

Юрий Бозаров

Избирательное право граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за рубежом

Право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти закреплено в части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации. При этом статья 19 Конституции Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина (в том числе избирательных прав) независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Тем самым провозглашается, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом либо временно находящиеся в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной думы в командировках, в туристических поездках и, по другим основаниям, за пределами России, вправе избирать и быть избранными в Государственную думу и совершать иные избирательные действия в том же порядке, что и граждане РФ, проживающие на территории Российской Федерации.

Так ли это и все ли граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом, имеют равные права и возможности — избирать и быть избранными? Кто это такие — граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом? На каких основаниях и в каких государствах граждане РФ могут постоянно проживать без вида на жительство в них или без второго гражданства?

Согласно пункту 1 статьи 62 Конституции РФ, гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Однако пункт 2 уточняет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Вопрос состоит в том, какова природа этих возможных ограничений. В Федеральном законе «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 3.1) сказано: «Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации».

Если к данному запрету в части, касающейся второго гражданства, в основном нет претензий (он существует в законодательстве многих стран мира)¹, то его применение к гражданам РФ с видом на жительство в другой стране вызывает вопросы. Согласно правовым нормам, действующим в большинстве стран, практически невозможно законно находиться на их территории более трех месяцев и при этом не получить либо вид на жительство, либо иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание. Это обстоятельство отражено даже в комментариях ЦИК РФ к данному закону, где сказано следующее: «В то же время запрет, введенный в комментируемый Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, имеет, на наш взгляд, конституционно проблемный характер. Это связано с тем, что не имеет права быть избранным депутатом Государственной думы гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на *постоянное проживание* этого гражданина на территории иностранного государства (часть 4 статьи 5 комментируемого федерального закона). Как представляется, если недопущение в число законодателей лиц с двойным или множественным гражданством может быть обосновано оговоркой, содержащейся в части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации, позволяющей федеральному законодательству умалять права таких граждан, то вызывает сомнение обоснованность применения данной ограничительной меры к гражданину Российской Федерации, имеющему только гражданство Российской Федерации и надолго выехавшему за границу, например, для учебы или работы по контракту и имеющему документ, подтверждающий его право на *постоянное проживание* на территории иностранного государства».

¹ К примеру, в государстве Израиль допускаются к выборам в кнессет (парламент страны) лица, имеющие двойное гражданство. После избрания и до принятия присяги избранные депутаты должны отказаться от второго гражданства.

Категории граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом

Почти каждое государство делит иностранных граждан, проживающих на его территории, на различные категории в зависимости от их статуса и времени проживания. Так, согласно российскому законодательству, порядок оформления документов, дающих право на проживание в РФ, зависит от категории, к которой относятся иностранные граждане, находящиеся на территории нашей страны. В зависимости от срока пребывания в России иностранные граждане подразделяются законодательством на постоянно проживающих и временно пребывающих в стране (к ним относятся студенты, туристы, лица, прибывшие в Россию для работы, по частным и служебным делам и т. д.)². Для постоянного проживания в РФ иностранному гражданину необходимо получить письменное разрешение от органов внутренних дел, а затем — вид на жительство. Последний выдается органами внутренних дел по месту жительства на срок действия заграничного паспорта, но не более чем на 5 лет, а иностранным гражданам, достигшим 45-летнего возраста, — на весь срок действия загранпаспорта. По своему содержанию вид на жительство близок к паспорту гражданина РФ.

Таким образом, иностранный гражданин должен получить вид на жительство для постоянного проживания в РФ. Примерно то же самое происходит и со всеми гражданами РФ, постоянно проживающими за границей. Все они (если только не проживают в странах СНГ, подписавших Бишкекское³ соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников) обязаны получить вид на жительство. В итоге у нас есть две категории российских граждан, постоянно проживающих за рубежом: с одной стороны, имеющих, а с другой стороны — не имеющих гражданства иностранного государства или вида на жительство либо иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание

² Порядок выдачи разрешения регулируется «Положением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание» от 01.11.2002 г. № 789 и законом № 115-ФЗ «О правовом положении иностранцев в Российской Федерации», законом № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

³ Главы правительств восьми стран СНГ (Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана, Узбекистана) подписали 9 октября 1992 г. в г. Бишкеке соглашение; впоследствии к нему присоединились другие члены СНГ, кроме Украины и Азербайджана. В дальнейшем соглашение неоднократно пересматривалось и сегодня практически заменено на отдельные соглашения о безвизовом режиме между этими странами.

гражданина РФ на территории иностранного государства. И у этих категорий граждан, согласно российскому избирательному законодательству, разные возможности и права. Вторую категорию можно разделить на две подкатегории. Одна из них — это граждане РФ, постоянно проживающие в странах СНГ, которые являются участниками межгосударственных договоров о безвизовом режиме. К их числу относятся Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан. У этих граждан РФ практически те же права и возможности, что и у граждан РФ, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Вторая категория — граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом (за исключением перечисленных стран) и имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Эта категория граждан РФ лишена части избирательных прав в соответствии с действующим законодательством, которое определяет порядок избрания депутатов Государственной думы.

Особенности организации процесса голосования за рубежом

Законодательство предусматривает и некоторые особенности в организации голосования граждан РФ на выборах депутатов Государственной думы за пределами Российской Федерации на различных стадиях избирательного процесса. В законе «О выборах депутатов Государственной думы» (ст. 1.28) сказано, что избирательные права граждан дают им право участвовать в работе избирательных комиссий и в других избирательных действиях. Однако здесь снова есть оговорка о том, что для участия в этих избирательных действиях существует порядок, установленный данным федеральным законом и иными федеральными законами РФ. Действительно, закон «Об основных гарантиях» (ст. 22) дает следующее определение того, из кого и как формируются члены избирательных комиссий всех уровней: «Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации... иных общественных объединений».

Казалось бы, все ясно. Однако конкретизация процесса формирования УИК, данная в федеральных законах «Об основных гарантиях» и «О вы-

борах депутатов», вводит ряд дополнительных ограничений для граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом. Они сильно влияют на избирательный процесс за рубежом и приводят к ограничению возможностей граждан РФ участвовать в голосовании. Закон «Об основных гарантиях» устанавливает, что членами комиссии с правом решающего или совещательного голоса не могут быть «лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства».

Но на практике гражданин РФ может находиться за рубежом на законных основаниях более нескольких месяцев только в том случае, если он как минимум получает там вид на жительство. Это относится и к тем случаям, когда гражданин РФ прибыл в зарубежную страну для лечения, в длительную командировку или на учебу. Таким образом, более 1,2 млн. граждан РФ, постоянно и законно проживающих за рубежом в 132 странах мира (без учета СНГ), либо имеют гражданство иностранного государства, либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий их право на постоянное проживание на территории этого государства. Получается, что все эти граждане РФ частично поражены в своих правах. Они не имеют права быть членами УИК с правом решающего и совещательного голоса. В связи с этим возникают проблемы при организации избирательного процесса на территории данных стран.

Как сказано в инструкциях ЦИК, особенностью формирования УИК за пределами территории Российской Федерации является то, что приоритетное право политических партий для предложения своих членов в состав УИК учитывается только в том случае, если предлагаемое лицо постоянно проживает на территории соответствующего иностранного государства⁴. Но на практике, как следствие охарактеризованных выше ограничений, у политических партий практически нет возможностей влиять на работу УИК, а тем более ее контролировать. Они просто не могут делегировать в составы УИК граждан, проживающих за рубежом. Прекрасно понимая эту ситуацию, ЦИК РФ инициировал еще одну поправку в закон о формировании УИК за рубежом. Если на территории РФ государственные и муниципальные служащие могут составлять максимум половину членов УИК, то за рубежом этого ограничения нет. Все члены УИК могут быть государственными служащими.

В результате специфика формирования УИК на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, заключается в том, что они формируются соответствующими должностными лицами (руководителями дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации), причем в состав УИК входят почти исключительно члены дипломатических миссий. Получается, что за рубежом вся система выборов находится под исключительным контролем государственных служащих из Министерства иностранных дел. В результате нарушаются как права избирателей, так и права политических партий. Им остается лишь возможность направить своих наблюдателей в день выборов в зарубежные УИК. Но возможности и права наблюдателей не идентичны правам и возможностям членов избирательных комиссий с решающим и совещательным голосом. Стоит учитывать и то, что общественные организации и собрания избирателей, в отличие от политических партий, вообще лишены возможностей контроля за работой УИК за рубежом. Ведь по действующему законодательству они не могут направлять наблюдателей на выборы Государственной думы.

Другая — более существенная — проблема заключается в том, что людские ресурсы дипломатических миссий ограничены. Поэтому за рубежом нет возможности ни организовать достаточного количества УИК, ни обеспечить их достаточным числом членов. Федеральное законодательство устанавливает, что за рубежом могут быть созданы участки с числом избирателей более 3000 человек. На таких избирательных участках число членов УИК должно быть более 16 человек, чтобы обеспечить реальные возможности для голосования и подсчета голосов⁵. Однако на практике, как показывает анализ УИК за рубежом, в среднем на участке работает от 5 до 8 членов УИК. К примеру, в Израиле в 65 городах, где прописано более 139 тысяч граждан РФ, в 2007 и 2008 гг. было создано 12 УИК, на которых работало всего 73 члена избирательной комиссии⁶. В среднем это составляет по 6 членов УИК на участок, где «планировалось» голосование более чем 10 тысяч избирателей. Только естественно, что при такой организации работы в Израиле смогли проголосовать не более 6% избирателей. В ряде избирательных участков люди стояли в очереди по несколько часов. И хотя работники Посольства и Генконсульства РФ в Израиле сделали все возможное, чтобы обеспечить нормальное голосование всех желающих, именно недостаточное число избирательных комиссий, связанное с ограниченностью их людских

⁴ Организационно-правовые аспекты голосования российских граждан за рубежом. Методическое пособие. М. РЦОИТ, 2007.

⁵ Там же.

⁶ Ответ на запрос автора статьи члена ЦИК РФ В.П.Волкова от 30.04.2009 г. за № 05–19/1916.

ресурсов, привело к такому результату. И такая же ситуация — в большинстве зарубежных стран, где проживает более нескольких десятков тысяч граждан РФ.

Сравнительные данные о формировании УИК на территории РФ и за рубежом представлены в Таблице 1⁷. На территории РФ в 2007 г. было сформировано более 95 тысяч УИК, которые в среднем должны были обслуживать по 1100 избирателей. При этом на каждом участке в среднем находилось по 8,5 членов УИК с решающим голосом и по 2,5 члена УИК с совещательным голосом. В среднем на каждого работника УИК «планировалось» до 110 избирателей. Практически такая же картина была на выборах и в 2008 г., хотя здесь было создано на 622 УИК больше, чем годом ранее (рост +6%). В то же время за рубежом в 2007 г. было создано 358 УИК, а в 2008 г. — 364 (рост +1,6%). Фактически «планировалось», что на каждом «зарубежном» УИК в среднем сможет проголосовать до 4500 человек. А как видно из анализа голосования по различным странам, на отдельные УИК теоретически должно было прийти голосовать до 15 тысяч избирателей.

При формировании УИК на территории РФ практически половину сотрудников УИК с правом решающего голоса составили представители от собраний избирателей по месту работы, учебы или службы. Каждый четвертый член УИК был представителем политической партии, участвующей в выборах. Они же рекомендовали всех членов УИК с правом совещательного голоса. В 2007 г. их было более 140 тысяч, а в 2008 г. — более 50 тысяч человек. Такое число членов УИК позволяло без особых проблем организовать процедуру голосования на всех участках, расположенных на территории РФ. За рубежом политические партии и собрания избирателей фактически были лишены возможностей делегировать своих представителей в члены УИК. Почти все члены УИК за рубежом были сотрудниками дипломатических миссий. В итоге за рубежом, по предварительным подсчетам, было не более 2000 членов УИК. Каждый из них, стало быть, должен был принять до 800 избирателей за день, то есть в 8 раз больше, чем это планировалось на территории РФ. Естественно, это привело к тому, что практически во всех странах с численностью избирателей более 10 тысяч выборы превратились в фикцию, так как не было достаточного числа членов УИК и избирательных

участков для организации полноценной процедуры голосования.

Участие граждан в голосовании за рубежом

В Таблице 2 приведены данные об итогах выборов в 2007 и 2008 гг. на территории ряда зарубежных стран с максимальным числом граждан РФ, постоянно проживающих в них (без учета стран СНГ)⁸.

Как видно из таблицы, в 10 странах, где проживает около одного миллиона граждан РФ с активным избирательным правом, проголосовать смогли около 8% избирателей. К примеру, в ФРГ, где почти полмиллиона избирателей, в выборах приняли участие чуть более одного процента. Для такого количества потенциальных избирателей дипломатические представительства смогли создать в этих 10 странах только 62 УИК, то есть примерно по 15 тысяч избирателей на один участок. В частности, такое небольшое число членов УИК не позволяет организовать ни досрочного голосования, ни голосования на дому.

Несколько отличаются данные о голосовании в странах СНГ, представленные в Таблице 3. Из 620 тысяч граждан РФ, постоянно проживающих в 11 странах СНГ, в выборах приняли участие в 2007 г. 196 227 человек, или 32% от имеющих право голоса, а в 2008 г. — 222 159 человек, или 36% от имеющих право голоса. В этих странах было организовано 112 участковых избирательных комиссий, то есть практически треть всех УИК за рубежом. Предполагалось, что в среднем на одном участке сможет проголосовать до 5500 человек. На самом деле смогли проголосовать по 1700–1900 человек.

Стоит отметить еще один немаловажный фактор. В странах СНГ из всех проголосовавших более 60% пришлось на две страны, Молдову и Грузию, хотя численность проживающих там граждан РФ составила только 39% от общего числа проживающих в странах СНГ. В основном проголосовавшие в Молдове были жителями Приднестровья, а в Грузии голосовали преимущественно жители Абхазии и Южной Осетии. В городах Сухуми, Гагра, Цхинвали было организовано 14 УИК. Здесь при проведении досрочного голосования на отдельных избирательных участках смогли проголосовать по 4000–6000 человек. На многих участках основными избирателями были военнослужащие.

⁷ Источники: Выборы депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва 2007. Сборник информационно-аналитических материалов. М.: «СитиПрессСервис», 2008. С. 98–104, 108; Выборы Президента Российской Федерации 2008. Сборник информационно-аналитических материалов. М.: «СитиПрессСервис». 2008. С. 21–25.

⁸ Таблицы голосования за рубежом и в СНГ сформированы из отчетов, данных в: Выборы депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва 2007. Сборник информационно-аналитических материалов. М.: «СитиПрессСервис», 2008. С. 66; сайт ЦИК РФ (www.cikrf.ru), раздел «Голосование на УИК за рубежом».

Таблица 1. Данные о формировании УИК на территории РФ и за рубежом, 2007–2008 гг.

	2007		2008	
	Общее число	(Среднее)	Общее число	(Среднее)
На территории РФ				
Число избирателей	109 145 517		107 222 016	
Количество УИК	95 063	(1147)	95 685	(1120)
Число членов УИК	809 124	(8,5)	847 642	(8,8)
Члены УИК, рекомендованные политическими партиями	206 156	24,4%	255 096	30%
Члены УИК, рекомендованные общественными объединениями	27 039	3,3%	28 066	3,3%
Члены УИК, рекомендованные собраниями избирателей	432 731	53,5%	496 881	59%
Число членов УИК с правом совещательного голоса	140 372		52 138	
Итого работников УИК	949 496	(9,98)	899 780	(9,4)
Число наблюдателей	280 906	(2,95)	156 850	(1,6)
Голосование за рубежом				
Число избирателей	1 683 036		1 640 695	
Количество УИК	358	(4700)	364	(4500)
Число членов УИК	примерно 2000		примерно 2000	

Таблица 2. Участие граждан РФ в выборах 2007–2008 гг. в «дальнем зарубежье»

Страна	2007		2007		2008		%
	Число избирателей	Количество УИК	Голосовало	%	Количество УИК	Голосовало	
ФРГ	518 050	10	7328	1	10	7087	1
Израиль	139 887	12	7848	6	12	6324	5
Эстония	114 606	9	23 591	21	9	26 628	23
США	64 053	5	4835	8	5	7064	11
Латвия	35 387	5	10 937	31	5	14 064	40
Болгария	25 662	3	2592	10	3	3037	12
Греция	15 830	2	2255	14	2	3370	21
Литва	15 508	2	3449	22	2	2982	19
Финляндия	12 238	4	1744	14	4	2047	17
Канада	11 555	3	468	4	4	1090	9
ИТОГО	952 776	55	65 047	7	56	73 693	8

Таблица 3. Участие граждан РФ в выборах 2007–2008 гг. в странах СНГ

	2007		2007		2008		%
	Количество избирателей	Количество УИК	Голосовало	%	Количество УИК	Голосовало	
Молдова	131 780	25	47 770	36	25	49 386	37
Грузия	116 476	14	76 273	65	14	87 180	75
Украина	97 813	17	20 171	21	17	21 778	22
Туркменистан	64 890	5	3057	5	5	4690	7
Казахстан	60 995	23	20 478	34	23	24 033	39
Белорусь	50 255	7	5333	11	6	7627	15
Узбекистан	35 990	1	1879	5	1	2480	7
Таджикистан	25 888	5	9340	36	6	10 655	41
Кыргызстан	16 495	3	3735	23	3	4748	29
Армения	14 702	10	6693	46	10	7849	53
Азербайджан	6663	2	1498	22	2	1733	26
ИТОГО	621 947	112	196 227	32	112	222 159	36

На «гражданском» избирательном участке в городе Тбилиси проголосовало лишь 628 избирателей, менее одного процента от всех проголосовавших в Грузии⁹. На Украине из 14 избирательных участков 9 пришлось на город Севастополь. Все участки были организованы на базе ВМФ, и общее число проголосовавших на них составило около 14500 избирателей. Выходит, что в остальной Украине проголосовало не более 6000 избирателей. В Казахстане практически половину проголосовавших составляли граждане РФ, постоянно проживающие на территории г. Байконур.

В большинстве своем в этих республиках процент проголосовавших значительно ниже, чем в среднем по Российской Федерации, но значительно выше, чем в других зарубежных странах с такой же численностью населения. В основном такая отнесенность высокая явка избирателей объясняется, видимо, тем, что были созданы технические возможности для голосования — достаточное число участковых избирательных комиссий и работников на них. Дело в том, что ограничения, связанные с формированием членов УИК с решающим и совещательным голосом, практически не распространяются на граждан РФ, постоянно проживающих в этих странах. Сыграло свою роль и то, что практически половину проголосовавших в странах СНГ составили военнослужащие, находящиеся на военных базах, которые расположены в этих странах.

В период проведения избирательных кампаний 2007–2008 гг. в воинских частях было организовано 152 избирательных участка, из них за пределами территории РФ — 46. 43 из них были организованы на объектах, подконтрольных Министерству обороны РФ и иным силовым ведомствам, в странах СНГ¹⁰. Данные о голосовании в воинских частях за рубежом представлены в Таблице 4. В 2007 г. из 143 тысяч проголосовавших на 81 участке в 8 странах СНГ, 108 тысяч (76%) проголосовало на территории войсковых частей. В 2008 г. их доля составила 73%. Можно сказать, что военнослужащие дали практически треть голосов от общего числа проголосовавших за рубежом. Так, в 2007 г. их было более 120 тысяч человек (39,2% от общего числа проголосовавших за рубежом), а в 2008 г. — более 133 тысяч человек (38,8%). Отсюда можно сделать вывод, что без учета армии за рубежом проголосовало лишь 12% от числа избирателей, имеющих право голоса. Вряд ли при такой явке можно считать выборы состоявшимися. В то же

время можно предположить, что возможности МО РФ и иных силовых ведомств были использованы в качестве административного ресурса для увеличения явки избирателей, а также для увеличения числа проголосовавших за определенного кандидата.

Досрочное голосование за рубежом

В статье 70 Федерального закона «О выборах депутатов» сказано, что граждане РФ, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, вправе проголосовать досрочно. Однако содержащаяся в нормативных документах ЦИК расшифровка круга лиц, имеющих право обратиться с просьбой разрешить им досрочное голосование, вызывает недоумение. В методическом письме ЦИК «По вопросам организации голосования на выборах Президента Российской Федерации на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации» от 28.11.07 г. № 83/657-5 сказано только, что «обращение участковой избирательной комиссии относительно необходимости проведения досрочного голосования передается в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации через Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации или Федеральную службу безопасности Российской Федерации». При этом в законе не содержится никаких конкретных положений о процедуре объявления или принятия решения о проведении досрочного голосования, будь то на уровне участковых или территориальных избирательных комиссий. Иными словами, отсутствует механизм информирования заинтересованной общественности о том, поступит ли обращение УИК или иного органа в ЦИК по данному вопросу. Сами избиратели лишены права подобных обращений. Хотя такой прецедент был. В 2003 г., когда Израиль был приписан к Тульскому округу, группа избирателей обратилась в тульский ТИК и получила добро на проведение досрочного голосования на части избирательных участков в Израиле¹¹. Однако Посольство РФ в Израиле по «организационно-техническим» причинам не смогло выполнить данное постановление территориальной избирательной комиссии. Может быть, учтя этот случай, ЦИК пересмотрел свои инструкции и лишил простых избирателей права голоса в вопросе о досрочном голосовании?

⁹ Сайт ЦИК РФ (www.cikrf.ru), раздел «Голосование на УИК за рубежом».

¹⁰ Выборы депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва 2007. Сборник информационно-аналитических материалов. М.: «СитиПрессСервис», 2008. С. 59.

¹¹ Постановление избирательной комиссии Щекинского одномандатного избирательного округа № 177 по выборам депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации четвертого созыва от 21 ноября 2003 г. №15–1 «О разрешении досрочного голосования отдельным группам избирателей, проживающих в Израиле».

Таблица 4. Голосование в странах СНГ на избирательных участках МО РФ

Страны	УИК	УИК МО	2007 всего	Голосовало МО	%	2008 всего	Голосовало МО	%
Грузия	14	13	76 273	75 963	99	87 180	86 572	99
Казахстан	23	3	20 478	2979	15	24 033	2885	12
Украина	17	12	20 171	16 297	81	21 778	16 957	78
Таджикистан	5	4	9340	6458	69	10 655	6863	64
Армения	9	8	6693	5332	80	5885	4499	76
Белорусь	7	1	5333	738	14	7627	776	10
Киргизия	4	1	3735	250	7	4748	297	6
Азербайджан	2	1	1497	774	52	1733	768	44
ИТОГО	81	43	143 520	108 791	76	163 639	119 617	73

Так или иначе, сегодня если сам УИК не захочет провести процедуру досрочного голосования, то никто не может его заставить это сделать.

У руководителей дипломатических миссий, которые организуют работу на своих УИК и руководят ею, даже при наличии потребности в досрочном голосовании и желания его провести возникает ряд технических трудностей, связанных с ограничением людских ресурсов. Для проведения досрочного голосования нужно организовать группы как минимум из двух членов УИК и отрядить их на целый рабочий день для организации досрочного голосования. В зарубежных странах с малой численностью избирателей это возможно. Но в странах с многочисленной российской диаспорой, таких как ФРГ (500 тысяч избирателей), Израиль (139 тысяч), Эстония (110 тысяч), Украина (90 тысяч), США (60 тысяч), в отдаленных районах необходимо организовать как минимум несколько десятков выездных бригад членов УИК. И тут у руководителей дипломатических миссий, естественно, возникают проблемы с кадрами. Как показывает анализ проведенных голосований, именно нехватка членов УИК за рубежом приводит к тому, что многие руководители дипломатических миссий не способствуют проведению досрочного голосования.

Таким образом, УИК за рубежом не инициируют процесс досрочного голосования из-за нехватки кадров. Но сами избиратели, заинтересованные в участии в выборах, лишены такой возможности. Поэтому досрочного голосования за рубежом, как правило, нет. Исключения немногочисленны. Так, решением ЦИК РФ от 15 ноября 2007 г. № 58/503-5 было предписано провести досрочное голосование всех избирателей-граждан РФ, проживающих в 11 мусульманских странах (Алжир, Афганистан, Бангладеш, Бахрейн, Египет, Катар, Саудовская Аравия, Сирия, Судан, ОАЭ), на всех 20 созданных там избирательных участках. Причина переноса даты голосования была связана с тем, что день выборов попадает на выходной день в мусульманских странах. Подобное решение было принято и в 2008 г., при подготовке к выборам Президента РФ. Кроме

того, досрочное голосование было разрешено на отдельных избирательных участках в большинстве стран СНГ, в том числе в Украине, Узбекистане, Таджикистане, Латвии, Киргизии, Казахстане. В Грузии на всех 14 избирательных участках было разрешено досрочное голосование для отдельных групп избирателей. Общее число стран, где было разрешено досрочное голосование, в 2007 г. составило 39, а в 2008 г. — 42. Данные об организованном в мусульманских странах досрочном голосовании содержатся в Таблице 5. Как видно из таблицы, в 2007 г. в 8 из 11 стран, а в 2008 г. — в 6 из 11 стран избиратели вообще не воспользовались своим правом на досрочное голосование. В 2008 г. процент избирателей, воспользовавшихся предоставленным им этим правом и проголосовавших досрочно, составил только 8%, а в 2008 г. — 24%.

В остальных странах тоже не было многолюдно в дни досрочного голосования. Так, в 2007 г. в 39 странах, где было разрешено досрочное голосование, в нем приняло участие лишь 3375 избирателей, а в 2008 г. в 42 странах — 8286 избирателей. Полностью было реализовано право досрочно проголосовать лишь в Грузии. Там на 14 избирательных участках досрочно проголосовали 51.923 избирателя, или 68,1% от всех проголосовавших. Общее число избирателей, досрочно проголосовавших в 2007 и 2008 г. в Грузии, составило соответственно 87,6% и 83,9% от всех избирателей, досрочно проголосовавших за рубежом.

Такое положение дел с возможностью проголосовать досрочно вызывает недоумение и множество вопросов. Почему из 142 стран, где постоянно проживают граждане РФ и где руководителями УИК являются представители дипломатических миссий, этой возможностью воспользовались только в 42 странах, да и то частично? Почему там, где было инициировано досрочное голосование, число избирателей, проголосовавших досрочно, было минимальным? И почему именно в этих странах, а не в других было разрешено досрочное голосование? Ответ на эти вопросы, мне кажется, содержится в правилах организации досрочного голосования, а конкретнее — в возможностях

Таблица 5. Досрочное голосование в мусульманских странах

Страна	Число избирателей	Число УИК	Всего проголосовало в 2007 г.	В том числе досрочно	Всего проголосовало в 2008 г.	В том числе досрочно
Алжир	763	2	429	187	589	254
Афганистан	199	2	207	0	214	0
Бангладеш	130	2	88	0	97	0
Бахрейн	84	1	60	0	81	0
Египет	2242	2	695	0	914	436
Йемен	767	2	279	25	315	41
Катар	193	1	95	0	138	0
Саудовская Аравия	273	2	230	93	270	133
Сирия	3975	2	1055	0	1289	0
Судан	654	1	365	0	382	268
ОАЭ	1090	2	414	0	376	0
ИТОГО	10370	19	3917	305 (8%)	4665	1132 (24%)

инициировать досрочное голосование и в технических возможностях его проведения. Фактически мы видим несоответствие между федеральными законами и реальной ситуацией на местах, в результате чего ни ЦИК, ни дипломатические структуры МИД просто не в силах организовать процедуру голосования, исходя из требований закона.

Голосование вне специализированного помещения в день выборов

Особые нарекания в работе УИК за рубежом вызывает практическое отсутствие возможности проголосовать в день выборов вне специализированного помещения для голосования. Из числа граждан РФ, постоянно проживавших за рубежом, в 2008 г. этой возможностью смогли воспользоваться только 9924 человека, или 2,9% от общего числа проголосовавших за рубежом. Процент избирателей, проголосовавших вне помещения на территории России, был значительно больше и составил 7,4%. На мой взгляд, такое расхождение в возможностях вытекает опять-таки из технических возможностей УИК организовать данную процедуру голосования за рубежом. И это при том, что федеральный закон обязывает УИК обеспечить возможность участия в голосовании избирателей, которые по состоянию здоровья либо по инвалидности не могут самостоятельно прибыть в помещение избирательного участка для голосования.

В законе содержится требование о том, что в заявлении должна быть указана причина, по которой избиратель не может проголосовать в помещении для голосования (болезнь, инвалидность). Однако УИК может признать указанную избира-

телем причину неуважительной и отказать в проведении голосования вне специального помещения, если, например, заявленная причина не будет соответствовать фактическим обстоятельствам. За рубежом эта процедура вызывает особые нарекания, и вот почему. На территории РФ треть всех членов УИК с решающим голосом и практически все члены УИК с совещательным голосом являются представителями партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов. При этом значительная часть членов УИК — представители от ответственности или от собраний избирателей. Значит, на заседании УИК присутствует достаточное число лиц, заинтересованных в увеличении числа голосующих. Кроме того, в УИК есть достаточное число членов, чтобы обеспечить исполнение заявок от желающих проголосовать вне помещения. Но за рубежом все члены УИК — это представители дипломатического корпуса, госслужащие, у которых нет ни политических мотивов, ни технических возможностей способствовать реализации данного права избирателей.

Иллюстрацией к этому положению дел служат данные по Израилю, приведенные в Таблице 6. Как видно из таблицы, данные по годам очень сильно разнятся. Здесь стоит отметить один немаловажный момент голосования в Израиле. Из почти 139 тысяч граждан РФ, постоянно проживающих в Израиле, более 65 тысяч — это пенсионеры, получающие российские пенсии. Подавляющее большинство из них проживает компактно в домах престарелых. По данным израильского Министерства абсорбции, в 23 городах страны имеется более 70 домов престарелых, где проживает около 15 тысяч выходцев из стран СНГ¹².

¹² Сайт Министерства абсорбции Государства Израиль, www.moia.gov.il

В основном это престарелые и больные люди. Почти треть из них — граждане РФ. Выходит, что в среднем в каждом доме престарелых проживает от 50 до 70 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. На выборах в 2007 г. в крупных городах действовало по несколько избирательных штабов, представляющих интересы отдельных партий и проявлявших большую активность. Шла усиленная агитация, распространялись листовки, организовывался подвоз к местам голосования. И, естественно, все штабы использовали различные виды помощи и агитации, пытались привлечь как можно больше избирателей к голосованию, в том числе приглашая представителей УИК к больным и престарелым избирателям «на дом». По сведениям, полученным от русскоязычных активистов, депутатов муниципальных советов этих городов, очень многие жители домов престарелых обращались в комиссию Посольства России в Израиле по выборам с просьбой разрешить им голосование вне помещения в день выборов. Однако большинство просьб либо вообще не рассматривалось (вернее, не регистрировалось), либо было отклонено под различными предлогами. Неофициально было заявлено, что небольшое число членов УИК на избирательном участке при большой явке избирателей не позволяет им отлучаться с участка.

Как видно из таблицы, в 2007 г. на трех УИК было зарегистрировано почти 80 % избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования: УИК № 5088 (г. Ашдод) — 47 человек, УИК № 5089 (г. Ашкелон) — 33 человека и УИК № 5090 (г. Бээр Шева) — 18 человек. Фактически члены УИК в этих городах посетили по одному-двум домам престарелых. А ведь в этих городах более 15 таких домов, где проживает не менее тысячи человек, име-

ющих право голоса. В этих городах очень сильны и активны различные общественные, ветеранские, земляческие и другие организации, объединяющие выходцев из стран СНГ. Все они активно участвовали в избирательном процессе, оказывая Посольству РФ в Израиле активную помощь в день выборов. Однако результат налицо, даже на этих участках у большинства пожилых и больных избирателей не было возможности принять участие в голосовании по техническим причинам.

Как мы видим, при одном и том же числе избирателей, имеющих право голоса, и при том же числе членов УИК в 2008 г. проголосовало на 19,2 % меньше избирателей, чем в 2007 г. В то же время доля избирателей, проголосовавших вне помещения, возросла почти вдвое (с 1,8 до 3,3 %), хотя общее число проголосовавших — лишь на четверть (со 145 до 209 избирателей). Почему вдруг у членов УИК появилась такая возможность? На мой взгляд, ответ очевиден. На выборах Президента РФ за рубежом выше была заинтересованность в явке избирателей со стороны ЦИК РФ и руководителей дипломатических миссий. Но при этом заинтересованность самих избирателей в выборах заметно сократилась, так как практически не велась никакая агитационная работа. В связи с этим на избирательных участках голосовало в среднем от 200 до 500 избирателей. В результате у членов УИК появились как дополнительные стимулы, так и возможность выехать на вызовы к избирателям. Впрочем, как видно из таблицы, в 2008 г. почти 80 % проголосовавших в день выборов вне помещения для голосования снова пришлось на три УИК, которые «отличились» в 2007 г. Добавилась УИК № 5087 (г. Иерусалим) — 82 человека, что составило 21 % от общего числа проголосовавших на нем.

Таблица 6. Голосование вне специализированных помещений в день выборов в Израиле

Участковая избирательная комиссия	Число членов УИК	Количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям вне помещений для голосования	Всего проголосовало в 2007 г.	%	Количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям вне помещений для голосования	Всего проголосовало в 2008 г.	%
№ 5081	7	0	1175	0	1	969	0,1
№ 5082	6	13	520	2,5	17	306	5,5
№ 5083	6	0	594	0	0	497	0
№ 5084	5	6	774	0,7	4	465	0,8
№ 5085	8	4	1214	0,3	10	1130	0,9
№ 5086	6	5	435	1,1	3	363	0,8
№ 5087	5	11	562	2,1	82	386	21,2
№ 5088	7	47	570	8,2	41	604	6,7
№ 5089	6	33	831	3,9	40	473	6,6
№ 5090	8	18	888	2,0	3	737	0,4
№ 5091	4	8	238	3,3	8	336	2,3
№ 5092	5	0	47	0	0	58	0
ИТОГО	73	145	7848	1,8	209	6324	3,3

Таким образом, организация голосования в день выборов вне помещения напрямую зависит от способности дипломатического представительства предоставить необходимое число членов УИК, а также от задачи, стоящей перед этими членами УИК.

Выводы

На март 2008 г. граждан РФ, включенных в списки избирателей, было 107 миллионов человек. По непонятной причине, это число за 5 месяцев, прошедших после выборов в Думу РФ, уменьшилось на 2 миллиона человек (1,9%). В тот же период за пределами РФ было зарегистрировано 1 640 695 избирателей. Число граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом, составило примерно 1,5% от общего числа граждан РФ, имеющих право голоса. Здесь мы тоже видим понижение численности избирателей более чем на 40 тысяч, или 2,5%, по сравнению с 2007 г. Всего проголосовало 74 746 649 человек, в том числе за пределами России — 342 868 человек, или 4,5% от общего числа проголосовавших. Явка на выборы по стране составила 69,7% (рост по сравнению с выборами в Думу РФ на 6%), а за рубежом — 20,9% (рост по сравнению с выборами в Думу РФ на 2,7%). Сводные данные о явке на выборы за рубежом представлены в Таблице 7. По всем признакам, выборы органов государственной власти РФ за рубежом просто не состоялись, хотя в «формально-правовом» аспекте как будто все в порядке.

Между выборами в Думу РФ и выборами Президента РФ прошло всего 5 месяцев, но из таблицы видно, что показатели явки избирателей несколько возросли. На мой взгляд, все дело в членах УИК, то есть в чиновниках. На выборах Президента проблема явки волновала организаторов выборов — ЦИК РФ и дипломатические представительства — в гораздо большей степени, чем на думских выборах. Они должны были показать свою «работу». И они ее показали в виде возросшей явки. Стоит обратить внимание на увеличение числа УИК на 6 участков (+1,7%) и уменьшение числа прописанных избирателей более чем на 40 тысяч (-2,4%). Однако, как видно из таблицы, даже мобилизация всех ресурсов смогла повысить явку только на 2%. Вывод здесь один: пока за

рубежом не будет достаточного количества УИК и числа их членов, могущих в полном объеме осуществлять работу своих комиссий, выборы будут носить чисто символический характер.

Конечно, можно сказать, что 1,6 млн. граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом, — это немногим более процента от общего числа имеющих право голоса граждан РФ. Но все-таки речь идет об огромном числе российских граждан. А Конституция РФ требует защиты прав каждого ее гражданина. Поэтому если мы на деле, а не только на словах, хотим проявить заботу о наших гражданах, то нужно пересмотреть часть инструкций ЦИК РФ, а по возможности — и федеральный закон о выборах депутатов. Ведь именно его несоответствие реалиям избирательного процесса за рубежом приводит к его превращению в фикцию.

На мой взгляд, из-за отсутствия возможностей сформировать составы УИК из числа граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом, многие из политических партий и не ведут какую-либо работу за пределами страны. В результате более 1,6 млн. граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом, остаются без своих представителей в Думе РФ, без своих депутатов. Тем самым искажается весь смысл голосования, нарушаются права избирателей. Ведь в Конституции РФ сказано, что граждане могут управлять государством посредством делегирования своих представителей в органы власти. А кого мы, проживающие за рубежом, смогли делегировать в Думу? Кто наши депутаты, кто наши избранники? Но это уже вопросы для другого исследования.

Исходя из вышеизложенного, предлагается:

Первый вариант: по примеру ряда зарубежных стран вообще отменить процедуру голосования за рубежом. Постановить, что все выборы проходят лишь на территории Российской Федерации и в голосовании принимают участие ее граждане, находящиеся в данный момент на ее территории. Можно, конечно, отвергнуть такой вариант как далекий от демократизма, но следует учесть, что во многих зарубежных странах (к примеру, в Израиле) действуют подобные нормы.

Второй вариант: изменить часть статей федерального закона, убрав из него ряд ограничений при формировании состава членов УИК из граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом. Конкретнее, следовало бы предоставить право на

Таблица 7. Явка на выборы 2007–2008 гг. за рубежом

Голосовало	Выборы 2007 г.				Выборы 2008 г.			
	Прописано	УИК	Голосовало	%	Прописано	УИК	Голосовало	%
Всего за рубежом	1 683 036	358	304 152	18	1 640 695	364	342 868	21
В 11 странах СНГ	621 947	112	196 227	32	621 947	112	222 159	36
В 130 странах	1 061 089	246	107 925	10	1 018 748	252	120 709	12

вхождение в состав УИК гражданам Российской Федерации, имеющим двойное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий их право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Это позволило бы политическим партиям и собраниям избирателей делегировать в состав УИК своих членов, граждан РФ, ныне подпадающих под ограничения. При этом стоило бы распространить на УИК за рубежом норму закона, согласно которой государственные или муниципальные служащие не могут составлять более половины их членов. Это позволило бы как минимум вдвое увеличить численный состав УИК за рубежом, а значит — повысить возможности для явки избирателей.

При этом активизируется работа российских политических партий за рубежом, так как у них

будет возможность привлечь зарубежных избирателей в свои ряды, в том числе — для агитации и организации выборного процесса на местах, а также для делегирования своих представителей в составы УИК. Это, в свою очередь, может привести к сближению «зарубежных» избирателей со своими депутатами. Граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом, будут иметь своих представителей в высшем органе власти в Государственной думе РФ, а значит, получат реальный доступ к управлению государством. Россия подтвердит свою приверженность демократическим нормам управления государством и Конституции. А самое главное, проблемы и возможности «русскоязычной» диаспоры за рубежом получат если не свое решение, то законную долю внимания в высших органах власти России.