

Земляной Алексей Владимирович

главный юрисконсульт

Политическая партия

«Коммунистическая партия Российской Федерации»

член Территориальной избирательной комиссии ЦИК

для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий,

сформированных на избирательных участках,

образованных за пределами Российской Федерации

г. Москва

DOI 10.31483/r-63949

**ГАРАНТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ ИЛИ ВРЕМЕННО
НАХОДЯЩИХСЯ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ПРИ ОБРАЗОВАНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ,
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

Аннотация: в статье исследованы гарантии избирательных прав и способы их реализации гражданами России, постоянно проживающими или временно находящимися за пределами Российской Федерации. Проанализированы нормы российского права, регулирующие данные вопросы, и правоприменительная практика. Исследованы понятия «избирательный округ», «избирательный участок», «избирательная комиссия», «помещение для голосования» и правовая реализация данных понятий в отношении граждан РФ, постоянно проживающих или временно находящихся за пределами России. Дано авторское определение понятиям «избирательный округ», «избирательный участок», «границы избирательного участка», «участковая избирательная комиссия», «место нахождения участковой избирательной комиссии», «место нахождения помещения для голосования».

Ключевые слова: выборы, гарантии избирательных прав, постоянно проживающие за пределами РФ граждане РФ, временно находящиеся за пределами

РФ граждане РФ, выборы депутатов Государственной Думы, избирательный округ, понятие «избирательного округа», виды избирательных округов, избирательный участок, понятие избирательного участка, участковая избирательная комиссия, помещение для голосования.

Закон указывает, что избирательный округ – это территория, от которой избираются депутаты или выборное должностное лицо [1, пп. 30 ч. 1 ст. 2]. Соответственно, в зависимости от уровня выборов (федеральные или региональные) избирательные округа бывают разного размера.

Например, выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу. Такой округ включает в себя всю территорию Российской Федерации [1, ст. 4]. При этом законодатель указывает, что избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, также приписываются к федеральному избирательному округу [1, ст. 4].

Однако на выборах депутатов Государственной Думы образуется 226 округов, так как 225 депутатов выбираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат) [1, п. 2 ст. 3], а часть депутатов избираются по федеральному избирательному округу.

При этом закон указывает, что на выборах депутатов Государственной Думы избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, приписываются как к одномандатным избирательным округам [1, п. 9 ст. 12], так и к федеральному избирательному округу [1, ст. 13].

Необходимо отметить, что приписка избирателей, проживающих за рубежом, к одномандатным избирательным округам вызывает некоторые вопросы. Так, закон указывает целый перечень требований для случаев, когда избиратели приписываются к соответствующему одномандатному избирательному округу, образованному на территории Российской Федерации [2, п. 9 ст. 13]. Такая приписка могла бы казаться логичной, в случае если бы они голосовали за партию в целом, однако какая может быть логика в том, что, например, 25868 избирателей, проживающих в Испании, голосуют за депутата из Нижнекамского одномандатного избирательного округа в Республике Татарстан, остается загадкой [6, с. 22].

В основном депутаты не ведут агитацию за пределами территории Российской Федерации, вследствие чего связь между проблемами избирателей Испании и будущим депутатом крайне мала, не говоря об узнаваемости такого депутата. Из этого следует, что голосование такое проводится за какую-либо партию, а не за конкретных кандидатов, что в целом опять же возвращает нас к вопросу о необходимости такого голосования.

Таким образом, действующее избирательное законодательство закрепляет правовой статус избирательных округов:

1) дает определение «избирательного округа». Хотя указанное определение, на наш взгляд, весьма поверхностно отражает смысл и значение данного понятия как одного из ключевых элементов избирательной системы [11, с. 14–15];

2) закрепляет виды избирательных округов (одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо единый избирательный округ);

3) устанавливает сроки образования избирательных округов;

4) устанавливает органы, определяющие схемы избирательных округов;

5) закрепляет требования, с соблюдением которых должны образовываться избирательные округа;

б) устанавливается, что избиратели, которые проживают за пределами территории РФ, приписываются к одномандатным избирательным округам. При этом из смысла закона не ясен принцип, по которому данные граждане приписываются к тому или иному одномандатному избирательному округу [4, приложение 3].

Избирательное законодательство устанавливает различные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, одной из важных гарантий является образование избирательных участков [1, глава III].

Законодательство не дает определения избирательного участка, что породило за собой много вопросов и проблемы в правоприменительной практике.

Закон указывает, что избирательные участки образуются для проведения голосования и подсчета голосов [1, п. 1 ст. 19]. Данную формулировку можно трак-

товать таким образом, что образование избирательного участка – это процесс выделения помещения, в котором пройдет голосование и последующий подсчет голосов.

Данную трактовку подтверждает следующая норма закона, где указывается [1, п. 3 ст. 30], что с момента начала работы участковой комиссии в день голосования (и при остальных действиях, например, при повторном подсчете голосов) на избирательных участках вправе присутствовать различные лица (наблюдатели и иные лица).

Однако в другой статье данная формулировка (избирательный участок) используется совершенно в другом контексте. Закон указывает, что органы местного самоуправления обязаны выделить специальные места для размещения агитационных материалов на территории каждого избирательного участка [1, п.7 ст. 54]. Исходя из данного положения закона, становится очевидным, что понятие избирательного участка шире, чем указано в статье 19 ФЗ от 12.06.2002 №67-ФЗ. Далее же закон указывает, что запрещено размещать агитационные материалы в зданиях, где находятся помещения для голосования и избирательные комиссии, и на расстоянии 50 метров от входа в них [1, п. 10 ст. 54].

Кроме того, закон указывает на то, что списки избирательных участков (включая границы избирательных участков, номер избирательного участка, адрес избирательной комиссии и адрес помещения для голосования) должны быть опубликованы [1, п. 7 ст. 19]. То есть закон четко разделяет понятие «избирательный участок», «избирательная комиссия» и «помещение для голосования», но при этом в законе данный термин упоминается в различных контекстах и с различными смыслами.

Рассмотрим некоторые определения избирательного участка:

М.С. Савченко дает следующее определение избирательного участка [8, с. 86]: это территория, образованная для проведения голосования и подсчета голосов избирателей.

Ещё одно определение дано в Энциклопедии юриста [9]: *избирательный участок – это часть территории административно-территориальной единицы (города, района, сельсовета и др.), на которой организуется голосование на выборах.*

Данные определения не учитывают специфические избирательные участки, например такие, которые образованы на судне. Так, судно сложно назвать территорией и судно не является административно-территориальной единицей.

Иное определение содержится в Большом юридическом словаре [5, с. 271], где избирательный участок определяется как территориальная единица, создаваемая для проведения голосования и подсчета голосов.

Мы считаем, что понятие «территориальная единица» в наибольшей степени отражает смысл и различные особенности образования избирательных участков (в том числе и на судах). Также новеллой в избирательном праве является образование цифровых избирательных участков (для голосования по сети Интернет) [3], и, возможно, в дальнейшем потребуется изменить понятие избирательного участка с учетом новых видов участков и развития избирательного права.

Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что *избирательный участок – это территория (территориальная единица), в пределах которой участковая комиссия осуществляет свои полномочия.*

Несмотря на то, что территориальная единица все же больше соответствует понятию избирательных участков, образованных на судне, все же это является исключением из общего правила и, в первую очередь, избирательный участок – это территория.

Необходимо подробнее проанализировать понятия «избирательный округ» и «избирательный участок», учитывая, то, что в обоих понятиях фигурирует термин «территория». Для этого вспомним, что избирательное право бывает активное и пассивное, то есть право избирать в органы власти и право быть избранным в органы власти. Исходя из этого, избирательный округ, в первую очередь, соотносится с реализацией гражданами своего пассивного избирательного права,

ведь деление территории на округа указывает, что от каждого округа будет избрано соответствующее лицо (депутат или иное выборное должностное лицо).

Образование же избирательных участков соотносится с реализацией гражданами своего активного избирательного права. Так, закон указывает, что основанием для включения в список избирателей гражданина Российской Федерации на конкретном избирательном участке является нахождение места жительства на территории этого участка [1, п. 4 ст. 17].

Таким образом, отвечая на вопрос, для чего вообще необходимо деление на избирательные участки, учитывая, что ранее мы пришли к выводу, что деление на избирательные участки способствует реализации активного избирательного права, а также наличие в статье [1, п.2 ст. 19], упоминания: «Избирательные участки образуются с учетом местных и иных условий *исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей*», видится, что основная цель образования избирательных участков – это именно создание максимальных удобств для реализации избирательных прав граждан РФ, а не проведение голосования и подсчет голосов как таковых.

На территории Российской Федерации избирательные участки образуются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения либо руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения [1, п. 2 ст. 19].

Максимальное количество избирателей на избирательном участке не должно превышать трех тысяч человек [1, п. 2 ст. 19].

Затронем правоприменительную практику.

Если взять процесс образования избирательных участков на территории Российской Федерации, то не происходит смешения понятий «избирательный участок», «помещение для голосования» и «участковая избирательная комиссия».

Например, управой района Мещанского города Москвы опубликован список избирательных участков [10], где указывается номер избирательного

участка, границы избирательного участка (перечень конкретных домов), место нахождения УИК и место нахождения помещения для голосования.

В данном случае прослеживается четкая логика: так, помещение для голосования – это помещение, в котором непосредственно будет проводиться голосование и последующий подсчет голосов. Участковая избирательная комиссия – это коллегиальный орган, который будет проводить голосование и подсчет голосов в таком помещении. Избирательный участок же является именно территорией (в соответствующих границах), на которой проживают (находятся) граждане и будут участвовать в выборах.

Однако, когда мы говорим о избирательных участках за пределами территории Российской Федерации, происходит полное смешение понятий «избирательный участок», «участковая избирательная комиссия» и «помещение для голосования».

Для примера возьмем страну с одним избирательным участком. В Республике Бурунди образован избирательный участок №8060. В графе «Адрес избирательного участка» указывается: г. Бужумбура, бульвар Упрона, 43 (Посольство в Бужумбуре).

На сайте Посольства России в Республике Бурунди опубликовано решение «Об образовании избирательного участка при Посольстве» [12]. В соответствии с данным решением 10 января 2018 г. при посольстве образован избирательный участок №8060 с вышеуказанным адресом для проведения голосования и подсчета голосов на выборах Президента Российской Федерации 2018 г. При этом далее указывается, что всех граждан Российской Федерации, проживающих или временно находящихся на территории Республики Бурунди, приглашают посетить избирательный участок, расположенный по адресу ... для голосования.

Таким образом, избирательным участком в данном примере является вся страна. Наличие адреса избирательного участка, указанного на сайте посольства, – неточность. Адрес может иметься только у участковой избирательной комиссии (местонахождение УИК) и у помещения для голосования (местонахождение помещения для голосования).

В случае если на территории страны образуется один избирательный участок, ясно, что избирательным участком является вся страна, но как же быть с определением границ избирательного участка в стране, где образовано много избирательных участков?

Для примера возьмем сообщение Посольства Республики Южная Осетия о списке образовательных участков по выборам Президента Российской Федерации 2018 года [7] (схожая ситуация в большинстве стран).

В данном сообщении дается перечень избирательных участков с дополнительной информацией:

1. Избирательный участок №8354, г. Цхинвал, ул. Чочиева, 2, Посольство России. Председатель Журов Александр Викторович, тел.: +7(929) 809–81–01.
2. Избирательный участок №8355, г. Цхинвал, ул. Д. Медведева, 2, школа №1. Председатель Галь Игорь Геннадиевич, тел.: +7(929) 806–94–38.
3. Избирательный участок №8356, г. Цхинвал, пр. А. Джиеова, 122, школа №5. Председатель Рева Олег Викторович, тел.: +7(929) 809–86–21.

Исходя из данной публикации, можно увидеть, что образованы избирательные участки №8354–8356 с соответствующими адресами, указаны председатели избирательных участков и телефоны.

На сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации опубликован документ «Сведения об избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года» [13]. Это список избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации, и он дублирует данные, опубликованные посольством Республики Южная Осетия. В данном списке также имеется графа «Адрес избирательного участка», которая дублирует адреса, представленные в вышеуказанном сообщении.

По нашему мнению, в данном случае также смешались понятия участковой избирательной комиссии, помещения для голосования и избирательного участка.

Таким образом, в странах, где образован не один избирательный участок, а много, как в Республике Южная Осетия или, например, в Абхазии (образовано

19 избирательных участков), учитывая, что отсутствует как таковая привязка избирателей к избирательным участкам (любой голосующий может проголосовать на любом избирательном участке), видится, что такое разделение на избирательные участки в большей степени происходит для равномерного распределения избирательных комиссий по территории иностранного государства и, в конечном итоге, для создания удобств для избирателей.

Образование избирательных участков, с точки зрения цели – создания максимальных удобств для реализации избирательных прав граждан РФ, косвенно подтверждается и созданием избирательных участков для голосования отдельных категорий граждан.

Избирательные участки, на которых голосуют отдельные категории граждан, выделенные нами ранее, образуются соответствующими органами в соответствии с законом [1, ст. 19]:

Таблица 1

Место образования избирательного участка	Орган, образующий избирательный участок
На судне, находящемся в день голосования в плавании	Вышестоящей избирательной комиссией (обычно ТИК) по согласованию с капитаном судна или судовладельцем
На полярной станции	Вышестоящей избирательной комиссией (обычно ТИК) по согласованию с начальником полярной станции
В воинских частях	Руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения по инициативе командира воинской части
За пределами территории Российской Федерации	Руководителем дипломатического представительства или консульского учреждения

На выборах Президента Российской Федерации 2018 года было образовано [6, с. 12]:

10 избирательных участков – на полярных станциях;

42 избирательных участка – на территориях воинских частей;

963 избирательных участка – на судах, находящихся в день голосования в плавании.

Однако необходимо отметить, что данная статистика смешанная и учитывает, например, как полярные станции, находящиеся в пределах территории Российской Федерации, так и за пределами. Так, избирательных участков, образованных на территории воинских частей, дислоцируемых за пределами территории Российской Федерации, было образовано 18 (в основном в странах СНГ). Избирательных участков, образованных на полярных станциях, располагающихся за пределами территории Российской Федерации, было образовано 5. Подсчитать количество судов, находящихся за пределами территориальных вод Российской Федерации, не представляется возможным.

Также необходимо отметить, что на избирательные участки, образованные за пределами территории Российской Федерации, не распространяется правило о максимальном количестве избирателей [1, п. 3 ст. 19]. И на практике существует много избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации, на которых количество избирателей превысило 3000 человек. Например, на избирательном участке №8000 г. Сухум (Абхазия) число избирателей, включенных в список для голосования на момент окончания голосования, составило 5247 человек.

На основании изучения правоприменительной практики норм российского права, регулирующих реализацию избирательных прав граждан РФ, постоянно проживающих или временно находящихся за пределами России, и опыта работы в Территориальной избирательной комиссии ЦИК для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами Российской Федерации, нами предлагается следующее:

1. Для наиболее точного отражения смысла и значения понятия «избирательный округ» как одного из ключевых элементов избирательной систем предлагаем подпункт 30 части 1 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Избирательный округ – это универсальная единица территориальной организации избирательного процесса, образованная (определенная) в соответствии с законом для организации и проведения выборов и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат (депутаты) в представительный орган соответственно государственной власти или местного самоуправления. Избирательный округ обеспечивает участие в выборах каждого избирателя на основе всеобщего и равного избирательного права».

2. Для единообразного понимания понятия «избирательный участок» внести изменения в часть 1 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

– дополнить подпунктом 33.1. следующего содержания:

«33.1) избирательный участок – это территория (территориальная единица), в пределах которой участковая комиссия осуществляет свои полномочия»;

– дополнить подпунктом 33.2. следующего содержания:

«границы избирательного участка – это условная линия, определяющая пределы территории (территориальной единицы), входящей в избирательный участок (улицы и номера домовладений, входящих в избирательный участок, перечень населенных пунктов, определение конкретного объекта, например, судна);

– дополнить подпунктом 33.3. следующего содержания:

«избирательный участок, участок референдума для граждан Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, – это территориальная единица, в пределах которой участковая комиссия осуществляет свои полномочия, образуемая руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания и в пределах соответствующего консульского округа»;

– подпункт 37 изложить в следующей редакции:

«Участковая избирательная комиссия – независимый коллегиальный орган, который формируется в соответствии с избирательным законодательством и организует выборы (референдум) на конкретном избирательном участке»;

– дополнить подпунктом 37.1. следующего содержания:

«Место нахождения участковой избирательной комиссии – это пункт (месторасположение) в котором находится и осуществляет свою деятельность участковая избирательная комиссия»;

– дополнить подпунктом 37.2. следующего содержания:

«Место нахождения помещения для голосования – специально оборудованное в соответствии со статьей 61 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» помещение, включающее зал для голосования, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования».

Список литературы

1. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 29.05.2019 №103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

4. Приложение 3. Число избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, приписанных к одномандатным избирательным округам, для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 03.11.2015 №300-

ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

5. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. – М.: Книжный мир, 2010. – 848 с.

6. Выборы Президента Российской Федерации. 2018: Электоральная статистика / С.М. Алешкин [и др.] (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации). – М., 2018. – 424 с.

7. Выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. в Республике Южная Осетия. Список избирательных участков по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rfsosetia.mid.ru/vybory2018/-/asset_publisher/MO5kKWngg8tM/content/spisok-izbiratel-nyh-ucastkov-po-vyboram-prezidenta-rossijskoj-federacii-18-marta-2018-g-?inheritRedirect=false (дата обращения: 04.06.2019).

8. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие / М.С. Савченко, Т.Ю. Дьякова [и др.]; под общ. ред. М.С. Савченко. – Краснодар: КубГАУ, 2015. – 159 с.

9. Избирательный участок // Энциклопедия юриста [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/819/ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ (дата обращения: 04.06.2019).

10. Избирательные участки // Управа района Мещанский города Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://meschanka.mos.ru/elections/polling-stations.php> (дата обращения: 04.06.2019).

11. Князев С.Д. Правовой режим образования избирательных округов // Российский юридический журнал. – 2008. – №8. – С. 14–21.

12. Об образовании избирательного участка при посольстве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://burundi.mid.ru/vybory-prezidenta-rossijskoj-federacii> (дата обращения: 04.06.2019).

13. Сведения об избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.cikrf.ru/analog/ext_uik.docx (дата обращения: 04.06.2019).