

Научная статья
УДК 342.8
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-2-191-194>



Право иностранных граждан на участие в формировании органов местного самоуправления: корреляция интересов личности и государства

Черенкова Анна Игоревна

Луганский филиал Воронежского института МВД России, Луганск, Российская Федерация, anna.cherenkova.99@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается вопрос возможности предоставления права голоса иностранным гражданам при формировании органов местного самоуправления. Проводится сравнительный анализ избирательного законодательства национальной правовой системы России и нормативных правовых актов зарубежных стран. Оцениваются риски для государственной безопасности Российской Федерации в случае участия граждан в голосовании на местном уровне.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальное право, конституционное право, избирательное право, муниципальное образование, электорат

Для цитирования: Черенкова А. И. Право иностранных граждан на участие в формировании органов местного самоуправления: корреляция интересов личности и государства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 2 (66). С. 191–194. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-2-191-194>.

Original article

The right of foreign citizens to participate in the formation of local authorities: the correlation of the individual and the state interests

Anna I. Cherenkova

Lugansk branch of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Lugansk, Russian Federation, anna.cherenkova.99@mail.ru

Abstract. The article addresses the issue of the possibility of granting voting rights to foreign citizens when forming local government bodies. A comparative analysis of the electoral legislation of the national legal system of Russia and the regulatory legal acts of foreign countries is carried out. The risks to the state security of the Russian Federation in the case of citizens' participation in voting at the local level are assessed.

Keywords: local government bodies, municipal law, constitutional law, electoral law, municipal formation

For citation: Cherenkova A. I. The right of foreign citizens to participate in the formation of local authorities: the correlation of the individual and the state interests. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2024, no 2 (66), pp. 191–194. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2024-2-191-194>.

© Черенкова А. И., 2024

Цензы являются важнейшей частью избирательного права, выступая критерием для отстранения от участия в формировании органов публичной власти или референдуме субъектов, не соответствующих требованиям, предъявленным со стороны государства.

Электоральному законодательству известны такие ограничения, как возрастной ценз, ценз места жительства, моральный ценз и ценз гражданства. Последний из перечисленных является самым распространенным и подразумевает необходимость быть гражданином государства для реализации избирательного права, что обусловлено целью устранить угрозу национальной безопасности путем вмешательства иностранных субъектов в ее политическое пространство.

Действительно, очень долгое время допуск только лишь граждан государства к праву избирать и быть избранным служил нерушимой аксиомой, однако в 1992 году произошло юридическое событие, которое в корне изменило подход к правовому регулированию данного вопроса на международном уровне — была принята Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне ETS № 144, предоставляющая избирательное право иностранцам при избрании органов местного самоуправления [1]. Указанный нормативный правовой акт был разработан, прежде всего, в качестве настоятельной рекомендации для будущих стран-членов создаваемого на тот момент Европейского союза [2], но параллельно с этим также привлекал внимание других государств своей юридической новизной и нестандартным подходом.

Со стороны Российской Федерации изначально подобный вариант рассматривался в качестве излишне либерального для национальной правовой системы. Поэтому в статье 32 Конституции Российской Федерации был сделан акцент именно на цензе гражданства, указывалось, что: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме» [3].

Правда, законодатель все же оставил себе место для раздумья, ведь прямого запрета на предоставление права голоса иностранцам в процитированной норме не прослеживалось, что подразумевало в будущем вероятность субъектного расширения состава электората.

Так и случилось: постепенно при разработке национальной правовой базы мировоззрение законодателя стало меняться, становясь все более либеральным. Так, в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» было предоставлено активное избирательное право иностранным гражданам при формировании местной власти (что невозможно по отношению к выборам государственных органов на региональном и федеральном уровнях) [4]. Затем Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнил, что для этого необходимо выполнение двух условий: наличие ратифицированного международного договора и последующего соответствующего правового регламентирования в законодательстве на местном уровне [5].

Такой подход очень сильно напоминал европейскую модель формирования муниципальной власти, выглядел достаточно смело и демократично, одновременно оставляя открытым вопрос: «Насколько же данная привилегия со стороны законодателя коррелируется с интересами Российской Федерации в области национальной безопасности?»

Справедливо будет отметить, что сам опыт участия иностранцев в формировании органов публичной власти не является совершенно неизвестным феноменом истории нашего государства, правда, преследовал он в далеком прошлом вовсе не тенденцию совершенствования народовластных начал. Так, например, в соответствии со статьей 11 Конституции РСФСР 1918 года: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, исходя из солидарности трудящихся всех наций, предоставляет все политические права иностранцам, проживающим на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу, а равно к непользующимся чужим трудом крестьянству, на основе постановлений верховных органов Союза Советских Социалистических Республик [6]». Но насколько же смелым и сложным было данное решение для государства?

Прежде всего необходимо осознавать, какую историческую эпоху переживала страна. Статус рабочего в период построения коммунизма расценивался в качестве подтверждения набирающей на тот момент силы новой идеологии государства с утвержденной властью

рабочих и крестьян и подчеркивал единство рабочего класса во всем мире во имя общей глобальной цели. К слову, законодатель активно лишал избирательного права собственных граждан (представителей духовенства, бывшего дворянства, зажиточных крестьян, спекулянтов), одновременно активно привлекая в процессе выборов трудящихся иностранцев.

Таким образом, на заре построения нового государства ключевую роль играло не гражданство, а совпадение идеологии личности с воззрениями государства. И самое главное власть никак не рисковала собственным суверенитетом ради высоких идей, а, напротив, обеспечивала целостность государственного строя, отстраняя от формирования органов государственной власти оппозиционные силы.

В случае же с предоставлением права голоса иностранным гражданам в современной Российской Федерации ситуация уже не выглядит столь однозначной.

С одной стороны, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следовательно, никак не могут повлиять на глобальные политические процессы. Муниципальная власть, прежде всего, призвана решать вопросы локального формата: создание социальной инфраструктуры, стабилизация экономики, регулирование социально-экономических процессов, развитие межрегиональных и внутрирегиональных связей, поддержание экологической обстановки. По логике законодателя, если иностранный гражданин длительное время постоянно проживает на территории муниципального образования, приобретает там недвижимое имущество, занимается предпринимательской деятельностью, то было бы справедливо предоставить ему право принимать участие в выборах лиц, которые будут осуществлять местную власть. Безусловно, при перечисленных обстоятельствах у иностранного гражданина есть особая заинтересованность в формировании органов местного самоуправления. С другой — само слово «власть» уже говорит о наличии властных полномочий, пусть даже и на определенном участке территории. Местное самоуправление полномочно диктовать культурные условия жизни, вмешиваться в вопросы охраны общественного порядка, устанавливать местные налоги и регулировать еще ряд вопросов, непосредственно касающихся прав и свобод человека.

Далее к аргументам «за» можно отнести тот факт, что одним из условий предоставления права голоса является подписание со стороны

Российской Федерации международного договора, что должно означать безоговорочное дружественное отношение. Однако в ряде иностранных государств разрешено множественное гражданство, поэтому дружественные партнерские отношения не исключают вероятность наличия у субъекта еще одной линии политико-правовой связи с иным территориальным образованием, с которым Российская Федерация не имеет никаких подписанных договоренностей. К тому же в настоящее время отсутствует механизм, с помощью которого возможно узнать перечень стран, гражданином которых стал потенциальный избиратель.

Однако при предоставлении прав голоса законодатель также должен очень подробно описать соответствующие проверки, которые следует проводить по отношению к гражданину, претендующему на право голоса. Кстати, на этом этапе также могут возникнуть определенные трудности, так как иностранного гражданина достаточно тяжело привлечь к административной или уголовной ответственности за совершение деяний.

Последний и, возможно, самый главный вопрос, который ставит под сомнение целесообразность предоставления права голоса иностранцам: «Насколько же подобная прерогатива затронет интересы местного населения страны?»

Общеизвестным является факт, что данное государство активно предоставляло убежище беженцам из арабских и африканских государств, которые на сегодняшний день укоренились на французской земле и стали выражать желание принимать активное участие в формировании власти на местном уровне.

Проект закона, который должен дать проживающим в стране иностранцам дополнительные и очень важные права, внес в парламент председатель юридической комиссии Национального собрания депутат правительственного блока Саша Улье. Правда, его идею поддержали далеко не все. «Правые силы» парламента Франции высказали свое мнение о возможном наступлении «африканского и арабского коммунизма», дополнительно подчеркивая, что французские граждане давно высказывают недовольство относительно чрезмерно большого потока иммигрантов [7]. Тем более, что их культура, традиции, религия, мировоззрение существенно отличаются от европейского менталитета.

В приведенной ситуации население страны вполне осознанно остерегалось увеличения

политических сил иностранных граждан в муниципальном образовании, особенно если они являются представителями совершенно другого мира.

Таким образом, идея о предоставлении избирательного права иностранцам была «заточена» исключительно под государства-членов Европейского Союза и, возможно, Российская Федерация закрепляла такое право также с перспективой более тесного сотрудничества членов Содружества Независимых Государств или же ныне активно развивающегося Таможенного союза.

При этом, вспоминая противоречия относительно обсуждения Закона о предоставлении мигрантам права голоса во Франции, обратим внимание, что одним из первых контраргументов стал вопрос о необходимости ограждения собственных граждан от негативных последствий.

Действительно, порой в связи со сложной политической или техногенной обстановкой страны предоставляют гуманитарную помощь в виде проживания на собственной территории. Таким образом, в муниципальном образовании количество иммигрантов может превышать количество проживающих в нем местных жителей.

Резюмируя изложенное, приходим к следующему выводу. Безусловно, концепция наделяющая правом голоса иностранных граждан не является негативной и выглядит вполне прогрессивно в контексте идеального мироустройства. Вместе с тем реальность диктует контраргументы безукоризненно написанным постулатам демократии. В современное время предоставление права голоса иностранцам хотя и является шагом к повышению уровня народовластия, но одновременно представляет собой определенные риски для государств из-за мирового политического кризиса и отсутствия должного международного сотрудничества. Это делает идею предоставления избирательных прав иностранным гражданам преждевременной и не до конца проработанной.

Список источников

1. Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне ETS № 144 (Страсбург, 5 февраля 1992 года).

2. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) // Журнал — N C. 2016, 7 июня 2016 года.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года всенародным голосованием (с изм. от 6 октября 2022 года). URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 20.11.2023).

4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 июля.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 2 ноября 2023 года) // Российская газета. 2003. 8 октября.

6. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

7. Иностранцам во Франции предлагают выбор // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5512838> (дата обращения: 20.11.2023)

References

1. Convention on the participation of foreigners in public life at the local level ETS no. 144 (Strasbourg, February 5, 1992) (In Russ.)

2. Treaty on the European Union (Maastricht, February 7, 1992). *Journal — N C of 2016 June 7.* (In Russ.)

3. Constitution of the Russian Federation: adopted of December 12, 1993 by popular vote (as amended on October 6, 2022). URL: www.pravo.gov.ru (accessed 20.11.2023). (In Russ.)

4. On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation: federal law no. 115-FZ of July 25, 2002. *Rossiyskaya Gazeta*, 2002, July 31. (In Russ.)

5. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: federal law no. 131-FZ of June 10, 2003. *Rossiyskaya Gazeta*, 2003, August 8. (In Russ.)

6. Constitution (Basic Law) of the Russian Socialist Federative Soviet Republic (adopted by the V All-Russian Congress of Soviets on July 10, 1918). *SU RSFSR*, 1918, no. 51, art. 582. (In Russ.)

7. Foreigners in France are offered a choice. *Kommersant*. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5512838> (accessed 20.11.2023) (In Russ.)