

## ВЫБОРЫ В РОССИЙСКИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СПЕЦИФИКА ПРОВЕДЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы отличия в организации избирательного процесса за пределами территории Российской Федерации и проблемы, возникающие в связи с рядом законодательных ограничений, препятствующих волеизъявлению части зарубежных избирателей. В соответствии с проведенным анализом проблем делаются предложения в рамках подготовки к президентским выборам.

**Ключевые слова:** выборы, избирательное право, зарубежье, явка, избиратели.

## ELECTIONS TO THE RUSSIAN AUTHORITIES OUTSIDE THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION: SPECIFICITY OF BEHAVIOR AND PROBLEMS IN THE ORGANIZATION

**Abstract.** The article discusses the differences in the organization of the electoral process outside the territory of the Russian Federation and the problems arising due to existing legal restrictions that impend expression of the will of the voters abroad. Based on the analysis of such problems, certain suggestions were being developed that can be used while preparation of the presidential elections.

**Keywords:** elections, suffrage, foreign countries, voters.

Выборы в органы власти на территории России порой сопровождаются шлейфом недоверия из-за пресловутого «административного ресурса» и наличия патронажных отношений власти и бизнеса как способов привлечения граждан на избирательные участки, а также прочих «черных» и «серых» пиар-технологий. В то же время за пределами России, особенно в дальнем зарубежье, избиратели практически полностью освобождены

как от подобного давления со стороны тех или иных властных или иных заинтересованных структур, а также, по большей мере, от активной пропаганды со стороны партии власти. Поэтому можно сказать, что итоги избирательных кампаний за рубежом практически непредвзято показывают мнение россиян, проживающих в этих странах, о политическом руководстве Российской Федерации.

В связи с этим итоги голосования за рубежом должны дать более взвешенную, а возможно, и более негативную оценку действиям руководства страной. В то же время за рубежом картина российских выборов вырисовывается более чем неожиданная. Как по-другому можно интерпретировать тот факт, что рейтинг Президента Российской Федерации среди «зарубежных» избирателей значительно выше, чем в самой России, а по результатам федеральных выборов сторонников российской правящей партии среди отечественных избирателей во многих странах обычно большинство.

### **«Зарубежный» избиратель: кто и как их считает?**

Согласно Конституции Российской Федерации, российским гражданам гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина (в том числе избирательных прав) независимо от пола, расы, национальности и в том числе, места проживания. Тем самым провозглашается, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом либо временно находящиеся в период подготовки и проведения выборов в органы государственной власти за пределами территории России, вправе совершать те или иные избирательные действия в том же порядке, что и граждане, проживающие на ее территории.

В целях обеспечения гарантий и реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации введена государственная система регистрации (учета) избирателей. Задачами учета избирателей, участников референдума в Российской Федерации являются обеспечение установления численности избирателей, участников референдума на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации, в России и за ее пределами, формирование и ведение Регистра избирателей, участников референдума, выполнение избирательных действий, действий при проведении референдума<sup>1</sup>. Задача учета российских избирателей возложена на ЦИК России.

По Закону об основных гарантиях основная задача государственной системы регистрации (учета) избирателей – охватить всех граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, и занести их данные в регистр избирателей, формирование и ведение

<sup>1</sup> Постановление ЦИК России от 6 ноября 1997 года № 134/973-II «Положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума Российской Федерации».

которого относится к компетенции ЦИК России. Регистрация (учет) избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации.

Так, для участия в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году ЦИК России зарегистрировала на территории Российской Федерации (включая Республику Крым и город Севастополь) 109 902 583 избирателей, а за ее пределами еще 1 865 378 человек, что почти на 2,7 процента выше, чем было зарегистрировано в 2011 году. Фактически сегодня в дальнем и ближнем зарубежье России (в 146 странах мира) «официально» проживает 1,7 процента избирателей, а это практически четыре полноценных избирательных округа.

В то же время согласно проведенным автором исследования<sup>2</sup> и по данным статистического учета<sup>3</sup> за период 1990–2014 годы из Российской Федерации в страны СНГ и дальнего зарубежья эмигрировало около 3,9 миллиона российских граждан. Однако на консульский учет были поставлены далеко не все: только в страны дальнего зарубежья за период с 1990 по 1995 год эмигрировало более 620 тысяч россиян, а на консульский учет в это время было поставлено, по данным ЦИК России, лишь 380 тысяч человек; всего за рассматриваемый период в страны дальнего зарубежья выехало более 1,4 миллиона человек, а на консульском учете состоит около 900 тысяч человек (64%); в страны СНГ выехало более 2,4 миллиона россиян, а на консульском учете находится лишь 35 процентов из них.

Если сравнить показатели эмиграции российских граждан и их консульский учет (см. график 1), видно, что в среднем на консульский учет вставал только каждый третий эмигрант. В графике представлены обобщенные показатели, не учитывающие смертность эмигрантов и также рождаемость среди них. Ведь их дети также могли претендовать на российское гражданство, а значит, и состоять на консульском учете. Выходит, что почти три миллиона российских граждан не учтены в статистике избирательного процесса. Это всего лишь 2,5 процента от общего числа российских избирателей, но, на мой взгляд, эта цифра могла бы внести существенные коррективы при формировании части избирательных округов.

Стоит учитывать, что организация избирательного процесса за пределами территории Российской Федерации напрямую относится к ком-

<sup>2</sup> Бочаров Ю.Б. Проблемы российских избирателей, проживающих вне России / Научно-аналитический журнал «Обозреватель». Декабрь. 2016. № 12 (323).

<sup>3</sup> Демографический ежегодник России 2015 год. Цитируется по: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/demo15.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/demo15.pdf).

петиции ЦИК России и Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Предполагая, что на учете в 146 странах мира состоит лишь 1,85 миллиона российских избирателей, ЦИК России совместно с Министерством иностранных дел создает в этих странах около 364 избирательных участка, за каждым из которых записано от 100 до 50 000 избирателей в зависимости от страны.

**График 1**



Возможно, если бы ЦИК России «предполагала», что у нее на учете за пределами Российской Федерации находится более 4 миллионов избирателей, она бы предприняла более существенные меры по организации избирательного процесса за рубежом, чтобы согласно Конституции Российской Федерации гарантировать каждому российскому гражданину его право избирать.

Фактически сегодня в дальнем и ближнем зарубежье России в 146 странах мира проживает несколько миллионов человек. Граждане этих стран более или менее активно (в зависимости от обстоятельств) участвуют в избирательных процессах на территории России. И хотя усредненная явка по всем странам мира колеблется в районе 17–24 процентов, в ряде стран она составляет 70, 80 и более процентов. При этом на выборах президента голосуют значительно активней, чем на выборах депутатов Государственной Думы.

В то же время в дальнем зарубежье, в странах с большой российской диаспорой, таких как Германия, где только официально по данным

МИД России проживает более полумиллиона российских избирателей (Израиль – 147870, США – 101801, Испания – 25868, Болгария – 26096, Канада – 20318), и ряде других стран явка колеблется в районе нескольких процентов.

Низкая явка в большинстве этих стран, да и практически во всех странах, где число избирателей превышает несколько тысяч человек, связана не с пассивностью избирателей (о чем красноречиво свидетельствуют часовые очереди перед избирательными участками во многих странах в дни российских выборов), а в основном с тем, что согласно действующему законодательству о выборах «предполагается», что 20 или 40 тысяч избирателей вполне могут проголосовать на одном избирательном участке, где задействованы всего три члена участковой избирательной комиссии.

Так, к примеру, в Германии по предложению МИД России организуется всего 11 избирательных участков для голосования (с пропиской на них по 50 тысяч избирателей на каждом), в США 5 участков (по 20 тысяч избирателей), в Израиле 10 участков (по 15 тысяч избирателей), Испании 4 участка (по 5 тысяч избирателей). При этом почему-то считается, что желая исполнить свой конституционный долг избирать, зарубежный избиратель готов проехать сотни километров от своего дома до избирательного участка, а потом еще простоять два-три часа в очереди.

Согласно закону о выборах, избирательные участки за рубежом формируются из сотрудников дипломатических миссий (дипмиссий), поэтому неоднократные обращения в ЦИК России с просьбой организовать в зарубежных странах хотя бы процедуру досрочного голосования упирается в заявления МИД России об «ограниченных возможностях российских дипмиссий за рубежом» и недостаточное число сотрудников для проведения избирательного процесса.

### **Ограничения в вопросах голосования за рубежом**

Как уже говорилось, согласно Конституции, 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 России.

Однако есть нюансы и уточнения: «если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации». В результате выясняется, что не все равны среди равных. В основном «иное» основано на логике, но в большинстве своем ограничения, пред-

усмотренные соответствующими законами о выборах, лишены всякой логики и основаны на принципе «как бы чего не случилось».

Структура и методология российской избирательной системы детально проработана и строго регламентирована. Содержание стадий избирательного процесса определено не только в Конституции Российской Федерации, но и в ряде Федеральных законов<sup>4</sup> и постановлениях ЦИК России. Во всех этих документах отдельными пунктами отражены вопросы специфики организации избирательного процесса за пределами территории Российской Федерации. Многие из этих пунктов порой существенно ущемляют права и возможности избирателей, проживающих за рубежом, реализовать свое конституционное право избирать или быть избранным.

Организационные и правовые разъяснения всех этапов избирательного процесса, а также конкретные действия его исполнителей прописаны в методических рекомендациях ЦИК России. Однако специфика организации избирательного процесса за рубежом существенно отличается по ряду пунктов от данного процесса на территории самой России. В связи с этим ЦИК России выпустила отдельное методическое пособие «Об особенностях формирования участковых избирательных комиссий на избирательных участках, образуемых за пределами территории Российской Федерации при проведении референдума Российской Федерации, федеральных выборов, а также территориальных избирательных комиссий, формируемых для руководства их деятельностью».

Опыт последних избирательных кампаний 2003–2016 годов по выборам в Государственную Думу показал, что многие этапы избирательного процесса, организуемого за пределами территории Российской Федерации, нуждаются в совершенствовании как в отношении законодательной базы, так и практического правоприменения.

Отметим основные моменты как правового, так и организационного отличия избирательных процедур за рубежом от внутрироссийских, и ограничения, накладываемые различными законодательными актами на граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории России и имеющих, гражданство иного государства, либо вид на жительство в нем (далее – «зарубежные» избиратели):

*Правовые ограничения*

1. «Зарубежные» избиратели не имеют права быть избранными в верховные органы власти;

---

<sup>4</sup> Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ; Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

2. «Зарубежные» избиратели не могут быть членами избирательных комиссий как с правом решающего, так и совещательного голоса. *Проблемы организации УИК за рубежом*

3. Участковая избирательная комиссия (УИК) может быть сформирована не позднее, чем за три дня до дня голосования;

4. Число членов УИК может быть минимальным при любой численности избирателей на участке;

5. Количество государственных чиновников среди членов УИК не ограничено;

6. Количество избирателей, записанных за каждым УИК, неограниченно и может достигать несколько десятков тысяч человек на одном участке;

7. Количество УИК определяются дипмиссиями России, исходя из их людских ресурсов и разрешения властей страны пребывания, и практически никак не связано с числом избирателей в стране;

8. Представители от партий, рекомендованные в УИК, должны проживать в стране голосования, а значит, не могут быть членами УИК с решающим или совещательным голосом;

9. Наблюдатели в УИК от партий, должны пройти регистрацию в ТИК, которая в дальнейшем переправляется в посольства стран, причисленных к округам данной ТИК;

10. Отсутствие должного контроля со стороны партий и общественности за работой УИК за рубежом.

#### *Проблемы учета зарубежных избирателей*

11. География проживания зарубежных избирателей ограничена числом российских дипломатических миссий, организованных за пределами территории Российской Федерации;

12. Учет зарубежных избирателей основан на базе данных консульского учета МИД России, что практически не отображает и половины избирателей данной категории, проживающих за рубежом;

13. Границы территорий УИК в странах зарубежья не определены;

14. Регистрация избирателя может быть на УИК в момент голосования;

15. Отсутствует система учета проголосовавших избирателей, в результате чего избиратель может проголосовать на всех участках в стране его пребывания.

#### *Проблемы в организации процесса голосования*

16. Инициирование процесса досрочного голосования принадлежит ЦИК России, МИД России, Министерству обороны России, а партии и избиратели фактически исключены из данного процесса;

17. Ограниченные людские ресурсы дипломатических миссий России в странах с многотысячной диаспорой часто не позволяют им организовать

досрочное голосование и голосование вне помещения для голосования (выездное голосование в день выборов);

18. Вопрос о выездном голосовании в день выборов решается только сотрудниками соответствующего посольства и не подлежит контролю со стороны партий и общественности;

19. Отсутствие достаточного числа наблюдателей приводит к тому, что сотрудники дипмиссий выезжают на голосование на дому без сопровождающих и с незарегистрированным заранее числом бюллетеней;

20. Возможно голосование по любому действующему документу, подтверждающему российское гражданство (к примеру, по паспорту, как внутреннему, так и зарубежному);

21. Турист или командированный, находясь за рубежом, может проголосовать без открепительного удостоверения только на основании отметки в паспорте о выезде с территории России;

22. У туристов и командировочных возникает возможность проголосовать по двум бюллетеням, за федеральный список и за кандидата от одномандатного округа, хотя это и запрещено законом.

#### *Проблемы информационного обеспечения избирателей*

23. Все предвыборные агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации, а все СМИ, пожелавшие участвовать в освещении выборов, должны как минимум за год пройти регистрацию в ЦИК России (в результате все зарубежные и русскоязычные СМИ в странах, где организуется голосование, исключены из официальной избирательной кампании);

24. Данный запрет ставит так же под сомнение легитимность публикаций в зарубежных СМИ, а также информации дипмиссий о местах проведения голосования. В итоге большинство дипмиссий ограничиваются публикацией информации о выборах на своих сайтах.

\* \* \*

Вышеперечисленные запреты и ограничения, с одной стороны, приводят к появлению определенного «административного» ресурса у структур, ответственных за проведения выборов за рубежом, а с другой, – к серьезным трудностям для большинства «зарубежных» избирателей, не позволяющих им в полной мере воспользоваться своим правом избирать.

Как результат, отсутствие возможностей у подавляющего числа «зарубежных» избирателей добраться до избирательных участков приводит к тому, что явка избирателей, особенно в странах с многотысячной диаспорой, колеблется в районе 3–10 процентов.

В то же время низкая явка ведет к падению партийного интереса к «зарубежным» избирателям, в результате чего партии практически не

ведут никакую рекламно-разъяснительную работу за рубежом и вообще не практикуют встречи со своими «зарубежными» избирателями. Следовательно, у данной категории избирателей вообще пропадает мотивация голосовать, что также сказывается на их явке.

К примеру, на выборах 2016 года в Государственную Думу за рубежом была зафиксирована самая низкая за последнее десятилетие явка избирателей. Таким образом, по данной тенденции российские федеральные выборы, проводимые за рубежом, могут превратиться в фикцию, что обязательно отразится на имидже страны и ее руководства. Может, все-таки есть смысл поменять законы и не превращать выборы за пределами России в «фиговый листок» российской демократии?

### **Ограничение в праве «быть избранным»**

Согласно пункту 1 статьи 62 Конституции Российской Федерации, гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Пункт 2 данной статьи уточняет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства *не умаляет его прав и свобод* и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, *если иное не предусмотрено федеральным законом* или международным договором Российской Федерации.

В данном случае это «иное» очень резко умаляет права гражданина, ведь в статье 3.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано: *«Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации».*

Возникает риторический вопрос: почему, к примеру, я, гражданин России и Израиля, проживающий в данный момент в Израиле и хорошо знакомый с проблемами и нуждами 150 тысяч российских избирателей, также проживающих в Израиле, и избравшийся от их имени в местные органы самоуправления в Израиле, не могу представлять и отстаивать их интересы в Государственной Думе.

Тем более такая практика уже существует в мире. Благодаря реформе, проведенной Николя Саркози, французы, проживающие за границей, могут принимать участие в выборах депутатов нижней палаты парламен-

та. С 2012 года из 557 кресел в парламенте 566 получают депутаты из Франции, 11 – из-за рубежа.

Что страшного в том, что 5–10 депутатов Государственной Думы будут из граждан России, проживающих за рубежом? Может быть, над нами будет витать тень «иностранных агентов влияния»? Возможно, но ведь все депутаты парламента априори – «агенты влияния», обязанные согласно закону отстаивать интересы своего избирательного округа. При награждении меня памятной медалью ЦИК России отметила, что своей деятельностью (в организации российских выборов за рубежом) я вношу «практический вклад в обеспечение открытых и свободных выборов в Российской Федерации». В тот момент надо мною почему-то не висел «ореол» иностранного агента влияния.

При этом вряд ли один депутат может повлиять на развитие отношений, к примеру, России и Израиля или проводить политику Израиля в России? Хотелось бы верить, хотя маловероятно. Для этого практически у каждой страны в наличии имеются более действенные инструменты влияния. А вот повлиять на отношение Государственной Думы к проблемам нескольких сотен тысяч русских израильтян сможет, тем более, что большинство из них до сих пор сердцем с Россией.

«Зарубежные» избиратели, все еще надеются, что они избирают «своих представителей» в органы государственной власти России и вправе хотя бы знать в лицо своего депутата. В противном случае для «зарубежных» избирателей вся процедура выборов – фикция, не имеющая под собой ни смысла, ни права, ни необходимости.

### **Ограничение в процедуре формирования УИК за рубежом**

Согласно Закону об основных гарантиях (статья 29, пункт 1) членами избирательных комиссий не могут быть *«лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»*. И хотя данный пункт закона признан частично не соответствующим Конституции Российской Федерации еще в 2010 году<sup>5</sup>, он до сих пор применяется при формировании избирательных участков за рубежом.

По разъяснениям, данным в Методическом письме ЦИК России о рекомендациях по организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации<sup>6</sup>. участковая избирательная комиссия формируется руководителем соответствующего дипломатического представительства, консульского

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2010 № 14-П.

<sup>6</sup> Постановление ЦИК России от 3 августа 2011 г. № 23/238-6.

учреждения Российской Федерации. При ее организации должны быть соблюдены общие условия и порядок формирования избирательных комиссий, установленные требованиями статей вышеуказанного Закона об основных гарантиях.

В результате чего, состав участковых избирательных комиссий (а вместе с ним и их количество) определяется и формируется лишь из числа сотрудников дипломатических миссий в каждой конкретной стране. А так как число данных сотрудников по объективным причинам ограничено, то, естественно, ограничено и число участковых комиссий.

Возникает еще один риторический вопрос к членам ЦИК России и законодателям: почему вдруг такое недоверие к зарубежным избирателям? И что такого недопустимого может сделать «зарубежный» избиратель, рекомендованный в состав УИК либо руководством дипломатической миссии, либо от избирающей партии?

В России постоянно говорят о роли русской диаспоры за рубежом, разрабатывают различного рода документы о развитии взаимоотношений с ней, оказывают политическую и финансовую поддержку землячествам, домам дружбы, объединениям ветеранов за рубежом. Многие представители диаспоры активно работают и с российскими дипмиссиями, и с политическими, общественными и прочими структурами на территории России. Думаю, что при необходимости этих представителей могли бы порекомендовать, а порой и поручиться за них многие из уважаемых политических и общественных деятелей России.

Так почему же доверяя в большом, в частности, в вопросах развития взаимоотношений между странами, им отказывают в малом, в данном случае во включении в состав участковых избирательных комиссий? Ведь полномочное присутствие в составе УИК «зарубежных» избирателей могло бы как минимум вдвое увеличить число избирательных комиссий за рубежом. Лишние руки никогда не мешают, тем более в такой кропотливой, и весьма рутинной работе, которой занимаются комиссии. Обывательского уровня сомнения по поводу того, что «зарубежный» член комиссии вдруг «припишет» лишнего не тому кандидату, беспочвенны с учетом того, что в подсчете голосов принимают участие представители заинтересованных сторон – в том числе, наблюдатели от политических партий и СМИ. К тому же за границей такие приписки вряд ли возможны.

Увеличение числа участковых избирательных комиссий за рубежом позволило бы в странах с многочисленной российской диаспорой без особых проблем организовать досрочное голосование, а в день выборов – увеличить число выездных бригад для организации голосования вне помещения для голосования. Все это существенно отразилось бы на явке избирателей, которая вкупе с итогами голосования является одним

из верных показателей имиджа России и ее политических структур за рубежом.

### Изменить все одним росчерком пера

В нынешней ситуации у меня нет особых иллюзий по поводу отмены ограничения «быть избранным». Видимо, данное ограничение связано с очень большой политикой и, в том числе, персонализацией представителей отдельных олигархических структур, «укрывшихся» за рубежом, но не теряющих связи с Россией, поэтому акцентирую внимание на процедуре формирования УИК за рубежом.

Закон об основных гарантиях в статье 29, определяя статус членов комиссий, отмечает:

*«1. Членами комиссий 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».*

Как выше было сказано, взаимосвязанные положения подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 признаны частично не соответствующими Конституции Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2010 № 14-П. В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Однако в данном случае все осталось без изменений, поэтому продолжая тенденцию по демократизации российского общества, предлагается снять эти ограничения при формировании участковых комиссий за рубежом, оставив их действующими для ЦИК России, региональных и территориальных избирательных комиссий.

В связи с этим целесообразно добавить в статью 27 Закона об основных гарантиях «Порядок формирования и полномочия участковых комиссий» следующую формулировку:

*«3.2. При формировании участковой комиссии на избирательном участке, участке референдума, образованном за пределами территории Российской Федерации, ограничения, предусмотренные статьей 29 пункт 1 «а» и пункта 8 «а» не применяются, как для членов комиссий с решающим, так и совещательным голосом».*

При этом формирование УИК за рубежом все равно будет находиться под контролем дипмиссии, а значит, и ЦИК России, так как согласно Закону об основных гарантиях (п. 3 ст. 19) «*Избирательные участки, участки референдума для граждан Российской Федерации, находящихся-*

*ся за пределами территории Российской Федерации, образуют в срок, установленный федеральным законом, руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания.»*

Далее сказано (п. 3 ст. 27): *«Число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующими ее территориальной комиссией либо должностным лицом в зависимости от числа избирателей».*

А формирующая территориальная комиссия состоит только из сотрудников дипмиссии, поэтому она может сформировать любую УИК, где большинство голосов принадлежит ее людям (для контроля), но в то же время, даже если в УИК будет только 3 «иностранца» и 3 представителя дипмиссии, то это уже полноценная комиссия, которая в период работы может позволить себе отправить на выездное голосование еще двух-трех своих представителей.

В итоге изменение лишь подпункта закона позволит фактически вдвое увеличить число сотрудников УИК, а это значит, что можно так же вдвое увеличить число УИК, охватив тем самым дополнительное число городов в странах зарубежья, позволить каждой комиссии сформировать выездные бригады для организации голосования вне помещения для голосования, особенно среди больных и престарелых в местах их компактного проживания (в тех же хостелях). Следовательно, и явка избирателей, как уже было сказано, существенно вырастет.

### **Плановая победа должна быть честной**

Судя по публикациям в СМИ, следующие президентские выборы в России должны отвечать ряду целей, заявленных президентом В.В. Путиным. Во-первых (и это самое главное), они не должны ставить под сомнение легитимность власти всенародно избранного президента. При этом нет задачи избрать Путина, победа на предстоящих президентских выборах которого не вызывает сомнения, задача в том, чтобы выборы были чистыми, прозрачными и легитимными.

В связи с этим необходимо создать максимально комфортные условия для голосования как можно большего числа избирателей. Ведь ясно, что при выборах главы государства высокий процент при низкой явке будет плохим сценарием (в отличие от думской кампании, где абсолютные числа не так важны).

Естественно, что никто не хочет иметь и «среднеазиатский» вариант – абсолютную явку и абсолютный процент. Никого не устроит вариант выборов, когда лидеру выборов достанется 97–98 процентов голосов, а оппозиционным кандидатам – оставшиеся голоса по заранее спущенной схеме. Победа должна быть гарантирована в упорной борьбе, а итоговый

вариант должен соответствовать рейтингу Президента, при этом явка желательна должна превышать две трети избирателей.

Данный вопрос, скорее всего, будет решаться по двум направлениям. Во-первых, необходима так называемая интрига выборов, чтобы привлечь к участию в них максимальное число избирателей как протестного, но обычно «не голосующего» электората, так и «спящего» по причине апатии или в связи с убеждением: «мой голос ничего не решает». Но это – тема не для заграницы, хотя хорошая рекламная кампания не помещала бы и за рубежом.

Возможно и максимальное совмещение выборов президента с региональными или муниципальными референдумами по острым для местного населения вопросам, чтобы привлечь избирателя на участок для голосования.

Во-вторых, важно создание дополнительных возможностей для желающих проголосовать. В этом направлении некоторые решения уже приняты: например, отмена открепительных удостоверений, чтобы люди могли голосовать на даче, курорте, в командировке. Должно возрасти и число избирательных участков. Рассматриваются предложения по совершенствованию практики досрочного голосования или его полной отмене и ряд других организационных моментов выборов.

В русле этих дополнений было бы желательно, чтобы ЦИК России, а вместе с ней и народные избранники учли интересы зарубежных избирателей хотя бы в части расширения за их счет числа УИК. Это могло бы способствовать решению одной из важнейших задач в канун президентских выборов – обеспечить дополнительную явку избирателей. В итоге все это в совокупности позволит нам реализовать основополагающее конституционное право для граждан Российской Федерации, как страны принявшей демократический путь развития – право избирать.

### Список литературы

1. Бочаров Ю.Б. Проблемы российских избирателей, проживающих вне России // Научно аналитический журнал «Обозреватель». 2016. № 12 (323).