

⁴ См.: Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 1. – С. 2; Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1996; Цакиракис С. Пропорциональность: посягательство на права человека? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 2. – С. 47 – 66 и др.

⁵ См.: Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. – 2007. – № 9. – С. 30.

Назарцев Евгений Игоревич*,
*старший преподаватель кафедры государственного и
административного права ФГАОУ ВО «Самарский
национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

ГОЛОСОВАНИЕ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

В Российской Федерации одним из ключевых выбороорганизующих принципов избирательного права названо всеобщее избирательное право, что закреплено как в Конституции России, так и в избирательном законодательстве. В рамках обеспечения реализации данного принципа на практике законодателем предусмотрена процедура формирования уполномоченными субъектами списков избирателей, напрямую связанная с местом регистрации гражданина.

Списки избирателей формируются, исходя из сведений о регистрации граждан, работу с которыми осуществляют в органы регистрационного учета в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 17.07.1995 года № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹ (далее – Постановление). Нормы Постановления, а именно

* © Назарцев Е.И., 2017

пункт 16, говорят о том, что в течение 7 дней со дня прибытия на новое место жительства гражданин обязан обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу документов в органы регистрационного учета, которыми Постановление определяет территориальные органы министерства внутренних дел Российской Федерации, и представить документ, удостоверяющий личность, заявление о регистрации по месту жительства и документ, являющийся, согласно действующему законодательству, основанием для заселения в жилое помещение, за исключением того случая, когда сведения о документе, являющемся основанием для заселения, находятся в распоряжении государственных органов или органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², основанием для включения гражданина, обладающего активным избирательным правом, в списки избирателей является нахождение места его жительства на территории соответствующего избирательного участка. Обязанности по регистрации (учету) избирателей названный закон возлагает на нескольких субъектов, а именно: глав муниципальных образований, руководителей территориальных органов исполнительной власти городов федерального значения, командиров воинских частей, руководителей дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации (для избирателей, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительной, не менее 3 месяцев, заграничной командировке). Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 06.11.1997 года № 134/973-II «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» называет еще одного субъекта, осуществляющего деятельность по регистрации (учету) избирателей – главу администрации города Байконур³.

Несмотря на тот факт, что данные положения были закреплены еще в период становления правового поля в избирательной сфере, реализация указанных норм на практике и в настоящее время сталкивается со значительным количеством проблем.

Достаточно подробная правовая регламентация процедуры проведения выборов сталкивается с проблемой организации и предоставления возможности гражданам проголосовать не по месту регистрации в случае невозможности гражданина прибыть на свой избирательный участок по объективным причинам.

Для такой категории граждан в целях обеспечения их права голоса законодатель в Федеральном законе от 12.06.2002 года № 67-ФЗ предусмотрел несколько вариантов возможных процедур, которые находили место на практике при проведении предыдущих избирательных кампаний, порождая при этом достаточно обоснованную критику и жалобы на нарушение норм избирательного законодательства.

В сентябре 2014 года при проведении в единый день голосования выборов высших должностных лиц субъектов федерации организаторы выборы применили процедуру досрочного голосования. Через 2 года, в 2016 году на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – процедуру голосования по месту нахождения при использовании открепительных удостоверений, которые избиратели имели право получить в избирательных комиссиях, территориальных и участковых, по месту регистрации.

Правоприменительный опыт выявил как недостатки, так и достоинства указанных процедур, но не смог обеспечить высокую степень защиты избирательных прав граждан Российской Федерации и гарантировать их максимально эффективную реализацию.

По итогам избирательных кампаний последних нескольких лет, с учетом большей части недостатков примененных процедур и в целях максимального охвата населения для предоставления ему реальной возможности реализовать свое активное избирательное право, в том числе и в случае нахождения гражданина не по месту регистрации в день голосования было принято решение апробировать измененную процедуру голосования по месту пребывания гражданина без использования открепительных удостоверений.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации разработала Порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации (далее – Порядок), в котором предлагается апробация обновленной процедуры голосования гражданина по месту его пребывания в день голосования. В июне 2017 года проект Порядка был направлен к многочисленным субъектам избирательного процесса для анализа и предложения доработок и корректировок текста.

Работа над Порядком велась в течение 3 месяцев и завершилась принятием его окончательной редакции на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 01 ноября 2017 года⁴.

С точки зрения Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.Клишаса, данный Порядок будет способствовать обеспечению благоприятных условий для реализации избирательных прав граждан, а новый механизм упрощает процедуру подачи заявления в основном за счет привлечения к приему документов портала «Госуслуги» и МФЦ, что в конечном итоге, предоставляет возможность проголосовать гражданам, которые в день голосования будут находиться не по месту регистрации⁵.

Первое обстоятельство, на которое следует обратить внимание – процедура включает в себя два компонента: включение гражданина в список избирателей по месту его нахождения в день голосования и исключение гражданина из списка избирателей по месту его жительства. Таким образом, должно обеспечиваться право граждан проголосовать и исключаться воз-

возможность злоупотребления правом и вторичного участия в процедуре голосования.

Следующее обстоятельство – гражданин должен знать, что в день голосования не сможет прибыть на тот избирательный участок, где он включен в список избирателей. В таком случае он обращается в определенный Порядком срок в избирательную комиссию по месту своего жительства или по месту, где он будет находиться в день голосования – за 45 – 5 дней в территориальную, за 20 – 5 дней в участковую.

По результатам апробации процедуры на выборах в органы государственной власти, прошедших в единый день голосования 10 сентября 2017 года, и проведенному анализу, как отметил заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н. Булаев, сроки приема заявлений в участковых комиссиях были увеличены – теперь прием начинается за 20 дней до дня голосования, а не за 10, как это было в проекте Порядка⁶.

Также имеет место содействие со стороны многофункционального центра предоставления услуг при условии заключения с ним избирательной комиссией субъекта соответствующего соглашения. Сроки подачи заявления через МФЦ составляют 45 – 5 дней до дня голосования.

Еще один способ подачи подобного заявления: через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Срок обращения полностью совпадает со сроком подачи заявления через многофункциональный центр предоставления услуг – не ранее, чем за 45 дней до дня голосования и не позднее 24 часов по московскому времени за 5 дней до дня голосования.

Следующее важное положение – предоставление возможности лицам, которые в силу инвалидности или состояния здоровья не могут самостоятельно прибыть в территориальную или участковую избирательную комиссию обратиться в установленные Порядком сроки в ТИК или УИК по месту жительства или по месту нахождения для предоставления ему возможности лично подать заявление, обеспечивает процедура участковая избирательная комиссия, в том числе и по поручению территориальной избирательной комиссии. Также при оформлении указанного заявления избиратель вправе выразить свое пожелание о голосовании вне помещения для голосования.

Предусматривается разрешение такой возможной ситуации, когда избиратель подал более одного заявления о включении его в списки избирателей по месту нахождения, соответственно, на нескольких избирательных участках. В таком случае избирательные комиссии должны учитывать исключительно первое по хронологической последовательности заявление, поступившее от избирателя. Последующие же обращения не будут являться основанием для включения избирателя в списки по месту его нахождения в день голосования.

Представляется, что данное положение не в полной мере будет способствовать обеспечению активного избирательного права гражданина. Нормотворец предполагал, что установленное ограничение способствует предотвращению возможности возникновения такой ситуации, что избиратель из-за технической ошибки окажется включенным в списки избирателей более чем на одном избирательном участке, и возможности нарушения принципа равного избирательного права.

Проблема в реализации права возникает в том случае, когда избиратель вынужден в день голосования оказаться за пределами своего избирательного участка, и он не успеваеет подать заявление в установленный срок. В таком случае предусмотрена процедура получения специального заявления с маркой, которые избиратель вправе получить на том участке, где он включен в список избирателей (где расположено место его регистрации). Специальное заявление выдается, начиная за 5 дней до дня голосования и заканчивая 14 часами дня, предшествующего дню голосования. Однако если гражданин не имеет возможности доехать до этого участка, то фактически он лишается права голоса на выборах. Это минус нового порядка, и на настоящий момент решения в рамках прописанной процедуры нет. Возможно решить данную ситуацию, применив для данной категории избирателей процедуру досрочного голосования в качестве исключения в случае, когда реализовать право голосования по месту пребывания невозможно в силу объективных обстоятельств.

Другим способом решения является внесения следующих изменений в Порядок: введение дополнительной нормы, предусматривающей возможность для избирателей, направленных в служебную командировку уже после подачи первого заявления о голосовании по месту нахождения, изменить данные о том участке, на котором они должны быть включены в список избирателей в связи с обстоятельствами, не зависящими от воли избирателя. Необходимо прописать закрытый перечень оснований для внесения подобных изменений в списки избирателей во избежание возможности злоупотребления правом.

Участковые избирательные комиссии передают заявления, выполненные на бумажном носителе в вышестоящую избирательную комиссию с периодичностью не реже, чем раз в три дня, что касается периода 20–10 дней до дня голосования, за 9–5 дней – передача сведений осуществляется ежедневно. Крайний срок – 10.00 по местному времени за 4 дня до дня голосования, то есть вторник недели дня голосования.

Информация из заявлений, поданных через МФЦ, передается в базу обработки не позднее 9.00 по местному времени за 3 дня до дня голосования при использовании системы межведомственного электронного взаимодействия, при отсутствии технической возможности использовать данную систему срок передачи составляет 4 дня до дня голосования.

Особый порядок выдачи у специальных заявлений, он установлен в период, начинающийся с 4 дней до дня голосования и завершающийся в 14 часов по местному времени в день, предшествующий дню голосования. Порядок предусматривает использование для оформления заявления специального защитного знака – марки.

Специальное заявление будет считаться действительным только при наличии *целой марки и печати* соответствующей УИК.

Учет избирателей и внесение изменений в списки избирателей осуществляется на основе сформированного Реестра избирателей, подлежащих исключению из списков, который формируется территориальной комиссией для каждого участка.

Для обеспечения права голоса граждан Российской Федерации в ТИ-Ках формируются дополнительные вкладные листы списка избирателей для лиц, подлежащих включению в списки избирателей, а также Реестр избирателей, подавших неучтенные заявления. Эта информация передается на каждый участок в срок не позднее, чем за один до дня голосования.

Статистика поданных заявлений для голосования по месту нахождения на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 10 сентября 2017 года, размещенная на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, показала следующее:

– в 20 субъектах России, где проходили избирательные кампании, заявления подали 223 407 избирателей, что составило 0,94 % от численности всех зарегистрированных избирателей, в том числе:

– в территориальные избирательные комиссии обратилось 77 767 избирателей;

– в МФЦ – 16 619 избирателей;

– в участковые избирательные комиссии – 101 756 избирателей;

– через портал «Госуслуги» – 5 337 избирателей;

– заявлений со специальными марками избирателям было выдано 21 928 экземпляров⁷.

Исходя из полученных статистических данных, можно сделать вывод: избиратели, в большинстве случаев (90,2 % всех обращений) предпочли обратиться в избирательные комиссии. Следовательно, вышестоящим избирательным комиссиям следует обратить особое внимание на обучение нижестоящих комиссий процедуре приема и регистрации заявлений граждан о включении в списки избирателей по месту пребывания:

1. акцентировать внимание на необходимости неукоснительного соблюдения установленных в Порядке сроков приема заявлений и передачи информации в территориальные избирательные комиссии;

2. разработать пошаговую инструкцию с обязательным обозначением всех действий, связанных с выдачей избирателям специальных заявлений, отдельно указав на необходимость внимательно следить за аккуратностью

наклеивания марки и заверения заявления печатью участковой избирательной комиссии;

3. необходимо проработать эффективную процедуру взаимодействия между территориальными избирательными комиссиями в рамках сжатых сроков проверки информации о гражданах, поступающей в день голосования, касательно включения/исключения их на иных избирательных участках для соблюдения положений закона и обеспечения избирательных прав граждан;

4. проводить систематические занятия по обучению членов избирательных комиссий правилам заполнения заявлений без особой марки, а также порядку работы с программой, изготавливающей итоговые проколы с QR-кодом и порядку работу с комплексом обработки избирательных бюллетеней (КОИБом) с последующей контрольной проверкой уровня остаточных знаний, проводимой через определенные промежутки времени.

В феврале – марте 2018 года институт включения граждан в списки избирателей по месту нахождения прошел проверку на важнейших выборах – выборах Президента Российской Федерации. Были выявлены недостатки процедуры – так, например, несколько избирателей были исключены из списков, но их не оказалось в Реестрах на включение, хотя заявления ими были поданы единожды и с соблюдением сроков подачи. Проблема решалась оперативно: участковые и территориальные комиссии постоянно находились на связи и уточняли информацию в комиссиях по месту регистрации – был ли избиратель исключен из списков. Связь поддерживалась не только внутри одного субъекта Российской Федерации, и даже не в границах одного федерального округа – вся система комиссий оказалась фактически на расстоянии вытянутой руки.

Положительный опыт привел к появлению в Самарской области законодательной инициативы – на грядущих выборах высшего должностного лица субъекта предлагается также применить технологию «мобильного избирателя»: дать право гражданам Российской Федерации, проживающим на территории области, возможность проголосовать не по месту регистрации, но, естественно, находясь на территории субъекта. Как реализует себя институт голосования по месту пребывания в рамках голосования не по федеральному избирательному округу, покажет сентябрь 2018 года. На прошедших же в марте 2018 года выборах Президента Российской Федерации плюсы законодательной новеллы перевесили минусы.

¹ СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

² СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

³ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gmbWu>

⁴ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gmc8z>

⁵ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gmcpd>

⁶ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gmcI4>

⁷ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gmcUn>