

А.В. ГРАНАТОВИЧ

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

***Аннотация.** Исследуются вопросы участия военнослужащих в избирательном процессе. Проводится анализ правовых основ участия в избирательном процессе военнослужащих Российской Федерации. Выявляются особенности участия военнослужащих в избирательном процессе исходя из их правового статуса. Обозначены проблемы участия военнослужащих в избирательном процессе и предлагаются направления их разрешения.*

***Ключевые слова:** избирательные права военнослужащих, участия военнослужащих в избирательном процессе, военнослужащие, избирательный процесс, выборы.*

## TO A QUESTION OF IMPLEMENTATION OF ELECTORAL RIGHTS OF THE MILITARY PERSONNEL

***Abstract.** Questions of participation of the military personnel in electoral process are investigated. The analysis of legal bases of participation in electoral process of the military personnel of the Russian Federation is carried out. Features of participation of the military personnel in electoral process proceeding from their legal status come to light. Problems of participation of the military personnel in electoral process are designated and the directions of their permission are offered.*

***Keywords:** electoral rights of military servants, electoral rights of the military personnel, participations of the military personnel in electoral process, military personnel, electoral process, elections.*

Правовое положение военнослужащих в российском обществе имеет особенности, предопределяемые спецификой государственной военной службы. Нормативное закрепление в российском законодательстве правового статуса военнослужащих представляет собой совокупность элементов, определяющих его содержание. В качестве основного элемента правового

---

ГРАНАТОВИЧ Александр Вячеславович – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Московского психолого-социального университета, г. Москва

статуса военнослужащих необходимо выделить права и свободы, которые образуют совокупность личных, политических, социально-экономических, культурных прав. Необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации (ст. 55) допускает возможность ограничения прав и свобод граждан федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. По мнению автора, данные конституционные предписания не ущемляют конституционные права и свободы военнослужащих, но обуславливают потребность их уточнения в соответствующих правовых нормах

Так, особенности реализации активного избирательного права военнослужащих, служащих по призыву, заключаются в том, что если место жительства военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, то такие военнослужащие не включаются в список избирателей, участников референдума, и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Представляется, что такое ограничение ущемляет права военнослужащих, нарушает статью 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающую принцип равноправия<sup>1</sup>. В подтверждение такой позиции приведем часть 1 статьи 10 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которой предусмотрено, что депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Указанным федеральным законом ограничений, применяемых к военнослужащим, не закреплено. Ограничения активного избирательного права военнослужащих по мотивам, связанным с характером, условиями, продолжительностью, местом их службы или местом пребывания, а также местом жительства до призыва (поступления) на военную службу, и другим мотивам, недопустимы, за исключением ограничений, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами<sup>2</sup>. В конституционных нормах и принципах (всеобщее, прямое, тайное голосование, равное) не закреплена возможность лишения военнослужащих избирательных прав.

Пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта, об

<sup>1</sup> Смулов Р. П. Права человека: Учебн. пособие. М., 2009. С. 69.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о статусе военнослужащих / Под ред. А. В. Кудашкина, А. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2005. С. 137–139.

этом свидетельствует решение Верховного Суда Российской Федерации, где Суд в одном из дел правильно мотивировал позицию относительно участия военнослужащих в выборах, сославшись на пункт 2 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях), в соответствии с которым гражданин может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, а также других обстоятельств<sup>3</sup>.

В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации, статьей 4, части 3 статьи 8, части 3 статьи 10 Закона об основных гарантиях, методическими рекомендациями, утвержденными Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, в выборах могут принимать участие военнослужащие, проходящие военную службу в воинских частях, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных в границах соответствующих субъектов Российской Федерации. Как мы видим, нормы избирательного права не содержат ограничений в отношении участия военнослужащих в выборах по месту прохождения военной службы по призыву.

Согласно статье 7 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», граждане, призванные на военную службу по призыву, снимаются с регистрационного учета по месту жительства, и, следовательно, казарма как жилое помещение является местом жительства военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, на период прохождения им такой службы.

Применительно к муниципальным выборам и местным референдумам имеется ограничение в отношении военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Возникает проблема пределов и принципов ограничения избирательных прав граждан. Исходя из общей нормы пункта 4 статьи 4 Закона об основных гарантиях, активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина России вне его места жительства во время проведения выборов в округе, в котором расположено данное место жительства, не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. В специальной норме этой же статьи установлено, что законом активное избирательное право может быть предоставлено

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2002 года. Дело № 58-Г02–8. По материалам сайта: [http://sudbiblioteka.ru/vs/text\\_big1/verhsud\\_big\\_16574.htm](http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_16574.htm) (дата обращения 15 июня 2017 г.).

гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Таким образом, основная часть избирателей состоит из граждан Российской Федерации, имеющих регистрацию по месту жительства в пределах данного территориального образования, то есть установлен ценз места жительства. Необходимо учитывать, что население муниципального образования состоит не только из числа граждан, которые имеют регистрацию по месту жительства в данном муниципальном образовании. Возникает вопрос, а как же граждане, которые не имеют регистрации по месту жительства на территории муниципального образования, например, проходящие военную службу, участвующие в общественной жизни и обеспечении безопасности и общественного порядка, обремененные налоговыми выплатами в местный бюджет? По моему мнению, в данной ситуации использование вышеозначенного ценза чрезмерно ограничивает избирательные права военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту, а также офицеры, проходящие военную службу по призыву, и члены их семей до получения жилых помещений регистрируются органами регистрационного учета по месту дислокации воинских частей в установленном порядке (пункты 23, Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713)<sup>4</sup>. Таким образом, справедливо и логично было бы предположить, что военнослужащие, фактически проживая на территории муниципального образования, выполняя налоговые обязательства, должны быть наделены активным избирательным правом.

Выборы являются одним из основных методов реализации стремления граждан обрести справедливое правление, улучшить свое социально-экономическое положение путем формирования органов власти, способных защитить интересы большинства населения страны<sup>5</sup>. Повышение активности участия военнослужащих в избирательном процессе доказывают отдельные результаты их оценочных суждений в рамках проведенного исследования правосознания военнослужащих в избирательном процессе. Так, среди респондентов отмечается общая положительная тенденция в оценке важности участия военнослужащих и членов их семей в избирательном процессе. Из 1240 опрошенных 78 процентов респондентов признают участие в выборах в качестве избирателя обязательным для

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗРФ. № 30. 1995. ст. 2939.

<sup>5</sup> Гончаров В. В. «Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2008 [Электронный ресурс]: Доступ из справ. правовой системы «Консультант плюс».

себя, 7 процентов затрудняются ответить, не признают обязательным – 15,1 процента респондентов<sup>6</sup>.

Особенности реализации пассивного избирательного права военнослужащими необходимо рассматривать с учетом общих ограничений данного права, связанных с возрастом субъекта права, наличием гражданства, местом постоянного проживания.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, статьей 9 Федерального закона «О статусе военнослужащих», федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления военнослужащие имеют право быть избранными, в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Важность представительства военнослужащих в выборных органах власти обусловлена тем, что в них «должны быть представлены интересы основных социальных слоев и групп населения, чтобы они могли через своих представителей артикулировать собственные интересы, выражать их в принимаемых законодательных актах и обеспечивать их реализацию в рамках согласованного политического курса»<sup>7</sup>.

Сами военнослужащие считают целесообразным избрание их депутатами представительных органов государственной власти, при проведении вышеназванного социологического исследования на вопрос: «Считаете ли Вы целесообразным избрание военнослужащих депутатами представительных органов государственной власти для решения актуальных проблем военнослужащих?» 65,4 процента опрошенных дали положительный ответ.

Право самовыдвижения гарантировано в статье 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которая предусматривает право каждого гражданина Российской Федерации, обладающего пассивным избирательным правом и не являющегося членом политической партии, обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией.

При рассмотрении порядка выдвижения кандидата политической партией в том же исследовании отмечается (с чем стоит согласиться), что «действующее законодательство гарантирует лишь рассмотрение кандидатуры гражданина, не являющегося членом политической партии, для включения его в список кандидатов от политической партии для участия

<sup>6</sup> Стенограмма заседания секции Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России по вопросам обеспечения избирательных прав военнослужащих, представителей силовых структур, а также граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации, Москва, 12 февраля 2015 года. URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&doc=21&npg=-1>.

<sup>7</sup> Веденеев Ю.А. «Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации» // «Журнал российского права». № 6. 2006.

в выборах при соблюдении соответствующих условий»<sup>8</sup>. Окончательное решение вопроса о включении гражданина в список кандидатов зависит от воли политической партии и «при указанных условиях гарантии для военнослужащих на реализацию пассивного избирательного права приобретают исключительно декларативный характер, возможности воспользоваться на практике пассивным избирательным правом («быть избранным») у военнослужащего минимальны»<sup>9</sup>.

Ю. С. Леншина, исследуя проблемы реализации пассивного избирательного права военнослужащих, отмечает неправомерность утверждения о том, что «в соответствии с Законом «О статусе военнослужащих» военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации не могут участвовать в политической жизни общества, а значит, не могут быть избраны в парламент страны, представительные органы субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup>. Данное положение противоречит статье 32 Конституции Российской Федерации, так как граждане России (к которым относятся и военнослужащие) имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституция в пункте 3 статьи 32 установила исчерпывающий перечень обстоятельств, в соответствии с которыми граждане не имеют права избирать и быть избранными.

В исследовании А. И. Дириной обосновывается, что закон о статусе не лишает военнослужащих пассивного избирательного права. Военнослужащие вправе принять участие в выборах (совершать действия по выдвижению своей кандидатуры, проводить предвыборную агитацию, создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании)<sup>11</sup>.

Согласно части 1 статьи 41 Закона об основных гарантиях административной организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока.

<sup>8</sup> Трофимов Е.Н. «О некоторых общих вопросах, связанных с реализацией политических прав и свобод военнослужащими в условиях прохождения военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации» // Военно-юридический журнал. № 6. 2009. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Леншина Ю. С. «Активное и пассивное избирательное право военнослужащих вооруженных сил России: проблемы реализации и пути совершенствования законодательства Российской Федерации на современном этапе» // Военно-юридический журнал, 2008 год, № 3. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

<sup>11</sup> Дирина А. И. Конституционно-правовое регулирование и особенности правовой реализации политических прав военнослужащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2009.

Аналогичную обязанность по освобождению военнослужащего от исполнения служебных обязанностей с момента его регистрации в качестве кандидата содержит часть 2 статьи 53 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Военнослужащий, включенный в федеральный список кандидатов, представляет заявление о согласии баллотироваться с обязательством в случае избрания приостановить военную службу, службу в правоохранительных органах со дня избрания на весь срок депутатских полномочий или уволиться со службы<sup>12</sup>.

Для участия в избирательной кампании в качестве кандидата на выборную должность, военнослужащий проходит процедуру включения в списки кандидатов от политической партии. Для включения в федеральный список кандидатов военнослужащий не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии, которые состоят в данном региональном отделении, она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) регионального отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах.

Кандидатура, поддержанная конференцией (общим собранием) регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде политической партии при решении вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в федеральный список кандидатов.

В соответствии со статьей 45 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, реализуют право либо на увольнение с военной службы по основаниям, предусмотренным подпунктами «г» и «д» пункта 3 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», либо на приостановление военной службы<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Постановление ЦИК России от 29.06.2016 № 14/116–7 «О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. № 12(342). 2016.

<sup>13</sup> В случае избрания депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; избрания депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; избрания депутатами представительных органов муниципальных образований и главами муниципальных образований, осуществляющими полномочия на постоянной основе; наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации или назначения временно исполняющими обязанности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти объектов Российской Федерации); избрания (назначения) членами Совета Федерации.

Приостановление военной службы военнослужащим означает приостановление действия условий заключенного ими контракта о прохождении военной службы. Военнослужащие, военная служба по контракту которым приостановлена, не считаются исполняющими обязанности военной службы в соответствии со статьей 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Приостановление военной службы не является основанием прекращения военно-служебных отношений, вместе с тем временное освобождение военнослужащего от исполнения обязанностей военной службы связано с рядом ограничений его правового статуса<sup>14</sup>. По истечении срока действия обстоятельств, послуживших основанием приостановления военной службы, военнослужащие вправе продолжить исполнение обязанностей военной службы.

Поскольку приостановление военной службы не влечет прекращения статуса военнослужащего, выводы Ю.С. Леншиной о том, что военнослужащие России не могут участвовать в политической жизни общества, не могут быть избраны в парламент страны, представительные органы субъектов Российской Федерации, не находит подтверждения. Но и мнение А.И. Дириной, что «законодатель не сужает пассивное избирательное право военнослужащих, так как они могут реализовать свое право как в порядке самовыдвижения, так и в порядке выдвижения в составе списка кандидатов от политической партии»<sup>15</sup>, на мой взгляд, не достаточно обосновано.

В результате проведенного анализа практики реализации пассивного избирательного права военнослужащих выявлена проблема равенства статусов кандидатов на выборах, которая проявляется в том, что военнослужащий, не действуя в интересах политической партии, что запрещено Федеральным законом «О статусе военнослужащих», вряд ли будет включен в список кандидатов от политической партии.

Проблема может быть решена внесением изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вопрос реализации пассивного избирательного права на современном этапе развития избирательного процесса приобрел новую актуальность. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» представляет следующие данные: для участия в выборах в единый день голосования 18 сентября 2016 года кандидатами на различных уровнях выборов были зарегистрированы 313 военнослужащих: из них 222 военнослужащих – представители Вооруженных Сил Российской

<sup>14</sup> Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) // ЗАО Юстицинформ, 2007 [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

<sup>15</sup> Дирина А.И. Указ. соч.

Федерации; 91 военнослужащий – представитель федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

На наш взгляд, комплексная оценка практики реализации избирательных прав военнослужащих в Российской Федерации позволила выявить проблемы и предлагает необходимость их разрешение по следующим направлениям:

- правовое обеспечение возможности голосования на выборах и референдумах регионального и муниципального уровней военнослужащих и членов их семей, место жительства которых находится в военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, расположенных на территории Российской Федерации;

- правовое регулирование действий командиров воинских частей и руководителей органов безопасности по обеспечению исполнения избирательного законодательства, закона «О государственной тайне» на закрытых избирательных участках;

- правовое регулирование равенства статусов кандидатов на выборах при включении военнослужащих в список кандидатов от политической партии;

- регламентация поведения наблюдателей на выборах, проводимых на закрытых избирательных участках, законодательное ограничение попыток несанкционированного проникновения;

- проведение комплекса мероприятий по обучению членов избирательных комиссий из лица военнослужащих;

- планирование и проведение правовой подготовки с военнослужащими, направленной на разъяснение им избирательных прав и порядка реализации таких прав при участии в выборах<sup>16</sup>;

- совершенствование методических рекомендаций по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих;

- разработка рекомендаций по подготовке военнослужащих к участию в избирательных компаниях на разных уровнях выборов<sup>17</sup>.

Рассмотрение потребностей и возможностей правового обеспечения избирательных прав военнослужащих представляется необходимым условием совершенствования их статуса в современном российском обществе.

<sup>16</sup> Гранатович А. В. Актуальные вопросы правового обеспечения участия военнослужащих Российской Федерации в избирательном процессе // Научное Обозрение. Серия 1. Экономика и право. № 1. 2016. С. 108–112.

<sup>17</sup> Гранатович А. В. Некоторые проблемы обеспечения избирательных прав военнослужащих и пути их решения // Право в Вооруженных Силах: военно-правовое обозрение. № 6. 2013.

## Список литературы

1. Веденеев Ю. А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. № 6. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

2. Гончаров В. В. Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

3. Гранатович А. В. Актуальные вопросы правового обеспечения участия военнослужащих Российской Федерации в избирательном процессе // Научное Обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2016. № 1.

4. Гранатович А. В. Некоторые проблемы обеспечения избирательных прав военнослужащих и пути их решения // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2013. – № 6.

5. Дирина А. И. Конституционно-правовое регулирование и особенности правовой реализации политических прав военнослужащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2009.

6. Леншина Ю. С. Активное и пассивное избирательное право военнослужащих вооруженных сил России: проблемы реализации и пути совершенствования законодательства Российской Федерации на современном этапе // Военно-юридический журнал. 2008. № 3. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

7. Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе (постатейный) // ЗАО Юстицинформ, 2007. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

8. Смуров Р. П. Права человека: Учеб. пособие. М., 2009.

9. Трофимов Е. Н. О некоторых общих вопросах, связанных с реализацией политических прав и свобод военнослужащими в условиях прохождения военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2009. № 6. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».