

DOI: 10.21672/1818-510X-2021-67-2-096-102

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ДЛЯ ИНОСТРАНЦЕВ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ¹

Кудряшова Екатерина Викторовна, кандидат политических наук, доцент
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 20 а
E-mail: eafanasova@mail.ru

Мармилова Екатерина Петровна, кандидат исторических наук, доцент
Российская ассоциация политической науки
Российская Федерация, 119454, г. Москва, пр-т Вернадского, 76, корп. В
E-mail: katyamme@mail.ru

Карабашева Мальвина Расуловна, ассистент
Финансовый университет при Правительстве РФ
Российская Федерация, 125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, 51 / 1
E-mail: karabasheva.malvina@mail.ru

В статье рассматривается российский и зарубежный опыт предоставления избирательных прав иностранным гражданам. В рамках изучения российских особенностей избирательного права отмечалось, что на современном этапе иностранцы могут голосовать лишь на муниципальном уровне наравне с гражданами РФ, однако важным условием выступает наличие заключённых двусторонних международных договоров. Кроме того, иностранцы должны проживать на территории того или иного муниципального образования на протяжении длительного промежутка времени. Помимо этого отмечалось, что на постсоветском пространстве в основном соблюдаются смежные правила разрешения избирать и быть избранным, как и в случае с Россией. В результате исследования характерных черт избирательного права зарубежных государств было выявлено, что в большинстве демократических европейских государств иностранцам предоставляется активное избирательное право на местных выборах, однако лишь при соблюдении соответствующих требований, закреплённых в законодательствах каждой страны. Несмотря на это, на современном этапе существуют государства, позволяющие иностранным гражданам принимать участие в федеральных выборах. Так, одной из наиболее инклюзивных стран, предоставляющей широкие избирательные права, была названа Новая Зеландия.

Ключевые слова: избирательное право, иностранные граждане, избирательный ценз, активное избирательное право, пассивное избирательное право, иностранцы, муниципальные выборы, выборы главы государства, гражданство, Россия.

ELECTORAL RIGHTS FOR FOREIGNERS: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE²

Kudryashova Ekaterina V., Cand. Sc. (Politics), Associate Professor
Astrakhan State University
20a Tatishcheva Str., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: eafanasova@mail.ru

Marmilova Ekaterina P., Cand. Sc. (History), Associate Professor
76 Vernadskogo Ave., Moscow, 119454, Russian Federation
Russian Political Science Association
E-mail: katyamme@mail.ru

¹Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31247.

² The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-31247.

Karabasheva Malvina R., Assistant

Financial University under the Government of the Russian Federation

51/1 Leningradsky Ave., Moscow, 125993, Russian Federation

E-mail: karabasheva.malvina@mail.ru

The article examines the Russian and foreign experience of granting electoral rights to foreign citizens. As part of the study of the Russian peculiarities of electoral law, it was noted that at the present stage, foreigners could vote only at the municipal level on a par with the citizens of the Russian Federation, however, an important condition is the presence of concluded bilateral international treaties. In addition, foreigners must reside in the territory of a municipality for a long period. In addition, it was noted that in the post-Soviet space, the adjacent rules of permission to elect and be elected, as in the case of Russia, are generally observed. Because of the study of the characteristic features of the electoral law of foreign states, it was revealed that in most democratic European states, foreigners are granted active suffrage in local elections, however, only subject to the relevant requirements enshrined in the laws of each country. Despite this, at the present stage there are states that allow foreign citizens to take part in federal elections. Thus, New Zealand was named one of the most inclusive countries providing broad electoral rights.

Keywords: suffrage, foreign citizens, electoral qualification, active suffrage, passive suffrage, foreigners, municipal elections, presidential elections, citizenship, Russia.

В настоящее время в большинстве государств мира ограничения избирательных прав людей чаще всего связаны с различными цензами, наиболее распространённым из которых выступает ценз гражданства. Данный ценз представляет собой обусловленное на законодательном уровне требование к кандидатам на выборы, согласно которому они должны являться гражданами того или иного государства.

В связи с этим наиболее остро встаёт вопрос о важности предоставления избирательных прав иностранным гражданам. Эта важность непосредственно связана с общим для всех людей правом на принятие касающихся их решений. Так как в современном мире усиливаются тенденции устранения дискриминации по многим основаниям, предоставление избирательных прав иностранцам необходимо для поддержания равноправия.

Отсутствие ключевых политических прав у иностранных граждан во многих государствах лишает их возможности оказывать воздействие на принятие значимых политических решений. Несмотря на это, в настоящее время некоторые страны в рамках международного права стремятся создать условия для участия иностранцев в избирательном процессе на том или ином уровне.

В рамках рассмотрения европейского опыта предоставления избирательных прав иностранным гражданам можно отметить, что на базе Совета Европы в результате эволюции официально оформилась правовая база, регулирующая данный вопрос. Так, первоначально проблема ограничений избирательных прав была выражена в том, что большинство иммигрантов, постоянно проживающих на территории одного из государств Европы, платят налоги и следуют законодательству данной страны. В связи с этим рациональным представляется разрешение иностранцам участвовать в местных выборах, в том числе и в качестве кандидатов [7, с. 243].

Результатом эволюции точек зрения касательно данного вопроса явилась принятая в 1992 г. Европейская конвенция, в основе которой лежал принцип участия иностранных граждан в осуществлении избирательной деятельности на местном уровне. Согласно данному документу, иностранцы, которые на законных основаниях находятся на территории стран Европы, должны обладать такими же правами и обязанностями, как и коренные жители данных государств.

Несмотря на то, что на современном этапе ряд государств, в том числе и Российская Федерация, не подписали данную конвенцию, её нормы всё же вошли в законодательство данных стран на национальном уровне. Так, наиболее распространённым положением данного документа, реализованным во многих государствах, выступает предоставление иностранным гражданам права участия в избирательном процессе в органы местного самоуправления [6, с. 199].

Стоит отметить, что в современной России активным избирательным правом в отношении главы государства обладают лишь её граждане. Пассивного избирательного права также лишены иностранные граждане, даже при наличии у них вида на жительство или любого другого документа, свидетельствующего о законности постоянного пребывания представителя зарубежного государства на территории РФ. На законодательном уровне закреплено, что человек, обладающий гражданством иностранного государства, не обладает пассивным избирательным правом на выборах главы государства в России.

Несмотря на это, у иностранных граждан, постоянно проживающих на территории РФ, всё-таки есть возможность принимать участие в избирательном процессе на муниципальных выборах. Данное право закреплено в некоторых федеральных законах и иных нормативных документах.

Одним из ключевых нормативно-правовых документов является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», согласно которому иностранцы, при наличии соответствующих международных договоров, на протяжении длительного промежутка времени проживающие на территории РФ, обладают равными избирательными правами с гражданами государства при осуществлении местного самоуправления.

Более подробно особенности избирательных прав иностранных граждан были закреплены позднее в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, в данном документе устанавливается, что на современном этапе на основании существующих международных договоров РФ с другими странами иностранцы обладают избирательными правами на местных выборах при условии, что они постоянно проживают на территории того или иного муниципального образования России. Помимо этого, иностранным гражданам предоставляется право принимать участие в местных референдумах на тех же основаниях, что и для граждан Российской Федерации [4, с. 110].

Исходя из данных документов, важность представляет рассмотрение особенностей терминологии, используемой в них. Так, особый интерес представляют категории постоянного и временного проживания иностранных граждан на территории России, поскольку именно на них основывается полнота прав и свобод иностранцев. Иными словами, наличие или отсутствие данных категорий у иностранцев определяют масштаб их политических прав, в том числе и избирательного права. В случае, когда у иностранных граждан отсутствует принадлежность к одной из описанных категорий, они лишаются любых прав на местное самоуправление.

Стоит также отметить, что одним из необходимых условий для иностранцев, при котором они будут наделены избирательными правами в органы местного самоуправления, выступает наличие заключённого двустороннего международного договора России с иным государством. Лишь в подобных условиях иностранный гражданин может принять участие в выборах в местные органы власти. Российская Федерация на современном этапе заключила двусторонние международные договоры с Республикой Беларусь, Туркменистаном, Киргизией и Арменией, что предоставляет возможность гражданам данных государств принимать участие в избирательном процессе в органы местного самоуправления РФ.

Таким образом, можно отметить, что граждане иных государств, не заключивших с Россией международный двусторонний договор, не могут участвовать в выборах на местном уровне. В данной связи важно также сказать о том, что в некоторых субъектах Федерации в настоящее время отсутствует соответствующая нормативно-правовая база, свидетельствующая о предоставлении избирательных прав иностранцам. Несмотря на это, в большинстве субъектов на законодательном уровне всё же закреплены формулировки, согласно которым иностранцы могут участвовать в выборах в представительные органы местного самоуправления.

Кроме того, на иностранных граждан распространяются те же избирательные цензы, что и на население РФ. Так, кандидатом на выборы или участником местного референдума может стать лишь тот иностранный гражданин, который достиг совершеннолетия и соответствует основным правилам избирательного процесса. Другими словами, в выборах не могут участвовать иностранцы, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда [1, с. 42].

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что ключевыми факторами, необходимыми для предоставления иностранным гражданам избирательных прав на муниципальном уровне, выступают следующие. Во-первых, иностранцы могут участвовать в местных выборах при условии легитимности их пребывания на территории России, подтверждённой соответствующими документами. Среди подобных документов необходимыми считаются вид на жительство и постоянная регистрация по месту проживания. Во-вторых, иностранные граждане обязаны на протяжении длительного промежутка времени проживать на территории того или иного муниципального образования. В-третьих, как уже отмечалось ранее, данные требования действительны лишь при наличии соответствующего двустороннего международного договора России с зарубежным государством, а также законодательно закреплённой нормы в правовой базе субъекта Федерации.

Несмотря на это, согласно Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации», заключение о приобретении зарубежным лицом гражданства РФ может быть признано недействительным в результате констатации факта, что данное лицо предоставило фальшивые документы или заведомо ложную информацию. Иными словами, существует вероятность, при которой возможно применение данного положения недобросовестными должностными лицами для дальнейшего лишения избирательных прав у иностранных граждан.

В настоящее время довольно трудно говорить о перспективах увеличения масштаба предоставления иностранцам избирательных прав в России, поскольку постепенно усиливаются тенденции негативного отношения местного населения к представителям других государств. Так, наиболее ярким примером можно назвать федеральную инициативу о запрете иностранным гражданам участвовать в избирательном процессе на муниципальном уровне, которая, тем не менее, не была поддержана необходимым числом голосов [5].

Резюмируя вышесказанное, необходимо упомянуть, что избирательный ценз, основанный на факторе гражданства, в России не является универсальным, поскольку его основные положения отличаются для различных уровней власти. Иными словами, для Российской Федерации характерна дифференциация предоставления избирательных прав иностранным гражданам в зависимости от органов государственной или муниципальной власти.

Вопрос предоставления иностранным гражданам избирательных прав на выборах главы государства или глав муниципальных образований в настоящее время также актуален для других западных государств и стран СНГ.

Для большинства государств постсоветского пространства, как и для российского законодательства, характерен ценз гражданства при президентских и парламентских выборах. Так, например, в таких странах, как Казахстан, Узбекистан и Республика Беларусь, пассивным избирательным правом обладают лишь непосредственно граждане, которые приобрели гражданство по рождению [2, с. 89].

Подобное правило распространяется и на избирательный процесс в Эстонии, где пассивным избирательным правом обладают лишь граждане, достигшие совершеннолетия. Иностранцы, постоянно проживающие на территории Эстонии, и лица без гражданства не имеют возможности голосовать вне зависимости от периода проживания в стране.

Критерий срока проживания на территории государства важен для избирательного процесса в Армении, поскольку главой государства может стать лицо, постоянно проживающее на территории страны на протяжении последних десяти лет. Иными словами, иностранцы, которые приобрели гражданство Армении и на протяжении данного срока прожили в стране, обладают равным пассивным избирательным правом с коренным населением, и на них не распространяется ценз гражданства.

Особенности пассивного избирательного права для иностранцев в некоторых европейских странах также схожи с ограничениями, существующими в России. Так, например, в Германии главой государства может стать не родившийся в стране гражданин. Иными словами, если иностранец приобрёл гражданство Германии, при этом не находясь на службе в вооружённых силах или подобном формировании иностранного государства, то он может быть избран на пост главы государства. Кроме того, согласно Маастрихтскому договору 1993 г., граждане подписавших его государств Европейского Союза, проживающие на территории данных стран, имеют право голосовать в другом государстве ЕС.

В Соединённых Штатах требования к кандидату на пост главы государства более ужесточены, поскольку президентом может быть избрано только лицо, по праву рождения являющееся гражданином, иностранцы не допускаются к избирательному процессу. Однако для кандидатов в члены палаты представителей Конгресса США данное правило не распространяется, пассивным избирательным правом обладают люди, состоящие в гражданстве лишь на протяжении последних семи лет. Подобные условия также существуют для Палаты представителей США, так как сенатором может быть избран человек, состоящий в гражданстве государства более девяти лет [3, с. 18].

В некоторых зарубежных государствах на современном этапе упрощена процедура предоставления пассивного избирательного права иностранным гражданам на выборах в муниципальные органы власти. Для таких государств, как Финляндия, Венгрия и Испания, определяющим фактором выступает постоянное проживание иностранцев на территории государства и своевременная уплата налогов. Стоит отметить схожесть предоставления избирательных прав меньшинствам в данных государствах с аналогичными правами в РФ.

Предоставление активного избирательного права иностранным гражданам на современном этапе также не является беспрецедентной ситуацией, поскольку около сорока пяти зарубежных демократических государств по всему миру обеспечивают иностранцев правом принимать политические решения, в той или иной степени. Наибольшего распространения получают тенденции обеспечения избирательных прав иностранцев лишь на местном уровне, однако в рамках некоторых государств на законодательном уровне закрепляется право граждан зарубежных стран голосовать и на национальных выборах. Определяющим требованием в абсолютном большинстве западных демократических государств является долгосрочное проживание, варьирующееся от одного года до десяти лет, что не позволяет участвовать в политическом процессе туристам, студентам и сезонным рабочим, а также обеспечивает эффективность и прозрачность выборов.

Наиболее инклюзивной страной в данной связи выступает Новая Зеландия, в законодательстве которой закреплено, что активным избирательным правом как на национальных, так и на местных выборах обладают иностранные граждане, проживающие на территории государства на протяжении хотя бы одного года. При этом пассивное избирательное право предоставляется гражданам стран, заключивших с Новой Зеландией международные соглашения, основанные на принципе взаимности. Подобное правило действует и в некоторых государствах Латинской Америки, однако в данном случае правом быть избранным обладают граждане иных латиноамериканских стран [9, р. 91].

В Великобритании как активное, так и пассивное избирательное право предоставляется резидентным гражданам-членам государств британского Содружества. Иными словами, избирать и быть избранными в Великобритании могут граждане таких государств, как Канада, Новая Зеландия и Бангладеш.

Активным избирательным правом на муниципальных выборах обладают иностранные граждане в таких зарубежных странах, как Швеция, Нидерланды, Люксембург, Бельгия и Швейцария. Однако в каждом из перечисленных государств требования к иностранцам отличаются. Так, для осуществления голосования в Швеции в органы местного самоуправления необходимо иметь регистрацию среди населения данного государства на протяжении не менее трёх лет. В Люксембурге и Нидерландах требования слегка ужесточены, в связи с чем иностранцам необходимо пребывать на территории стран на протяжении как минимум пяти лет с видом на жительство, а в Уругвае иностранные граждане обязаны проживать не менее пятнадцати лет, что препятствует многим людям, постоянно находящимся в данном государстве, осуществлять свою политическую позицию [8, р. 325].

В Бельгии и Швейцарии лишь ограниченное количество иностранных лиц могут принимать участие в избирательном процессе. Так, для Бельгии характерно формирование соответствующего списка иностранных граждан или местных избирателей, которым дозволено голосовать на территории государства. Данный список формируется непосредственно органами государственной власти и обладает рядом обязательных критериев, недоступных большинству иностранцев. В Швейцарии же лишь в некоторых кантонах у иностранных граждан

существует возможность голосовать на местном уровне, однако требования к избирателям варьируются от одного года до пяти лет в различных субъектах.

Стоит также отметить, что ограниченное количество стран позволяет иностранным избирателям голосовать на национальных выборах, чаще всего, как было характерно для приведенных ранее примеров, иностранцы вправе принимать участие лишь в местных выборах. В данной связи стоит упомянуть Республику Малави, в которой у иностранных меньшинств существует возможность голосовать на национальных выборах, однако обязательным условием является обязательное проживание на территории государства на протяжении семи лет.

Несмотря на это, существуют и государства, которые значительно ограничивают права иностранных граждан. К таким странам на современном этапе относится Канада, в рамках которой ни один иностранный гражданин не имеет права голосовать на любом уровне правительства, будь то муниципальный или федеральный.

В Канадской хартии прав и свобод официально закреплено, что правом голоса обладают лишь канадские граждане, и лишь они могут выступать кандидатами на членство в органах государственной власти. Другими словами, руководство Канады стремится защищать и гарантировать права лишь непосредственно граждан государства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что на современном этапе особенности предоставления избирательных прав иностранным гражданам находятся в зависимости от законодательства различных государств. Однако характерные черты, проблемы и требования к иностранцам в большинстве стран довольно схожи. Так, для России и стран постсоветского пространства типично осуществление активного избирательного права на муниципальных выборах при условии длительного нахождения иностранцев на территории государства. Европейские демократические страны также придерживаются смежных требований, однако в некоторых странах в настоящее время возможно приобретение иностранными гражданами избирательных прав не только в органы местного самоуправления, но и в федеральные органы власти. Несмотря на это, в большинстве стран усиливаются тенденции политической безгласности иностранных граждан, что может привести к проблеме демократической легитимности.

Список литературы

1. Гриднева, К. С. Право иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на территории РФ / К. С. Гриднева, А. Н. Лукьянчикова // Актуальные проблемы конституционного, муниципального и международного права. – Курск : Юго-Западный гос. ун-т, 2019. – С. 41–44.
2. Лобажевич, Е. Н. Избирательный процесс в Республике Беларусь и Российской Федерации: некоторые аспекты / Е. Н. Лобажевич // Государство и право в условиях глобализации : мат-лы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов (Минск, 1–2 ноября 2019 г.). – Минск : Белорусский гос. ун-т, 2020. – С. 89–91.
3. Старовойтова, Е. И. Основные условия предоставления избирательного права иностранным гражданам в зарубежных государствах / Е. И. Старовойтова, С. А. Хвалёв // Избирательное право. – 2017. – № 1 (35). – С. 16–22.
4. Тимербулатова, Р. И. Права иностранных граждан на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации / Р. И. Тимербулатова, Н. С. Киньябулатова // Право, государство и гражданское общество в условиях системных реформ : XVI Междунар. очно-заоч. науч.-практич. конф. – Москва : Империя, 2019. – С. 109–112.
5. Федеральная Инициатива № 77Ф6709: Запрет иностранным гражданам участвовать в выборах в органы местного самоуправления // Российская общественная инициатива, 2014. – Режим доступа: <https://www.roi.ru/6709/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. Чихладзе, Л. Т. Права иностранных граждан на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации / Л. Т. Чихладзе // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 1. – С. 198–202.
7. Шишов, М. А. К вопросу о цензах пассивного избирательного права на выборах президента в России и зарубежных странах / М. А. Шишов // Актуальные проблемы конституционного и международного права. – Ставрополь : Параграф, 2020. – С. 242–245.
8. Ferwerda, J. Immigration, Voting Rights, and Redistribution: Evidence from Local Governments in Europe / J. Ferwerda // The Journal of Politics. – 2021. – Vol. 83, №. 1. – P. 321–339.

9. McMillan, K. The Intersecting Electoral Politics of Immigration and Inequality in Aotearoa / New Zealand / K. McMillan, // Simon-Kumar R., Collins F., Friesen W. (eds). *Intersections of Inequality, Migration and Diversification. Mobility & Politics*. – Palgrave Pivot, Cham, 2020. – P. 87–108. DOI: 10.1007/978-3-030-19099-6_5

References

1. Gridneva, K. S., Lukyanchikova, A. N. Pravo inostrannykh grazhdan izbirat i byt izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya na territorii RF [The Right of Foreign Citizens to Elect and Be Elected to Local Self-Government Bodies on the Territory of the Russian Federation]. *Aktualnye problemy konstitutsionnogo, munitsipalnogo i mezhdunarodnogo prava* [Actual problems of constitutional, municipal and international law]. Kursk : Southwest State University Publ. House, 2019, pp. 41–44.
2. Lobazhevich, E. N. Izbiratelnyy protsess v Respublike Belarus i Rossiyskoy Federatsii: nekotorye aspekty [The electoral process in the Republic of Belarus and the Russian Federation: some aspects]. *Gosudarstvo i pravo v usloviyakh globalizatsii* [State and law in the context of globalization]. Minsk, Belarus State University Publ. House, 2020, pp. 89–91.
3. Starovoytova, E. I., Khvalev, S. A. Osnovnye usloviya predostavleniya izbiratel'nogo prava inostrannym grazhdanam v zarubezhnykh gosudarstvakh [Basic conditions for granting the electoral right to foreign citizens in foreign states]. *Izбирatel'noe pravo* [Electoral law], 2017, no 1 (35), pp. 16–22.
4. Timerbulatova, R. I., Kinyabulatova, N. S. Prava inostrannykh grazhdan na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii [The rights of foreign citizens to the implementation of local self-government in the Russian Federation]. *Pravo, gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo v usloviyakh sistemnykh reform* [Law, state and civil society in the context of systemic reforms]. Moscow, Imperiya Publ. House, 2019, pp. 109–112.
5. Federalnaya Initsiativa № 77F6709: Zapret inostrannym grazhdanam uchastvovat v vyborakh v organy mestnogo samoupravleniya [Prohibition of Foreign Citizens to Participate in Elections to Local Self-Government Bodies]. *Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa* [Russian Public Initiative]. 2014. Available at: <https://www.roi.ru/6709/>.
6. Chikhladze, L. T. Prava inostrannykh grazhdan na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii [The rights of foreign citizens to exercise local self-government in the Russian Federation]. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti* [Bulletin of economic security], 2018, no 1, pp. 198–202.
7. Shishov, M. A. K voprosu o tsenzakh passivnogo izbiratel'nogo prava na vyborakh prezidenta v Rossii i zarubezhnykh stranakh [On the issue of passive electoral qualifications for presidential elections in Russia and foreign countries]. *Aktualnye problemy konstitutsionnogo i mezhdunarodnogo prava* [Actual problems of constitutional and international law]. Stavropol, Paragraf Publ. House, 2020, pp. 242–245.
8. Ferwerda, J. Immigration, Voting Rights, and Redistribution: Evidence from Local Governments in Europe. *The Journal of Politics*, 2021, vol. 83, no 1, pp. 321–339.
9. McMillan, K. The Intersecting Electoral Politics of Immigration and Inequality in Aotearoa/New Zealand. *Intersections of Inequality, Migration and Diversification. Mobility & Politics*. Ed. by R. Simon-Kumar, F. Collins, W. Friesen. Palgrave Pivot, Cham, 2020, pp. 87–108. DOI: 10.1007/978-3-030-19099-6_5.