

Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

**Организационно-правовые
аспекты голосования
российских граждан
за рубежом**

Методическое пособие



Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям при
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Издательский проект
“Прикладная юриспруденция”

**Организационно-правовые
аспекты голосования
российских граждан за рубежом**

Методическое пособие

Москва
2007

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

Коллектив авторов:

Волков В.П. – введение
руководитель авторского коллектива,
член ЦИК России, кандидат юридических наук

Кудачкин А.М. – главы 7, 10
начальник отдела по связям с зарубежными избирательными органами и мониторингу международных избирательных стандартов Управления внешних связей Аппарата ЦИК России

Федотова Е.В. – главы 1, 8, 9
начальник отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата ЦИК России

Шлома Е.В. – главы 2, 3, 4, 5, 6
главный советник отдела взаимодействия с федеральными государственными органами Управления по вопросам организации избирательного процесса Аппарата ЦИК России, кандидат экономических наук

Введение

К некоторым особенностям организации и проведения выборов органов государственной власти Российской Федерации за ее пределами следует отнести необходимость учета национального законодательства государства пребывания, разбросанность и значительную удаленность мест голосования от избирателей, трудности с доставкой избирательной документации к местам голосования, проблемы информационного обеспечения избирательного процесса, сложности проведения агитационных мероприятий и сбора подписей.

Специфика работы сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации на территории страны пребывания (они же в основном и являются членами участковых избирательных комиссий) заключается в том, что к началу очередной федеральной избирательной кампании происходит ротация этих сотрудников, а, следовательно, избирательные комиссии формируются практически из новых людей. Это требует от Министерства иностранных дел Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и соответствующих территориальных избирательных комиссий дополнительных организационных мероприятий и финансовых затрат для обучения вновь назначенных членов участковых избирательных комиссий.

Другой особенностью, объективно осложняющей организацию голосования на избирательных участках, сформированных за пределами Российской Федерации, является их территориальная и временная оторванность от вышестоящих избирательных комиссий, органов прокуратуры и судов Российской Федерации, которые в случае необходимости могли бы в рамках действующего законодательства оперативно восстановить нарушенные избирательные права граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом.

Эти и другие особенности, с одной стороны, предопределили необходимость иметь в избирательном законодательстве совокупность норм, регулирующих избирательный процесс за пределами территории Российской Федерации, а с другой – налагают особую ответственность на всех участников избирательного процесса, в особенности на организаторов выборов.

Подготовленное методическое пособие в обобщенном виде затрагивает наиболее принципиальные вопросы, связанные с организацией голосования российских граждан за рубежом. Оно содержит характеристику его нормативно-правовой базы, анализирует организационные аспекты работы участковых избирательных комиссий, сформированных для проведения голосования российских граждан, временно либо постоянно проживающих за рубежом. Предназначено для организаторов выборов, может быть полезно другим участникам избирательного процесса.

Глава 1

Нормативно-правовая база организации голосования российских граждан за рубежом

Нормативно-правовую базу организации голосования граждан Российской Федерации, постоянно проживающих либо временно находящихся за пределами Российской Федерации, применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) составляют нормативные правовые акты, конституирующие право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в Государственную Думу и регулирующие порядок реализации этого права.

Прежде всего, важнейшим элементом этой нормативно-правовой базы является Конституция Российской Федерации, статьей 3 которой определено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

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 Российской Федерации, проживающие на территории Российской Федерации.

Перечисленные конституционные нормы, раскрывающие содержание избирательного права граждан Российской Федерации, основаны на нормах международного права, в частности, пунктов 1 и 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, согласно которым каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей и воля народа должна находить свое выражение на периодических и нефальсифицированных выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права, пункта "b" статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без

необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанного членами Совета Европы 20 марта 1952 года, согласно которой договаривающиеся стороны обязаны проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. При этом Конституция Российской Федерации исходит из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы (часть 4 статьи 15).

В числе актов международного права, непосредственно затрагивающих избирательные права граждан Российской Федерации, временно находящихся или постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, следует назвать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированную Российской Федерацией и вступившую в силу для Российской Федерации 11 ноября 2003 года. В соответствии со статьей 2 названной Конвенции соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает, в частности, следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы

местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод.

Необходимо также обратить внимание на ряд консульских конвенций, заключенных между Российской Федерацией и иностранными государствами, в которых, в частности, определяются функции консульских должностных лиц в отношении проведения выборов и референдумов. Например, согласно статье 53 Консульской конвенции между Российской Федерацией и Итальянской Республикой, заключенной в городе Риме 15 января 2001 года и вступившей в силу 1 мая 2004 года консульское должностное лицо имеет право выполнять формальности в отношении участия граждан пред-

ставляемого государства в выборах в представляемом государстве. В случае если при проведении выборов в органы государственной власти представляемого государства в помещениях консульского учреждения образуется избирательный участок для организации голосования граждан представляемого государства, консульское должностное лицо официально информирует об этом власти консульского округа. Дополнительные избирательные участки вне помещений консульского учреждения образуются только с согласия властей консульского округа.

Приведенные конституционные нормы и нормы международного права более подробно раскрываются в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – Федеральный закон об основных гарантиях).

Названный Федеральный закон содержит основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации, в том числе проживающими либо временно находящимися за пределами Российской Федерации своего конституционного права на участие в выборах в федеральные органы государственной власти и закрепляет принцип, согласно которому гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти (пункт 4 статьи 3).

Положения данного Федерального закона применительно к выборам депутатов Государственной Думы конкретизируются в Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее – Федеральный за-

кон о выборах депутатов), который определяет порядок избрания депутатов Государственной Думы, а также предусматривает особенности в организации голосования граждан Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы за пределами Российской Федерации на различных стадиях избирательного процесса.

Глава 2

Образование избирательных участков

Избирательные участки для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации, образуются руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территориях государств пребывания избирателей. Участки должны быть образованы не позднее чем за 50 дней до дня голосования, а в исключительных случаях – не позднее чем за пять дней до дня голосования. Если избирательные участки образуются в воинской части, расположенной за пределами территории России, то для этого выделяются помещения вне территории режимных объектов (при необходимости – по согласованию с властями страны пребывания).

Руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации обязаны сообщить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации об образовании избирательных участков не позднее чем за 40 дней, а в исключительных случаях – не позднее чем за три дня до дня голосования.

Вопросы опубликования (обнародования) сведений об избирательных участках (списки избирательных участков с указанием их номеров и границ (если избирательный участ-

ток образован на части территории населенного пункта) либо перечня населенных пунктов (если избирательный участок образован на территориях нескольких населенных пунктов), мест нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий), решаются руководителями соответствующих дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации с учетом местных условий. При наличии у дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации сайтов в сети Интернет указанные сведения размещаются на этих сайтах.

В полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации входит установление единой нумерации избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации. Для установления единой нумерации избирательных участков Министерство иностранных дел Российской Федерации представляет в ЦИК России список всех избирательных участков, образованных за рубежом. Указанный список составляется Министерством иностранных дел Российской Федерации на основании сведений, полученных от руководителей дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны пребывания.

Глава 3

Составление списков избирателей

Порядок составления участковыми избирательными комиссиями списков избирателей и ознакомления с ними избирателей регламентируется статьями 15, 16 и 17 Федерального закона о выборах депутатов и статьями 16, 17 Федерального закона об основных гарантиях.

Список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией по обращениям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории России либо находящихся в длительных заграничных командировках.

Федеральный закон о выборах депутатов различает основания для включения в список избирателей граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительной заграничной командировке, и граждан, находящихся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках.

Основанием для включения в список избирателей гражданина Российской Федерации, проживающего за пределами территории Российской Федерации или находящегося в дли-

тельной заграничной командировке, является его письменное заявление, поданное не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, в соответствующую участковую избирательную комиссию, либо устное обращение в день голосования.

Граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, находящиеся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках, включаются в список избирателей при явке в помещение участковой избирательной комиссии на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и открепительного удостоверения. Если указанные граждане не имели возможности получить открепительное удостоверение, то они включаются участковой избирательной комиссией в список избирателей при их явке в день голосования в помещение участковой избирательной комиссии. При этом участковая избирательная комиссия должна удостовериться, в частности, по отметкам о пересечении границы, что избиратель не мог получить открепительное удостоверение.

За пределами территории России документами, заменяющими паспорт гражданина Российской Федерации, являются документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют въезд в Российскую Федерацию, а также иные документы, по которым граждане Российской Федерации вправе пребывать на территории иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Если участковая из-

бирательная комиссия выявит факт включения гражданина в список избирателей на каком-либо другом избирательном участке, то она должна провести работу по устранению данной ошибки.

Список избирателей подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

Сведения об избирателях, включаемых в список избирателей, располагаются в алфавитном или ином порядке. В списке избирателей указываются фамилия, имя и отчество, год рождения избирателя (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес его места жительства. В списке должно быть предусмотрено место для проставления серии и номера паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, избирателя, для подписи избирателя за полученный им бюллетень, для подписи члена участковой избирательной комиссии, выдавшего бюллетень избирателю, а также для особых отметок и внесения суммарных данных по каждому листу списка.

В соответствии с частью 11 статьи 15 Федерального закона о выборах депутатов в исключительных случаях допускается составление списков избирателей в рукописном виде. Указанное положение применимо к деятельности избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

По избирательному участку, образованному на территории воинской части, расположенной за пределами террито-

рии России, список избирателей-военнослужащих, находящихся в воинской части, членов их семей и других избирателей, если они проживают в пределах расположения воинской части, составляется участковой избирательной комиссией не позднее чем за 20 дней до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых командиром воинской части.

Глава 4

Формирование участковых избирательных комиссий

После завершения образования избирательных участков формируются соответствующие участковые избирательные комиссии.

На избирательном участке, образованном за пределами территории Российской Федерации, участковая избирательная комиссия формируется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации либо командиром воинской части, расположенной за пределами территории Российской Федерации. Она должна быть сформирована не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 23 дня до дня голосования с соблюдением общих условий формирования избирательных комиссий и порядка формирования участковых избирательных комиссий, установленных Федеральным законом об основных гарантиях. На избирательном участке, образованном на территории воинской части, участковая избирательная комиссия в исключительных случаях может формироваться не позднее чем за три дня до дня голосования.

При формировании участковой избирательной комиссии на избирательном участке, образованном за пределами территории России, требование о максимальном количестве членов участковой избирательной комиссии, предусмотрен-

ное частью 1 статьи 21 Федерального закона о выборах депутатов, не применяется, если на избирательном участке зарегистрировано более 3000 избирателей. Кроме того, предложение по кандидатуре в состав участковой избирательной комиссии, поступившее от политической партии, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов на последних, предшествующих данным выборам депутатов Государственной Думы, подлежит обязательному учету только в случае, если гражданин Российской Федерации, который обладает активным избирательным правом и кандидатура которого предложена в состав указанной комиссии, постоянно проживает на территории соответствующего иностранного государства.

Если избирательный участок образован за пределами территории Российской Федерации (не на территории воинской части), и на нем будут голосовать военнослужащие воинской части, расположенной на данной территории, то участковая избирательная комиссия формируется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации с участием командира воинской части, расположенной за пределами территории Российской Федерации, которым выделяется в состав этой комиссии представитель воинской части.

Формирование участковой избирательной комиссии на избирательном участке, образованном на территории воинской части, осуществляется командиром этой воинской части по согласованию с дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в этой стране.

Гражданам Российской Федерации, которые обладают активным избирательным правом и в день голосования будут находиться в районе расположения воинской части, находя-

щейся за пределами территории Российской Федерации, по согласованию между командованием указанной воинской части и соответствующим дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации должна быть предоставлена возможность принять участие в голосовании на избирательном участке воинской части. Их допуск в помещение для голосования осуществляется на основании документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации.

При формировании состава участковой избирательной комиссии следует учитывать требования пункта 1 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях, который устанавливает, что членами комиссии с правом решающего голоса не могут быть:

а) 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;

б) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными;

в) граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет;

г) депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

д) выборные должностные лица, а также высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации), главы местных администраций;

е) судьи, прокуроры;

ж) кандидаты, уполномоченные представители и доверенные лица политических партий, выдвинувших списки кандидатов;

и) члены комиссий с правом совещательного голоса;

к) супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов;

л) лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;

м) лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате формирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), – в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда;

н) лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Федеральный закон об основных гарантиях делает исключение для участковых избирательных комиссий на избирательных участках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в части представительства в составе этих комиссий государственных и муниципальных служащих.

Согласно пункту 5 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях положение о том, что государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии, может не применяться при формировании участковой избирательной комиссии на избирательном участке, образованном за пределами территории Российской Федерации.

Глава 5

Формирование территориальных избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы за пределами территории Российской Федерации (далее – территориальные избирательные комиссии). Такие территориальные избирательные комиссии формируются в составе не менее пяти и не более девяти членов комиссии с правом решающего голоса, не подпадающих под ограничения, препятствующие приобретению статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, установленные Федеральным законом об основных гарантиях.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе возложить полномочия таких территориальных избирательных комиссий на соответствующие территориальные избирательные комиссии, сформированные при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации.

Срок полномочий территориальных избирательных комиссий определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Территориальная избирательная комиссия формируется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и является нижестоящей избирательной комиссией по отношению к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и вышестоящей избирательной комиссией по отношению к участковым избирательным комиссиям, сформированным на избирательных участках, образованных за пределами территории России.

Территориальная избирательная комиссия осуществляет свои полномочия во взаимодействии с Министерством иностранных дел Российской Федерации, а также Министерством обороны Российской Федерации и Федеральной службой безопасности Российской Федерации, в подчинении которых находятся воинские части, расположенные за пределами территории Российской Федерации.

Глава 6

Доставка избирательной документации. Самостоятельное изготовление избирательных бюллетеней

Количество избирательных бюллетеней для обеспечения голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, определяется решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Избирательные бюллетени изготавливаются не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

В участковые избирательные комиссии, сформированные на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, либо в территориальные избирательные комиссии, образованные в соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона о выборах депутатов, избирательные бюллетени могут передаваться непосредственно избирательной комиссией, разместившей заказ на их изготовление, в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и в количестве, определяемом исходя из данных регистрации (учета) избирателей.

Доставку избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям организует Министерство иностранных дел Российской Федерации. Уполномоченные предста-

вители Министерства иностранных дел Российской Федерации получают их от избирательной комиссии, разместившей заказ на изготовление избирательных бюллетеней, по акту. В акте указываются дата и время его составления, а также число передаваемых избирательных бюллетеней.

Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, в подчинении которых находятся воинские части, расположенные за пределами территории Российской Федерации, при необходимости с учетом имеющихся возможностей оказывают содействие Министерству иностранных дел Российской Федерации, дипломатическим представительствам и консульским учреждениям Российской Федерации в доставке избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям, сформированным на избирательных участках, образованных в воинских частях.

В исключительных случаях на избирательных участках, образованных за пределами территории России, при наличии технических средств допускается изготовление документов, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, в том числе избирательных бюллетеней, непосредственно участковой избирательной комиссией. Решение об изготовлении этих документов с указанием необходимого тиража и срока изготовления избирательных бюллетеней принимается участковой избирательной комиссией по согласованию с соответствующей территориальной избирательной комиссией либо с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Запрос о необходимости самостоятельного изготовления избирательных бюллетеней участковой избирательной комиссией направляется в соответствующую территориальную изби-

рательную комиссию либо в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации через Министерство иностранных дел Российской Федерации, а в исключительных случаях – через Министерство обороны Российской Федерации или Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

Передача утвержденной формы и текста избирательного бюллетеня осуществляется с использованием технических каналов связи, обеспечивающих передачу копий документов.

О самостоятельном изготовлении тиража избирательных бюллетеней участковая избирательная комиссия составляет акт. Акт составляется в двух экземплярах: первый экземпляр направляется непосредственно либо через Министерство иностранных дел Российской Федерации (в исключительных случаях через Министерство обороны Российской Федерации или Федеральную службу безопасности Российской Федерации) в соответствующую территориальную избирательную комиссию либо в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а второй экземпляр остается в участковой избирательной комиссии.

Контроль за изготовлением избирательных бюллетеней в случае их изготовления непосредственно участковой избирательной комиссией осуществляет председатель этой комиссии.

Открепительные удостоверения в соответствии с частью 1 статьи 74 Федерального закона о выборах депутатов передаются в участковые избирательные комиссии в том же порядке, что и избирательные бюллетени.

Глава 7
Информационное обеспечение избирательных
участков, избирательных комиссий.
Предвыборная агитация

В целях выполнения статей 44 и 45 Федерального закона об основных гарантиях, главы 8 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, в том числе касающихся наличия информационных материалов на избирательном участке, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет в избирательные комиссии, сформированные за пределами территории Российской Федерации, необходимые информационные материалы, предусмотренные федеральным избирательным законодательством. В соответствии с частью 1 статьи 52 Федерального закона о выборах депутатов, избирательные комиссии осуществляют информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, выдвинувших федеральные списки кандидатов, федеральных списках кандидатов, кандидатах, а также о законодательстве Российской Федерации о выборах. При этом сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без

комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какой бы то ни было политической партии, выдвинувшей федеральные списки кандидатов, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений. Информационные материалы, размещенные в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство прав политических партий, установленное федеральным законодательством о выборах.

Одним из информационных источников организации деятельности участковых избирательных комиссий, образованных на избирательных участках за пределами территории Российской Федерации, является официальный сайт ЦИК России в сети Интернет – www.cikrf.ru. На этом сайте размещается информация о составе и деятельности ЦИК России, тексты федеральных законов о выборах и референдумах, нормативных актов, публикации центральных и региональных газет, информационных агентств по выборной тематике. На сайте ЦИК России размещаются данные Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”, деятельность которой регламентируется соответствующим Федеральным законом “О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”.

Граждане Российской Федерации, проживающие или находящиеся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, обладают равными с иными гражданами Российской Федерации правами и вправе, наряду с другими участниками избирательного процесса, в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. При этом

независимо от места жительства (проживания), гражданин Российской Федерации, участвующий в проведении предвыборной агитации, обязан осуществлять данную деятельность с соблюдением порядка, предусмотренного федеральным законом.

При проведении агитации гражданам, проживающим или находящимся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, необходимо учитывать нормы международно-правовых актов. В частности, статьей 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы от 4 ноября 1950 года установлено, что ничто в статьях, провозглашающих свободу выражения мнений (ст. 10), свободу собраний и объединений (ст. 11), запрет дискриминации (статья 14), не может рассматриваться как препятствие для введения ограничений на политическую деятельность иностранцев. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года установил, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (ст. 2). К числу прав, признанных Пактом, относятся и избирательные права. Пакт также устанавливает, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности (ст. 16).

Предвыборная агитация может проводиться на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печат-

ных изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами. При этом политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, самостоятельно определяет содержание, формы и методы своей предвыборной агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

При осуществлении деятельности по ведению предвыборной агитации гражданами, проживающими или находящимися в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, следует учитывать ограничения, содержащиеся в федеральном законодательстве. В частности, необходимо соблюдать запрет на ведение предвыборной агитации, выпуск и распространение любых агитационных материалов федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, лицам, находящимся на государственной службе при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения, воинским частям, военным учреждениям и организациям.

Необходимо принимать во внимание требование законодательства о финансировании расходов на проведение предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов политических партий, выдвинувших федеральный список кандидатов.

Проведение предвыборной агитации с использованием иностранных средств массовой информации не допускается в силу общего принципа недопустимости участия в избирательных кампаниях иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц.

Кроме того, иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать, распространять любые агитационные материалы. Выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных материалов, иных агитационных материалов не может осуществляться с привлечением иностранных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вопрос предоставления дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями помещений для ведения предвыборной агитации должен решаться с учетом требований законодательства о выборах. Так, в соответствии с частью 1 статьи 60 Федерального закона о выборах депутатов государственные органы обязаны оказывать содействие политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

В то же время особенностью организации голосования российских граждан, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации является то, что избирательные участки образуются руководителями дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. При этом, как правило, помещение для голосования оборудуется в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, а это уже накладывает ограничения на ве-

дение предвыборной агитации. Как определено в пункте 10 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные, агитационные материалы в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них. Кроме того, дипломатические представительства и консульские учреждения (речь идет о служебных помещениях) являются режимными объектами со всеми вытекающими отсюда последствиями. В случае наличия у дипломатического представительства либо консульского учреждения соответствующего помещения вне пределов режимной зоны (скажем, клуба или спортивного комплекса, находящегося в жилой зоне), решение о его использования для ведения предвыборной агитации принимается руководителем данного диппредставительства. При этом в соответствии с частью 3 статьи 60 Федерального закона о выборах депутатов, по заявке политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий, проводимых в форме собраний, и находящееся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах собственником, владельцем помещения на время, установленное соответствующей избирательной комиссией, для встреч представителей этой политической партии с избирателями. При этом комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для всех политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов (в соответствии с федеральным законодательством агитационный период закан-

чивается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования).

За пределами помещения для голосования, расположенного на территории дипломатического представительства или консульского учреждения, распространение печатных и иных агитационных материалов, а также проведение агитационных публичных мероприятий в форме собраний (в каком либо арендуемом для этих целей помещении) допускается, если это не запрещено законодательством государства пребывания, либо международным договором, одной из сторон которого является данное государство.

Пребывание граждан на территории иностранного государства налагает соответствующие ограничения и на проведение предвыборной агитации посредством публичных мероприятий с учетом требований законодательства государства, на территории которого находится либо проживает гражданин Российской Федерации, и соответствующих международно-правовых актов, в том числе на основе принципа взаимности. Так, если иное не предусмотрено законодательством иностранного государства либо международно-правовым актом, территория данного иностранного государства не может использоваться для проведения таких публичных мероприятий, как, например, шествия или митинги.

Глава 8

Порядок голосования.

Организация досрочного голосования

Голосование российских граждан на выборах депутатов Государственной Думы за пределами территории Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном статьей 75 Федерального закона о выборах депутатов.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. На избирательных участках, образованных в воинских частях, в труднодоступных или отдаленных местностях, участковая избирательная комиссия может объявить голосование законченным раньше этого времени, если проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей.

О дне, времени и месте голосования соответствующие участковые избирательные комиссии, а также, в случае их образования, – территориальные избирательные комиссии, сформированные для руководства деятельностью по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы за пределами территории Российской Федерации, обязаны оповестить избирателей через средства массовой информации или иным способом не позднее чем за 20 дней до дня голосования, а при проведении досрочного голосования в

соответствии со статьей 76 Федерального закона о выборах депутатов – не позднее чем за пять дней до дня досрочного голосования.

В день голосования перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии объявляет помещение для голосования открытым и предъявляет к осмотру членам участковой избирательной комиссии, присутствующим избирателям, лицам, указанным в части 5 статьи 29 Федерального закона о выборах депутатов, пустые ящики для голосования, которые затем опечатываются печатью участковой избирательной комиссии (пломбируются).

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса получают от председателя участковой избирательной комиссии избирательные бюллетени для выдачи избирателям и расписываются в их получении. После этого председатель участковой избирательной комиссии приглашает избирателей приступить к голосованию.

Избирательные бюллетени выдаются избирателям по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина*, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, – по предъявлении также открепительного удостоверения. Каждый избиратель имеет право получить один избирательный бюллетень. При этом гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами Российской Федерации, вправе получить открепительное удостоверение на избирательном участке того иностранного государства, где он проживает, и проголосовать по нему на избирательном участке другого иностранного государства.

* Перечень документов, заменяющих паспорт гражданина, указан в главе 3 настоящего пособия.

При получении избирательного бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя либо по его просьбе указанные сведения могут быть проставлены в списке избирателей членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. При наличии соответствующего решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей с использованием ГАС «Выборы» при составлении указанного списка. В этом случае член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, выдающий избирательный бюллетень, сверяет указанные сведения с соответствующими записями в предъявляемом избирателем документе. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в получении избирательного бюллетеня. Член участковой избирательной комиссии, выдавший избирателю избирательный бюллетень, также расписывается в соответствующей графе списка избирателей. В случае голосования по открепительному удостоверению в списке избирателей делаются соответствующие дополнительные отметки.

Голосование проводится путем внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к федеральному списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор. Каждый избиратель голосует лично. Избиратель, который не может самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить избирательный бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, доверен-

ным лицом или уполномоченным представителем политической партии, в том числе по финансовым вопросам, уполномоченным представителем регионального отделения политической партии по финансовым вопросам, наблюдателем, иностранным (международным) наблюдателем. Такой избиратель устно извещает избирательную комиссию о своем намерении воспользоваться помощью другого лица. В этом случае в соответствующей графе (соответствующих графах) списка избирателей указываются фамилия, имя и отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, лица, оказывающего помощь избирателю.

Если избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, выдавшему избирательный бюллетень, с просьбой выдать ему новый избирательный бюллетень взамен испорченного. Член участковой избирательной комиссии выдает избирателю новый избирательный бюллетень, делает соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя и расписывается. На испорченном избирательном бюллетене член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса делает соответствующую запись и заверяет ее своей подписью. Данная запись заверяется также подписью секретаря участковой избирательной комиссии, после чего такой избирательный бюллетень незамедлительно погашается.

Председатель участковой избирательной комиссии следит за порядком в помещении для голосования. Распоряжения председателя участковой избирательной комиссии, отданные в пределах его компетенции, обязательны для всех

присутствующих в помещении для голосования. В отсутствие председателя участковой избирательной комиссии его полномочия исполняет заместитель председателя участковой избирательной комиссии, а в отсутствие заместителя председателя участковой избирательной комиссии – секретарь или иной член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченный ею.

При проведении голосования, подсчете голосов избирателей и составлении протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования в помещении для голосования, в помещении участковой избирательной комиссии вправе находиться члены и работники аппаратов вышестоящих избирательных комиссий, уполномоченный представитель политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, либо кандидат из указанного списка, представители средств массовой информации, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели. Список лиц, осуществивших наблюдение за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей, составляется участковой избирательной комиссией на основе представленных данными лицами документов.

Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах. В указанных случаях соответствующее мотивированное решение принимается участковой или вышестоящей избирательной комиссией.

Политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, кандидатам, доверенным лицам и уполномоченным представителям политических партий, а также организациям, учредителями, собственниками, вла-

дельцами и (или) членами руководящих органов которых являются указанные лица и организации, иным физическим и юридическим лицам, действующим по просьбе или по поручению указанных лиц и организаций, запрещается совершать любые действия, направленные на обеспечение доставки избирателей для участия в голосовании.

При организации голосования российских граждан за рубежом необходимо принимать во внимание, что активным избирательным правом на выборах депутатов Государственной Думы обладают граждане Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. При этом согласно пункту 1 статьи 66 Федерального закона об основных гарантиях участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Что же касается граждан Российской Федерации, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда иностранного государства, то вопрос о наличии у таких граждан активного избирательного права на выборах депутатов Государственной Думы и включении их в списки избирателей должен решаться в каждом конкретном случае с учетом наличия договора о правовой помощи между Российской Федерацией и соответствующим иностранным государством, иных международных нормативных правовых актов, регулирующих двусторонние отношения в этой области.

Вопросы организации голосования указанных категорий российских граждан (при условии, что они выразят желание принять участие в выборах) могут решаться по согласованию

МИД России и соответствующих компетентных органов страны пребывания этих граждан.

В определенных случаях, предусмотренных законом, граждане Российской Федерации, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, вправе проголосовать на выборах депутатов Государственной Думы досрочно.

Следует отметить, что в Федеральном законе о выборах депутатов положения о досрочном голосовании за пределами территории Российской Федерации появились впервые. В прежних федеральных законах, регламентирующих порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы, такая возможность прямо не предусматривалась.

Статья 76 Федерального закона о выборах депутатов содержит два порядка проведения досрочного голосования.

Во-первых, в соответствии с частью 1 указанной статьи Центральная избирательная комиссия вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование *всех* избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. Необходимость в проведении такого досрочного голосования может быть вызвана национальными и религиозными особенностями страны пребывания (например, в мусульманских странах общий день голосования на выборах депутатов Государственной Думы – воскресенье – не является выходным днем, в связи с чем голосование граждан Российской Федерации, проживающих в этих странах, проводится в четверг либо в пятницу, предшествующую дню голосования). В этом случае досрочное голосование проводится в обычном порядке, с соблюдением требований, предусмотренных статьей 75 Федерального закона о выборах депутатов.

Подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования осуществляются сразу после окончания досрочного голосования в соответствии с требованиями, предусмотренными статьей 79 Федерального закона о выборах депутатов (см. гл. 9 настоящего пособия).

Во-вторых, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе разрешить провести голосование *групп избирателей*, проживающих за пределами территории Российской Федерации, досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) в течение нескольких дней. Как следует из части 2 статьи 76 Федерального закона о выборах депутатов, досрочное голосование отдельных групп избирателей, находящихся за пределами территории Российской Федерации, может быть организовано как в случае, если группы избирателей, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке за пределами территории Российской Федерации, находятся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено и в связи с этим невозможно провести досрочное голосование по избирательному участку в целом, так и в других случаях. Например, проведение досрочного голосования в таком порядке может быть обусловлено спецификой работы российских граждан за рубежом.

Порядок проведения досрочного голосования вышеуказанных групп избирателей определен частями 3–9 статьи 76 Федерального закона о выборах депутатов и имеет следующие особенности.

Досрочное голосование проводится вне помещения для голосования с использованием переносных ящиков для голосования, количество которых определяется соответствующей участковой избирательной комиссией.

Досрочное голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, которые должны иметь при себе предварительно опечатанный (опломбированный) в участковой избирательной комиссии переносной ящик для голосования, необходимое количество избирательных бюллетеней установленной формы, выписку из списка избирателей, содержащую сведения об избирателях, к которым они выезжают для проведения досрочного голосования, либо список избирателей, а также необходимые письменные принадлежности (за исключением карандашей) для заполнения избирателем избирательного бюллетеня.

Досрочное голосование проводится только в установленном решением соответствующей участковой избирательной комиссии время, что должно быть доведено до сведения избирателей и лиц, имеющих право присутствовать при голосовании, через средства массовой информации или иным способом. При этом время проведения досрочного голосования, установленное решением участковой избирательной комиссии, может не совпадать с установленным Федеральным законом о выборах депутатов общим временем голосования (с 8 до 20 часов по местному времени).

При проведении досрочного голосования участковая избирательная комиссия обязана обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателей, обеспечить сохранность избирательных бюллетеней и учет голосов избирателей при установлении итогов голосования.

С момента окончания досрочного голосования прорези для избирательных бюллетеней в переносных ящиках для голосования опечатываются председателем участковой избирательной комиссии. Хранение переносных ящиков для голо-

сования обеспечивается секретарем участковой избирательной комиссии. Переносные ящики для голосования не вскрываются до начала непосредственного подсчета голосов избирателей на избирательном участке. Переносные ящики для голосования с находящимися в них избирательными бюллетенями, которые заполнили проголосовавшие досрочно избиратели, запрещается использовать для проведения голосования в день голосования.

О проведении досрочного голосования составляется акт, в котором указываются день и время голосования, число избирателей, получивших избирательные бюллетени для участия в досрочном голосовании, фамилии членов избирательной комиссии, иных лиц, присутствовавших при голосовании. Указанный акт хранится вместе с переносным ящиком для голосования.

В день голосования перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии обязан предъявить лицам, имеющим право присутствовать при голосовании, опечатанные (опломбированные) переносные ящики для голосования с избирательными бюллетенями, заполненными в соответствии с частями 2–9 статьи 76 Федерального закона о выборах депутатов проголосовавшими досрочно избирателями, если таковые имеются.

Соответствующим участковым избирательным комиссиям рекомендуется провести разъяснительную работу среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, которые будут голосовать досрочно, чтобы они заблаговременно подали письменные обращения в участковую избирательную комиссию о включении их в список избирателей.

Глава 9

Установление итогов голосования.

Передача протоколов об итогах голосования в вышестоящую избирательную комиссию. Хранение избирательной документации

Установление участковыми избирательными комиссиями итогов голосования (в том числе итогов досрочного голосования, проводимого в соответствии с частью 1 статьи 76 Федерального закона о выборах депутатов) на избирательных участках, образованных для подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы за пределами Российской Федерации, осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 79 Федерального закона о выборах депутатов.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, иные лица, имеющие право присутствовать при подсчете голосов избирателей. Подсчет голосов избирателей проводится открыто и гласно, с оглашением и соответствующим внесением в увеличенную форму протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования последовательно всех результатов осуществляемых действий по подсчету избирательных бюллетеней и голосов избира-

телей членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Лицам, имеющим на это право в соответствии с частью 5 статьи 29 Федерального закона о выборах депутатов (члены и работники аппаратов вышестоящих избирательных комиссий, уполномоченный представитель политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, либо кандидат из указанного списка, представители средств массовой информации, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели), должна быть предоставлена возможность присутствовать при подсчете голосов избирателей и наблюдать за подсчетом.

По истечении времени голосования председатель участковой избирательной комиссии объявляет, что получить избирательные бюллетени и проголосовать могут только избиратели, уже находящиеся в помещении для голосования.

После завершения голосования этих избирателей действия участковой избирательной комиссии по подсчету голосов избирателей осуществляются в следующей последовательности:

1. Подсчет и погашение неиспользованных избирательных бюллетеней и оглашение числа неиспользованных открепительных удостоверений.

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчитывают и погашают, отрезая левый нижний угол, неиспользованные избирательные бюллетени, затем оглашают и вносят в строку 6 протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы число погашенных избирательных бюллетеней, которое определяется как сумма числа неиспользован-

ных избирательных бюллетеней и числа избирательных бюллетеней, испорченных избирателями при голосовании.

После этого члены участковой избирательной комиссии оглашают число неиспользованных открепительных удостоверений, погашенных на основании части 8 статьи 74 Федерального закона о выборах депутатов в день голосования до наступления времени голосования, указанное в соответствующем акте о погашении неиспользованных открепительных удостоверений, и вносят его в строку 14 протокола и его увеличенной формы.

С погашенными избирательными бюллетенями и открепительными удостоверениями вправе визуально ознакомиться присутствующие при подсчете голосов лица, указанные в части 5 статьи 29 указанного Федерального закона, под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

2. Оглашение и внесение в протокол числа избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений, полученных участковой комиссией.

Председатель, заместитель председателя или секретарь участковой избирательной комиссии оглашает и вносит в строку 2 протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы число избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией, а также оглашает и вносит в строку 11 протокола и его увеличенной формы число открепительных удостоверений, полученных участковой избирательной комиссией. Указанные сведения содержатся в актах о передаче соответственно избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений вышестоящей избирательной комиссией участковой избирательной комиссии.

3. Работа со списком избирателей.

Перед непосредственным подсчетом голосов избирателей члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса вносят на каждую страницу списка избирателей суммарные данные по этой странице, указанные в части 5 статьи 79 Федерального закона о выборах депутатов.

После внесения указанных данных каждая страница списка избирателей подписывается внесшим эти данные членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, который затем их оглашает и сообщает председателю, заместителю председателя или секретарю участковой избирательной комиссии, иным лицам, присутствующим при подсчете голосов избирателей. Итоговые данные, которые определяются как сумма данных по всем страницам списка избирателей, председатель, заместитель председателя или секретарь участковой избирательной комиссии оглашает, вносит в последнюю страницу списка избирателей, заверяет своей подписью и печатью участковой избирательной комиссии. Оглашенные данные (в том числе имеющие нулевое значение) вносятся в соответствующие строки протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы:

После осуществления указанных действий со списком избирателей вправе ознакомиться лица, указанные в части 5 статьи 29 Федерального закона о выборах депутатов, а члены участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности произведенного подсчета.

Дальнейшая работа со списком избирателей не может проводиться до проверки контрольных соотношений данных, внесенных в протокол участковой избирательной ко-

миссии об итогах голосования. Список избирателей на это время убирается в сейф либо в иное специально приспособленное для хранения документов место. Хранение списка избирателей, исключающее доступ к нему лиц, находящихся в помещении для голосования, обеспечивается председателем или секретарем участковой избирательной комиссии.

4. Непосредственный подсчет голосов избирателей.

Непосредственный подсчет голосов избирателей осуществляется по находящимся в ящиках для голосования избирательным бюллетеням членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Непосредственный подсчет голосов избирателей производится в помещении для голосования в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов участковой избирательной комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса. Членам участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, за исключением председателя, заместителя председателя и секретаря участковой избирательной комиссии, запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями, кроме случаев, предусмотренных Федеральным законом о выборах депутатов. Все действия членов участковой избирательной комиссии должны находиться в поле зрения лиц, присутствующих при непосредственном подсчете голосов избирателей.

4.1. Вскрытие переносных ящиков для голосования

В первую очередь производится подсчет избирательных бюллетеней, находящихся в переносных ящиках для голосования. Сначала вскрываются переносные ящики для голосования с избирательными бюллетенями, которые заполнили

досрочно проголосовавшие избиратели, затем (при их наличии) переносные ящики с избирательными бюллетенями, которые заполнили избиратели, проголосовавшие вне помещения для голосования в день голосования (это касается, например, случаев голосования избирателей, находящихся в местах содержания под стражей). Перед вскрытием каждого переносного ящика для голосования оглашается число избирателей, проголосовавших с использованием данного переносного ящика для голосования, проверяется неповрежденность печатей (пломб) на нем, в чем председатель участковой избирательной комиссии предлагает удостовериться членам указанной комиссии, иным лицам, присутствующим при подсчете голосов избирателей. Подсчет избирательных бюллетеней проводится таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования. Число извлеченных бюллетеней установленной формы оглашается и вносится в строку 7 протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы. Если число обнаруженных в соответствующем переносном ящике для голосования избирательных бюллетеней установленной формы превышает число отметок в списке избирателей о том, что избиратель проголосовал досрочно, все избирательные бюллетени, находившиеся в данном переносном ящике для голосования, решением участковой избирательной комиссии признаются недействительными, о чем составляется отдельный акт, который прилагается к соответствующему протоколу и в котором указываются фамилии и инициалы членов участковой избирательной комиссии, проводивших досрочное голосование либо голосование вне помещения для голосования с использованием данного переносного ящика для голосования. Число признанных в этом случае недействительными избиратель-

ных бюллетеней оглашается, вносится в указанный акт и впоследствии суммируется с числом недействительных избирательных бюллетеней, выявленных при сортировке бюллетеней. На лицевой стороне каждого из этих избирательных бюллетеней на квадратах, расположенных справа от наименований политических партий, делается запись о причине признания бюллетеня недействительным, которая заверяется подписями двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печатью данной комиссии, а сами избирательные бюллетени упаковываются отдельно, опечатываются и при дальнейшем подсчете голосов избирателей не учитываются.

4.2. Вскрытие стационарных ящиков для голосования

Стационарные ящики для голосования вскрываются после проверки неповрежденности печатей (пломб) на них.

4.3. Сортировка избирательных бюллетеней

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса сортируют, раскладывая в отдельные пачки, избирательные бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков для голосования, по голосам избирателей, поданным за каждый зарегистрированный федеральный список кандидатов. При сортировке избирательных бюллетеней члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в избирательном бюллетене отметки избирателя и представляют бюллетени для визуального контроля лицам, присутствующим при подсчете голосов избирателей. Одновременное оглашение содержащихся в двух и более избирательных бюллетенях отметок избирателей не допускается.

Недействительные избирательные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными счита-

ются избирательные бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных справа от наименований политических партий, или в которых отметки проставлены более чем в одном квадрате. В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя этот избирательный бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая избирательная комиссия решает вопрос о действительности каждого из вызвавших сомнение избирательных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне каждого из таких бюллетеней делается запись о признании его действительным или недействительным. Эта запись заверяется подписями не менее чем двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печатью данной комиссии. Избирательный бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней. Общее число недействительных избирательных бюллетеней (с учетом числа избирательных бюллетеней, признанных недействительными в связи с тем, что число обнаруженных в переносном ящике для голосования избирательных бюллетеней превышает число отметок в списке избирателей о том, что избиратель проголосовал досрочно) оглашается и вносится в строку 9 протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы.

При сортировке избирательных бюллетеней участковая избирательная комиссия отделяет бюллетени неустановленной формы, то есть изготовленные неофициально либо не заверенные указанной комиссией. Избирательные бюллетени неустановленной формы при непосредственном подсчете голосов избирателей не учитываются. Такие избирательные бюллетени упаковываются отдельно и печатаются.

4.4. Подсчет голосов избирателей по рассортированным избирательным бюллетеням

Далее производится подсчет рассортированных избирательных бюллетеней установленной формы (по каждой пачке отдельно) по голосам избирателей, поданным за каждый зарегистрированный федеральный список кандидатов. При этом избирательные бюллетени подсчитываются путем перекладывания их по одному таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете голосов избирателей, могли видеть отметку избирателя в каждом избирательном бюллетене. Одновременный подсчет избирательных бюллетеней из разных пачек не допускается. Полученные по итогам подсчета голосов избирателей данные вносятся в строку 18 и последующие строки протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы.

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса определяют число действительных избирательных бюллетеней путем суммирования данных, содержащихся в строке 18 и последующих строках протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, оглашают его и вносят в строку 10 протокола и его увеличенной формы.

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса определяют число бюллетеней установленной формы, находившихся в стационарных ящиках для голосования, оглашают его и вносят в строку 8 протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и его увеличенной формы.

4.5. Ознакомление с рассортированными избирательными бюллетенями и проверка контрольных соотношений

После осуществления предшествующих действий с рассортированными избирательными бюллетенями вправе ви-

зуально ознакомиться наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, а члены указанной комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности проведенного подсчета. Затем, в порядке, определенном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, проводится проверка указанных в приложении 3 к Федеральному закону о выборах депутатов контрольных соотношений данных, внесенных в протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Если указанные контрольные соотношения не выполняются, участковая избирательная комиссия принимает решение о дополнительном подсчете данных по всем или отдельным строкам протокола, в том числе о дополнительном подсчете избирательных бюллетеней. Если в результате дополнительного подсчета по строкам 2, 3, 4, 5 и 6 протокола контрольные соотношения не выполняются снова, участковая избирательная комиссия составляет соответствующий акт, прилагаемый к протоколу, и вносит данные о расхождении в специальные строки протокола: в строку 16 “Число утраченных избирательных бюллетеней” и строку 17 “Число избирательных бюллетеней, не учтенных при получении”.

5. Упаковка избирательных бюллетеней.

Избирательные бюллетени после завершения подсчета упаковываются в отдельные пачки по голосам избирателей, поданным за зарегистрированные федеральные списки кандидатов. В отдельные пачки упаковываются недействительные и погашенные избирательные бюллетени. На каждой пачке, в которой упакованы бюллетени, указываются число находящихся в ней избирательных бюллетеней, наименова-

ние политической партии, отмеченное в соответствующих избирательных бюллетенях, либо ставится отметка: “Недействительные бюллетени”. Упакованные таким образом избирательные бюллетени, упакованные открепительные удостоверения, список избирателей помещаются в мешки или коробки, на которых указываются номер избирательного участка, общее число всех упакованных избирательных бюллетеней, общее число всех упакованных открепительных удостоверений. Мешки или коробки опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей избирательной комиссии или суда. На указанных мешках или коробках вправе поставить свои подписи члены участковой избирательной комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса, иные лица, присутствовавшие при подсчете голосов избирателей.

6. Проведение итогового заседания участковой избирательной комиссии и подписание протокола об итогах голосования.

После осуществления всех необходимых действий и подсчетов участковая избирательная комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) на нарушения закона, допущенные при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а его копии выдаются лицам, присутствовавшим при подсчете голосов избирателей. Протокол составляется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (часы и минуты) его подписания.

Не допускаются заполнение протокола карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов избирателей. Протоколом об итогах голосования оформляется решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

При подписании протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, несогласные с протоколом в целом или с его отдельными положениями, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

7. Передача протокола участковой избирательной комиссии в вышестоящую комиссию.

В соответствии с частью 29 статьи 79 Федерального закона о выборах депутатов при наличии соответствующего оборудования данные протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования сразу после подписания протокола членами участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном за пределами территории Российской Федерации, передаются по техническим каналам связи в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а если в соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона о выборах депутатов сформирована территориальная избирательная комиссия для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, – в эту территориальную избирательную комиссию. Порядок

использования технической системы передачи информации о выборах депутатов Государственной Думы, порядок и сроки передачи, обработки и использования указанной информации, в том числе переданных по техническим каналам связи данных, содержащихся в протоколах участковых избирательных комиссий об итогах голосования, устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Первый экземпляр протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссии, сформированной за пределами территории Российской Федерации, вместе с приложенными к нему документами, перечисленными в части 28 статьи 79 Федерального закона о выборах депутатов, представляются в вышестоящую избирательную комиссию при первой возможности непосредственно либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации.

В соответствии с частью 27 статьи 79 Федерального закона о выборах депутатов все избирательные документы участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, в том числе избирательные бюллетени, за исключением первого экземпляра протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования и приложенных к нему документов, представляемых в вышестоящую избирательную комиссию, хранятся в помещениях дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации не менее одного года со дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы, а затем уничтожаются с составлением акта в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Глава 10

Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели

В соответствии с требованиями статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях, статей 30 и 31 Федерального закона о выборах депутатов, а также исходя из положений Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, общепризнанных принципов и норм международного права в области организации и проведения выборов на всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой комиссией работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, или кандидат из указанного списка. С момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном

подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать указанные выше лица, а также наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном политической партией, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов. В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование избирательной комиссии, куда направляется наблюдатель. Направление действительно при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется. Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одной политической партии.

Возможно присутствие в день голосования иностранных (международных) наблюдателей и на избирательном участке, сформированном за пределами территории Российской Федерации.

Аккредитация иностранных (международных) наблюдателей осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации при наличии приглашения одного из органов или лиц, наделенных правом направлять приглашения иностранным (международным) наблюдателям после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов – Президента Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Предложения о

направлении приглашений могут быть выданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав человека. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет приглашения избирательным органам иностранных государств, а также международным организациям, специализирующимся по вопросам избирательного законодательства и выборов, защиты прав граждан на участие в выборах и референдумах.

Центральная избирательная комиссия выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца на основании представленных им документов – заявления об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии приглашения, полученного от любого из вышеуказанных органов либо лиц, удостоверяющего документа. Удостоверение дает иностранному (международному) наблюдателю осуществлять свою деятельность с момента его аккредитации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Полномочия иностранного (международного) наблюдателя заканчиваются в день официального опубликования результатов выборов.

С учетом значения деятельности иностранных (международных) наблюдателей на всех этапах избирательной кампании как самостоятельных участников избирательного процесса законодательством им предоставляются широкие полномочия. В частности, они вправе:

встречаться с зарегистрированными кандидатами, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, уполномоченными представителями

политических партий и иных общественных объединений, групп избирателей, наблюдателями;

иметь доступ ко всем документам, регулирующим избирательный процесс, получать от избирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов, указанных в федеральном законодательстве о выборах;

присутствовать в избирательных комиссиях при проведении досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов;

присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования;

наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям, а также за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней, знакомиться со списками избирателей;

присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за ним, а также за действиями членов участковой избирательной комиссии; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

наблюдать за подведением итогов голосования, составлением и отправкой избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования, изготавливать либо полу-

чать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии протоколов;

после окончания времени голосования (что соответствует принципу невмешательства в избирательный процесс) излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации;

информировать представителей избирательных комиссий о своих наблюдениях и рекомендациях, предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за ходом выборов.

При этом иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо. Это означает, что они вправе посещать избирательные участки и комиссии без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами с соответствующими избирательными комиссиями.

К тому же во время пребывания на территории Российской Федерации иностранные (международные) наблюдатели находятся под покровительством Российской Федерации. Это означает, что государство принимает предусмотренные федеральным законодательством меры по защите прав иностранных (международных) наблюдателей, а также необходимые меры в отношении лиц, которыми эти права нарушаются, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в преде-

лах своей компетенции обязаны оказывать иностранным (международным) наблюдателям необходимое содействие, то есть создавать им соответствующие условия для свободно-го и независимого осуществления своих полномочий.

Естественно, иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов. Они должны:

руководствоваться в своей деятельности положениями Конституции и законов Российской Федерации, решениями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса, постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов;

при выполнении своих функций следовать принципам политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений по отношению к избирательным комиссиям, государственным органам и органам местного самоуправления, должностным лицам, участникам избирательного процесса, не вмешиваться в избирательный процесс;

основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале.

В случае нарушения иностранным (международным) наблюдателем федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе лишить его аккредитации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1 Нормативно-правовая база организации голосования российских граждан за рубежом...	5
Глава 2 Образование избирательных участков	11
Глава 3 Составление списков избирателей	13
Глава 4 Формирование участковых избирательных комиссий	17
Глава 5 Формирование территориальных избирательных комиссий	22
Глава 6 Доставка избирательной документации. Самостоятельное изготовление избирательных бюллетеней	24
Глава 7 Информационное обеспечение избирательных участков, избирательных комиссий. Предвыборная агитация	27
Глава 8 Порядок голосования. Организация досрочного голосования	34
Глава 9 Установление итогов голосования. Передача протоколов об итогах голосования в вышестоящую избирательную комиссию. Хранение избирательной документации	44
Глава 10 Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели	57

Организационно-правовые аспекты голосования российских граждан за рубежом

Методическое пособие

Ответственные за выпуск

А.Н.Нелюбов

Корректор

Е.А.Сакович

Компьютерная верстка

О.Н.Шерстнева

Подписано в печать 06.04.2007.
Формат 70x100 ¹/₃₂. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 2,0.

Тираж 1000 экз. Зак.
Отпечатано в ОАО "Типография "Новости"
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 4б.