуправления закреплены в Конституции РФ. Принятый Федеральный закон от 28.08.1995г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,<sup>95</sup> в ст.3, зафиксировал в качестве субъектов права на местное самоуправление, граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территориях городского, сельского поселения, муниципальных районов, городских округов. Данный закон в ч. 2 ст.3 создал различие в характере регулируемых правоотношений в отличие от конституционной нормы, наделяя правом осуществления местного самоуправления не население, а именно граждан РФ. Гражданам РФ предоставлялись равные права на осуществление местного самоуправления, как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Также законом установлено правило, что в не зависимости от численности, население поселений не может быть лишено право на местное самоуправление. На основании ч.3 ст.3, права граждан на местное самоуправление могут быть ограничены в соответствии с ч.3 ст.55 Конституции РФ только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, только на основании федерального закона. Вместе с тем во всех

---

организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вестник Конституционного Суда.2002. №6

<sup>95</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации. СЗ. РФ. 28.08.1995.№35. Ст.3506. (Утратил силу).

положениях закона применяются термины «граждане», «население». В данном случае право граждан на осуществление местного самоуправления, с позиции правовой науки рассматривается как личное субъективное право, выступающее в виде одной из правовой формы общественных отношений между органами местного самоуправления и гражданином в осуществлении управления делами на местном уровне, заложенное в ст.32 Конституции РФ. Соответственно, как отмечает Нудненко Л.А., право на местное самоуправление является конституционным, политическим, так как закрепляет изменение границ территорий для осуществления местного самоуправления, с учетом мнения населения. Таким образом, право гражданина на местное самоуправление является составной частью конституционного и правового статуса гражданина.<sup>96</sup> Далее, был принят Федеральный закон от 26.11.1996г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления».<sup>97</sup> Данный закон предусматривал порядок применения правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, в случаях нарушения указанных норм, так как к данному моменту не во всех субъектах РФ были приняты законы регулирующие выборы в органы местного самоуправления или истекли сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Законом были определены территории местного самоуправления в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов РФ в соответствии с принятым законом.

---

<sup>96</sup> Нудненко Л.А. Понятие субъекта непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 11.02.2018).

<sup>97</sup> Федеральный закон от 26.11.1996г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (Вместе с Временным положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления)». СЗ РФ.02.12.1996. №49. Ст. 5497.

Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ стал вторым рамочным законом, предусматривающим гарантии избирательных прав граждан. Данный закон, в соответствии с ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации», впервые закрепил гарантии реализации гражданами РФ другого конституционного права, как участие в референдуме РФ, субъектов РФ, местном референдуме. При этом, закон в ст.18 «Составление списков избирателей, участников референдума» устанавливает правила проведения выборов и референдума. Данная норма предусматривает ознакомление избирателей данных о себе, а также в целях проведения голосования избирательными комиссиями, на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Пункт 4 расширяет списки избирателей и участников референдума на выборах в органы местного самоуправления, местного референдума, за счет иностранных граждан, достигших 18 лет на основании международных договоров Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов РФ. Изъятие избирательных прав предусмотрено в отношении граждан, признанных судом недееспособными или содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, референдум. В последующем, в целях стандартизации избирательного процесса были разработаны дополнительные юридические гарантии, на основании Федерального закона от 30.03.1999г. №55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».<sup>98</sup> Эти дополнения предусматривали расширение прав иностранных граждан и лиц без гражданства, которые внесены в ст.3, п.8: а) «Иностранные граждане, за исключением случая, указанного в п.8 ст.4

---

<sup>98</sup> Федеральный закон от 30.03.1999г. №55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 05.04.1999.№14.Ст.1653 (Утратил силу)

настоящего Федерального закона, лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов», б) Статью 4 дополнить пунктом 8 следующего содержания:” 8. В соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующим им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации”. Эти изменения не предусматривали представление иностранным гражданам, таких категорий как временно пребывающие и временно проживающие на территории РФ, активного и пассивного избирательного права выборах в органы местного самоуправления.

Исходя из представленных новелл, следует понимать, что предпосылками для закрепления участия иностранных граждан в выборах на местном уровне послужили такие события как вступление в 1996 году Российской Федерации в Совет Европы, ратификация Конвенции о защите прав и основных свобод 1950г.(1998г.), подписание Устава Союза Беларуси и России в 1997г.<sup>99</sup> Согласно Уставу, гражданин Союза, постоянно проживающий в другом государстве-участнике Союза, имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления на территории этого государства. В связи с чем, стоит отметить, что данный акт, явился первым международным договором, в котором были предусмотрено избирательное право граждан, проживающих на территориях двух государств.

Другим документом стало принятие в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в апреле 1999г. Руководство

---

<sup>99</sup> Федеральный закон от 10.06.1997г. №89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Беларуси и России»- Собрание законодательства РФ.1997.№24.Ст.2732. (В связи с вступлением в силу Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12. 1999г., Устав утратил силу)



БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Данный документ не имеет юридической силы, но его значение имеет политическую направленность и предусматривает государства-участников ОБСЕ учитывать рекомендации данного международного органа, указывающие на то, что «не обоснованными ограничениями являются основанные на признаках расы, пола, этнической принадлежности, религиозных верований, прежних политических убеждений. Обоснованные ограничения могут включать такие факторы, как место проживания, гражданство...в соответствии с этими факторами в некоторых странах люди могут быть отстранены от осуществления избирательного прав без нарушения всеобщих принципов прав человека. Тем не менее, что касается гражданства, то тем лицам, которые проживают в стране в течение длительного времени и являются *de facto* гражданами, должен быть предоставлен равный шанс зарегистрироваться для участия в выборах».<sup>100</sup> Таким образом, развитие избирательного законодательства было вызвано существенными изменениями, происходившими как на международном уровне и внутригосударственном уровне.

---

<sup>100</sup> Международные избирательные стандарты. Сборник документов под ред. А.А. Вешнякова. М.:2004.С.873.

### ***3.3. Проблемы реализации избирательных прав иностранных граждан в выборах местного самоуправления***

Вместе с тем, закрепление федеральным законом нормы о праве иностранных граждан постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации не расширяло понятие «избиратель» а предусматривал изменения с целью закрепления в Ст.4 «Всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме», конституционного принципа о равенстве прав и свобод человека (ст.19). Анализ показывает, что нормы рамочного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» были расширены в соответствии с ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» и данный закон получил название «Об основных гарантиях избирательных прав и права участия в референдуме Российской Федерации». Результатом развития избирательного законодательства на данном этапе стало законодательное решение о включение иностранных граждан в списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления и участия в референдуме на местном уровне. Это стало возможным благодаря реформированию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, предоставление права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления предусматривало соблюдение таких правил: 1. постоянное проживание на территории РФ; 2. заключение международного договора с государством иностранного гражданина о предоставлении избирательного права; 3. принятие федеральных законов о правовом положении иностранных граждан в РФ и о ратификации двухстороннего международного договора, с государством о правовом положении иностранных граждан в государстве проживания, предусматривающим право избирать и быть избранным в

органы местного самоуправления. Данное законодательное решение вызвало дискуссию в науке. Анализируя данную проблему, автор Вискулова В.В.<sup>101</sup> придерживается позиции, отличной от нашей, считая, что толкование законодателя о необходимости принятия федерального закона, рассматривающего вопросы об отношении иностранных граждан к выборам на местном уровне, предполагает принятие федерального закона или закона субъекта РФ. Позиция автора основывается с учетом мнений других ученых, которые предполагали, что необходимо принятие избирательного закона, либо принятие федерального закона о статусе иностранных граждан «определенной гражданской принадлежности». Данная сложность заключалась в том, что на федеральном уровне отсутствовал закон, который бы регулировал правовой статус иностранных граждан, нормами которого было бы возможно зафиксировать избирательное право и право на участие в местном референдуме этой категории граждан. Следующий момент исследования в предоставлении избирательного права на данный момент, предусматривает рассмотрение наличия непосредственно международных договоров Российской Федерации.

Согласно ст.2 Венской конвенции о праве международных договоров: «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.<sup>102</sup> На основании подписанного Россией, Белоруссией и Украиной Соглашения о создании

---

<sup>101</sup> Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами//Конституционное и муниципальное право. 2005. №8-9.С.3

<sup>102</sup> Декларация о всеобщем участии в Венской конвенции о праве международных договоров. (Принята 23.05.1969г. Конференцией ООН по праву договоров). Международное право. Сборник документов. М.: Юридическая литература,2000. С.105.

СНГ,<sup>103</sup> в состав Содружества Независимых Государств вошли 9 республик бывшего СССР.<sup>104</sup> Впоследствии, РФ были заключены двухсторонние международные договоры о правовом статусе граждан России с:

1. Республикой Казахстан 20 января 1995 года,<sup>105</sup>
2. Туркменистаном 18 мая 1995 года,<sup>106</sup>
3. Республикой Грузия - 15 сентября 1995 года,<sup>107</sup>
4. Киргизской Республикой - 13 октября 1995 года,<sup>108</sup>
5. Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза Беларуси - 02 апреля 1997 года,<sup>109</sup>
6. Республикой Армения - 29 августа 1997 года.<sup>110</sup>

Таким образом, на момент принятия изменений во второй рамочный закон от 30.03.1999г., действовали международные договоры с Республикой Казахстан, Туркменистаном, Договор о Союзе Беларуси и России. Вышеназванные международные договоры включали нормы по:

<sup>103</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. N 2014-I г. Москва "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств». Российская газета. 19.12.1991.

<sup>104</sup> Грузия вступила в СНГ в 1993г., в 2009г. вышла из состава СНГ.

<sup>105</sup> 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 (Подписан в г. Москве 20.01.1995) Собрание законодательства РФ. 25 августа 1997 г. N 34. Ст. 3950. (Документ утратил силу 26 июля 2007.

<sup>106</sup> 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 (Подписан в г. Москве 18.05.1995)- Собрание законодательства РФ. 11 августа 1997 г. N 32. Ст. 3748.

<sup>107</sup> Договор не действует.

<sup>108</sup> 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 (Подписан в г. Бишкеке 13.10.1995)- Собрание законодательства РФ. 26 февраля 2001 г. N 9. Ст. 786.

<sup>109</sup> Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза Беларуси - 02 апреля 1997 года ратифицирован Федеральным законом от 10.06.1997г. №89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России // СЗ РФ 1997. №24. Ст.2732.

<sup>110</sup> 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» (Подписан в г. Москве 29 августа 1997г.). ратифицирован Федеральным законом от 15.07.2000 №100-ФЗ// Российская газета от 18.07.2000.

а) предоставлению гражданам одной Стороны, постоянно проживающим на территории другой Стороны, правовой статус, максимально близкий к правовому статусу граждан этой другой Стороны, в частности, в том, что касается гражданских, политических, социальных, экономических, трудовых, культурных и иных прав, наряду данными правами были предусмотрены изъятия политических прав запрещающие: избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в представительные органы власти Стороны проживания; участвовать во всенародном голосовании (общегосударственном референдуме), занимать должности на дипломатической службе, в органах безопасности и в органах внутренних дел Стороны проживания; занимать должности в центральных органах исполнительной власти, должность судьи, прокурора в Стороне проживания.

Вместе с тем, по договору между Российской Федерацией и Республикой Казахстан было предусмотрено, что граждане, постоянно проживающие в России, могут занимать должности руководителей, районных, городских, сельских, поселковых администраций, входящих в систему местных органов исполнительной власти. Договор о Союзе Беларуси и России предоставлял белорусскому гражданину, постоянно проживающему в РФ наряду с другими правами и обязанностями, право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Соответственно, право избирать быть избранными в органы местного самоуправления на основании международных договоров, имели иностранные граждане Республики Казахстан и Беларусь.

Отсутствие закона определяющего порядок предоставления данного права, показало, что применение данных норм на практике, имели пробелы и несовершенства, а также порождали различные варианты регионального регулирования избирательных прав иностранных граждан. Так, например,

Избирательный кодекс Амурской области<sup>111</sup> в статье 3 п.3 «Избирательное право» предоставил право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с международными договорами РФ, на тех же условиях что и гражданам Российской Федерации. Данное право предусматривалось и в отношении лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев, имеющих официальный статус. Также необходимо отметить, что существующий пробел в отсутствии закона, который бы решал проблему избирательных отношений иностранных граждан, стал предметом рассмотрения Верховным Судом РФ. Верховный Суд, по заявлению прокурора Рязанской области, о признании как не соответствующей ст. 25 Устава Рязанской области Конституции Российской Федерации, Федеральным законам «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>112</sup> признал решение суда первой инстанции об отказе в удовлетворении требования о признании недействующей и не подлежащей применению ст.25 Устава верным. В соответствии с этой нормой граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории области, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти области и органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами Рязанской области. По мнению прокурора, таким же правом должны быть наделены и иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования. Проверив

---

<sup>111</sup> Решение Совета народных депутатов Амурской области от 16.09.1999 № 29/351.: [сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=181009874&backlink=1&&nd=181009746> (Дата обращения 11.02.2018)

<sup>112</sup> Определение Верховного суда РФ от 26.12.2000 №.6-ГОО-5 «О прекращении производства по делу в части признания недействующими и не подлежащими применению в п.3.ст.4, пп.»ж» п.2 ст.6 Устава Рязанской области- КонсультантПлюс (дата обращения 11.02.2018)

материалы дела, суд указал, что:» пунктом 8 ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, приобретают такое право лишь в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующим им федеральными законами, законов субъектов Российской Федерации. Данных о том, что названные в вышеуказанном законе условия наступили, в материалах дела не имеется, и поэтому оснований наделять указанных граждан упомянутыми полномочиями, не имеется. При таких обстоятельствах решение в вышеуказанной части является законным и обоснованным, оснований для его отмены не имеется». Дальнейшее развитие федерального законодательства регулирующего права иностранных граждан и лиц без гражданства наступило с принятием Федерального закона от 12.06. 2002г. №67-ФЗ.<sup>113</sup> Избирательные права иностранных граждан отражены в п.10 статье 4 «Всеобщее избирательное право и право участие в референдуме». Такое нечеткое обоснование законодателем данного права, создали различные варианты толкования этой нормы. По мнению О.Е. Кутафина, под законом стоит понимать возможность регулирования права иностранного гражданина, как федеральными законами, так и законами субъектов РФ. По мнению другого исследователя, применение закона должно регулироваться с учетом ст.ст.71-72 Конституции РФ.<sup>114</sup> Вместе с тем, с мнением данного автора нельзя согласиться в отношении формулировки « на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом» под которым, по нашему мнению, не предусматривается избирательный закон, так как статус иностранных граждан имели и другие категории граждан. В этом случае подразумевался

---

<sup>113</sup> Федеральный закон от 12.06.2002г. №67-ФЗ (ред. от 18.04. 2018.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ.2002. №24. Ст. 2253.

<sup>114</sup> Вискулова В.В. Указ. соч. С.10.

закон, определяющий правовой статус иностранных граждан, который был принят позднее. Федеральный закон №115-ФЗ<sup>115</sup> в ст.12 закрепил: а) запрет на избирательные права иностранных граждан в выборах федеральных органов государственной власти и органов субъектов РФ, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов РФ; б) закрепил право иностранных граждан постоянно проживающих на территории РФ в случае и порядке предусмотренных федеральными законами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Далее, принятый Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,<sup>116</sup> зафиксировал в ст.3 п.1, право иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования, в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Таким образом, данным законом внесено изменение в понятие «проживание», так как ранее указывалось постоянное проживание. По мнению ученых, под понятием «преимущественное проживание» стоит понимать категорию граждан «преимущественно проживающих на территории муниципального образования. Данная категория граждан не проживает на территории муниципального образования, но обладает правом собственного недвижимого имущества на данной территории, вследствие этого являются налоговыми резидентами и имеют обязательства по уплате налогов. Вместе с другой категорией, постоянно проживающие на территории муниципального образования, составляют население данного образования. Таким образом, население образуют жители, которыми являются граждане Российской Федерации и иностранные граждане как постоянно, так и преимущественно проживающие на территории данного муниципального образования. В этом смысле стоит согласиться с мнением

---

<sup>115</sup> СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

<sup>116</sup> СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822.



Л.А. Нудненко, в том, что закрепление нормы об участии иностранных граждан и лицах без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления соответствует правовому содержанию конституционного принципа о гарантировании прав и основных свобод человека и гражданина.<sup>117</sup> В период принятия законов, действовали двухсторонние договоры Российской Федерации о правовом статусе граждан Российской Федерации проживающих в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Киргизской Республике, Туркменистан. Активное избирательное и пассивное избирательное право иностранных граждан на выборах в представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, и участие в местном референдуме предоставлялось по договорам с Республикой Казахстан, Киргизской Республикой. Договор с Туркменистаном предусматривал активное и пассивное избирательное право иностранных граждан на выборах в представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований так и глав администраций городских, сельских, поселковых администраций, участие в местном референдуме. Договор с Республикой Армения предусматривает право иностранных граждан на участие в местном референдуме.

Исследуя правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации в области избирательного права, стоит отметить, что имеются недостатки, указывающие на бессистемность изложения нормативно-правовых актов, отличающихся по форме, содержанию, структуре и полномочиях правового регулирования. В отдельных субъектах РФ, система законодательства состоит из отдельных законов принятых субъектами РФ о выборах в представительные органы муниципального образования,<sup>118</sup> в

---

<sup>117</sup> Нудненко Л.А. Указ. соч. С.35.

<sup>118</sup> Смирнов С.А. Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов// Избирательное законодательство и практика.2016.№3.С.22.

некоторых других субъектах регулируются избирательным кодексом.<sup>119</sup> Такая неоднородная структура законодательства субъектов Российской Федерации указывает на проблему технико-юридической ошибки, что предусматривает установления тесного взаимодействия с вышестоящими федеральными органами государственной власти для обеспечения правильной структуры создания и оформления нормативно-правовых актов. Вместе с тем, в доктрине отношение к региональным избирательным кодексам неоднозначно. По мнению исследователей, общие положения, действующие на территории отдельного субъекта, не могут эффективно выполнять свои функции, определять цели, общий смысл остальных нормативно-правовых актов, этим определяется нежелательность создание кодификационного акта на региональном уровне, кодекс должен быть только общефедеральным.<sup>120</sup> Так, в Законе Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»<sup>121</sup> были закреплена норма, о запрете на избрание иностранного гражданина на пост главы региона. В отдельных законодательных актах, как например, в Законе Калининградской области «О выборах глав муниципальных образований и выборных должностных лиц местного самоуправления Калининградской области»,<sup>122</sup> в ст.2 «Основные понятия», отсутствует норма «избиратель» и соответственно не приводится разъяснение данного термина. В заголовке

---

<sup>119</sup> В таких субъектах РФ, как Ростовская область, Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская, Дагестан регулирование выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований осуществляется отдельными законами, а в других, к примеру, Волгоградская и Астраханская области, Ставропольский и Краснодарский края, республики Калмыкия, Ингушетия, Карачаево-Черкесская и Северная Осетия-Алания общим законом о выборах в муниципальные органы власти. Во втором случае в субъектах РФ избирательное законодательство кодифицировано. В настоящее время избирательные кодексы приняты в 16 субъектах РФ, например, в Алтайском крае, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской областях и др. Избирательные отношения регулируются единым нормативным актом - избирательным кодексом.

<sup>120</sup> Вайшнарович Г.В. К вопросу об избирательных кодексах субъектов Российской Федерации //Евразийская адвокатура-2016-№1(20): [сайт].URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/k-voprosu-ob-izbiratelnyh-kodeksah-subektov-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения 11.02.2018)

<sup>121</sup> Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» (постатейный) под ред. Жеребцов А.Н., Облезова А.О. и др)-КонсультантПлюс-2015 (дата обращения 12.02.2018)

<sup>122</sup> Закон Калининградской области от 09.06.2003 №62 «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц органов местного самоуправления Калининградской области». Российская газета (г.Калининград).27.07.2003. №124 (утратил силу)

статьи «Избирательные права граждан» отсутствует указание субъектов прав, граждан Российской Федерации. Данные пробелы подчеркивают недостаточный уровень правового подхода в составлении нормативно-правовых актов, и усложняет правоприменительную практику. Вместе с тем, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» 1997г. например, допускал предоставление дополнительных гарантий избирательных прав, в виде участия в собраниях местного сообщества, использования право обращений в органы местного самоуправления, что не получило закрепление в законодательных актах субъектов РФ и местного самоуправления. Деятельность избирательных комиссий субъектов РФ, муниципальных образований законодательно предусматривает обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. На этом основании, деятельность избирательных комиссий предусматривает наряду с другими действиями, информационное обеспечение выборов и референдумов. Анализ материалов избирательных комиссий показал, что информирование иностранных граждан, имеющих право участия в выборах местного самоуправления, носит исключительно единичные примеры информационного обеспечения как в предвыборный период, так и последующие периоды, о выдвижении кандидатов, о порядке голосования, о необходимости уточнения субъектами избирательных прав из числа иностранных граждан списков избирателей. Так, например, деятельность некоторых муниципальных образований отражает законодательное регулирование выдвижения кандидатов в депутаты городской Думы на основании международных договоров РФ и в соответствии с Избирательным кодексом субъекта РФ из числа иностранных граждан. Вместе с тем, избирательной комиссией, представляется информация, не точно отражающая избирателей о действующих международных договорах РФ, в соответствии с которыми, данное право предоставляется иностранным гражданам для реализации. В результате, чего появляется возможность допуска к участию в выборах, гражданами

государств, с которыми отсутствуют международные договоры.<sup>123</sup> Вместе с тем деятельность ЦИК РФ<sup>124</sup> также предусматривает обеспечение как мероприятий направленных на подготовку и проведение выборов и референдумов, а также оказание методической помощи избирательным комиссиям по вопросам организации выборов и референдумов. Например, опубликованные на сайте ЦИК РФ, в 2014г. «Методические рекомендации по вопросам связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»<sup>125</sup> имеют цель оказание помощи избирательным комиссиям для единообразного применения законодательства о выборах. Но вместе с тем, участие иностранных граждан в выборах упоминалось лишь в п.4.1»О порядке выдвижения кандидата на должность главы муниципального объединения», о том, в соответствии с п.4 ст.10 67-ФЗ, на основании международных договоров РФ, иностранные граждане. постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования имеют право выбирать и быть избранными в органы местного самоуправления. При этом механизм исполнения данной нормы закона не предусматривал разъяснение данного вопроса.

В современное время, произошли изменения в осуществлении пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации, имеющие иностранное гражданство или вид на жительство в или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Реализовать данное право быть избранным в органы местного самоуправления считается возможным, если это предусмотрено международным договором РФ. Конституционный Суд в

---

<sup>123</sup> Постановление 5/8 от 17.05. 2013. О порядке выдвижения и регистрации кандидатов. списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва» : [Электронный ресурс]:URL : <http://izkom.ekburg.ru/archive/399/> (дата обращения 11.02.2018)

<sup>124</sup> п.4 ст.21 Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации СЗ РФ 2002. №24. Ст.2253.

<sup>125</sup> <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/detail/30353/> (дата обращения 10.02.2018)

решении ограничения избирательных прав граждан РФ, имеющих иностранное гражданство, имеет такую правовую позицию: «федеральный законодатель, при регулировании конституционного института выборов, учитывает конституционно – правовую природу избирательных прав, которая включает их публично- правовые начала, которые позволяют адекватно выражать суверенную волю народа РФ, при реализации ими своих избирательных прав при формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, обеспечивающих своей деятельностью представительство и реализацию интересов народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина».<sup>126</sup>

В настоящее время действующие международные договоры с Киргизской Республикой и Туркменистаном предусматривают участие граждан этих государств в выборах в органы местного самоуправления. Договор с Республикой Армения предусматривает участие граждан только в местном референдуме. Договор между РФ и Республикой Беларусь о создании Союзного государства<sup>127</sup> заключенный в 1999г. не предусматривал отдельных положений в области прав и свобод граждан союзных государств на своих территориях. Вместе с тем, избирательное законодательство Республики Беларусь наделяет правом граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории данного государства участвовать в выборах депутатов местных Советов депутатов на основании международного договора между Республикой Беларусь и РФ.<sup>128</sup> На основании Решения Межгосударственных Советов Республики Беларусь,

---

<sup>126</sup> Определение Конституционного Суда от 4. 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» // Российская газета- №290 - 26.12.2007

<sup>127</sup> Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999г.//Бюллетень международных договоров. №3. 2000. Договор ратифицирован Федеральным законом от 02.01.2000 №25-ФЗ.

<sup>128</sup> Избирательный Кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000г. №370-3: [сайт]. URL: <http://www.rec.gov.by/> (Дата обращения 11.02.2018)

Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации,<sup>129</sup> в 2007г. был принят Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства, который предусматривал изъятия из прав постоянно проживающих жителей этих государств, право избирать и быть избранным на высшие государственные должности и выборные государственные органы власти. Таким образом, международная договоренность между государствами не носит характер на взаимной основе исключаящее данное право за иностранными гражданами.

Предложения по совершенствованию федерального законодательства и практического его применения по нашему мнению требуют рассмотрения с учетом интеграционных процессов, происходящих на пространстве СНГ, на основе международное объединение в целях экономического взаимодействия подписанного Договора о Евразийском экономическом союзе,<sup>130</sup> направленного на обеспечение стабильности экономик государств в условиях глобализации. Для устранения проблем несовершенного законодательства и отсутствия международных соглашений, направленных на реализацию избирательных прав иностранных граждан в государстве постоянного проживания, необходимо:

1. предусмотреть многостороннее сотрудничество государств – партнеров ЕАЭС, с целью привлечения молодого поколения граждан данных государств на учебу в Российскую Федерацию и для закрепления их правового статуса предусмотреть заключение многостороннего международного договора РФ с государствами – членами ЕАЭС о предоставлении избирательных прав на местном уровне иностранным гражданам, постоянно проживающим в России.

---

<sup>129</sup> Решение №28 Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации «О Договоре о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства-участника Договора от 29 марта 1996г. Договор вступил в силу 3 июля 2007г // Российская газета (Экономический союз).1998. 12 мая.

<sup>130</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г.Астане 29.05 2014г.) (ред. от 08.05.2015) ( с изм. и доп. вступ. в силу с 12.08.2017):[ сайт]: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 11.02.2018)

2. в целях соблюдения общедемократических стандартов и прав человека предусмотреть в законодательстве РФ нормы, предоставляющие право участия лиц без гражданства в выборах органов местного самоуправления.

3. привести в законодательное соответствие понятия «иностранец» и «лицо без гражданства», с учетом существующих различий их правового статуса, исключая применение отсылочных норм для их различия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать выводы. Заложенные Конституцией страны основы конституционного строя, с признанием прав человека и гражданина как данность, стали возможны в результате утверждения принципов международного права о праве на миропорядок, признание прав и свобод человека как основополагающих в современном мире. Образование двадцать пять лет назад, нового государства Российская Федерация, как правового государства на народном суверенитете, предусматривало установление международного сотрудничества на условиях партнерства и соблюдения государственного суверенитета.

В условиях развития глобализации и современных миграционных процессов, население современного государства стало увеличиваться за счет иностранных граждан, выбравших Россию как место постоянного проживания. Иностранные граждане, наравне с гражданами наделяются правами и обязанностями по Конституции Российской Федерации. Обозначившиеся в условиях мирового сообщества, финансовый, валютный кризис и как следствие демографический кризис, приобрел форму постоянного расширения. В этих условиях необходимо обеспечение устойчивости государственных и международных институтов демократии в российском обществе. Для этого требуются новые подходы, предусматривающие сохранение безопасности государства и недопущения неконтролируемого развития процессов миграции как внутри страны, так и за ее пределами. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года отметил: «В условиях глобальных изменений происходящих в современном мире, требуется решать задачи прорывного развития для долгосрочного роста, необходимо расширить пространство свободы, укреплять институты демократии, местного самоуправления,



структуры гражданского общества, быть страной открытой миру, новым идеям и инициативам».<sup>131</sup>

Проведенный анализ показывает, что вопросы правового регулирования избирательных прав граждан, организации и проведения выборов, участие государственных органов как уполномоченных органов по обеспечению всеобщего, равного избирательного права являются предметом постоянного внимания законодателя и ученых правовой науки. Для правового государства характерной особенностью является право каждого человека на участие в принятии решений, непосредственно его касающихся, данное право предполагает необходимость искоренения дискриминации и неравноправия по каким – то ни было основаниям. В целом необходимо отметить, что закрепление конституционного принципа прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства, равными правам и обязанностям российских граждан, за исключением, предусмотренных федеральными законами и международными договорами показывает согласованность сочетания государственных и международных интересов в деле построения правового государства. Построение политической системы государства на демократических принципах заключается в признании прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международно-правовыми основами, а также с учетом международных принципов взаимодействия государств, организаций и структур гражданского общества. Это предусматривает приведение государственной и правовой системы в соответствие концепцией правового государства, с выстраиванием законодательства страны на основе верховенства закона и потребностям государства, а также создание стабильности в практике правоприменения, деятельности законодательных учреждений органов судебной защиты. Все это становится возможным, в условиях четкого курса следования построения

---

<sup>131</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета – №46 – 02.03.2018.

государства. В таких условиях, выполнение принятых федеральных законов предусматривающих, вовлечение иностранных граждан в структуру местного сообщества, путем присвоения им электорального права на местных выборах, будет обеспечиваться своевременно. В нынешних условиях, обеспечение выполнения принятых обязательств, на условиях договоров между государствами развиваются в условиях образовавшихся противоречий, вызванных нестабильностью мирового правопорядка. Это оказывает влияние и на развитие внутреннего законодательства, которое имеет достаточно противоречий и пробелов. Правовое регулирование гарантий избирательных прав иностранных граждан, получившее законодательную основу после принятия Конституции Российской Федерации до настоящего времени не приобрело законченную форму.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### *Международно-правовые акты*

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). Российская газета. 1998. 10 декабря.
2. Венская декларация и Программа действий (Принята в г. Вене 25.06.1993г. на 2-Всемирной конференции по правам человека)- Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. М.: БЕК, 1995. С.521-540.
3. Декларация о всеобщем участии в Венской конвенции о праве международных договоров. (Принята 23.05.1969г. Конференцией ООН по праву договоров) – Международное право. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2000. С.105.
4. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества (Принята 29.10.1994). Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6 С.85-89.
5. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Вместе с "Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению") (Подписан в г. Копенгагене 29.06.1990) Документ не был опубликован. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.02.2018).
6. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05 2014г.) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп. вступ. в силу с 12.08.2017):[сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 11.02.2018).

7. 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 (Подписан в г. Москве 20.01.1995) СЗ РФ. 25 августа 1997 г. N 34. Ст. 3950.(Документ утратил силу 26 июля 2007).

8. 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 (Подписан в г. Москве 18.05.1995) .СЗ РФ. 1997 г. N 32. Ст. 3748.

9. Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза Беларуси - 02 апреля 1997 года ратифицирован Федеральным законом от 10.06.1997г.№89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России. СЗ РФ 1997. №24. Ст.2732.

10. 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 (Подписан в г. Бишкеке 13.10.1995). СЗ РФ. 26 февраля 2001 г. N 9. Ст. 786.

11. 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» (Подписан в г. Москве 29 августа 1997г.) Ратифицирован Федеральным законом от 15.07.2000 №100-ФЗ// Российская газета от 18.07.2000.

12. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в г. Страсбурге 15.10.1985.). Ратифицирована Федеральным Собранием

(Федеральный закон от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»). СЗ РФ1998. №15. Ст.1695.

13. Избирательный Кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000г. №370-З: [сайт]. URL: <http://www.rec.gov.by/> (Дата обращения 11.02.2018).

14. Конвенция о статусе апатридов (заключена в Нью-Йорке 28.09.1954г.) Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 11.02.2018).

15. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950г.) с изм. от 13.05.2004) вместе с «Протоколом [1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом №4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и в первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом №7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)). Бюллетень международных договоров. 2001. №3.

16. Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне (ETS №144) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 05.02.1992г.) Конвенция на английском языке опубликована не была. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

17. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002г.) // СЗ РФ 28.11.2005 №48. Ст. 4971 (Документ вступил в силу в т.ч. и для России 11.11.2003г.) Ратифицирован Федеральным законом от 02.07.2003. №89-ФЗ.

18. Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей (заключена 18.12.1990) - Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. - М.: -БЕК-1996 - СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.02.2018).

19. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Ведомости Верховного Совета СССР.1976.№17. Ст.291.

20. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966.Резолюцией 2200 (XXI) на 1496- ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. №17.

21. Парижская хартия для новой Европы (Принята в г. Париже 21.11.1990). Действующее международное право. Т.1. М: Московский независимый институт международного права.1996.С.42-54.

22. Статут Международного Суда (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII.- М., 1956. С. 47-63. Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 797 - 811.

23. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) (Устав ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20.08.1945) – Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами – Вып. XII – М.: 1956 – С.14- 47.

### ***Нормативно-правовые акты***

24. Конституция Российской Федерации (прин. всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008. №6 – ФКЗ, от 30.08.2008, №7– ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11 – ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. ст. 4398.

25. Федеральный закон от 26.11.1996г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (Вместе с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // СЗ РФ.02.12.1996. №49.Ст. 5497.

26. Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст.2031.

27. Федеральный закон от 25.07.2002г. №115-ФЗ (ред. от 31.12.2017.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

28. Федеральный закон от 30.05.2001г. №70-ФЗ (ред. от 19.12.2016.) «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 2288.

29. Федеральный закон от 21.06.1995г. №90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ 1995. №26. Ст. 2398.

30. Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822.

30. Федеральный закон от 20.08.2004г. №113-ФЗ (ред. от 01.07. 2010) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»// Российская газета. №182. 25.08. 2004.

31. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2004) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ.1997. №1. Ст. 1.

32. Федеральный конституционный закон от 10.10.1995г. №2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»// Собр. законодательства РФ 1995. №42. Ст. 3921.

33. Федеральный закон от 10.06.1997г. №89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Беларуси и России»- Собрание законодательства РФ –1997 – №24 – Ст.2732. (В связи с вступлением в силу Договора между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999г. Устав утратил силу).

34. Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. N 2014-1 г. Москва "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств"- Российская газета-19.12.1991.

35. Закон Калининградской области от 09.06.2003 №62 «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц органов местного самоуправления Калининградской области» (утратил силу).: [сайт].URL: <http://base.garant.ru/9728593/>. (дата обращения 11.02.2018).

36. Решение Совета народных депутатов Амурской области от 16.09.1999 № 29/351. [сайт].URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=181009874&backlink=1&&nd=181009746> (Дата обращения 11.02.2018)

37. Федеральный закон от 30.03. 1999г. №55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 05.04.1999.№14.Ст.1653 (Утратил силу). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018).

38. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) . Известия ЦИК СССР и ВЦИК. №283.



06.12.1936 (Документ утратил силу). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018).

39. Закон СССР от 19.08.1938. « О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик». Ведомости Верховного Совета СССР.1938. №11. (Утратил силу). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018).

40. Закон СССР от 01.12.1988г. «О выборах народных депутатов СССР». Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49.Ст.729 (утратил силу). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018).

41.Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2018).

42.Манифест от 6 августа1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка// Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание третье: [1марта 1881г. по 1913.] Т.ХХV. Отд. 2. №26656. Изд. Гос. типография.1908. :[ сайт].URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/9347-elektronnaya-biblioteka-gpib>.

43. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Советской Федеративной Республики») – Известия ЦИК СССР и ВЦИК- №118 – 26.05.1925 (Документ утратил силу). СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.02.2018).

44. «Положение о Губернских и Уездных Земских Учреждениях» от 1 января 1864года // Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание второе: [с 12 декабря 1825г. по 28 февраля 1881г.]: [В 55-ти т. с указ.]. Спб. Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И.В.Канцелярии, 1830-1885.

*Материалы судебной практики*

45. Постановление Европейского Суда по правам человека от 27.04.1995. «Пьермон против Франции»:[сайт].URL: <https://roseurosud.org/r/st-16>. (дата обращения 11.02.2018).

46. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 №92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1,2,3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вестник Конституционного Суда.2002. №6.

47. Определение Конституционного Суда от 4. 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» // Российская газета. №290. 26.12.2007.

48. Определение Верховного суда РФ от 26.12.2000 №.6-ГОО-5 «О прекращении производства по делу в части признания недействующими и не подлежащими применению в п.3.ст.4, пп. «ж» п.2 ст.6 Устава Рязанской области. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.02.2018).

49. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003г. №5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»- Бюллетень Верховного Суда РФ.2003.№12.

### *Научная литература*

50. Андриевский, И.Е. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III на престол Великого княжества Московского: Рассуждение, представленное юридическому факультету Императорского Санкт-Петербургского Университета 18 сентября 1854г.: [сайт]. URL: <https://www.runivers.ru/bookreader/book592892/#page/4/mode/1up>. (Дата обращения 11.02.2018).

51. Авакьян, С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // М.: Право и государство, 2013. 31(58). С.41-53.

52. Белковец, Л.П. Приобретение советского гражданства иностранцами (1920-1930-е гг.) // М.: Рос. юридический журнал, 2010. №6. С. 204- 211.

53. Белоновский, В.Н. Избирательное право: общая часть учебно-методический комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ. 2008. 266с.

54. Белоновский, В.Н. О юридической природе избирательного права // Юриспруденция. 2005. С.12-20.

55. Борисов, И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями.- М.: РОИПП-2017. 160 с.

56. Бляхман, Б. Я. Международные правовые институты как основа юридической защиты прав человека // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. №2(15). С.28-37: [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodnye-pravovye-instituty-kak-osnova-yuridicheskoy-zaschity-prav-cheloveka> (дата обращения 11.02.2018)

57. Вайшнарлович, Г.В. К вопросу об избирательных кодексах субъектов Российской Федерации // Евразийская адвокатура-2016-№1(20): [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/k-voprosu-ob-izbiratelnyh-kodeksah-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 11.02.2018)

58. Виноградов, О. В. Ограничение политических прав иностранцев: правовое регулирование по международному праву и конституционному законодательству Российской Федерации//Вестник Санкт-Петербургской юридической академии.2012.№3(16). С.35 – 40.

59. Вискулова, В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами// Конституционное и муниципальное право,2005. №8-9. 16с.

60. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности-М.: Норма-2008- 448с.

61. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России-М.: Изд. Группа Инфа – норма,1997. 304С.

62. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. Тома I-III С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г.(том III): [сайт].URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/> (дата обращения 11.02.2018).

63. Гессен, В.М. Подданство, его установление и прекращение. Т.1. Типография «Правда». 1909. 443с. URL: <http://avidreaders.ru/read-book/poddanstvo-ego-ustanovlenie-i-prekraschenie-tom.html> (дата обращения 11.02.2018).

64. Еременко, Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Общественные науки. Право. 2015. №1. С.73-78.

65. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в.в. Авторы – составители: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой. Под общ. ред. к. юр. н. А.А. Вешнякова.- М.: Норма – 2001. 784с.

66. Комаров, С.А. Права человека общее и особенное//Права человека на современном этапе российского общества: сб. Саратов.1999.

67 Куковский, А.А. Механизм обеспечения национальной безопасности //Вестник ЮУрГУ. Серия Право.2010. №38 [Электронный источник]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mehanizm-obespecheniya-natsionalnoy-bezopasnosti> (Дата обращения 11.02.2018).

68. Лебедев, В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина// LEX RUSSICA- январь 2017. № 1 (122). С.130-137.

69. Малеина, М.Н. Формирование понятия «человек» в российском праве// Государство и право, 2017. №1.С.16 -22.

70. Международные избирательные стандарты. Сборник документов под ред. А.А. Вешнякова. М.: 2004.1152 С.

71. Нудненко, Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства// Государство и право. 2012. №2. С.33 - 41.

72. Нудненко, Л.А. Понятие субъекта непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 11.02.2018).

72.Небратенко, О.О. Международные региональные механизмы защиты прав человека – М.: Юрист, Правовед. 2016. №2 .С.80-87.

73. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. М.:1990. 917с.

74. Общества: Обмен, личность: Труды по социальной антропологии. М.: 1996. 280с.

75. Правовой статус иностранных граждан и юридических лиц в Российской Федерации/под ред. С.А. Авакьяна, В.В.Гусева, Г.В. Дуванова и др. М.: 1995. С.19.

76. Самарина, Е.С. Категория «правовой статус личности» в теоретико-правовой науке.// Ленинградский юридический журнал. 2013. №2 (32). С.24-30.

77. Саламатова, М.С. Цензы в российской и европейской избирательной практике первой четверти XX века. // Избирательное право. 2016. № 2. С.24-29.

78. Саламатова, М.С. Всероссийская Центральная Избирательная Комиссия: первые страницы истории (1925-1926г.г.) // Избирательное право, 2015. №2. С.8-13.

79. Смирнов, С.А. Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов// Избирательное законодательство и практика.2016.№3. С.22-25.

80.Таева, Н. Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия. СПС «КонсультантПлюс (дата обращения 10.02. 2018).

81.Хабриева, Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса. LEX RISSICA (Научные труды МГЮА). 2010. №2. С.250-259.

82.Худолей Д.М. Структура избирательного права// Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 2(16)- 2012- С.71-79.

83.Шашева, К.Е. Естественные права и свободы человека и гражданина:[сайт]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28414199&> (дата обращения 11.02.2018).

84. Чистяков, О.И. Конституция РСФСР 1918 года (изд. 2-е, перераб.). М.: Зерцало-М.: 2003. 224с.

85. Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» (постатейный) под ред. Жеребцов А.Н., Облезова А.О. и др.)- КонсультантПлюс-2015 (дата обращения 12.02.2018).

86.Балашова, Н.А. и др. Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002. 3115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации (постатейный) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.02. 2018).

### *Диссертации*

87. Басик, В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ // Диссерт. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02.-конституционное право, муниципальное право- М.: Московский гуманитарный университет, 2006- 468с.

88. Герасименко, Ю.В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики). Дис. док. юрид. наук: 12.00.02-М.: 2003-392с.

89. Маковецкая, М.Г. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России//Диссерт. на соискание учен. степени кандидата юр. наук-М.: 2015. 234с.

### *Материалы с Интернет-ресурсов*

90. Права человека - Первая страница Организации Объединенных Наций:[сайт].URL <http://www.un.org/ru/sections/what-we-do/protect-human-rights/> (Дата обращения 11.02.2018.)

91. Официальная статистика международной миграции Федеральной государственной статистики за 1997- 2016г.г. (обновлено 19. 05. 2017):[сайт]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения 11.02.2018).

92. Послание Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию»: [сайт].URL:

<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>. (Дата обращения 05.03.2018).

93. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.- Законодательство о выборах и референдумах: [сайт].URL: <http://old.cikrf.ru/law/constitution.html> (дата обращения 11.02.2018).

### *Литература на иностранных языках*

94. Alice A. Wang. Good ling for Meaning: Statutory Interpretation in the Digital Age // The Yale Law Journal. 15.02.2016.: [сайт].URL: <https://www.yalelawjournal.org/forum/googling-for-meaning-statutory-interpretation-in-the-digital-age> (Дата обращения 11.02.2018)

95. Didier Ruedin, Participation in Local Elections: ‘Why Don’t Immigrants Vote More?’, *Parliamentary Affairs*, (2017): [сайт].URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spsr.12136> (дата обращения 11.02.2018).

96. Garay M. R. UNASUR -Un nuevo modelo de cooperación e integración.: [сайт].URL: <http://www.mercojuris.com/category/doctrina/?id=8110>. (Дата обращения 11.02.2018).

97. Jackson H. John. Status of Treaties in Domestic legal Systems: a Policy Analysis // *American Journal of International law*. 1992. 2. P.310-340.

98. S.Bartole. Comporative constitutional law- an indispensable tool for the creation of transnational law// [Электронный ресурс]: *Europeen Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, iss. 4, pp. 601-610. (Дата обращения 11.02.2018).