

## ТОЧКА ЗРЕНИЯ

## Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право?

Виктор Черепанов\*

В рамках настоящей статьи показано, что значительное число россиян, проживающих не там, где они зарегистрированы по месту жительства, при проведении разных видов выборов не обладают активным избирательным правом на территории их фактического проживания. Многие из них не имеют также возможности принять участие в региональных и муниципальных выборах по регистрационному месту жительства в связи с его удалённостью от их фактического проживания. В результате возникло реальное противоречие между конституционной гарантированностью права российских граждан избирать своих представителей в органы публичной власти и невозможностью его реализации для многих из них в связи с существующим цензом места жительства. Данное противоречие образует проблему территориальной закреплённости избирателей, для решения которой предложен концептуальный подход, исходящий из того, что гражданин обладает активным избирательным правом исключительно как член территориального публичного коллектива, который, являясь источником власти соответствующего публично-правового образования, формирует свои выборные органы. Тогда активным избирательным правом должны быть наделены все члены соответствующего территориального публичного коллектива, не ограниченные другими избирательными цензами, а показателями принадлежности к этому коллективу выступают данные о включённости граждан в общественные отношения, которые объединяют их в эту социально-территориальную общность. На основе такого подхода в статье предложены возможные пути решения проблемы территориальной закреплённости избирателей применительно к федеральным, региональным и муниципальным выборам.

→ *Активное избирательное право; место жительства; место пребывания; федеральные; региональные и муниципальные выборы; территориальный публичный коллектив*

DOI: 10.21128/1812-7126-2017-5-116-127

### 1. Введение

Поскольку активное избирательное право осуществляется на определённой территории, постольку в любой стране возникает вопрос о том, где её граждане имеют возможность реализовать своё право избирать представителей в органы публичной власти. В условиях возрастающей внутренней миграции населения во многих государствах имеются предпосылки для возникновения противоречия между принципом всеобщности избирательных прав, закреплённым международным правом, и необходимостью территориальной локализации избирателей. И Россия не является тому исключением. В мае 2017 года приняты

два новых федеральных закона<sup>1</sup>, которые, расширяя территориальные границы активного избирательного права, позволяют, по образному выражению председателя Центральной избирательной комиссии Э. А. Памфиловой, вывести людей «из такого, скажем, крепостного избирательного права»<sup>2</sup>. Однако и после их вступления в силу многие российские граждане не получили возможности уча-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 1 июня 2017 года № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2017. № 23. Ст. 3226; Федеральный закон от 1 июня 2017 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3227.

<sup>2</sup> Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы 19 мая 2017 года. URL: <http://cir.duma.gov.ru/docs/duma/302/2783907?QueryID=6971745&HighLightQuery=6971745> (дата обращения: 13.07.2017).

\* Черепанов Виктор Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, Ставропольский государственный аграрный университет, заслуженный юрист России, Ставрополь, Россия (e-mail: sigma45@yandex.ru).

ствовать в выборах в связи с существующим цензом места жительства.

В настоящей статье сделана попытка сформулировать проблему территориальной закреплённости избирателей и выработать концептуальный подход к её решению на примере нашей страны.

## 2. Формулировка проблемы

Базовым избирательным законом (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>; далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) определены три способа территориальной идентификации избирателей: место жительства, место нахождения и место временного пребывания (ст. 4, 17, 64). По общему правилу, активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа, причём нахождение избирателя вне места жительства в день голосования не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления (п. 4 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ). В связи с тем, что территория избирательного округа разбивается на несколько избирательных участков, окружная «прикреплённость» избирателей дополняется их «прикреплённостью» к конкретному избирательному участку по месту жительства, на котором они включаются в список избирателей (п. 4 ст. 17 Федерального закона № 67-ФЗ).

Таким образом, активным избирательным правом гражданин обладает в пределах избирательного округа по месту жительства, и если в день выборов он находится: за пределами избирательного участка, в котором он включён в списки избирателей, но в пределах данного округа или вообще вне территории округа, то ему должна быть предоставлена возможность проголосовать на этих выборах (назовём это *общей нормой*).

Ранее такая возможность предоставлялась путём досрочного голосования либо с помощью открепительных удостоверений. Теперь, с принятием новых законов, на двух видах выборов (Президента и в региональные органы власти) избиратель, который в день голосования будет находиться на территории избирательного округа по месту жительства, но за пределами своего избирательного участка, вправе проголосовать по месту нахождения в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией (п. 16 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ). Данный механизм, заменяющий досрочное голосование и открепительные удостоверения, как отмечалось, уже установлен на президентских выборах, а для его использования на выборах в региональные органы власти субъектов (далее — региональные выборы) необходимо внести изменения в законы субъектов РФ (далее — региональные законы), регулирующие их проведение.

*Президентские выборы* проводятся по единому (включающему в себя всю территорию нашей страны) федеральному избирательному округу, к которому приписаны избиратели, проживающие за рубежом. В связи с этим все российские граждане, не ограниченные другими избирательными цензами, вправе участвовать в выборах Президента и теперь могут проголосовать на любом избирательном участке по месту своего нахождения<sup>4</sup>. С учётом сказанного представляется возможным полагать, что на *президентских выборах* с принятием новых законов территориальная закреплённость избирателей действительно устранена полностью.

Использование такого механизма на *региональных выборах* после его закрепления региональными законами также позволит избирателю проголосовать на любом избирательном участке, разумеется, при его нахождении на территории избирательного округа<sup>5</sup>. Тем самым и на региональных выборах созданы условия для «участкового рас-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 1 июня 2017 года) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 18 июня 2017 года) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171 (статьи 3, 4, 27).

<sup>5</sup> Например, находясь в Москве, житель другого региона не сможет на её территории принять участие в голосовании на выборах своего губернатора.

крепощения» избирателей в пределах избирательного округа по месту жительства.

Однако если гражданин *фактически проживает* за пределами избирательного округа, где он зарегистрирован по месту жительства, то законодательные новеллы на реализацию его активного избирательного права не распространяются. Согласно указанной выше *общей норме*, он обладает активным избирательным правом по регистрационному месту жительства и имеет возможность проголосовать *именно там* при проведении на той территории соответствующих региональных и муниципальных выборов. Зададимся в связи с этим вопросом о том, обладает ли данный гражданин возможностью участвовать в выборах, проводимых на территории *фактического проживания*.

Такая электоральная ситуация регулируется другим положением, закреплённым в пункте 4 статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которому *активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа*.

Как известно, значительное число людей *фактически* проживает не там, где они зарегистрированы по месту жительства. Они работают, учатся, участвуют в общественной жизни и платят налоги в *других* субъектах РФ (*далее* — регионы) и муниципальных образованиях, которые нередко находятся на значительном удалении от их места жительства по регистрации. Их численность, по данным Центральной избирательной комиссии, составляет от 5 до 15 миллионов человек<sup>6</sup>, хотя действительные цифры могут быть иными, поскольку подобный учёт в нашей стране не ведётся.

Таким гражданам активное избирательное право на территории избирательного округа может быть предоставлено законом, определяющим порядок проведения конкретных выборов: федеральным законом — для федеральных выборов, законом субъекта РФ — для региональных и муниципальных выборов (назовем это *специальной нормой*). Рас-

смотрим, как применяются эти положения на различных видах выборах.

На *президентских выборах*, как было показано выше, применяется общая норма, и специальная норма на них не распространяется. *Выборы депутатов Государственной Думы* проводятся по смешанной избирательной системе (225 депутатов избираются по мажоритарной системе с образованием одномандатных избирательных округов и 225 депутатов — по пропорциональной системе с образованием федерального избирательного округа). Гражданин включается в список избирателей *автоматически* при нахождении его места жительства в пределах конкретного избирательного участка либо *по личному заявлению избирателя* при регистрации по месту пребывания на территории данного избирательного участка не менее чем за три месяца до дня голосования<sup>7</sup>. Тем самым на данных выборах действует как общая, так и специальная нормы, определяющие территориальные границы осуществления активного избирательного права.

В связи с этим все граждане, *зарегистрированные по месту жительства* либо *по месту пребывания* в пределах конкретного избирательного участка, имеют возможность принять участие в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы. Однако те избиратели, которые не прошли регистрационный учёт на территории фактического проживания, голосовать там не вправе. А таких людей из-за значительной внутренней миграции российских граждан в нашей стране немало, поскольку многие из них, осуществляя, например, трудовую деятельность за пределами своего места жительства, регистрационный учёт по месту фактического проживания по различным причинам не проходят.

Непростая ситуация складывается на *региональных и муниципальных выборах*, поскольку при их проведении активное избирательное право для граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, как отмечалось, может быть

<sup>6</sup> См.: URL: <http://cikrf.ru/news/cec/2017/04/26/03.html>; <http://www.lpgzt.ru/article/62188.htm> (дата обращения: 13.07.2017).

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 18 июня 2017 года) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740 (статьи 3, 4, 16, 17).

предоставлено законом субъекта РФ. Данная модель правового регулирования, в основе которой лежит *юридическое дозволение*, не закрепляет *обязанности* регионального законодателя поступать именно таким образом<sup>8</sup>. По этой причине активное избирательное право на указанных выборах может быть предоставлено данной категории граждан в зависимости от воли регионального законодателя. Тем самым решение вопроса о важнейшем конституционном праве, гарантированном Основным законом страны, отдано на усмотрение субъектов РФ, не все из которых воспользовались такими дискреционными полномочиями. В одних регионах законодательно установлена возможность включения в списки избирателей отдельных категорий граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, а в других они к голосованию не допускаются. Кроме того, региональное законодательство отличается противоречивостью и допускает различное толкование правовых норм.

Так, в *Ставропольском крае* установлен жёсткий ценз места жительства, поскольку в выборах принимают участие избиратели, зарегистрированные по месту жительства на его территории, а все другие граждане такой возможностью не обладают<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> В общей теории права выделяются две основные модели правового регулирования: *дозволительная, диспозитивная* модель, в основе которой лежит юридическое дозволение, что открывает простор для действий лица по собственному усмотрению, и *обязывающая, императивная* модель, в основе которой находится юридическая обязанность, что, организуя поведение людей по единым правилам, обеспечивает строгий порядок в жизни общества и необходимую общественную дисциплину (см.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2001. С. 348–349).

<sup>9</sup> См.: Закон Ставропольского края от 2 августа 2012 года № 67-кз «О выборах Губернатора Ставропольского края» (ред. от 4 мая 2016 года) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2012. № 39. Ст. 10024; Закон Ставропольского края от 27 августа 2006 года № 68-кз «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» (ред. от 4 мая 2016 года) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2006. № 22. Ст. 5778; Закон Ставропольского края от 12 мая 2017 года № 50-кз «О выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края (ред. от 29 июня 2017 года) // Ставропольская правда. № 50. 2017. 16 мая.

В *Алтайском крае* при проведении региональных и муниципальных выборов активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа (п. 4 ст. 4 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве<sup>10</sup>; далее — Кодекс Алтайского края). Однако основанием для включения в список избирателей на конкретном участке, *помимо места жительства* в его границах, может быть также *факт пребывания* гражданина на данной территории при наличии у него активного избирательного права (п. 2 ст. 16 Кодекса Алтайского края). В связи с этим на региональных выборах (выборах Законодательного Собрания и губернатора Алтайского края) в списки избирателей включаются граждане, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту пребывания в общежитии или по месту нахождения образовательной организации (п. 4.1 ст. 16 Кодекса Алтайского края).

Рассмотрим на данном примере *участие студентов в голосовании* в зависимости от вида регистрационного учёта и выделим среди них зарегистрированных по месту жительства в городе, где находится высшее учебное заведение, и зарегистрированных по месту жительства в других населённых пунктах. Таких иногородних студентов, в свою очередь, можно разделить на три группы:

- зарегистрированные по месту пребывания в общежитиях;
- зарегистрированные по месту пребывания на съёмных квартирах;
- не зарегистрированные по месту пребывания в городе, где находится высшее учебное заведение.

При рассмотрении положений Кодекса Алтайского края применительно к этим студентам возникает по крайней мере три проблемных вопроса.

*Первый вопрос* связан с голосованием студентов, место жительства которых находится за пределами Алтайского края. Если исходить из того, что активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено *в пределах*

<sup>10</sup> Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 8 июля 2003 года № 35-ЗС (ред. от 3 мая 2017 года) // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87. Ч. 1. С. 31.

избирательного округа (п. 4 ст. 4 Кодекса Алтайского края), а факт пребывания на данной территории может являться основанием для включения в список избирателей *только* при наличии у него активного избирательного права (п. 2 ст. 16 Кодекса Алтайского края), то такие студенты *вообще не должны включаться в списки избирателей*. Если же рассматривать эти положения как общую норму, а пункт 4.1 статьи 16 как специальную норму, устанавливающую исключение из общего правила, то они вправе участвовать в выборах. Подобная правовая неопределённость приводит к тому, что избирательные комиссии могут по собственному усмотрению, в зависимости от своего толкования правовых норм, одних людей допускать до голосования, а другим отказывать в возможности реализации их активного избирательного права.

*Второй вопрос* связан с тем, что на региональных выборах участвовать в голосовании разрешено только тем иногородним студентам, которые зарегистрированы по месту пребывания в общежитиях. Другим из них (зарегистрированным по месту пребывания на съёмных квартирах и не зарегистрированным по месту пребывания в городе, где находится вуз) такая возможность не предоставлена, что противоречит конституционному принципу равноправия граждан (ч. 2 ст. 19 Конституции)<sup>11</sup>.

*Третий вопрос* связан с тем, что Кодексом Алтайского края включение в списки из-

бирателей иногородних студентов, которые зарегистрированы по месту пребывания в общежитиях, предусмотрено лишь на региональных выборах. На муниципальных выборах такая возможность не установлена, и при их проведении всем иногородним студентам активное избирательное право не предоставлено.

Необходимо также отметить, что в Кодексе Алтайского края в чёткой и ясной форме не закреплена возможность других граждан (кроме студентов очного обучения), имеющих регистрацию по месту пребывания на конкретном избирательном участке, быть включёнными в списки избирателей (как это сделано в рассмотренном выше случае в отношении выборов депутатов Государственной Думы). Формулировка пункта 6 статьи 16 закона о выборах депутатов Государственной Думы о том, что избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, с учётом рассмотренных региональных норм не позволяет сделать вывод о том, что граждане с регистрацией по месту жительства в других регионах, которые проживают в Алтайском крае и зарегистрированы там по месту пребывания, могут быть допущены к региональным и муниципальным выборам на его территории. Кроме того, граждане, которые проживают в Алтайском крае, но не имеют на его территории регистрации ни по месту жительства, ни по месту временного пребывания, оказываются вообще поражёнными в своём конституционном праве избирать в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления на территории этого региона.

В Москве при проведении региональных и муниципальных выборов активным избирательным правом также обладает гражданин, место жительства которого находится на территории соответствующего избирательного округа. Студенты, обучающиеся по очной форме, могут быть включены в списки избирателей только при их регистрации *по месту жительства* в общежитиях (по месту нахождения образовательного учреждения)<sup>12</sup>,

<sup>11</sup> Можно предвидеть возражение оппонентов о том, что поскольку все российские граждане обязаны осуществлять регистрационный учёт (ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 3 апреля 2017 года) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227), постольку иногородних студентов, не прошедших регистрацию по месту пребывания, следует считать *незаконно* находящимися на этой территории, в связи с чем они не должны допускаться до голосования. Однако, во-первых, как установлено той же статьёй этого Закона, отсутствие регистрации не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Во-вторых, студенты при их регистрации в других населённых пунктах данного региона не обязаны дополнительно регистрироваться по месту учёбы (статья 5 Закона). Однако такие студенты в Алтайском крае также не подлежат включению в списки избирателей.

<sup>12</sup> См.: Избирательный кодекс города Москвы от 6 августа 2005 года № 38 (ред. от 31 мая 2017 года) // Веду-

хотя установленный в нашей стране порядок регистрационного учёта предусматривает их регистрацию в общежитиях *по месту пребывания*<sup>13</sup>.

В Москве проживает огромное количество российских граждан со всех уголков нашей страны, которые при отсутствии регистрации по месту жительства на её территории тем не менее законно находятся в столице, поскольку имеют регистрацию по месту пребывания на её территории либо регистрацию по месту жительства или пребывания в Подмоскowie. Однако в связи с существующим цензом места жительства они не вправе участвовать в выборах мэра Москвы, муниципальных депутатов и депутатов городской Думы. Это и трудовые мигранты (из числа российских граждан), и иногородние студенты, а также многие другие россияне. К ним относятся даже те люди, которые, обоснованно считая себя москвичами, постоянно живут и работают в Москве, но зарегистрированы по месту жительства в Московской области. Все они участвуют в производственных, культурных и духовно-нравственных общественных отношениях, объединяющих жителей Москвы в единую социально-территориальную общность. Однако при всей включённости в это коллективное сообщество они исключены из формирования выборных органов его власти. Такая ситуация складывается не только в Москве, но и в других регионах нашей страны.

Особую озабоченность вызывает тот факт, что тысячи иногородних студентов, которые, приобретая активное избирательное право при достижении совершеннолетия вдали от дома, не имеют реальной возможности участвовать в муниципальных и региональных выборах. Подобное их «вытеснение» из участия в управлении делами государства создаёт условия для возникновения того самого electoralного абсентеизма, о преодолении которого так много говорят в последнее время.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос об участии в региональных и муници-

пальных выборах *военнослужащих по призыву*, к которым относятся не только те, которые проходят срочную службу (их численность составляет порядка 300 тысяч человек<sup>14</sup>), но и курсанты военных вузов, не проходившие такую службу (данными об их численности мы не располагаем)<sup>15</sup>. Поскольку на регистрационный учёт по месту дислокации воинской части такие военнослужащие не ставятся<sup>16</sup>, то согласно *общей норме*, как не имеющие регистрации по месту жительства, они не обладают активным избирательным правом на региональных и муниципальных выборах. Согласно *специальной норме* активное избирательное право может быть предоставлено им *законом*.

На *муниципальных выборах* военнослужащие по призыву, место жительства которых до призыва не было расположено в границах муниципального образования по месту дислокации воинской части, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей (п. 5 ст. 17 Федерального закона № 67-ФЗ). Тем самым такие своего рода «иногородние» военнослужащие лишены права избирать своих представителей в органы местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, поскольку голосовать домой они, естественно, не поедут.

Что касается участия военнослужащих по призыву в *выборах губернатора, депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ*, на территории которого дислоцирована воинская часть, то в законодательстве одних регионов (например, в Санкт-Петербурге) содержится *специальная норма*, предоставляющей им право участвовать в этих выборах<sup>17</sup>. В законодательств-

мости Московской городской Думы. 2005. № 8. Ст. 166 (пункт 6 статьи 4, пункт 2 статьи 8, пункт 7 статьи 10).

<sup>13</sup> См.: Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713 (ред. от 25 мая 2017 года) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939 (пункт 29<sup>1</sup>).

<sup>14</sup> См.: URL: <http://armiyahelp.ru/novosti/kakova-chislenost-armii-rossii.html> (дата обращения: 13.07.2017).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 1 мая 2017 года) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475 (пункт 2 статьи 35).

<sup>16</sup> См.: Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713 (ред. от 25 мая 2017 года) // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939 (пункт 23).

<sup>17</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга от 26 июня 2012 года № 341-60 «О выборах высшего должностного лица

ве других субъектов РФ, например в Москве, Алтайском и Ставропольском краях<sup>18</sup>, их участие в региональных выборах специально не закреплено, в связи с чем, исходя из *общей нормы*, можно сделать вывод об отсутствии у военнослужащих по призыву активного избирательного права на этих выборах, хотя на практике они повсеместно участвуют в них.

Перечень подобных примеров чрезвычайного территориального ограничения активного избирательного права разных категорий граждан в различных регионах нашей страны можно продолжить. Однако и так ясно, что существующий ценз места жительства приводит к тому, что значительное число россиян, проживающих не там, где они зарегистрированы по месту жительства, не имеют возможности осуществить своё активное избирательное право при проведении разных видов выборов *на территории их реального проживания*. Более того, в связи с её возможной удалённостью от регистрационного места жительства многие из них вряд ли, хотя бы по материальным соображениям, примут решение поехать к себе домой для голосования на региональных или муниципальных выборах. В результате такие граждане по независящим от них причинам не имеют реальной возможности принять участие в голосовании, хотя государство гарантирует равенство их прав независимо от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции). Подобное территориальное сужение условий реализации активного избирательного права представляется чрезвычайным, поскольку приводит к *утрате самого содержания данного права*, что неоднократно признавалось недопустимым в решениях Конституционного Суда<sup>19</sup>.

С учётом сказанного можно полагать, что в российской избирательной практике возникло реальное противоречие между конституционной гарантированностью права российских граждан избирать своих представителей в органы публичной власти и невозможностью его реализации для многих из них в связи с существующим цензом места жительства. Данное противоречие как раз и обозначает ту самую проблему территориальной закреплённости избирателей, которую не удалось до конца устранить новыми федеральными законами<sup>20</sup>.

### 3. Поиск решения проблемы

Начнём с рассмотрения конституционной модели демократии, раскрывающей происхождение и функционирование всей публичной власти в нашей стране во взаимосвязи с народом, проживающим на её территории. В основе этой конституционной модели, как известно, лежит принцип народовластия, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ (*далее* — народ, российский народ). Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3 Конституции).

При доктринальном толковании конституционной модели демократии в наших работах обоснован ряд теоретических положений, необходимых для дальнейших научных рассуждений в рамках настоящей статьи, к числу которых относятся следующие<sup>21</sup>.

Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга» (ред. от 28 декабря 2016 года) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 23 (пункт 6 статьи 7); Закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 года № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (ред. от 28 декабря 2016 года). URL: [http://www.gov.spb.ru/norm\\_baza/nra](http://www.gov.spb.ru/norm_baza/nra), 17.02.2016 (дата обращения: 13.07.2017) (пункт 4 статьи 13).

<sup>18</sup> Данный вывод сделан на основании анализа избирательных законов этих субъектов РФ, которые ранее уже были приведены в настоящей статье.

<sup>19</sup> См. постановления Конституционного Суда РФ: от 30 октября 2003 года № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; от 22 июня 2010 года № 14-П // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

<sup>20</sup> Под проблемой в теории социального познания понимается некое противоречие, требующее своего решения; проблема рассматривается как особая его форма. См.: *Здравомыслов А. Г.* Методология и процедура социологических исследований. М.: Мысль, 1969. С. 36; *Ядов В. А.* Стратегия социологического исследования. М.: Добросвет, 1998. С. 71–74; Рабочая книга социолога / под ред. Г. В. Осипова. М.: Либроком, 2015. С. 112, 113.

<sup>21</sup> См.: *Черепанов В. А.* Источник государственной власти субъекта Российской Федерации: проблема и поиск решения // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6 (109). С. 30–44; *Черепанов В. А.*

1. Источником публичной власти является субъект права, обладающий правовой возможностью учреждать как саму систему органов публичной власти путём принятия учредительного документа (конституции, устава), так и конкретные органы этой власти посредством выборов.

2. Источником власти российского государства в целом (источником федеральной власти) является весь российский народ, источником власти субъекта РФ (источником региональной власти) — народ субъекта РФ как часть российского народа, а источником муниципальной власти — население муниципального образования также как часть российского народа.

3. Учредительная власть народа заключается в прямом принятии народом решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности государства, которые являются обязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении, а к основным формам учредительной власти относятся референдум и свободные выборы.

4. Народ, осуществляя учредительную власть, выступает как единый целостный социальный организм, своего рода юридическая личность (правовое существо), который вступает в общие правовые отношения по учреждению всей системы публичной власти в стране путём референдума и учреждению конкретных органов этой публичной власти с помощью выборов. На основе таких общих правоотношений возникают конкретные правоотношения по поводу участия в референдуме и выборах, субъектами которых являются конкретные граждане, образующие в своей совокупности весь российский народ или его часть, проживающую на определённой территории.

При рассмотрении выделенных положений в их системной взаимосвязи представляется возможным полагать, что в этих конкретных правоотношениях граждане обладают правом избирать в органы публичной власти *исключительно в силу их принадлежности к народу, обладающему учре-*

*дительной властью*, то есть в связи с включённостью в состав конкретного территориального публичного коллектива (сообщества), по терминологии В. Е. Чиркина<sup>22</sup>. Таким образом, активное избирательное право конкретного гражданина *производно от учредительной власти народа как единого целого*, и гражданин обладает активным избирательным правом не как единично обособленное физическое лицо, а исключительно как *член территориального публичного коллектива*, который, являясь источником власти соответствующего публично-правового образования, формирует выборные органы публичной власти.

Отсюда следует важный методологический вывод, что активное избирательное право заключается в юридической возможности членов территориального публичного коллектива формировать выборные органы своей власти. Тогда при проведении выборов активным избирательным правом должны быть наделены *все* члены соответствующего территориального публичного коллектива, не ограниченные другими избирательными цензами. Более того, государство, гарантируя своим гражданам осуществление этого конституционного права, обязано создать условия для его реализации независимо от того, где они находятся в день голосования и на какой территории зарегистрированы по месту жительства или пребывания.

Если данные рассуждения справедливы (а против них не видно принципиальных возражений), то для решения проблемы территориальной закреплённости избирателей нужно определить перечень чётко и однозначно фиксируемых показателей, при наличии которых можно обоснованно утверждать о принадлежности граждан к конкретному территориальному публичному коллективу, а затем наделить активным избирательным правом тех из них, которые удовлетворяют таким критериальным показателям. Попробуем разобраться в этих весьма непростых вопросах.

В социологической науке, как известно, народ рассматривается как *социально-*

О народовласти в России: продолжение дискуссии // Государство и право. 2014. № 1. С. 36–44; Черепанов В. А. Реформа государственной власти в субъектах Российской Федерации // Закон и право. 2005. № 4. С. 9–13.

<sup>22</sup> См.: Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 13–50; Чиркин В. Е. Современная концепция территориального публичного коллектива (сообщества) и публичной власти // Вопросы правоведения. 2014. № 1. С. 11–34.



*территориальная* общность, объединённая устойчивыми экономическими, политическими и духовно-нравственными связями и отношениями<sup>23</sup>. Включённость в такие общественные отношения, которые объединяют людей в целостный социальный организм, как раз и может свидетельствовать об их принадлежности к этому сообществу. При этом эмпирические показатели принадлежности граждан к публичному коллективу могут быть неодинаковыми в различных публично-правовых образованиях.

Так, при рассмотрении всей нашей страны как публично-правового образования, а всего российского народа как публичного коллектива, который является единственным источником власти, в качестве показателя принадлежности того или иного человека к данному публичному коллективу выступает его включённость в правовые отношения гражданства Российской Федерации, то есть юридический факт наличия российского гражданства.

Тогда на всех федеральных выборах активным избирательным правом должны быть наделены все российские граждане, образующие в своей совокупности публичный коллектив, именуемый российским народом, независимо от того, в какой точке земного шара они находятся в день голосования и где зарегистрированы по месту жительства или пребывания. На президентских выборах, как отмечалось, с принятием новых законов территориальная закреплённость избирателей уже устранена. Для её преодоления на выборах депутатов Государственной Думы считаем необходимым, как это было сделано применительно к выборам Президента, предоставить возможность всем российским гражданам самим и по собственному усмотрению решать, где реализовать своё активное избирательное право, и в связи с этим законодательно закрепить правовой порядок, согласно которому российский гражданин включается в список избирателей *автоматически* при нахождении его места жительства в пределах конкретного избирательного участка либо *по личному заявлению избирателя* на любом избирательном участке по месту нахождения в день голосования.

На региональных и муниципальных выборах дело обстоит несколько иначе, поскольку сам факт нахождения гражданина в день голосования на территории конкретного субъекта РФ или муниципального образования ещё не свидетельствует о его принадлежности к соответствующему региональному или муниципальному коллективу. В качестве критериев такой принадлежности (помимо устоявшихся юридических фактов регистрации по месту жительства и пребывания) представляется возможным рассматривать его включённость по крайней мере в две группы общественных отношений, объединяющих людей в социально-территориальную общность.

*Во-первых*, это *производственные* отношения на территории соответствующего публично-правового образования, поскольку они, являясь базисными, своего рода системообразующими связями, объединяют людей в целостное территориальное сообщество. В их числе, в первую очередь, на наш взгляд, следует выделять трудовые отношения и отношения в сфере образования (образовательные отношения).

*Во-вторых*, это *духовно-нравственные* связи и отношения, интегрирующие людей в единый целостный социальный организм. Показателем включённости в такие связи и отношения, как представляется, может служить социальная идентификация, когда человек сам (сознательно или бессознательно) относит себя к данному публичному коллективу<sup>24</sup>.

В связи с этим полагаем необходимым законодательно, причём на федеральном уровне, установить на региональных и муниципальных выборах правовой порядок, согласно которому российский гражданин включается в список избирателей:

<sup>24</sup> «Социальная идентификация обусловлена глубокой потребностью личности в признании со стороны других, в групповой защите, но также в самореализации, ожидании позитивной оценки со стороны «своих» — референтных групп и общностей, — отмечает В. А. Ядов. — Идентифицируя себя с определёнными группами и общностями, человек испытывает потребность «атрибутировать» себя, то есть объяснить причины и следствия своей групповой солидарности, ответить на вопросы «почему это моя группа?» и «что из этого вытекает?»» (Ядов В. А. Социальная идентификация в кризисном обществе // Социологический журнал. 1994. № 1. С. 35—52, 39).

<sup>23</sup> См.: Социология. Основы общей теории : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. М. : Норма, 2002. С. 298—305.

— *автоматически* при нахождении его места жительства в пределах конкретного избирательного участка,

— либо *по его личному заявлению* на избирательном участке по месту пребывания, работы или нахождения образовательной организации, где избиратель получает профессиональное образование по очной форме<sup>25</sup>.

Тем самым государственная система регистрации (учёта) избирателей<sup>26</sup>, предусматривающая обязательное включение в неё всех избирателей на основании *факта нахождения места жительства* на определённой территории (в отношении вынужденных переселенцев — *факта временного пребывания*) и осуществляемая органами публичной власти постоянно, дополняется возможностью включения гражданина в списки избирателей на конкретном избирательном участке по его инициативе и на основании личного заявления. Здесь необходимо отметить, что о целесообразности введения института заявительно-инициативной регистрации избирателей (применительно к гражданам, не имеющим регистрацию по месту жительства) говорилось ранее в научной литературе<sup>27</sup>. Кроме того, отдельные элементы такого института уже введены в российское правовое пространство новыми федеральными законами, рассмотренными в настоящей статье.

Предлагаемая нами *смешанная модель регистрации избирателей*, базируясь на ином концептуальном подходе, исходит из принадлежности людей к тому или иному территориальному публичному коллективу, который выборным путём формирует органы своей власти. При этом в качестве юридических фактов, порождающих избирательные правоотношения, и, соответственно, оснований включения в списки избирателей выступают не только их территориальная локализация, но также включённость в производственные отношения в конкретном публично-правовом образовании. Тогда, даже при отсутствии какого-либо регистрационного учёта на территории проведения выборов, гражданин может быть включён в списки избирателей по личному заявлению на основании документально подтверждённых данных о его трудовой деятельности или обучении по очной форме в пределах избирательного участка. Примерами могут служить рассмотренные выше случаи, когда россияне проживают в Московской области, а работают, учатся и участвуют в общественной жизни столицы, приезжая в Подмоскovie лишь для того, чтобы переночевать в месте своей официальной регистрации.

Такой правовой порядок, как это понятно с учётом сказанного, отличается от зарубежных моделей, в которых, как и сейчас в нашей стране, основанием для включения в списки избирателей является факт территориальной локализации гражданина в месте проведения выборов, дополняемый в ряде стран ценом оседлости<sup>28</sup>. Вопрос о цене оседлости представляется, конечно, весьма интересным. В целях недопущения неоднократного голосования избирателей на различных избирательных участках или иных злоупотреблений с их стороны своим активным избирательным правом представляется возможным обсудить

<sup>25</sup> В данном случае показателем включённости в производственные отношения может служить факт работы или учёбы избирателя на территории соответствующего публично-правового образования, а показателем включённости в духовно-нравственные связи и отношения — социальная идентификация с территориальным публичным коллективом, которая, по нашему мнению, выражается в самом факте *изъявления избирателем желания* (путём подачи заявления) принимать участие в выборах органов власти этого сообщества.

<sup>26</sup> См.: Федеральный закон № 67-ФЗ (статья 16); Положение о Государственной системе регистрации (учёта) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утв. Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 6 ноября 1997 года № 134/973-II (ред. от 19 апреля 2017 года) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9.

<sup>27</sup> См.: Арановский К., Князев С. Ещё раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрацию по месту жительства // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5(90). С. 155–164, 162.

<sup>28</sup> Под ценом оседлости понимаются законодательные ограничения, согласно которым активное избирательное право предоставляется только гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определённого времени: в США — 1 месяца, ФРГ — 3 месяца, Франции и Бельгии — 6 месяцев, Канаде и Финляндии — 1 год, Норвегии — не менее 10 лет, Новой Зеландии — 3 месяца, в Ирландии для этого обязательно иметь лишь «место для сна» (см.: Федотова Ю. Г. Избирательные системы зарубежных стран : учеб. пособие. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 23).

этот вопрос в научном сообществе, рассмотрев, например, вариант, при котором гражданин включается в списки избирателей (в указанных выше случаях) на основании личного заявления, поданного не менее чем за три месяца до дня голосования. Хотя и данный вариант не выглядит безупречным, поскольку тогда при регистрации по месту жительства граждане наделяются правом избирать на данной территории с момента её осуществления, а при регистрации по месту пребывания — лишь спустя три месяца, что, как представляется, противоречит конституционному принципу равноправия российских граждан.

Разумеется, не исключены и другие возражения, которые могут привести к корректировке предложенной модели. И это нормально, поскольку развитие научного концептуального пространства представляет собой постоянный и бесконечный процесс возникновения, развёртывания и разрешения имманентных ему противоречий. В результате возникают новые положения, вступающие в противоречие с прежними теоретическими конструкциями, происходит диалектическое снятие возникающих антиномий, сменяющиеся последующим зарождением новых противоречий. Надеюсь, что так произойдёт и в этом случае: коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по созданию правовых гарантий конституционного права граждан избирать своих представителей в органы публичной власти.

#### 4. Заключение

Подытоживая сказанное, можно отметить, что концептуальный подход, предложенный в статье, позволяет несколько по-иному взглянуть на сформулированную проблему, поскольку, согласно авторской концепции, гражданин обладает активным избирательным правом *исключительно* как *член территориального публичного коллектива*, который, являясь источником власти соответствующего публично-правового образования, формирует свои выборные органы. Тогда зачисление в состав избирателей определяется включённостью в общественные отношения на территории проведения выборов, а территориальная локализация гражданина выступает лишь одним из возможных показателей

такой включённости, причём в ряде случаев отнюдь не самым главным из них.

Законодательное закрепление высказанных предложений, как представляется, будет способствовать формированию правовых основ свободного осуществления гражданами активного избирательного права вне зависимости от их территориальной локализации и тем самым позволит до конца разрешить проблему территориальной закреплённости избирателей.

Библиографическое описание:

Черепанов В. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 116–127.

#### Is it possible to abolish “serfdom’s” electoral right in Russia?

Victor Cherepanov

Doctor of Sciences in Law, Professor, Stavropol State Agrarian University, Stavropol', Russia (e-mail: sigma45@yandex.ru).

#### Abstract

This article demonstrates that a significant number of Russian citizens that are not currently living at the place where they are registered in domiciles do not possess an active electoral right at the place where they are actually living. Many of these citizens also do not have any opportunity to participate in regional and municipal elections at the place where they are registered in a domicile because of its remoteness from the place where they are actually living. As a result, a real contradiction has arisen between the constitutional guarantees of the right of Russian citizens to elect their representatives in government bodies and the impossibility of its realization for many of these citizens because of the census of residence. This contradiction constitutes the problem of electoral serfdom, for which the conceptual approach has proposed a solution. According to this solution, a citizen possesses an active electoral right only as a member of some territorial public collective that serves as the source of power for local electoral organs. Hence, all the members of the appropriate territorial public collective that are not restricted by other electoral censuses should be endowed with an active electoral right, and data about their involvement in social relations that unite these citizens in this territorial public collective might be considered as indicators of their belonging to the collective. On the basis of such an approach it is possible to discuss ways of finding a solution to the problem of electoral serfdom, as is done in this article.

#### Keywords

active electoral right; place of residence; place of stay; federal, regional and municipal elections; territorial public collective.

#### Citation

Cherepanov V. (2017) *Mozhno li otmenit' v Rossii "krepостное" izbiratel'noe pravo?* [Is it possible to abolish “serfdom’s” electoral right in Russia?]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 5, pp. 116–127. (In Russian).

## References

- Alekseev S. S. (2001) *Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya* [Climbing to the law. Searches and solutions], Moscow: NORMA. (In Russian).
- Aranovskiy K., Knyazev S. (2012) Eshcho raz ob aktivnom izbiratel'nom prave rossiiskikh grazhdan, ne imeyushchikh registratsii po mesty zhitel'stva [Once more on the active electoral right of Russian citizens who don't have registration in their place of residence]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obobzrenie*, no. 5, pp. 155–164. (In Russian).
- Cherepanov V. A. (2015) Istochnik gosudarstvennoy vlasti sub'ekta Rossiyskoy Federatsii: problema i poisk resheniya [Source of the state power of subjects of the Russian Federation: problems and the searching for the solutions]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obobzrenie*, no. 6, pp. 30–44. (In Russian).
- Cherepanov V. A. (2014) O narodovlastii v Rossii: prodolzhenie diskussii [On people's authority in Russia: discussion continued]. *Gosudarsto i pravo*, no 1. pp. 36–44. (In Russian).
- Cherepanov V. A. (2005) Reforma gosudarstvennoy vlasti v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii [Reform of the state power in the subjects of Russian Federation]. *Zakon i pravo*, no. 4, pp. 9–13. (In Russian).
- Chirkin V. E. (2013) *Publicho-pravovoe obrazovanie* [Public law entity], Moscow: Norma: INFRA-M. (In Russian).
- Chirkin V. E. (2014) Sovremennaya kontseptsiya territorial'nogo publichnogo kolektiva (soobshchestva) i publichnoy vlasti [Modern concept of the territorial public collective (community) and public power]. *Voprosy pravovedeniya*, no. 1, pp. 11–34 (In Russian).
- Fedotova Yu. G. (2015) *Izбирatel'nye sistemy zarubezhnykh stran: uchebnoe posobie*. [Electoral systems of foreign countries: textbook], Moscow: YurLitinform. (In Russian).
- Osipov G. V. (ed.) (2015) *Rabochaya kniga sotsiologa* [Workbook of sociologist], Moscow: Librokomp. (In Russian).
- Osipov G. V., Moskvichev L. N. (eds.) (2002) *Sotsiologiya. Osnovy obshcheiy teorii: Uchebnyk dlya vuzov* [Sociology. Grounds of basic theory: Textbook for universities], Moscow: NORMA: INFRA-M. (In Russian).
- Yadov V. A. (1994) Sotsial'naya identifikatsiya v krizisnom obshchestve [Social identification in crisis society]. *Sotsiologicheskiy zhurnal*, no. 1, pp. 35–52. (In Russian).
- Yadov V. A. (1998) *Strategiya sotsiologicheskogo issledovaniya* [Strategy of sociological research], Moscow: Dobrosvet. (In Russian).
- Zdravomyslov A. (1969) *Metodologiya i protsedura sotsiologicheskikh issledovaniy* [Methodology and procedure of sociological research], Moscow: Mysl'. (In Russian).