

В.В. НЕСТЕРЕНКО
В.В. КУТЬКО

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ПУТЬ ОТ ИДЕИ ДО РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье говорится об анализе практики образования и функционирования экстерриториальных избирательных участков в единый день голосования 2023 года, направленной на реализацию активного избирательного права участниками специальной военной операции и жителями новых российских регионов. Сделан вывод о необходимости ее развития и в отношении иных категорий граждан, по определенным причинам массово находящихся далеко от места своего постоянного проживания. Выявлены некоторые пробелы законодательного и правоприменительного характера, связанные с организационным и финансовым регулированием деятельности экстерриториальных участковых избирательных комиссий, осуществлением наблюдения на экстерриториальных избирательных участках. Особое внимание уделяется работе экстерриториальных избирательных участков на территории Белгородской области.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, экстерриториальный избирательный участок, экстерриториальная участковая избирательная комиссия, гарантии реализации избирательных прав граждан.

EXTERRITORIAL POLLING STATIONS: THE PATH FROM IDEA TO IMPLEMENTATION

Abstract. The article analyzes the practice of the formation and functioning of extraterritorial polling stations on the Unified Voting Day 2023, aimed at the implementation of active voting rights by participants in a special military operation and residents of new Russian regions. It is concluded that it is necessary to develop this practice in relation to other categories of citizens who, for certain reasons, are massively located far from their place of permanent residence. Some legislative and law enforcement gaps have been identified related to the organizational and financial regulation of the activities of extraterritorial precinct election commissions and the implementation of observation at extraterritorial polling stations. Particular attention in this article is paid to the work of extraterritorial polling stations in the Belgorod region.

Keywords: elections, electoral system, extraterritorial polling station, extraterritorial precinct election commission, guarantees for the implementation of citizens' electoral rights.

НЕСТЕРЕНКО Виктория Викторовна — магистрант юридического института ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород
КУТЬКО Виктория Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород

Пункт 3 статьи 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (СНГ) гласит следующее: «Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей» [1].

Как следствие, в Российской Федерации, являющейся государством — участником СНГ, создаются соответствующие условия. Помимо досрочного голосования и голосования вне помещения для голосования, инструментарий, обеспечивающий удобство избирателей, составляют, например, механизм «Мобильный избиратель» и дистанционное электронное голосование (ДЭГ), преимущество которых заключается в создании дополнительных гарантий реализации избирательных прав граждан, чье место нахождения в день голосования не совпадает с местом регистрации.

Казалось бы, наличествующий инструментарий достаточно полон. Тем не менее в 2023 году Центральной избирательной комиссией Российской Федерации принято решение о создании так называемых «экстерриториальных избирательных участков». Данный инструмент был призван обеспечить реализацию активного избирательного права участниками специальной военной операции и жителями Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, массово находящимися в силу напряженной общественно-политической обстановки и иных объективных причин вне пределов своего места жительства, а точнее, на территории других субъектов Российской Федерации. Успешная апробация стала основанием для дальнейшего развития практики образования и функционирования экстерриториальных избирательных участков и, как результат, оживленных дискуссий о перспективах ее развития.

Однако, прежде чем говорить о перспективах, обратимся к истокам. На наш взгляд, неким прообразом экстерриториальных избирательных участков стали так называемые «дачные» избирательные участки, создававшиеся для обеспечения удобства голосования жителей столицы на выборах мэра Москвы в 2018 году вблизи дачных поселков Московской и близлежащих областей. Эти участки по своей природе экстерриториальны, но, тем не менее, председатель ЦИК России Э.А. Памфилова справедливо отмечает, что это было очень локально: «Что касается экстерриториальных участков в том виде, в котором они сейчас — это впервые. Поскольку впервые это внесено в федеральное законодательство» [2]. Иными словами, по своей сути экстерриториальные избирательные участки представляют собой уникальное для российской правовой действительности и электоральной практики явление, выступающее как симбиоз новаций и лучшего опыта прошлого. В современных реалиях их следует рассматривать как объективную

необходимость, служащую дополнительной гарантией реализации избирательных прав граждан.

Начнем анализ проблемы с ее рассмотрения через призму международных отношений. Так, в последнее десятилетие достаточно стремительно протекает процесс трансформации мирового политического ландшафта, влекущий за собой множество рисков и последствий, включая изменение общественно-политического мышления граждан различных государств и смену векторов межгосударственного взаимодействия под влиянием глобальных конфликтов. Конечно, подобного рода перемены значительно изменили международную арену, в том числе территориально.

Так, например, в 2022 году произошло знаковое событие — вхождение в состав Российской Федерации в результате проведенных референдумов Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей и образование четырех новых субъектов. Именно это событие и играет ключевую роль в настоящем исследовании, ведь, по сути, необходимость в дальнейшем проведении выборов в упомянутых регионах стала предпосылкой к проработке нового механизма голосования.

Говоря иначе, в условиях, когда определенная часть жителей Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей находится непосредственно на их территории, а другая — на территории иных субъектов Российской Федерации, перед ЦИК России встал закономерный вопрос об определении механизма голосования, который был бы максимально рационален в нынешних реалиях и удобен для избирателей. В связи с этим было решено организовать работу экстерриториальных избирательных участков.

Представители избирательной системы достаточно внимательно и серьезно подошли к этому вопросу. Выборы по формированию новых региональных парламентов было решено провести в рамках единого дня голосования, а именно с 8 по 10 сентября 2023 года. Однако на экстерриториальных избирательных участках граждане могли отдать свой голос при досрочном голосовании. Тем самым получилась весьма интересная схема, при которой первыми проголосовали жители Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, находящиеся за их пределами, а спустя несколько дней — в единый день голосования, свой голос отдали те, кто непосредственно находится на упомянутых территориях.

Вернемся к вопросу о том, почему в процесс организации и проведения выборов было решено внедрить новый механизм, ведь, как уже было упомянуто ранее, российская избирательная система обладает достаточным инструментарием для обеспечения реализации избирательных прав граждан, не имеющих по тем или иным причинам возможности проголосовать на своем избирательном участке.

Одним из таких механизмов предстает «Мобильный избиратель», очень востребованный среди избирателей. Э.С. Юсубов и П.Н. Сизов оценивают

его как «легальный способ добровольной мобилизации граждан», который «стал самостоятельным условием формирования гражданской активности россиян на выборах в органы государственной власти» [3, с. 7]. Напомним, что использовать его на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации по единому избирательному округу допускается в пределах региона, а по одномандатному избирательному округу — в пределах одномандатного избирательного округа, где зарегистрирован избиратель. В случае же с описанной нами ситуацией голосование необходимо было обеспечить в пределах других субъектов Российской Федерации.

Более универсальным инструментом, позволяющим избирателю отдать свой голос за пределами избирательного участка, за которым он закреплен, является дистанционное электронное голосование. Однако ДЭГ все еще находится в стадии активного развития, постепенно апробируясь все в большем числе субъектов Федерации. Масштабно данная технология была использована в единый день голосования 2023 года. На федеральной платформе она применялась в 24 регионах, в 18 из них — впервые [4]. В некоторых субъектах дистанционное электронное голосование имеет место лишь в отдельных муниципальных образованиях. В частности, в Белгородской области воспользоваться им могли исключительно избиратели Новооскольского городского округа на выборах Совета депутатов, которые по уровню являются муниципальными.

В отношении дистанционного электронного голосования также следует отметить, что не у всех граждан имеется техническая возможность воспользоваться им ввиду ряда объективных причин, в том числе из соображений безопасности и обеспечения конфиденциальности на отдельных территориях.

Апробация практики образования и функционирования экстерриториальных избирательных участков оказалась весьма оправданной и перспективной. Но данный инструмент ввиду своей новизны требует проработки, которая будет способствовать его институциональному оформлению.

Начнем непосредственно с вопроса образования экстерриториальных избирательных участков. Согласно Положению об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом (далее — Положение), утвержденному Постановлением ЦИК России от 28.06.2023 № 120/950-8 [5], они могут быть образованы при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Федерации. В этом отношении следует констатировать согласие с изложенной позицией, поскольку, например, федеральные выборы охватывают все субъекты Российской Федерации, а значит, независимо от места нахождения избиратель может воспользоваться механизмом «Мобильный избиратель». Что касается муниципальных выборов, то в их отношении не предусмотрена возможность проголосовать вне пределов своего избирательного участка, кроме как посредством дистанционного электронного голосования.

Решение об образовании экстерриториальных избирательных участков принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, организующая выборы. Для этого требуется согласие избирательной комиссии региона, на территории которого планируется образование таких участков. Примечательно, что при образовании экстерриториальных избирательных участков в воинских частях и в местах временного пребывания избирателей такого согласия не требуется.

В целях обеспечения реализации избирательных прав жителей новых российских регионов, находящихся в пределах Белгородской области, на территории Белгородчины организована работа 10 экстерриториальных избирательных участков.

Установленный срок образования экстерриториальных избирательных участков — не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях — не позднее чем за 3 дня до дня (первого дня) голосования. В этом состоит несомненный «плюс» данного инструмента, заключающийся в возможности оперативного образования избирательных участков, что крайне важно в условиях рисков и непредвиденных ситуаций.

Вполне логично, что для обеспечения процесса голосования на экстерриториальных избирательных участках необходимо создание соответствующих избирательных комиссий, а именно экстерриториальных участковых избирательных комиссий. Так же как и участки, они формируются решением избирательной комиссии субъекта Федерации, организующей выборы. Ей же определяются и места нахождения экстерриториальных участковых избирательных комиссий, а также места нахождения помещений для голосования.

Что касается сроков, то экстерриториальные участковые избирательные комиссии формируются не позднее чем за 15 дней до дня голосования, а в исключительных случаях — не позднее дня, предшествующего дню (первому дню) голосования.

Председатель экстерриториальной участковой избирательной комиссии назначается на должность решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, организующей выборы, либо командиром воинской части, соответствующим должностным лицом организации, в которой избиратели временно пребывают. Заместитель председателя и секретарь избираются тайным голосованием на первом заседании из числа ее членов.

Число членов экстерриториальной участковой избирательной комиссии не может быть менее трех и более десяти. В отношении «обычных» участковых избирательных комиссий установлена закономерность, в соответствии с которой число ее членов зависит от количества избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка (п. 3 ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») [6]. В отношении экстерриториальных участковых избирательных комиссий такой закономерности

не предусмотрено. Полагаем, что это связано с невозможностью определения точного числа избирателей по причине их временного нахождения на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Есть еще один путь обеспечения процедуры голосования на экстерриториальных избирательных участках. Так, с согласия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на территории которого созданы экстерриториальные избирательные участки, избирательная комиссия, организующая выборы, вправе возложить полномочия экстерриториальных участковых избирательных комиссий на участковые избирательные комиссии данного субъекта.

Согласно Положению, избирательная комиссия субъекта Федерации, на территории которого образованы экстерриториальные избирательные участки, должна оказывать содействие, заключающееся в информировании избирателей о соответствующих экстерриториальных избирательных участках, и содействие в части материально-технического обеспечения, предоставления технологического оборудования. Обеспечение содействия теми или иными ресурсами может быть сопряжено с материальными затратами. Крайне актуальным этот вопрос может оказаться в ситуации, когда в очередной единый день голосования на территории определенного региона выборы не проводятся, однако какой-либо субъект Федерации пожелает образовать на своей территории экстерриториальные избирательные участки. Полагаем, что здесь соответствующим организациям целесообразно проработать механизм организационного и финансового регулирования деятельности экстерриториальных участковых избирательных комиссий.

С учетом того, что в единый день голосования 2023 года на территории Белгородчины проводился ряд избирательных кампаний, обеспечить работу 10 экстерриториальных избирательных участков удалось весьма качественно. Кроме осуществления помощи в части материально-технического обеспечения, предоставления технологического оборудования, Избирательной комиссией Белгородской области было оказано информационное содействие. В целях информирования граждан была организована работа «горячей линии», посредством которой избиратели могли узнать места нахождения экстерриториальных избирательных участков, время голосования и почерпнуть иную интересующую их информацию.

* * *

Основанием для голосования на экстерриториальном избирательном участке является обладание активным избирательным правом и подача письменного заявления либо устного обращения в экстерриториальную участковую избирательную комиссию. При этом письменное заявление должно быть подано не позднее дня, предшествующего дню (первому дню) голосования, а устное обращение — не позднее окончания голосования на избирательном участке.

Голосование на экстерриториальных избирательных участках проводится в день голосования. В то же время ЦИК России допускает и практику многодневного голосования. Жители Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей имели возможность реализовать свое активное избирательное право посредством явки на экстерриториальный избирательный участок с 1 по 4 сентября. Время начала и окончания голосования устанавливается решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, организующей выборы. В Белгородской области проголосовать на экстерриториальных избирательных участках можно было с 1 по 3 сентября с 8:00 до 20:00 часов, а 4 сентября — с 8:00 до 15:00 часов [7].

Однако в одном из пунктов рассматриваемого нами Положения существует неопределенность: «Для голосования на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации на экстерриториальном избирательном участке избиратель вправе получить только один избирательный бюллетень — для голосования по единому избирательному округу» (п. 4.4) [5]. Возникает закономерный вопрос относительно того, почему избиратель не получает избирательный бюллетень по одномандатному избирательному округу. Здесь прослеживается аналогия с механизмом «Мобильный избиратель», по которому проголосовать вне места регистрации на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации по единому избирательному округу допустимо в пределах региона, а по одномандатному избирательному округу — в пределах одномандатного избирательного округа, где зарегистрирован избиратель.

Обеспечить процедуру голосования по одномандатным избирательным округам на экстерриториальных избирательных участках будет достаточно сложно с организационной точки зрения. Во-первых, в отношении каждого избирателя необходимо определить, по какому одномандатному избирательному округу он голосует, во-вторых, вследствие названного обстоятельства невозможно заранее установить количество необходимых бюллетеней по каждому одномандатному избирательному округу, особенно в свете фактора их множественности.

Внимания заслуживает и вопрос наблюдения, причем как в части работы наблюдателей от кандидатов и политических партий, так и в отношении общественного наблюдения. Это продиктовано тем, что в Положении нет специального раздела, закрепляющего особенности работы наблюдателей на экстерриториальных избирательных участках. На наш взгляд, относительно наблюдения от кандидатов и политических партий целесообразно определить, с какой стороны могут быть назначены наблюдатели: со стороны кандидата или политической партии, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, организующего выборы, либо со стороны региона, на территории которого они проводятся, либо с обеих сторон, а в последнем случае — в каком

соотношении. Относительно общественного наблюдения отметим, что здесь можно рассмотреть вариант о возможности применения механизма, в соответствии с которым общественная палата субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия которого организует выборы, предоставляет право назначения наблюдателей общественной палате того региона, на территории которого они проводятся. Наличие наблюдателей с обеих сторон станет дополнительной гарантией честности и прозрачности выборов.

Данный инструмент обладает достаточно большим потенциалом. Полагаем, что он может быть востребован среди лиц, работающих вахтовым методом, медицинских работников, строителей, эвакуированных и иных категорий граждан, по определенным причинам массово находящихся далеко от места своего постоянного проживания.

Этот потенциал уже сейчас начинает активно использоваться. В качестве примера можно привести голосование, организуемое в следственных изоляторах. В единый день голосования 2023 года такая практика имела место в Следственном изоляторе № 2 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по городу Москве. Федеральный омбудсмен Т.Н. Москалькова отметила правильность решения с точки зрения соблюдения прав человека, ведь «избирательным правом должны беспрепятственно воспользоваться все граждане, в том числе и те, кто осужден или находится в местах предварительного заключения» [8]. Надо сказать, что в данном случае сработали именно экстерриториальные технологии.

* * *

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что работа экстерриториальных избирательных участков оправдала свою эффективность, став дополнительной гарантией реализации избирательных прав граждан. Кроме того, она сплотила между собой не один регион, ярко продемонстрировав единство избирательной системы Российской Федерации в столь непростых условиях.

Опыт в заявленном направлении нуждается в изучении и обобщении, поскольку экстерриториальные избирательные участки осуществляли работу в 81 субъекте Российской Федерации [9]. Тем самым, имеется достаточно большая эмпирическая база.

На сегодняшний день разрешению подлежит следующий ряд вопросов: проработка механизма организационного и финансового регулирования деятельности экстерриториальных участковых избирательных комиссий; развитие системы наблюдения на экстерриториальных избирательных участках (как в части работы наблюдателей от кандидатов и политических партий, так и в части общественного наблюдения); рассмотрение возможности применения практики голосования на экстерриториальных избирательных участках в отношении отдельных категорий граждан, по определенным причинам массово находящихся далеко от места своего постоянного проживания.

Список литературы

1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Федеральным законом Российской Федерации от 02.07.2003 № 89-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43009 (дата обращения: 10.06.2024).
2. Элла Памфилова: уровень политической культуры в России стал выше // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20230829/pamfilova-1892837160.html> (дата обращения: 10.06.2024).
3. Юсубов Э.С., Сизов П.Н. «Мобильный избиратель» как новая гарантия активного избирательного права // Избирательное право. 2018. № 2(38).
4. Дистанционное электронное голосование // Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2023/dstantsionnoe-elektronnoe-golosovanie> (дата обращения: 10.06.2023).
5. Постановление ЦИК России от 28.06.2023 № 120/950-8 «Об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом» (вместе с «Положением об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом») // Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/53405> (дата обращения: 11.06.2024).
6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
7. В Белгородской области организованы 10 экстерриториальных избирательных участков // Официальный сайт Избирательной комиссии Белгородской области. URL: <http://www.belgorod.izbirkom.ru/docs/28668> (дата обращения: 11.06.2024).
8. Федеральный правозащитник посетила Следственный изолятор № 2 Управления ФСИН по г. Москве // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/press_centre/news/d31991bd-98f2-41e5-ad64-c34780ce50d9 (дата обращения: 11.06.2024).
9. С 1 сентября началось экстерриториальное голосование для жителей новых регионов // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2023/09/01/s-1-sentiabrianachalos-eksterritorialnoe-golosovanie-dlia-zhitelej-novyh-regionov.html> (дата обращения: 11.06.2024).