

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИИ**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права ФГОУ  
Северо-Западной академии государственной службы.*

*Научный руководитель – кандидат юридических наук, кандидат технических наук,  
профессор В. А. Овчинников*

**Статья посвящена проблемам реализации избирательных прав российских граждан. Автор затронет лишь их некоторые аспекты, в частности, вопросы реализации принципа всеобщего избирательного права. Тема статьи актуальна, потому, что наше общество постоянно сталкивается с данными проблемами. Вот почему их решение будет способствовать развитию этой актуальной сферы исследовательской деятельности.**

**The article is devoted to the issues of Russian citizens' electoral rights realisation. The author touches upon only some aspects, in particular, questions of realisation of the universal suffrage principle. The theme of the article is relevant because our society is continually facing these issues. That is why solution of these problems will contribute to the development of this topical research area.**

Избирательный процесс в России всегда сопровождается острой политической дискуссией, получает широкое освещение и неоднозначные оценки в средствах массовой информации, а это означает, что по итогам проведения очередной избирательной кампании, возможно обнаружить, проанализировать и устранить существующие проблемы. Например, некоторые проблемы в осуществлении гражданами своих избирательных прав все же существуют в субъектах России: в результате проведения выборов депутатов муниципальных советов в Ленинградской области 9 октября 2005 г., оказалось, что принцип всеобщего избирательного права России все-таки нарушается. Это нарушение выразилось в отказе муниципальных избирательных комиссий зарегистрировать в качестве избирателей и включить в списки избирателей граждан постоянно проживающих на территории Ленинградской области, но имеющих регистрацию в Санкт-Петербурге. Данная проблема затронула около миллиона избирателей в Ленинградской области<sup>1</sup>, однако так и не была устранена реформами

мами 2006 г., а значит, будет по-прежнему актуальна в ходе избирательных кампаний в 2007 и последующих годах, вплоть до ее решения.

Понятие всеобщего избирательного права содержится в ст. 4 Федерального закона России от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России»<sup>2</sup> (оно основано на ст. 19 Конституции России от 12 декабря 1993 г.<sup>3</sup>), и предусматривает, что гражданин России имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств. Также, необходимо отметить, что Конституция России от 12 декабря 1993 г.<sup>4</sup>, предусматривает в ст. 71, п. «в» нахождение в ведении России полномочий по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина, а в ст. 72, п. «б», ч. 1 предусматривает в совместном

ведении России и ее субъектов полномочия по защите прав и свобод человека и гражданина, но без возможности снижать уровень конституционных гарантий избирательных прав, обеспечивающий в России согласно общепризнанным принципам, нормам международного права и Конституции России. Регистрация же избирателей, предусмотренная в ст. 16 Федерального закона России от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России»<sup>5</sup>, является «одной из разновидностей официального статистического учета в России»<sup>6</sup>. В соответствии с п. «р» ст. 71 Конституции России от 12 декабря 1993 г.<sup>7</sup> правовое регулирование отношений, возникающих в ходе официального статистического учета, находится в сфере ведения России. Вместе с тем единственным юридическим основанием для регистрации избирателей и включения гражданина России в список избирателей является факт нахождения его места жительства на соответствующей территории (Федеральный закон России от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России»<sup>8</sup>, Постановление ЦИК России «О Положении о Государственной системе регистрации избирателей, участников референдума в России» от 06 ноября 1997 г. № 134/973-II<sup>9</sup>). Интересно, что А. А. Вешняков и В. И. Лысенко считают, что «установление факта нахождения места жительства гражданина отнесено к исключительной компетенции органов регистрационного учета граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах России»<sup>10</sup>. Однако субъекты России в соответствии со ст. 3 Федерального закона России от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан России на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России» не могут самостоятельно вводить ограничения конституционного права на выбор места житель-

ства, предусматривать регистрацию или ее отсутствие как основание ограничения или условие реализации конституционных прав граждан<sup>11</sup>. Регистрационный учет граждан, носящий уведомительный характер, установлен в целях обеспечения их прав и свобод, в том числе и права избирать, быть избранными, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом (воинские обязанности, обязанности по содержанию детей). Эти цели регистрации граждан подтверждены в постановлении Конституционного суда России от 04 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы»<sup>12</sup>. Верховный суд России уточняет в своем обзоре «Некоторые вопросы судебной практики Верховного суда России по гражданским делам», что регистрация гражданина «является административным актом, лишь удостоверяющим факт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места жительства или места пребывания»<sup>13</sup>. Но особенно интересно определение Кассационной коллегии Верховного суда России от 16 апреля 2002 г. № КАС 02-176 о том, что «регистрация не входит в понятие «место жительства» и является одним из доказательств, отражающих факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства, а отсутствие регистрации не исключает возможность установления судом места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета»<sup>14</sup>. Приведенные примеры из судебной практики важны для изучения, несмотря на то, что в рамках российской правовой системы судебный прецедент не признается обязательным. Однако Ю. А. Жданов считает, что «современная судебная практика все

чаще рассматривается как источник права, т. е. имеет место общий мягкий дрейф правовой системы в сторону прецедентного права»<sup>15</sup>.

Однако критерий реализации активного избирательного права необходим. Сейчас ЦИК России применяет критерий, связанный с регистрацией по месту жительства, позволяющий предотвратить «двойной учет», хотя эта задача разрешима при помощи ГАС «Выборы». Указанным критерием не учтено: миграционные процессы в России, а также граждане, проживающие не там, где они зарегистрированы по месту жительства. Для устранения указанной проблемы необходимо введение порядка «заявительной регистрации (учета), когда по прошествии определенного времени (возможно, длительного) гражданин регистрируется в качестве избирателя», предусмотренного в материалах заседания ЦИК России «О работе по обобщению практи-

ки проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов России в 2002–2004 гг. и подготовке предложений по изменению и дополнению отдельных положений законодательства России о выборах и референдумах»<sup>16</sup>. А именно признание граждан в качестве постоянно проживающих на определенной территории, если они находились на этой территории не менее 183 дней в календарном году (по аналогии с Налоговым кодексом России от 31 июля 1998 № 146-ФЗ, ст. 11, п. 2, установившим в качестве налогового резидента России физическое лицо, фактически находящееся на территории России не менее 183 дней в календарном году<sup>17</sup>). Вместе с тем во избежание возникновения разногласий у правоприменителей в понимании оснований регистрации избирателей, возможно, сформулировать в законодательстве понятие «место жительства» как один из основных терминов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Указанная информация о масштабах обозначенной проблемы в Ленинградской области получена из экспертной оценки профессора, кандидата юридических наук, кандидата технических наук Овчинникова В. А.

<sup>2</sup> Российская газета от 15 июня 2002 № 106; С. 6.

<sup>3</sup> Российская газета от 25 декабря 1993 № 237; С. 4.

<sup>4</sup> Российская газета от 25 декабря 1993 № 237; С. 11–12.

<sup>5</sup> Российская газета от 15 июня 2002 № 106; С. 13.

<sup>6</sup> Вешняков А. А. Научно-практический комментарий к Федеральному Закону Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / А. А. Вешняков, В. И. Лысенко. М.: Норма, 2003. Ст. 16; С. 96.

<sup>7</sup> Российская газета от 25 декабря 1993 № 237; С. 12.

<sup>8</sup> Российская газета от 15 июня 2002 № 106; С. 14.

<sup>9</sup> Вестник ЦИК Российской Федерации. М., 2003 г. № 4. С. 3.

<sup>10</sup> Вешняков А. А. Научно-практический комментарий к Федеральному Закону Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / А. А. Вешняков, В. И. Лысенко. М.: Норма, 2003. Ст. 16; С. 96.

<sup>11</sup> Российская газета от 10 августа 1993 № 152; С. 3.

<sup>12</sup> Российская газета от 17 апреля 1996 № 73; С. 4.

<sup>13</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. Июнь. 2003. № 6; С. 6.

<sup>14</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. Октябрь. 2002. № 10; С. 1.

<sup>15</sup> Жданов Ю. А. К вопросу о гарантиях прав граждан при регистрации (учете) избирателей / Ю. А. Жданов // Журнал о выборах. 2003. № 3; С. 9.

<sup>16</sup> Журнал о выборах. М., 2004. № 3; С. 3.

<sup>17</sup> Российская газета от 06 августа 1998. № 148–149; С. 6.