

УДК 324

БОЧАРОВ Юрий Борисович — политолог, PR-менеджер, член Союза журналистов Израиля, Израиль

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются законодательные и организационные отличия при подготовке и проведении избирательного процесса в российские органы власти за пределами территории Российской Федерации и возникающие в связи с этим проблемы, препятствующие свободному волеизъявлению части зарубежных избирателей. Даются предложения по пути их устранения, а также варианты увеличения явки зарубежных избирателей в странах с многочисленной русской диаспорой.

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

Как заявил недавно первый заместитель руководителя администрации президента Сергей Кириенко, основные приоритеты новой избирательной кампании по выборам президента Российской Федерации — это легитимность избранного лица, законность, прозрачность процедуры и явка избирателей, что является одним из главных критериев оценки выборов¹.

Решать эти задачи поручено всем. Так, в частности, благодаря инициативе ЦИКа РФ отменены открепительные удостоверения, в результате чего к избирательным урнам смогут прийти все граждане вне зависимости от места проживания или места нахождения, и они не будут привязаны к адресу своей прописки, как крепостные. Граждане России также могут голосовать не только на ее территории, но и за ее пределами. При этом право голосовать есть у всех российских граждан, даже несмотря на наличие второго гражданства и постоянное проживание за рубежом.

Проведенный недавно конкурс среди пиар-медийных компаний говорит о желании ЦИКа РФ донести до избирателей информацию о выборах через все возможные каналы. Однако, как и ранее, вся эта работа будет вновь направлена лишь на «основного» избирателя, т.е. проживающего на территории РФ.

Сегодня за рубежом, по данным консульского учета МИДа РФ, в 147 странах мира проживают более 1,86 млн российских избирателей, а ведь это почти 4 округа (фактически за рубежом проживают как минимум в 2 раза больше наших сограждан, ведь постройка на консульский учет сегодня уже не более чем формальность, и в основном для заинтересованных лиц). При этом численность избирателей в различных странах мира колеблется от 50 до 0,5 млн чел., а общее число избирательных участков — не более 380. В итоге почти в 20 странах мира на один избирательный участок приходится от 10 до 35 тыс. избирателей.

Явка избирателей за рубежом колеблется от 5% до 80% в зависимости от страны проживания, при этом за президента голосуют значительно активнее, чем за депутатов Государственной думы. Кстати, на последних выборах в Государственную думу РФ, как это ни парадоксально звучит, зарубежье, свободное от административного ресурса, тем не менее, в большинстве своем про-

¹ Кириенко рассказал политтехнологам о приоритетах на выборах президента. — РБК. Доступ: <http://www.rbc.ru/politics/18/09/2017/59c002839a794720bfbf7c1c> (проверено 27.01.2018).

голосовало за партию власти даже значительно активнее, чем на территории России [Бочаров 2017а], а действующий президент здесь постоянно имеет стабильное большинство. В целом по зарубежью в 2004 г. В.В. Путин набрал 85,15% (73,1% по России), в 2008 г. Д.А. Медведев – 85,8% (70,28% по России), в 2011 г. В.В. Путин – 73,24% (63,6% по России).

В то же время низкая явка, наблюдаемая в странах с многотысячной русской диаспорой, говорит, скорее всего, не о пассивности наших «зарубежных» избирателей, а о наличии искусственных препон, связанных с голосованием за пределами России.

При этом многотысячную явку и максимально высокий рейтинг президента в ряде стран мира можно считать «криком о помощи» проживающей там русской диаспоры. В качестве примера можно привести выборы в Прибалтике в 2012 г., где рейтинг В.В. Путина в разы превосходил российские показатели. Так, в Эстонии за Путина проголосовали 85,4%, в Латвии – 89,1%, в Литве – 75,3% избирателей.

Структура и методология российской избирательной системы детально проработана и строго регламентирована. Содержание стадий избирательного процесса определено в Конституции РФ и ряде федеральных законов, таких как законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы» и «Об основных гарантиях избирательных прав»¹. Во всех этих документах отдельными пунктами отражены вопросы специфики организации избирательного процесса за пределами территории РФ. Многие из этих пунктов порой существенно ущемляют возможности избирателей, проживающих за рубежом, реализовать свое конституционное право избирать и быть избранным.

Организационные и правовые разъяснения всех этапов избирательного процесса, а также конкретные действия его исполнителей прописаны в методических рекомендациях ЦИКа РФ. Однако специфика организации избирательного процесса за рубежом существенно отличается по ряду пунктов от данного процесса на территории самой России, в связи с чем ЦИК РФ выпустил 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»².

Опыт последних кампаний 2003–2016 гг. по выборам в Государственную думу показал, что многие этапы избирательного процесса, организуемого за пределами территории РФ, нуждаются в совершенствовании как законодательной базы, так и практического применения.

В действующем законодательстве отмечены более четверти как правовых, так и организационных отличий в проведении избирательных процедур за рубежом

¹ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О выборах Президента Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/185413/>; Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ (последняя редакция). Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/; Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/184566/>

² Постановление ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 23.03.2016) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий». Доступ: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-tsik-rossii-ot-17022010-n-1921337-5/>

от внутрироссийских, что существенно влияет на явку избирателей и ограничивает сам принцип свободного волеизъявления [Бочаров 2016].

К основным я бы отнес правовые ограничения, где, в частности, сказано, что «зарубежные избиратели»¹ не могут быть членами избирательных комиссий как с правом решающего, так и совещательного голоса, в связи с чем число УИК определяется дипмиссиями России исходя из их людских ресурсов и разрешения властей страны пребывания и практически никак не связано с числом избирателей в стране. Инициирование процесса досрочного голосования принадлежит ЦИКу, МИДу, Минобороны РФ. Партии и избиратели фактически исключены из данного процесса, а ограниченные людские ресурсы дипмиссии не позволяют им самостоятельно инициировать досрочное голосование, особенно в странах с многотысячной русской диаспорой. Вопрос о выездном голосовании в день выборов решается только сотрудниками соответствующего посольства и не подлежит контролю со стороны партий и общественности.

Отдельно стоит отметить и проблемы, возникающие при информационном обеспечении избирателей, ведь все предвыборные агитационные материалы должны изготавливаться на территории РФ, а все СМИ должны как минимум за год пройти регистрацию в ЦИКе РФ. В итоге кандидаты в депутаты или в президенты не могут в полной мере донести до зарубежного избирателя свою программу, отчеты о проделанной работе и планы на будущее в официальном порядке.

Все вышеперечисленные запреты и ограничения, с одной стороны, приводят к появлению определенного административного ресурса у структур, ответственных за проведение выборов за рубежом, а с другой — к серьезным трудностям для большинства зарубежных избирателей, не позволяющим им в полной мере воспользоваться своим правом избирать.

Как результат, отсутствие возможности у подавляющего числа избирателей добраться до избирательных участков приводит к тому, что явка избирателей, особенно в странах с многотысячной диаспорой, колеблется от 3% до 10%.

С другой стороны, низкая явка ведет к падению интереса партий к зарубежным избирателям, в результате чего они практически не ведут рекламно-разъяснительную работу за рубежом и вообще не практикуют встречи со своими зарубежными избирателями. В итоге, у никому не нужных зарубежных избирателей вообще пропадает мотивация к голосованию, что также сказывается на их явке. В качестве примера можно привести тот факт, что на выборах 2016 г. в Госдуму РФ была зафиксирована самая низкая явка за рубежом за последнее десятилетие — всего лишь 11,4%. В выборах приняли участие только 212 тыс. чел., что почти на треть меньше, чем в 2012 г. В итоге выборы за рубежом превращаются в фикцию, и это все отражается на имидже страны и ее руководства.

Действующее законодательство фактически не позволяет зарубежным избирателям, да и всем россиянам, как постоянно, так и временно находящимся за пределами территории РФ, на законных основаниях организовывать рекламно-агитационную кампанию кандидатов в президенты на территориях стран их проживания.

Так, к примеру, по закону запрещено проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы «государственным органам» и «иностранным гражданам»².

¹ Сокращение автором термина — граждане России, постоянно проживающие за пределами территории РФ и имеющие второе гражданство или вид на жительство в другом государстве.

² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 01.06.2017). Ст. 48, п. 7. Доступ: <http://base.garant.ru/184566/>

То есть, за рубежом запрещено выпускать и распространять агитационные материалы — дипмиссии ведь «государственные органы» и не могут проводить агитацию. Это относится и практически ко всем зарубежным избирателям, ведь в большинстве своем они — иностранные граждане (лица с двойным гражданством). Хотя в принципе официальная информация о кандидате в президенты, опубликованная ЦИКом РФ и распространяемая участковыми комиссиями за рубежом, практически не несет никакой рекламы, в ней только ряд биографических данных кандидата.

Выходит, что российские избиратели, проживающие за рубежом, фактически лишены не только полной, но и достоверной информации о кандидате в президенты. Ведь здесь нельзя на «законных основаниях» ни опубликовать, ни распространять информацию о программе кандидата, о его достижениях и планах. При этом закон разрешает гражданам РФ и общественным объединениям проводить предвыборную агитацию, призывать голосовать за кандидата, распространять информацию, в которой преобладают сведения о каком-либо кандидате в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Но сделать это официально за рубежом практически невозможно, т.к. в федеральном законе говорится, что все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации¹. Чисто теоретически штаб кандидата в президенты может напечатать свою рекламную продукцию для зарубежных избирателей на территории России, а потом разослать ее в 147 стран мира. Но закон запрещает для этого использовать ресурсы дипмиссии, а значит, листовки надо отправлять по почте, на адреса активистов, поддерживающих кандидата, но это практически невыполнимо.

Выходит, за рубежом нет никакой официальной возможности вести агитацию за кандидата в президенты РФ. И при этом закон косвенно запрещает использовать местные, зарубежные СМИ для размещения в них рекламной агитационной продукции, т.к. все СМИ, желающие публиковать рекламную продукцию, должны заранее подать заявку и зарегистрироваться в ЦИКе РФ, а это практически нереально. Ведь у зарубежных СМИ, даже русскоязычных, нет никакой уверенности, да и просто информации о том, что в период выборов них будет размещена реклама, а без этого какой же интерес подавать заявку в ЦИК РФ.

В итоге зарубежные избиратели практически не получают на местном уровне никакой информации о кандидатах и должны довольствоваться публикациями в местных СМИ или в различных интернет-сайтах и результате в основном получают недостоверную или искаженную местными СМИ информацию. А ведь в странах с многотысячной русской диаспорой работают десятки печатных и электронных СМИ на русском языке, основными читателями которых как раз и являются российские зарубежные избиратели.

Как мне кажется, пора изменить ряд статей закона для более полного информирования избирателей, проживающих за пределами территории РФ. Но, к сожалению, несмотря на ряд обращений как в ЦИК РФ [Бочаров 2017б], так и к депутатам Государственной думы, инициаторов нововведений пока не нашлось.

Как верно отмечают ряд политологов², для того чтобы решить задачу, поставленную перед президентскими выборами, особенно в части повышения явки, необходима демократизация процесса. Иными словами, нужна интрига, наличие которой позволит в полной мере продемонстрировать легитимность выбора.

¹ Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» N 20-ФЗ от 22.02.2014 (ред. от 18.06.2017). Ст. 54, п. 1. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/

² Выборы-2018: версия Кириенко. Доступ: <https://davydov-index.livejournal.com/3150864.html> (проставлено 27.01.2018).

Для решения этой задачи необходимо отменить лишь ряд законодательных ограничений. Во-первых, разрешить зарубежным избирателям работать в составах УИКов, хотя бы с правом совещательного голоса. В результате этого число избирательных участков возрастет в разы, а у дипмиссий появятся дополнительные возможности увеличения числа выездных бригад для организации голосования в день выборов вне помещения для голосования.

Во-вторых, в странах с многотысячной диаспорой, а их не более 30, можно объявить досрочное голосование, что позволит гражданам, проживающим в отдаленных городах страны, где не планируется открытие избирательных участков, без проблем, в удобное для них время добраться до избирательных участков. При этом при досрочном голосовании за рубежом можно было бы организовывать выездные заседания членов УИКов для голосования вне помещения для голосования. А при решении первой проблемы с членами УИКов из числа зарубежных избирателей у дипмиссий будет достаточно людских ресурсов, чтобы в течение всего срока досрочного голосования организовать десятки выездных бригад в отдаленные места страны.

И в-третьих, для поднятия мотивации зарубежных избирателей следует решить вопрос об организации за рубежом достойной рекламной кампании кандидатов в президенты. Полноценное знание программы и планов кандидатов, отчеты об их прошлых делах и успехах позволят зарубежным избирателям сильнее проникнуться самой идеей выборов и значимостью грядущих перемен, что, естественно, повысит их желание участвовать в этом процессе.

Вопрос лишь в том, кто станет инициатором, а главное — исполнителем процесса демократизации законодательной части выборов в российские органы власти за пределами территории РФ?

Список литературы

Бочаров Ю.Б. 2016. Специфика организации избирательного процесса за пределами территории Российской Федерации. — *Экономика и социум*. № 11(30). Ноябрь. С. 10-13.

Бочаров Ю.Б. 2017а. Итоги выборов в Думу РФ седьмого созыва за рубежом — отсутствие альтернативы партии власти. — *Власть*. Т. 25. № 2. С. 52-58.

Бочаров Ю.Б. 2017б. Выборы в российские органы власти за пределами территории Российской Федерации: специфика проведения и проблемы в организации. — *Гражданин. Выборы. Власть*. № 3. Доступ: <http://www.rcoit.ru/e-library/books/392/57488/>

BOCHAROV Yuriy Borisovich, Analyst, PR-Manager, Member of the Union of Journalists of Israel, Israel

THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF RUSSIA OUTSIDE THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS IN THE ORGANIZATION AND WAYS TO OVERCOME

Abstract. The article considers legislative and organizational differences in the preparation and conducting the electoral process for Russian authorities outside the territory of the Russian Federation and the resulting problems that impede the free expression of the will of some foreign voters. The author provides suggestions for ways of their elimination, as well as options for increasing voter turnout of overseas voters in countries with a large Russian diaspora.

Keywords: elections, election law, foreign countries, turnout of voters