

ДОКЛАД

ЕВРОПЕЙСКИЕ ЖОНГЛЕРЫ ГОЛОСАМИ

**о международной практике организации голосования
за пределами государства**

РОИИП

2025 г.

Доклад РОИИП
о международной практике организации голосования за пределами
государства

ЕВРОПЕЙСКИЕ ЖОНГЛЕРЫ ГОЛОСАМИ

Содержание

- 1. Введение**
- 2. Постановка проблемы**
- 3. Основные выводы**
- 4. Международные обязательства государств и международные избирательные стандарты о голосовании граждан за рубежом**
- 5. Сравнительный анализ правового регулирования голосования за рубежом**
- 6. Рейтинг обеспечения гарантий реализации избирательных прав граждан за рубежом**
- 7. Заключение и выводы**

Введение

Всеобщность выборов и равенство избирательных прав, вне зависимости от места проведения, формы и методов организации электоральных процедур, являются основополагающими демократическими принципами выборов, закрепленными во всех международных актах о выборах и референдумах. Обеспечение избирательных прав и реализация право голоса граждан своей страны возлагаются на соответствующие государственные органы.

Современные тенденции, связанные, с одной стороны, с интенсивным развитием цифровых технологий и «размытием» информационных границ государств, а с другой – повышение правовой грамотности избирателей и участников выборов, усиление контроля за исполнением избирательного законодательства и жесткое противодействие иностранному влиянию, стали смещать «грязные избирательные технологии» в серую зону – за пределы национальной юрисдикции, за рубеж. Именно такая тенденция проявляется в тех странах, где недостаточно четкое избирательное законодательство, немогущие правозащитные институты, слабый электоральный суверенитет и существуют определенные договоренности с некогда авторитетными, а ныне политизированными международными организациями, пытающимися в ущерб прав и свобод граждан продолжать выстраивать однополярный мир.

Анализ использования неправовых (квазиправовых) методов организации голосования за рубежом позволяет говорить об организации «политического жонглирования» голосами избирателей, находящимися за рубежом с подачи опытных западноевропейских «наставников», которым в последние годы защитники права народов на самоопределение смешали все карты в глобальном проекте «оранжевых революций».

Но в отличие от прямого вмешательства в чужие выборы в национальном избирательном округе, на своей территории лишать или ущемлять право голоса не своих избирателей, во славу которых так много

было произнесено ярких речей с высоких европейских трибун, намного проще или безопаснее. Яркий тому пример – противодействие со стороны властей отдельных стран Западной Европы организации голосования на избирательных участках, образованных в этих странах на выборах Президента России в 2024 г.

Российский общественный институт избирательного права (РОИИП) провел исследование, связанное с обеспечением реализации активного избирательного права за рубежом в государствах, входящих в зону ответственности ОБСЕ и являющимися показательными для обозначения существующей проблемы – Великобритания, Молдавия, Россия, США, Таджикистан, Франция.

Толчком к более детальному рассмотрению этого вопроса послужили выборы в Молдавии (20 октября 2024 и 28 сентября 2025 г.), на которых власти, даже не ища правдоподобных обоснований и при полной поддержке Запада, активно включились в «жонглирование голосами» своих многочисленных избирателей, находящихся за пределами государства, нарушив целый ряд международных актов, к которым присоединилась Республика Молдова.

Постановка проблемы

Организация голосования граждан – избирателей, проживающих или пребывающих за пределами территории государства, проводящего выборы, является в современном избирательном праве и процессе одним из показателей уровня демократичности государства и одной из проблем одновременно.

Четких и однозначных критериев организации голосования избирателей за пределами государства сегодня не существует и решение указанных проблем осуществляется государствами самостоятельно, исходя из своих конституционных и законодательных положений с учетом политико-правовых, исторических, социально-культурных и иных особенностей.

С учетом устойчивой тенденции последних десятилетий, охватывающей все регионы мира и абсолютное большинство государств, к повышению уровня мобильности населения, включая трансграничную мобильность, проблема реализации активного избирательного права гражданами, пребывающими в день голосования за пределами территории своего государства, становится все более актуальной, затрагивающей большее число избирателей, которые в совокупности оказывают значительное влияние на избирательный процесс, в том числе на результаты выборов. Особенно это характерно для государств, значительное число граждан которых находится за границей, в первую очередь, с целью трудоустройства, и имеющих значительную, по сравнению с населением страны, диаспору.

Одним из таких государств является Республика Молдова.

По данным Центральной избирательной комиссии Республики Молдова, на 2 октября 2024 г., было зарегистрировано 3 302 142 избирателя, включая 284 755 граждан, не имеющих адреса регистрации, 274 475 зарегистрированных в Приднестровье, и 20 896 предварительно зарегистрированных для голосования за рубежом, включая 1 809 для голосования по почте.

По результатам выборов Президента Республики Молдова 20 октября 2024 г., согласно данным, обнародованным Центральной избирательной комиссией, в первом туре приняло участие 1 562 705 избирателей, что составляет 51,68 % избирателей, в том числе 240 548 избирателей за рубежом; во втором туре приняло участие 1 699 945 избирателей, что составляет 54,34 % избирателей, в том числе 329 775 избирателей за рубежом. Таким образом, доля граждан, принявших участие в выборах Президента Республики Молдова, проголосовавших за рубежом, от общего числа избирателей, принявших участие в выборах, составила 15,4 % в первом туре и 19,4 % во втором туре. Для организации голосования граждан за рубежом

было создано 231 избирательный участок, в том числе 2 участка на территории Российской Федерации.

Российская Федерация предлагала свою техническую помощь по организации избирательных участков на территории России, но власти Молдовы при молчаливой поддержке Запада отвергли любую возможность установить точную волю своих избирателей.

Основные выводы

Голосование граждан – избирателей, проживающих или пребывающих за пределами территории государства, проводящего выборы, с увеличением мобильности населения, становится более актуальной проблемой в сфере организации демократических выборов, особенно для государств, отличающихся значительным числом граждан, находящихся за границей, в том числе в целях трудоустройства.

Система международных обязательств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, принятых во всех международных организациях, к сфере деятельности которых относятся соответствующие вопросы, включая ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз, СНГ и другие, включает основополагающие принципы всеобщего избирательного права и равного избирательного права, свободного волеизъявления. В ряде организаций также выделяется принцип справедливых выборов.

Принцип всеобщего избирательного права предполагает предоставление активного избирательного права всем гражданам государства, достигшим определенного возраста, за исключением установленных конституцией и законом категорий (например, признанных недееспособными, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда и др.), в том числе избирателям, проживающим или находящимся за рубежом. Принцип равного избирательного права предполагает

предоставление всем избирателям одного или равного числа голосов, а также равных условий участия в выборах.

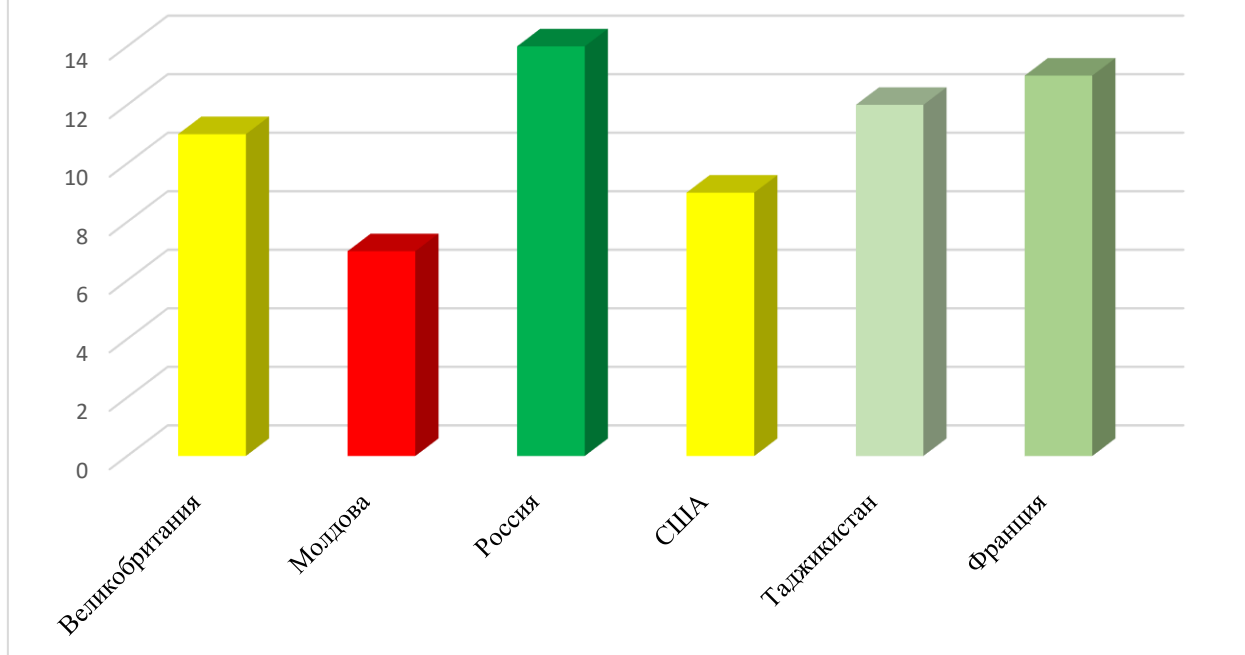
Данные общепризнанные международные принципы предполагают недопустимость дискриминации по любым признакам.

Проведенный РОИИП выборочный сравнительный анализ установленных гарантий реализации избирательных прав при голосовании за рубежом свидетельствует об отсутствии их корреляции с уровнем «демократичности» страны, определяемым по западным лекалам, а является показателем устремления государств и их лидеров к учету воли всех без исключения избирателей и уровнем обеспечения электорального суверенитета государств.

Российская Федерация по результатам рейтингового анализа занимает ведущие позиции по вопросам обеспечения гарантий избирательных прав граждан, голосующих за пределами государства, что во многом предопределяется требованиями к избирательной системе государства, заложенными в Основном законе страны и политической волей руководства государства .

Как видно из анализа, государства, заинтересованные в учете мнения абсолютно всех избирателей, делают все, исходя из возможностей государства, для организации голосования своих избирателей за пределами страны (Российская Федерация, Республика Таджикистан). И наоборот, власти государств, нацеленные на сохранение и обеспечение своей власти в обход подлинной воли народа, занимаются «политическим жонглированием» голосами избирателей при поддержке влиятельных западных заинтересованных, закрывающих глаза на вопиющие нарушения избирательных прав и свобод граждан (Республика Молдова).

Рейтинг обеспечения гарантий реализации избирательных прав граждан за рубежом



Как видно из анализа последних выборов, голосование за пределами государства с подачи Запада используется как политический инструмент не только для получения нужного результата, но и как элемент вмешательства со стороны Запада в свободные выборы государств постсоветского пространства.

Это обусловлено рядом объективных и субъективных факторов:

1. Уязвимости голосования за рубежом для внешнего воздействия;
2. Создание устойчивых национальных избирательных систем, способных противодействовать вмешательству извне на территории страны, организующей выборы;
3. Нахождение на территории западной Европы большого количества выходцев из стран Восточного блока, что позволяет, воздействуя на голосование избирателей на территории ЕС, вмешиваться во внутривнутриполитические дела государства постсоветского пространства;
4. Совершение правовых деликтов вне пределов юрисдикции страны, организующей выборы;

5. Формирование «коллективным западом» под лозунгами «демократизации» блоков и коалиций далеко недемократическими методами и с грубым нарушением прав и свобод граждан;
6. Откат Евросоюза, в сферу влияния которого так рьяно пытаются затащить государства постсоветского пространства, включая Молдавию и Украину, от подлинных демократических ценностей, защиты и поддержания политических прав и свобод гражданина.

Международные обязательства государств и международные избирательные стандарты о голосовании граждан за рубежом

Существующие международные обязательства в сфере демократических выборов и международные избирательные стандарты, формирующиеся, как правило, на основе согласования позиций всех государств-участников или членов соответствующей международной организации либо государств, подписывающих или присоединяющихся к соответствующему международному акту, не затрагивают в императивном порядке вопросы голосования граждан за рубежом, включая признание самого права таких граждан участвовать в выборах в качестве избирателя. И регулирование процедур голосования избирателей за пределами государства осуществляется на общих основаниях в соответствии с общепризнанными демократическими принципами организации выборов – периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права, при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей, открытый и гласный характер выборов и других.

Такой подход обусловлен разнообразием правового регулирования вопроса голосования граждан за рубежом, включая признание самого права граждан, проживающих или пребывающих за пределами территории

государства, участвовать в выборах в качестве избирателя, определение условий гарантирования такого права и порядка его реализации, в том числе способов голосования за рубежом, и отсутствием общих подходов в решении указанных вопросов государств в рамках всех существующих международных организаций, в сферу деятельности которых входят обязательства в сфере демократических выборов и избирательных прав граждан.

При этом правовое регулирование демократических выборов и избирательных прав граждан должно осуществляться государствами в соответствии с общими принципами, признаваемыми практически всеми международными организациями и изложенными в основополагающих международных актах в сфере прав человека, с учетом взятых государствами на себя обязательств в сфере демократических выборов и других международных избирательных стандартов.

Как отмечено в Докладе о голосовании за рубежом, утвержденном Советом по демократическим выборам 16.06.2011 г. и Венецианской комиссией 17-18.06.2011 г., право лиц, находящихся за рубежом, голосовать является очень сложной проблемой, само государство на основе своего суверенного права решает, желает ли оно предоставить право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом, каждое государство может по-разному решить эту проблему, в зависимости от обстоятельств (пункты 5, 7). При этом для осуществления таких мер не существует точных международных стандартов, однако выборы за рубежом должны в целом соответствовать таким же стандартам демократических выборов, как и голосование в стране (пункт 19).

К основополагающим международным обязательствам, соблюдение которых должно осуществляться в том числе при правовом регулировании, организации и проведении голосования за рубежом, относятся следующие.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г., провозглашает, что каждый человек имеет

право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей; воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (части 1 и 3 статьи 21).

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966 г. и носящий юридически обязывающий характер для ратифицировавших его государств, к которому Республика Молдова в качестве независимого государства присоединилась 26.01.1993 г., провозглашает, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункты а, в статьи 25). Кроме того, каждое государство обязуется уважать и обеспечивать права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (часть 1 статьи 2).

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятый 29.06.1990 г., составляющий основу международных обязательств в сфере демократических выборов в рамках ОБСЕ, провозглашает, что все люди равны перед законом имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона; в этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем

лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку (пункт 5.9). Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства; государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса (пункт 6). Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право (пункт 7.3).

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая 04.11.1950 г. и являющаяся основным правовым актом в сфере регулирования и защиты прав человека в Совете Европы, юридически обязывающая для ратифицировавших ее государств, устанавливает, что пользование правами и свободами, признанными в Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам (статья 14). Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти (статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20.03.1952 г.).

Договор о Европейском союзе провозглашает, что Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом,

недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин (статья 2).

Любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в статье 2, и обязуется проводить их в жизнь, может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза (статья 49).

Договором о Европейском союзе также установлено, что Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г., адаптированной 12 декабря 2007 г., которая имеет такую же юридическую силу, как и Договоры (часть 1 статьи 6). Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (часть 2 статьи 6). Основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций, входят в содержание права Союза в качестве общих принципов (часть 3 статьи 6).

Исходя из указанного положения, Европейский союз в качестве межгосударственного объединения также обязателен государствам проводить свободные выборы и недопустимость дискриминации.

Декларация о критериях свободных и справедливых выборах, принятая на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза 26.03.1994 г. в г. Париже, провозглашает, что в любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинных свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего равного и тайного голосования (пункт 1); каждый взрослый гражданин имеет право голосовать на выборах без какой-либо дискриминации (пункт 2.1); имеющий право голоса не может быть лишен права голосования или исключен из списков избирателей иначе как на законных основаниях, причем эти основания должны соответствовать обязательствам данного государства по международному праву (пункт 2.3); каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на

избирательный участок, с тем чтобы осуществить свое право на голосование (пункт 2.5); каждый избиратель имеет право осуществить на равно основе с другими избирателями свое право, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей (пункт 2.6).

Всеобщая Декларация о демократии, принятая Межпарламентским Советом 16.09.1997 г. в г. Каире, провозглашает, что ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа; эти выборы должны проводиться на основе всеобщего равного и тайного голосования таким образом, чтобы все избиратели могли выбрать своих представителей в условиях равенства, открытости и транспарентности, которые стимулировали бы политическую конкуренцию (пункт 12).

Парламентская Ассамблея Совета Европы в Резолюции № 1459 (2005) об устранении ограничений на право голоса, подчеркивая значение права голоса и права на выдвижение своей кандидатуры на выборах как важнейшего предварительного условия сохранения других основных гражданских и политических прав, отстаиваемых Советом Европы (пункт 1), полагает, что, как правило, **приоритет должен отдаваться предоставлению эффективных свободных и равных избирательных прав максимально большому числу граждан, независимо от их этнического происхождения, местожительства, состояния здоровья, статуса военнослужащего или наличия судимости; в должной мере следует учитывать право голоса тех граждан, которые проживают за рубежом (пункт 3).** ПАСЕ подчеркнула, что в соответствии с судебной практикой Европейского суда по правам человека любые изъятия из этого права должны быть оговорены законом, преследовать законную цель и не являться произвольными или непропорциональными (пункт 4) и отметила, что, учитывая возможность конфликта лояльности между государством, гражданином которого является данное лицо, и страной его проживания, право голосовать и участвовать в качестве кандидатов на

национальных выборах (парламентских или президентских), как правило, должно увязываться с гражданством (пункт 6).

В резолюции ПАСЕ отмечено, что, учитывая значение права голоса в демократическом обществе, государства - члены Совета Европы должны обеспечивать своим гражданам, проживающим за границей, возможность голосовать на национальных выборах. Они должны принять соответствующие меры с тем, чтобы максимально облегчить осуществление таких прав голоса, в частности, разрешая голосование заочно (по почте), в консульских учреждениях или с использованием электронных средств. Государства-члены должны сотрудничать друг с другом с этой целью и воздерживаться от создания ненужных препятствий на пути эффективного осуществления прав голоса иностранными гражданами, проживающими на их территории (пункт 7).

В указанной резолюции ПАСЕ предложила государствам-членам и государствам-наблюдателям Совета Европы предоставить избирательные права всем своим гражданам (подданным), не устанавливая требований в отношении местожительства, и облегчить осуществление права голоса гражданам, проживающим на территории других стран, предусмотрев возможность заочного голосования (по почте и/или в консульских учреждениях), а также сотрудничать друг с другом с этой целью; а Совету Европы и, в частности, Венецианской комиссии, далее активизировать свою деятельность, направленную на улучшение условий для эффективного осуществления избирательных прав, обращая особое внимание на сотрудничество с целью облегчения осуществления избирательных прав гражданами, проживающими на территории других государств (пункт 11).

В Рекомендации № 1714 (2005), ссылаясь на указанную Резолюцию, ПАСЕ предлагает Комитету министров Совета Европы рассмотреть существующие международно-правовые документы с целью оценки необходимости разработки конвенции Совета Европы об улучшении международного сотрудничества с целью облегчения осуществления

избирательных прав лицами, проживающими на территории других государств.

Европейский суд по правам человека, признавая важность предоставления права голоса гражданам, проживающим за рубежом, постановил, что ограничение на право голоса граждан, проживающих за пределами национальной территории, может быть оправдано по следующим основаниям: «(1) предположение, что гражданин, не проживающий в стране, менее непосредственно или непрерывно связан с повседневными проблемами страны и меньше знает о них; (2) отсутствие практической возможности и иногда желательности (а в некоторых случаях невозможность) для кандидатов в парламент изложить различные вопросы, связанные с выборами, гражданам, которые проживают за рубежом, таким образом, чтобы была гарантирована свобода выражения мнения; (3) влияние граждан, проживающих в стране, на отбор кандидатов и на разработку их избирательных программ; и (4) взаимоотношения между правом голоса человека на парламентских выборах и непосредственным влиянием действий политических органов, таким образом избранных» (постановление ЕСПЧ от 19.10.2004 г. по делу «Мельниченко против Украины» № 17707/02; постановление ЕСПЧ от 07.09.1999 г. по делу «Хильбе (Hilbe) против Лихтенштейна» № 31981/96).

ЕСПЧ, проведя сравнительный анализ национального законодательства 33 государств - членов Совета Европы, установил, что в значительном большинстве стран (29) были установлены процедуры, позволяющие голосовать за рубежом. При этом Суд не счел, что статья 3 Протокола № 1 должна толковаться таким образом, как если бы это в целом налагало позитивное обязательство на национальные органы власти гарантировать избирателям за рубежом право голосовать на парламентских выборах, отметив, что такое обязательство может вытекать из конституционных положений (например, в Греции).

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 07.10.2002 г. в г. Кишиневе и ратифицированная Республикой Молдова 23.06.2004 г., признает стандартами демократических выборов право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, проведение выборов на основе всеобщего равного избирательного права (часть 2 статьи 1). К стандартам демократических выборов отнесено также то, что право гражданина избирать закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами; законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (часть 3 статьи 1).

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает, в том числе, следующее (статья 2):

- каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать в органы государственной власти,
- право гражданина избирать в органы государственной власти реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств,
- **каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами; дипломатические представительства и**

консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод.

Соблюдение принципа равного избирательного права означает, в том числе, следующее (статья 3):

- каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей (часть 1),

- каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании (часть 2).

Принцип свободных выборов предполагает, в том числе, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным; никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах (часть 2 статьи 8). Принцип подлинных выборов предполагает, что при подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа (часть 1 статьи 9). Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса (часть 1 статьи 10), соблюдение всеобщего и равного избирательного права (часть 2 статьи 10).

Перечисляя меры, которые не должны считаться дискриминационными, Конвенция не упоминает среди них ограничение избирательного права гражданам, проживающим или находящимся за рубежом, при этом указывает, что стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надежных национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах (часть 3 статьи 18).

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, принятые постановлением МПА СНГ от 16.05.2011 г. № 36-10, и разработанные с целью содействия гармонизации законодательства о выборах в национальные парламенты государств – участников МПА СНГ, определяют, что **гражданин, находящийся за пределами территории государства, обладает равными с иными гражданами правами**; дипломатические представительства и консульские учреждения государства должны оказывать содействие гражданину в реализации его избирательных прав (пункт 1.6); должны быть предусмотрены необходимые дополнительные формы голосования (досрочное голосование, голосование вне помещения для голосования, голосование по почте либо иные процедуры голосования), с тем чтобы граждане, не имеющие возможность явиться на избирательный участок в день голосования, смогли осуществить свое право на выбор (пункт 2.2). В разделе о справедливых выборах в Рекомендациях отмечено, что должно быть обеспечено создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса (пункт 9.1), должно быть обеспечено всеобщее и равное избирательное право (пункт 9.2).

В разделе перечень мер, необходимых для совершенствования законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, в разделе 1 Всеобщее избирательное право, в частности, рекомендуется обеспечить возможность реализации активного избирательного права гражданам, находящимся или пребывающим в день голосования за пределами территории государства, посредством открытия избирательных участков в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и, по возможности, в других местах территории иностранных государств; при наличии технической возможности законодательно предусмотреть возможность использования дистанционных форм голосования (по почте, через Интернет и т.п.),

обеспечив соблюдение избирательных прав граждан (абзац шестой раздела 1).

Подготовленное Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ на основе его неконсенсусной методологии Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей 2013 г. в разделе «Оценка точности» содержит пункт об избирателях за границей.

В указанном издании БДИПЧ ОБСЕ отмечено, что в ряде государств-участников ОБСЕ приняты меры, дающие возможность участвовать в голосовании гражданам, временно находящимся за границей, но способы использования такого подхода различаются, поскольку четко сформулированные международные нормы в данной области отсутствуют. Порядок проведения голосования за границей должен поддерживать баланс между предоставлением права участвовать в голосовании лицам, имеющим право голосовать, и обеспечением целостности и прозрачности голосования. В государствах, где существует сомнения в точности списков избирателей, голосование за границей иногда усугубляет ситуацию – независимо от того, есть для этого какие-либо основания или нет.

Хотя непосредственное наблюдение за выборами за границей обычно выходит за рамки задач миссии по наблюдению за выборами, наблюдателям за выборами все же важно разобраться в том, какие положения и системы существуют для регистрации избирателей за границей, поскольку это напрямую влияет на точность списков избирателей. В частности, важно выяснить, сохраняются ли записи избирателей, находящихся за границей, в списках избирателей внутри страны.

В Обзоре «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ», подготовленном БДИПЧ ОБСЕ в 2003 г., отмечается следующее.

Голосование является основным элементом демократической избирательной системы. Во-первых, должны существовать четкие критерии, позволяющие определять, кто имеет право голосовать на выборах

конкретного уровня в свете требований Копенгагенского документа и всех основных международных инструментов, регламентирующих соблюдение прав человека, устанавливающих, что выборы должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права.

Поэтому избирательная система **должна обеспечивать ясные и четко сформулированные критерии, определяющие обстоятельства, в которых гражданину может быть отказано в предоставлении права голоса, или в которых гражданин может быть лишен этого права навсегда или на время.** Критерии, используемые при определении всеобщего избирательного права (например, возраст и гражданство) должны обеспечиваться конституцией или законом о выборах, а критерии, на основании которых гражданин может быть лишен права голоса (например, в связи с психическим расстройством или осуждением в уголовном порядке) должны определяться законом и применяться при участии органов судебной власти.

Каждый гражданин, обладающий избирательным правом, должен иметь возможность осуществлять это право в недискриминационной манере на основе равенства перед законом. Этот принцип требует, чтобы лицо, обладающее избирательным правом, имело возможность осуществлять это право без каких-либо ограничений, вызванных такими различиями, как расовая принадлежность, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству, наличие собственности, наличие инвалидности, или любой другой личный статус. Это элемент равного избирательного права.

Одной из проблем, связанных с работой избирательных участков, является их месторасположение и количество избирателей, которые они в состоянии обслужить. Месторасположение избирательных участков по возможности должно быть удобным и доступным для всех избирателей с точки зрения географических условий и имеющихся транспортных возможностей. Избирательный участок и участковая избирательная комиссия

(включая обслуживающий персонал, если таковой имеется) должны быть достаточного размера для того, чтобы быть в состоянии обслужить предполагаемое количество избирателей.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятый Венецианской комиссией 18-19.10.2002 г., указывает, что в основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право; кроме того, выборы должны проводиться регулярно. Всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями, в частности, возраст, гражданство, место жительства. При этом может устанавливаться требование в отношении гражданства, в отношении места жительства. Правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом (пункт 1.1). Равное избирательное право подразумевает, что каждый избиратель имеет, в принципе, один голос (пункт 1.2).

В пояснительном докладе Венецианская комиссия отмечает, что многие государства предоставляют своим гражданам, живущим за рубежом, право избирать и даже право быть избранными. Такая практика может приводить к злоупотреблениям в некоторых особых случаях, например, когда гражданство предоставляется по этническому признаку.

Доклад о голосовании за рубежом, утвержденный Советом по демократическим выборам 16.06.2011 г. и Венецианской комиссией 17-18.06.2011 г., представляет собой исследование по вопросу о праве голоса граждан, проживающих за рубежом.

В докладе отмечено, что право лиц, находящихся за рубежом, голосовать является очень сложной проблемой. С одной стороны, это вопрос принципа, то есть, следует ли вообще предоставлять право голоса данной конкретной категории граждан; однако, с другой стороны, следует принимать во внимание и особые вопросы, связанные с разными условиями исполнения

вышеизложенного решения, то есть с тем, каким образом граждане, проживающие за рубежом, могут воспользоваться этим правом (пункт 5). В предварительном порядке можно констатировать, что большинство европейских стран гарантирует право голоса этим разным категориям лиц, находящихся за границей. Тем не менее, само государство на основе своего суверенного права решает, желает ли оно предоставить право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом. Исходя из этого, в том что касается демократической открытости, каждое государство может по-разному решать эту проблему, в зависимости от обстоятельств (пункт 7). В докладе отмечено, что в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается только, что «правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом», при этом предоставление такого права не рассматривается в качестве требования.

Венецианская комиссия отмечает в докладе, что страны, рассматривающие меры по обеспечению голосования за рубежом, должны устанавливать равновесие между всеобщим избирательным правом и транспарентностью и безопасностью во время выборов. Степень охвата больших групп населения связана также с вопросом о расходах (пункт 18). Оценивая изменения в законодательстве Армении, связанные с исключением возможности голосования граждан за рубежом, Венецианская комиссия отметила, что реформа, на основании которой реально лишаются права голоса определенные граждане (в данном случае граждане, проживающие за границей), должна быть тщательно обоснована. Необходимо отметить, что речь шла об отмене такой возможности для всех граждан, находящихся за границей, вне зависимости от страны пребывания.

Венецианская комиссия также подчеркнула, что для осуществления голосования за рубежом не существует точных международных стандартов, однако выборы за рубежом должны в целом соответствовать таким же стандартам демократических выборов, как и процедуры голосования в стране. Разработка системы голосования за рубежом зависит от конкретных

условий страны, в том числе ее административных, инфраструктурных и бюджетных ограничений, условий выборов в самой стране и уровня доверия со стороны общественности (пункт 19).

Венецианская комиссия в Докладе о голосовании за рубежом отмечает, что юридическое признание граждан основано на принципе «гражданства», поэтому граждане определенной страны пользуются, в принципе, всеми гражданскими правами, признанными в этой стране (пункт 63). Принцип «голосование за рубежом» позволяет гражданам, проживающим за пределами своей страны, продолжать участвовать в ее политической жизни «на расстоянии» (пункт 64). Голосование за рубежом гарантирует равенство между гражданами, проживающими в стране, и теми, кто находится за границей (пункт 65); оно обеспечивает связь граждан со своей страной происхождения, и укрепляет их чувство принадлежности к той нации, гражданами которой они являются, независимо от географических, экономических или политических факторов (пункт 66).

При этом Венецианская комиссия, отмечает, что в соответствии с традиционной прецедентной практикой Европейского суда по правам человека, лишение граждан, не проживающих в своей стране, права голоса может быть обосновано следующими причинами:

- исходя из того, что гражданин, не проживающий в своей стране, в меньшей степени или менее непосредственно связан с повседневными проблемами своей страны и меньше о них знает – что может быть названо «ослабленными» связями со страной происхождения;
- практическую необоснованность, а иногда и нежелательность (в некоторых случаях невозможность) для парламентских кандидатов представлять разные вопросы выборов проживающим за рубежом гражданам таким образом, чтобы обеспечить свободу выражения мнения;
- влияние граждан, проживающих в стране, на подбор кандидатов и разработку их избирательных программ;

- соотношение между правом голоса человека на то, чтобы голосовать на парламентских выборах и напрямую испытывать на себе результаты действий выбранных таким образом политических органов (пункт 69).

Венецианская комиссия полагает, что для государств, где многие граждане проживают за рубежом (где их голоса могут значительно повлиять на результаты выборов) более целесообразно обеспечивать парламентское представительство проживающих за рубежом граждан через выделение определенного числа членов парламента, ими избираемых. Решение подобного рода было принято, например, во Франции (в Сенате 12 сенаторов представляют французских граждан, проживающих за рубежом), в Италии (12 депутатов и 4 сенатора представляют итальянских граждан, проживающих за рубежом; при этом эти граждане могут выбрать между регистрацией в избирательном округе в стране, или в избирательном округе итальянцев, проживающих за рубежом) и в Португалии (португальские граждане, проживающие за рубежом, имеют 4 членов парламента).

Отказ гражданам, проживающим за рубежом, в праве голосования эквивалентен лишению права голоса. Решение может быть найдено, скорее, в соблюдении принципа соразмерности, когда на право голоса граждан, проживающих за рубежом, накладываются определенные ограничения (пункт 71). Ограничения формального характера или основанные на процедуре голосования делают возможным исключение тех лиц, которые не имеют каких-либо связей со страной происхождения - и которые вероятно вообще не будут голосовать. Сам факт требования регистрации в списке избирателей, обычно в течение ограниченного периода времени, требует действий со стороны потенциальных избирателей (пункт 72).

Венецианская комиссия полагает, что вместо полного исключения граждан, проживающих за рубежом, можно ограничить право голоса тех, кто проживал в стране в течение определенного времени, и установить срок, в течение которого они сохраняют право голоса после отъезда из страны (пункт 73). Формальные ограничения на осуществление права голоса граждан,

проживающих за рубежом, могут включать: регистрацию в консульском списке избирателей, необходимость письменного заявления, регистрацию в муниципалитете страны происхождения, предъявление личной карточки избирателя, предъявление паспорта или документа, удостоверяющего статус резидента (пункт 74).

Рассматривая возможные трудности практического характера при организации голосования за рубежом, относящиеся к двум категориям: организационные трудности, например, при подготовке списков избирателей, обеспечении оборудования для голосования или подсчета голосов; и трудности при обеспечении того, чтобы процесс выборов проходил должным образом, когда используются методы дистанционного голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование), Венецианская комиссия утверждает, что этих двух типов трудностей можно избежать путем ограничения процедуры голосования посольствами или консульствами (или, возможно, благодаря созданию ряда специально назначенных избирательных участков). При этом нужно помнить о том, что в этом случае всеобщий характер выборов не будет полностью гарантирован, поскольку на практике смогут проголосовать лишь немногие избиратели (пункт 75).

В Докладе о голосовании за рубежом Венецианская комиссия отмечает, что практика стран в отношении права голоса граждан, проживающих за рубежом, и его осуществление в Европе далека от единообразия (пункт 91), однако развитие законодательства свидетельствует о благоприятной тенденции голосования за рубежом, по крайней мере на национальных выборах, в том что касается граждан, которые сохранили связи со своей страной происхождения (пункт 92). Так обстоит дело по крайней мере с лицами, которые временно находятся вне своей страны, однако сами определения временного характера пребывания за границей весьма разные, и если такой критерий принимается, то он должен быть уточнен (пункт 93).

Доля граждан, проживающих вне своей страны, может быть самой разной, в зависимости от страны. Когда таких граждан много, то они могут оказывать решающее воздействие на итог выборов, что может обосновать принятие особых мер (пункт 95).

Совершенно законно требовать от граждан, проживающих за рубежом, регистрироваться для того, чтобы получить право участвовать в голосовании, даже в том случае, если для резидентов страны регистрация является автоматической (пункт 96). Обязанность голосовать в посольстве или в консульстве на практике может серьезно ограничить право голоса граждан, проживающих за рубежом; такое ограничение может быть обоснованным на основании того, что не всегда имеются другие средства голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование) (пункт 97).

Подводя итог можно сказать, что отказ в праве голоса гражданам, проживающим за рубежом, или установление ограничения на это право, представляет собой **ограничение принципа всеобщего голосования**, при этом Комиссия не считает на данном этапе, что принципы европейского наследия требуют введения такого права (пункт 98). И хотя введение права голоса для граждан, проживающих за рубежом, на основании принципов европейского наследия в сфере выборов не требуется, тем не менее, Европейская комиссия «За демократию через право» предлагает, чтобы государства, с учетом мобильности граждан Европы и в соответствии с конкретной ситуацией отдельных государств, принимали позитивный подход к праву голоса граждан, проживающих за рубежом, поскольку такое право укрепляет развитие национальной и европейской гражданственности (пункт 99).

Сравнительный анализ правового регулирования голосования за рубежом

Венецианская комиссия в Докладе подчеркивает, что в целом существует три категории граждан, находящихся за рубежом: во-первых, граждане государства могут находиться за рубежом в день выборов по профессиональным или личным делам; во-вторых, есть граждане, которые, в силу научной или профессиональной деятельности, проводят определенное ограниченное время в другой стране, где они проживают в течение определенного периода; наконец, третья категория включает граждан, проживающих за границей в течение более длительного периода времени, и у которых иногда может быть двойное гражданство, и которые проживают в принимающей стране на постоянной основе (пункт 6), и в качестве рекомендации Венецианская комиссия полагает, что необходимо четко определить термины «временно находящиеся вне страны» и «проживающие за рубежом», поскольку значение этих терминов может быть самым разным, в зависимости от национального законодательства и практики. Основная идея состоит в том, что лица, «временно находящиеся за рубежом», имеют более тесные связи со своей страной происхождения (пункт 33).

Проанализировав законодательные подходы к решению проблемы голосования за рубежом в 57 государствах, Венецианская комиссия отметила, что национальные подходы к данному вопросу весьма разные: от весьма открытого отношения до отказа в праве голосования за рубежом. При этом в 12 государствах не предусматривается специальных положений о голосовании за рубежом (например, Армения, Албания, Кипр), предусмотрено право голоса только граждан, находящихся на день голосования на территории страны (Греция, Черногория, Турция, Сан-Марино, Чили) или право голосования предоставляется весьма ограниченной категории граждан (например, Ирландия, Израиль – только сотрудники дипломатического корпуса и военнослужащие).

При этом в ряде государств, не предусматривающих голосование за рубежом, созданы иные гарантии голосования для соответствующих категорий избирателей: например, возможность досрочного голосования на

территории страны (Албания) или возможность досрочного голосования граждан, проживающих на территории страны, которые будут отсутствовать в ней на день голосования (Мальта).

В других государствах голосование за рубежом признается, при этом различия в правовом регулировании заключаются в трех аспектах: категории избирателей, которым предоставляется возможность голосования за рубежом, выборы, на которых организуется голосование за рубежом, процедура голосования за рубежом.

Категории избирателей, которым предоставляется возможность голосования за рубежом, в большинстве государств определяются достаточно широко и таким правом наделяются граждане, которые проживают за рубежом или временно выехали из страны без ограничений в отношении периода отсутствия или обязательства проживания в этой стране (Австрия, Азербайджан, Алжир, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бразилия, Грузия, Исландия, Испания, Италия, Кыргызстан, Латвия, Литва, Люксембург, Мексика, Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Эстония). Принцип права голосования за рубежом граждан, которые постоянно проживают за границей или временно выехали из своей страны, таким образом признается в подавляющем большинстве государств.

В ряде государств правом голосовать за границей наделены граждане, которые временно выехали из своей страны, при этом часто для участия в голосовании они должны быть внесены в список избирателей в своей стране. Так, в Боснии и Герцеговине, Венгрии, Дании, Лихтенштейне, Северной Македонии.

В некоторых государствах в качестве условия предоставления права голосования за рубежом установлен срок проживания за пределами территории страны, по истечении которого право гражданином утрачивается. Так, в Великобритании подданные, проживающие за границей или временно

находящиеся там, утрачивают право голосования, если они не проживали на территории страны в течение 15 лет, в Германии граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать при условии, что они постоянно проживали в Германии в течение по крайней мере трех месяцев и находятся вне страны не более 25 лет.

В качестве условия голосования за рубежом во многих государствах используется регистрация. В некоторых государствах консульские учреждения ведут список (регистр) граждан, постоянно проживающих на подведомственной им территории зарубежного государства (например, Алжир, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Франция (регистр французских граждан, проживающих вне Франции), Грузия (консульский регистр населения), Италия, Латвия, Марокко). В Норвегии список лиц, проживающих за границей, ведут муниципальные власти, в Нидерландах – муниципалитет Гааги, в Швеции – налоговая служба.

Голосование за рубежом обуславливается рядом практических условий, в том числе регистрации в списке избирателей. Как правило, от граждан, находящихся за границей, требуется предварительное заявление («активная» система регистрации). В некоторых государствах она требуется и в случае ведения регистра граждан, находящихся за границей (Бразилия, Венгрия). В Мексике условием голосования за рубежом является наличие карточки избирателя, которая выдается только лично избирателю на территории страны (в Мексике).

В ряде государств требование о предварительной регистрации избирателей за рубежом отсутствует (например, Россия, где возможно устное обращение в день голосования, Румыния, Эстония, где необходимо направление письменного заявления по почте). В Норвегии избиратель, находящийся за рубежом менее 10 лет может проголосовать там без регистрации, а в случае нахождения более 10 лет – необходимо обратиться в избирательную комиссию с соответствующим заявлением.

В Докладе Венецианской комиссии выделено пять разных методов проведения голосования за рубежом: личное голосование, голосование по почте, голосование по доверенности, досрочное голосование или электронное голосование. При этом первые два вида являются, по мнению Венецианской комиссии, наиболее распространенными.

Так, в 31 стране граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать лично (Болгария, Бразилия, Венгрия, Грузия, Исландия, Корея, Марокко, Молдова, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Украина Хорватия, Черногория и Чешская Республика, Алжир, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Дания, Латвия, Литва, Норвегия, Португалия, Словения, Финляндия, Франция, Швеция и Эстония). Во всех этих случаях голосование проходит в дипломатических или консульских учреждениях в соответствующей стране.

В 21 странах граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать по почте (Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Ирландия, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Словакия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Кыргызстан, Латвия, Литва, Эстония, Нидерланды, Португалия, Словения, Швеция и Швейцария).

Положение о голосовании по доверенности существует в следующих 7 государствах: Алжир, Бельгия, Великобритания, Монако, Нидерланды, Франция, Швеция.

Досрочное голосование, которое создает дополнительные гарантии для лиц, находящихся в краткосрочной поездке за границу в день выборов, существует в 8 странах, с разными сроками: в Беларуси это возможно за 5 дней до выборов, в Дании – до 3 месяцев заранее, а в Финляндии – от 5 до 8 дней заранее. Этот метод голосования предусматривается также в Андорре, Киргизстане, Литве, Мальте и Норвегии, где это – единственный метод, доступный тем, кто находится за рубежом.

Дистанционное электронное голосование возможно также в Эстонии, Швейцарии и России.

В США организация голосования избирателей, находящихся за рубежом, регулируется специальными актами, к которым относятся Акт о голосовании зарубежных избирателей (Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act) 1986 года, в соответствии с которым, в частности, Министерство обороны США оказывает необходимое содействие избирателям-военнослужащим в реализации их избирательных прав в случае нахождения за пределами территории США в период проведения федеральных выборов, а также Акт о совершенствовании организации голосования военнослужащих, находящихся за пределами территории страны (MOVE Act, 2009 год). Принята специальная федеральная программа, предусматривающая совместные усилия Министерства обороны США и администрации штатов в части регистрации зарубежных американских избирателей, направления им избирательных бюллетеней, их получения и установления итогов голосования.

Все штаты и территории США обязаны организовать голосование для избирателей, находящихся за рубежом.

31 штат предпринял усилия по обеспечению возможности участия в голосовании зарубежных американских избирателей, прежде всего военнослужащих, на парламентских и президентских выборах 6 ноября 2012 года.

Так, законодательство данных штатов предусматривало, в частности:

1) бумажные избирательные бюллетени, которые использовались при голосовании по почте;

2) электронную форму бланкового (открепительного) избирательного бюллетеня, который использовался для голосования зарубежными американскими избирателями в случае, если они своевременно не получили по сети Интернет стандартный бумажный избирательный бюллетень; в этом случае избиратель вписывал в него кандидатов своего выбора и отправлял его в свой избирательный орган своего штата (все штаты предусматривали обработку такого избирательного бюллетеня, при этом некоторые штаты – и

при голосовании на штатных и местных выборах). При этом некоторые штаты допускали получение таких избирательных бюллетеней как по факсу, так и по электронной почте.

Законодательство этих штатов позволяло такой категории избирателей (военнослужащим и другим зарубежным избирателям) принимать участие в голосовании с использованием определенного набора технических средств, т.е. голосовать дистанционно с использованием электронных технических средств – посредством отправки открепительного бумажного избирательного бюллетеня по факсу, с использованием электронной почты, голосования с использованием безопасного (защищенного) веб-сайта, либо в рамках иных комбинаций технических средств голосования.

При проведении 6 ноября 2012 года президентских и парламентских выборов американские граждане, проживавшие за пределами США, имели возможность принять участие в выборах Президента США, направив «электронный» запрос для получения так называемого открепительного избирательного бюллетеня.

При этом часть находящихся за рубежом граждан США имели возможность вернуть заполненный открепительный избирательный бюллетень, послав его по электронной почте в виде прикрепленного файла или зайдя на защищенный интернет-портал.

Заполненный избирательный бюллетень избиратель должен был возвратить до окончания официального времени голосования на территории США.

В целом около 6 млн. зарубежных американских избирателей имели право проголосовать досрочно по почте на выборах 6 ноября 2012 года.

При проведении 8 ноября 2016 года парламентских и президентских выборов более одной трети избирателей, в том числе зарубежных американских избирателей, приняли участие в досрочном голосовании и голосовании по почте.

В соответствии с законодательством (MOVE Act) зарубежные американские избиратели должны были получить избирательные бюллетени для голосования не позднее чем за 45 дней до дня общего голосования (на практике все штаты обеспечили выполнение данного положения).

Законодательство 32 штатов (в 2012 году – 31 штат) предусматривало возможность направления зарубежными американскими избирателями заполненных избирательных бюллетеней в электронном виде.

Как было отмечено в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, в этом случае тайна голосования зарубежных американских избирателей, принимавших участие в голосовании с использованием различных технических (электронных) средств коммуникаций, не была обеспечена.

Для участия в голосовании на выборах, проводимых в соответствующем календарном году, зарубежный американский избиратель должен до начала каждого очередного календарного года или не позднее 45 дней до дня общего голосования направить в соответствующий (местный – штата) уполномоченный орган заявление (по новой форме – заявление в форме федеральной почтовой карточки) о регистрации в качестве зарубежного избирателя и получения открепительного избирательного бюллетеня.

В случае неполучения за 30 дней до дня общего голосования открепительного избирательного бюллетеня, который должен был быть направлен избирательной администрацией его штата, избиратель может самостоятельно распечатать бланковый избирательный бюллетень, размещенный в сети Интернет, и, вписав в него кандидатов по своему усмотрению, отправить его в избирательную администрацию своего штата.

В целом около 8 миллионов зарубежных американских избирателей имели право проголосовать досрочно по почте на выборах 8 ноября 2016 года.

При проведении 3 ноября 2020 года выборов в США в соответствии с законодательством также предусмотрено *удаленное голосование*, в частности,

голосование по почте (в том числе в рамках процедуры проведения досрочного голосования).

При проведении досрочного голосования по почте для зарубежных американских избирателей законодательство штатов по-прежнему предусматривает, что избирательные бюллетени указанной категории избирателей должны быть направлены по почте или иным способом, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня общего голосования избирателей на выборах.

При этом в случае если избиратели по каким-либо причинам своевременно не получили такие избирательные бюллетени, они могут заполнить электронную форму избирательного бюллетеня, размещенную на соответствующем сайте, и отправить заполненный электронный избирательный бюллетень в соответствующий избирательный орган штата.

В целом 24 штата законодательно облегчили доступ избирателей к участию в голосовании по почте, 26 штатов не принимали решений об облегчении доступа избирателей либо отдельных категорий избирателей к голосованию по почте.

Облегчение доступа избирателей к голосованию в 24 штатах связано, в частности, с:

- введением обязательного и до дня голосования направления избирателям по почте избирательных бюллетеней;
- введением обязательного и до дня голосования направления избирателям по почте формы заявления о предоставлении возможности принять участие в досрочном голосовании;
- введением *досрочного голосования по заявлению избирателя без указания какой-либо причины, либо указания на пандемию коронавируса;*
- *введением других технически облегчающих процедур.*

В целом в 50 штатах и Федеральном округе Колумбия предусмотрена процедура голосования избирателей по почте, при этом структура процедур

голосования и голосующих избирателей различается и выглядит следующим образом:

- в девяти штатах (Вашингтон, Вермонт, Гавайи, Калифорния, Колорадо, Монтана, Невада, Орегон, Юта) и Федеральном округе Колумбия в соответствии с законодательством *избирательные документы (избирательные бюллетени) для голосования в обязательном порядке заблаговременно направляются по почте 43 млн. зарегистрированных избирателей (41%),* при этом в штатах Вермонт, Калифорния, Монтана, а также в Федеральном округе Колумбия такая электоральная процедура применяется 3 ноября 2020 года впервые;

- в 33 штатах (Айова, Айдахо, Алабама, Аляска, Аризона, Арканзас, Вайоминг, Вермонт, Виргиния, Висконсин, Северная Дакота, Южная Дакота, Делавэр, Джорджия, Канзас, Северная Каролина, Коннектикут, Массачусетс, Миннесота, Миссури, Мичиган, Монтана, Мэн, Огайо, Оклахома, Небраска, Нью-Гэмпшир, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Нью-Мексико, Пенсильвания, Род-Айленд, Флорида) законодательно предусмотрено *досрочное голосование по заявлению избирателя без указания какой-либо причины, либо указания на пандемию коронавируса;* при этом в 25 штатах для участия в досрочном голосовании избиратели должны подать соответствующее заявление в соответствующий избирательный орган штата (в целом в таком голосовании примут участие, как ожидается, 108 млн. избирателей (54%);

- в восьми штатах (Индиана, Южная Каролина, Кентукки, Луизиана, Миссисипи, Нью-Йорк, Теннесси, Техас) законодательно предусмотрено *досрочное голосование по заявлению избирателя с обязательным указанием предусмотренной законодательством причины,* при этом форма такого заявления в обязательном порядке предварительно направляется каждому зарегистрированному избирателю (в таком голосовании примут участие, как ожидается, 51 млн. избирателей (25%).

В целом в досрочном голосовании традиционно принимает участие более 30% избирателей; по предварительным оценкам, при проведении

выборов 3 ноября 2020 года ожидается новый рост числа избирателей, в том числе зарубежных американских избирателей, которые проголосуют досрочно.

Оценивая голосование по почте, Президент США Дональд Трамп, подчеркнув, что считает его ненадежным. «Я возглавляю движение, цель которого - избавиться от голосования по почте. Кроме того, раз уж мы взялись за эту проблему, нужно избавиться и от вызывающих споры электронных устройств для голосования: они допускают неточности и стоят очень много денег», - написал он в 18 августа 2025 г. в соцсети Truth Social. По мнению Трампа, использование непосредственно на избирательных участках обычных бюллетеней, изготовленных на бумаге с водяными знаками, - «это более быстрый способ, который к концу дня голосования не оставляет сомнений насчет того, кто выиграл, а кто проиграл».

По словам американского лидера, первым этапом борьбы за отмену голосования по почте будет указ, который он собирается подписать «для того, чтобы обеспечить честные промежуточные выборы в 2026 году».

Трамп после проигрыша на президентских выборах 2020 года обвинял политических оппонентов в использовании голосования по почте для того, чтобы приписать его сопернику Джо Байдену больше голосов. С точки зрения команды Трампа, при голосовании по почте один и тот же человек при желании может отправить больше одного бюллетеня. Кроме того, республиканцы полагали, что бюллетени для такого голосования выдавались без тщательной проверки документов - в итоге их могли получить и жители, не имеющие права голоса. Соперники Трампа из Демократической партии, как правило, высказываются за продолжение практики голосования по почте.¹

Дональд Трамп в интервью телеканалу Fox News по итогам саммита с на Аляске заявил, что Президент России Владимир Путин якобы высказался о несовершенстве американской избирательной системе, из-за чего нынешний глава Белого дома поиграл президентские выборы в 2020 году.

¹ <https://www.interfax.ru/world/1042765>

«Он сказал: Вы проиграли из-за голосования по почте. Это были сфальсифицированные выборы... Владимир Путин, умный человек, сказал: Честные выборы невозможны с голосованием по почте. И добавил: Ни одна страна в мире сейчас этим не пользуется», - цитирует якобы слова российского лидера Трамп.²

Во **Франции** при проведении парламентских выборов в соответствии с законодательством избиратели, проживающие или находящиеся за пределами территории государства, принимают участие в голосовании в помещении избирательного участка, образованного в дипломатическом представительстве или консульском учреждении Франции в соответствующем иностранном государстве, по почте, на основе выдачи доверенности другому избирателю для участия в голосовании от имени избирателя-доверителя, а также по сети Интернет.

При проведении президентских выборов 2022 г. (по состоянию на 30 января 2022 года) в списки избирателей включено 1 423 567 зарубежных французских избирателей.

Министерство иностранных дел и международного развития Франции организует проведение голосования зарубежных французских граждан (образовано 982 зарубежных участковых избирательных бюро дипломатических представительств и консульских учреждениях Франции в 162 иностранных государствах). Министерство также осуществляет информационно-разъяснительную работу среди зарубежных французских избирателей о порядке голосования, зарегистрированных кандидата на должность Президента Франции, о месте расположении избирательных участков и участковых избирательных бюро.

Консульские представительства Франции в соответствующем иностранном государстве ведут регистрацию (учет) зарубежных французских избирателей, находящихся за пределами территории Франции, и составляют консульские списки зарубежных французских избирателей для участия в

² <https://www.kp.ru/online/news/6523210/?ysclid=metwklwrtv848940917>

голосовании на президентских выборах (при этом указанные избиратели автоматически исключаются из списков избирателей на территории Франции).

Зарубежным французским избирателям законодательство предоставляет широкий перечень возможностей принимать участие в голосовании, а именно: по доверенности, по почте, по сети Интернет, досрочное голосование, голосование в помещении дипломатического представительства или консульского учреждения Франции в соответствующем иностранном государстве.

В **Великобритании** законодательство предусматривает для избирателей, находящихся за рубежом, досрочное голосование по почте, голосование по электоральной доверенности через доверителя либо по почте.

При этом в 2022 году в законодательство были внесены изменения, и снято ограничение на реализацию активного избирательного права гражданами, проживающими за пределами государства более 15 лет. Ранее зарубежные британские избиратели включались (на основании подачи заявления о регистрации в качестве избирателя) в списки избирателей, если они в течение последних 15 лет были зарегистрированы в качестве избирателей на территории Великобритании, и вправе проголосовать по почте или выдачи электоральной доверенности другому избирателю. После принятия поправок 2022 г. указанное требование по сроку было отменено и право участвовать в голосовании получили все зарубежные британские избиратели без каких-либо различий в сроках проживания за пределами территории Великобритании. Кроме того, указанные поправки отменили для зарубежных британских избирателей также обязанность перерегистрации в качестве избирателя каждые три года. Таким образом, круг граждан, обладающих возможностью реализации активного избирательного права, был расширен за счет включения в него избирателей, проживающих более 15 лет за пределами территории государства, было принято решение отказаться от

лишения избирательных прав граждан в связи с утратой ими связи с государством.

В связи с этим резко возросло количество избирателей, голосующих по почте (в 1964 году – 2.5%, в 1974 году – 2.8%, в 1987 году – 2.4%, в 2001 году – 4.9% (либерализация голосования по почте), в 2005 году – 12.7%, в 2010 году – 15.3%); в 2019 года в голосовании по почте приняло участие 17.2% избирателей, по электоральной доверенности – 0.6% (досрочных парламентских выборов зарубежные британские избиратели, зарегистрированные на территории Великобритании, включая военнослужащих, вправе были принять участие в голосовании по почте (такие избиратели должны были подать соответствующее заявление в муниципалитет по месту своей последней регистрации). При проведении 7 мая 2015 года парламентских выборов в голосовании по почте приняло участие 85,8% зарегистрированных зарубежных британских избирателей.

При этом зарубежный британский избиратель может зарегистрироваться в качестве избирателя, подав соответствующее заявление и в электронном виде (за исключением Северной Ирландии). В заявлении о предоставлении возможности принять участие в голосовании зарубежный британский избиратель должен указать свое последнее место регистрации на территории Великобритании (почтовый адрес), при этом он должен указать место своего нахождения на территории соответствующего иностранного государства (почтовый адрес).

Избиратели, которые подали заявление о предоставлении возможности принять участие в голосовании по почте, исключаются из списка избирателей, и в день общего голосования избирателей на указанных выборах (даже в случае если они не принимали участия в голосовании по почте) в соответствии с законодательством они не могут принять участие в голосовании в помещении избирательного участка по месту своей регистрации в качестве избирателя.

Зарубежный британский избиратель может принять участие в голосовании на парламентских выборах посредством выдачи *электоральной доверенности* другому избирателю. Он может выдать электоральную доверенность другому избирателю, находящемуся на территории Великобритании, с тем, чтобы он заполнил за него избирательный бюллетень на том избирательном участке соответствующего избирательного округа, на котором зарубежный британский избиратель имел последнее место своей регистрации на территории Великобритании.

В ходе референдума в **Шотландии** голосование участников референдума по почте началось 27 августа 2014 года, т.е. за 21 день до дня общего голосования на референдуме. По состоянию на 15 августа 2014 года 680235, а по другим данным – 789000 человек из общего числа зарегистрированных избирателей выбрали вариант голосования по почте (18,41% (789000) от зарегистрированных участников референдума – 4285323 человек или 15,87% (680235) – по сравнению с мартом 2014 года число «почтовых» участников референдума увеличилось на 20%), и по сообщению Руководителя бюро по подсчету голосов участников референдума Мэри Питкей, 80 % из этого числа (т.е. 631200 участников голосования на референдуме по почте) прислали свои заполненные бюллетени.

При этом, как отметила Пресс-атташе дипломатического представительства Великобритании в Петербурге Татьяна Раудсон, «отдельного участка для голосования шотландцев не создавалось ни в Генеральном консульстве Великобритании в Санкт-Петербурге, ни в Посольстве Великобритании в Москве, поскольку для тех шотландцев, кто в день референдума не будет находиться на родине, была организована возможность отправить свои голоса по почте».

Таким образом, наблюдается высокая доля участников референдума, принявших участие в голосовании по почте, что, как свидетельствует мировая электоральная практика, сохраняет высокую степень вероятности

оказания воздействия, в том числе давления, на участника референдума при заполнении им бюллетеня референдума.

При досрочном голосовании по почте сторонники независимости получили лишь 20 процентов голосов. Досрочное голосование принесло «чистыми» в копилку противников независимости около 380 тысяч голосов. Это как раз и есть общая разница голосов по результатам референдума между противниками и сторонниками независимости (соответственно – 2 001 926 и 1 617 989 голосов, разница составляет – 383,9 тыс. голосов). Но без досрочного голосования голоса шотландцев, исходя из представленных расчетов, распре делились практически поровну, как говорится, 50 на 50. Этот результат свидетельствует, что главная задача Лондона, решившегося на этот референдум с целью на всегда закрыть «Шотландский вопрос», осталась нерешенной.³

В Российской Федерации законодательство предусматривает, что гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а также правом на участие в референдуме Российской Федерации. Дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации установленных федеральным законом избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

При проведении выборов Президента Российской Федерации и выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирательные участки для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации, образуются руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской

³ Борисов И.Б., Игнатов А.В. Референдум о независимости Шотландии // Журнал о выборах. 2014. № 5. С. 58.

Федерации на территориях государств пребывания избирателей не позднее чем за 50 дней до дня голосования, а в исключительных случаях - не позднее чем за пять дней до дня (первого дня) голосования; при этом положение, касающееся числа избирателей на избирательном участке, может не применяться. Руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации сообщают в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации об образовании избирательных участков.

Основанием для включения в список избирателей гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего за пределами территории Российской Федерации или находящегося в длительной заграничной командировке, является его личное письменное заявление, поданное не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, в соответствующую участковую избирательную комиссию, либо устное обращение в день голосования.

Избиратель, который в день голосования будет находиться за пределами территории Российской Федерации, вправе также воспользоваться механизмом «мобильный избиратель» и подать заявление о включении избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума по месту нахождения, указав в заявлении соответствующий избирательный участок, образованный за пределами территории страны.

Избиратель в случае, если он зарегистрирован по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, в котором проводится дистанционное электронное голосование, вправе подать заявление об участии в таком голосовании, и проголосовать с использованием дистанционного электронного голосования с использованием специального программного обеспечения, размещенного на специальном портале, доступ к которому через информационно-телекоммуникационные сети предоставляется на техническом устройстве избирателя. В таком случае физическое место нахождения избирателя не имеет значения.

При этом в связи с отсутствием у избирателя, проживающего за пределами территории Российской Федерации, связи с избирательным округом, к которому ранее приписывались зарубежные избирательные участки (осуществлялась такая приписка с учетом необходимости соблюдения принципа равного избирательного права), поправками в избирательное законодательство в 2025 году было установлено, что при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы избиратели, проживающие за рубежом, участвуют в голосовании по федеральному избирательному округу, т.е. получают бюллетени для голосования за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, и не приписываются к одномандатным избирательным округам, не получают бюллетени для голосования по ним. Данное положение равным образом затрагивает все зарубежные избирательные участки, устанавливая равный объем избирательных прав для всех избирателей, относящихся к категории избирателей, голосующих на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

В Республике Таджикистан – государстве, значительное число граждан которого находится за его пределами, в первую очередь, в целях трудоустройства, статья 9 Конституционного закона Республики Таджикистан «О выборах Президента Республики Таджикистан» предусматривает, что при посольствах и консульствах Республики Таджикистан в иностранных государствах (далее – представительства Республики Таджикистан в иностранных государствах) избирательные участки образуются Центральной комиссией по выборам и референдумам Республики Таджикистан по предложению Министерства иностранных дел Республики Таджикистан без учёта требований частей первой и второй данной статьи и обязанности председателя участковой избирательной комиссии выполняет руководитель представительства Республики Таджикистан в иностранном государстве. Вопрос приписки избирательного участка, расположенного за пределами Республики Таджикистан, к

избирательному округу решает Центральная комиссия по выборам и референдумам.

Статья 20 указанного Конституционного закона устанавливает, что списки избирателей по избирательным участкам, образованным при представительствах Республики Таджикистан в иностранных государствах, составляются на основе данных, представляемых руководителями названных учреждений. Статьей 22 предусмотрено, что списки избирателей по избирательным участкам, образованным по месту жительства граждан, предоставляются для всеобщего ознакомления за 15 дней, а на других избирательных участках, организованных при представительствах Республики Таджикистан в зарубежных государствах, санаториях, домах отдыха, больницах и других постоянных лечебницах, в отдаленных и труднодоступных местностях, за два дня до голосования.

Аналогичные положения предусмотрены и Конституционным законом Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (статьи 22 и 23).

На выборах депутатов Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2 марта 2025 года в представительствах Таджикистана в 28 странах было создано 36 избирательных участков. В России, где находится большинство граждан Таджикистана, находящихся за пределами территории Республики, было открыто 5 избирательных участков: при посольстве Таджикистана в Москве, генеральных консульствах республики в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге и Уфе.

На выборах Президента Таджикистана в 2020 году решением Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан за пределами страны было образовано 39 избирательных участков. Эти участки были организованы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Таджикистана в 29 зарубежных странах (в том числе: Абу-Даби, Анкара, Ашхабад, Баку, Берлин, Бишкек, Брюссель, Вашингтон, Вена, Доха, Дубай, Екатеринбург,

Женева, Исламабад, Кабул, Каир, Киев, Куала-Лумпур, Лондон, Мазари-Шариф, Минск, Москва, Новосибирск, Нур-Султан, Нью-Дели, Нью-Йорк, Париж, Пекин, Санкт-Петербург, Сеул, Стамбул, Ташкент, Тегеран, Токио, Уфа, Файзабад и Эр-Рияд). В России избирательные участки функционировали в пяти представительствах Таджикистана: в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге и Уфе.

До внесения изменений в законодательство Республики Таджикистан, предусматривающих открытие избирательных участков исключительно в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики, практиковалось открытие большего числа избирательных участков. Так, на выборах Президента Таджикистана 6 ноября 2013 года в России были образованы 24 избирательных участка, в Афганистане - 4, в Турции, США, Иране, Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах, Китае и Казахстане были открыты по два избирательных участка, по одному - в Узбекистане, Японии, Кыргызстане, Пакистане, Индии, Египте, Азербайджане, Туркменистане и ряде европейских государств – государствах, где находилось значительное число граждан Таджикистана.

Избирательный кодекс **Республики Молдова**, определяя принципы участия в выборах, устанавливает, что граждане Республики Молдова принимают участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании (часть 1 статьи 2); а граждане Республики Молдова, проживающие за ее пределами, пользуются всей полнотой избирательных прав в соответствии с настоящим кодексом; Правительство Республики Молдова, Центральная избирательная комиссия, дипломатические представительства и консульства обязаны создать условия для свободной реализации гражданами своих избирательных прав (часть 3 статьи 2). При этом, раскрывая понятие всеобщего избирательного права, Избирательный кодекс устанавливает, что граждане Республики Молдова вправе избирать и быть избранными независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов,

политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения (статья 3); а равного избирательного права – что при любом голосовании каждый избиратель имеет только один голос. Каждый голос имеет одинаковую юридическую силу (статья 4).

В качестве особенности голосования в случае большого количества избирателей, зарегистрированных на избирательных участках, открытых за рубежом, Избирательный кодекс предусматривает отступление от общего положения о проведении выборов в течение одного дня и проведение выборов в течение двух дней (в субботу и воскресенье), при этом решение принимается Центральной избирательной комиссией не позднее чем за 25 дней до дня выборов (часть 2 статьи 8); ЦИК также уполномочен определить подробные избирательные процедуры, связанные с обеспечением безопасности во время голосования, с хранением и обеспечением целостности в течение двух дней использованных и неиспользованных бюллетеней для голосования, с правилами обеспечения конфиденциальности содержащейся в списках избирателей информации об участии избирателей в голосовании и прочим.

Статьей 39 Избирательного кодекса определены особенности образования и функционирования зарубежных избирательных участков.

В случае парламентских, президентских выборов и республиканского референдума при дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Молдова может образовываться один или несколько избирательных участков для избирателей, находящихся в день голосования за рубежом (часть 1). Помимо избирательных участков, предусмотренных частью 1, с согласия компетентных властей соответствующих стран могут образовываться избирательные участки для одного или нескольких населенных пунктов, в которых, по данным Министерства иностранных дел и европейской интеграции, временно находятся или постоянно проживают не менее 500 граждан Республики Молдова (часть 3).

Образование избирательных участков, предусмотренных частями 1 и 3, определяется Центральной избирательной комиссией на основании предварительного уведомления Министерства иностранных дел и европейской интеграции о выполнении условия получения согласия компетентных органов соответствующей страны, а также возможности материально-технического обеспечения процесса голосования (часть 4).

Главным основанием для образования избирательных участков является динамика явки избирателей на зарубежных избирательных участках на последних трех выборах с учетом данных предварительной регистрации граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, и информации, представленной Министерством иностранных дел и европейской интеграции, о количестве и месте нахождения граждан Республики Молдова за рубежом (собранной на основе консульского учета или других существенных данных). Положение об образовании зарубежных избирательных участков и положение о предварительной регистрации утверждаются Центральной избирательной комиссией (часть 5).

Зарубежные участковые избирательные бюро образуются из нечетного числа членов, которое включает не менее пяти и не более пятнадцати человек, назначаемых в следующем порядке: двух членов – председателя и секретаря предлагает Министерство иностранных дел и европейской интеграции, по одному члену предлагают политические партии, представленные в Парламенте (часть 6). В случае если политические партии не представят свои кандидатуры в состав избирательного бюро не позднее чем за пять дней до истечения срока его образования, а также в случае, если и после представления кандидатур всеми субъектами, обладающими этим правом, кандидатур все равно недостаточно или если в составе участкового избирательного бюро окажется четное число членов, кандидатуры выдвигаются окружным избирательным советом по предложению Министерства иностранных дел и европейской интеграции, а если и министерство не представит кандидатуры, остальные места

укомплектовываются Центральной избирательной комиссией из числа лиц, включенных в Регистр служащих избирательной сферы (часть 7).

С момента назначения даты выборов на информационных ресурсах Центральной избирательной комиссии регулярно публикуется связанная с голосованием за рубежом информация, а до образования зарубежных избирательных участков - в том числе информация о количестве и местах предполагаемого расположения зарубежных избирательных участков (часть 8).

Особенности организации и функционирования зарубежных участковых избирательных бюро регулируются Центральной избирательной комиссией по согласованию с Министерством иностранных дел и европейской интеграции (часть 9).

Граждане, обладающие избирательным правом, находящиеся за рубежом и явившиеся в день выборов на соответствующий избирательный участок, включаются в дополнительный список избирателей в случае проведения парламентских, президентских выборов и республиканского референдума (пункт е части 3 статьи 78), при этом они под свою ответственность подтверждают своей подписью, что не будут голосовать многократно и что они предупреждены об уголовной ответственности в случае нарушения взятого обязательства (часть 2 статьи 78).

Положением об образовании избирательных участков за рубежом, утвержденным постановлением ЦИК Республики Молдова от 20.06.2024 г. № 2542/2024, предусмотрено, что обладающие избирательным правом граждане Республики Молдова, находящиеся за рубежом, могут голосовать на любом избирательном участке, образованном за рубежом, независимо от их статуса нахождения на территории страны пребывания. При этом под страной пребывания понимается государство, на территории которого образован один или несколько избирательных участков для граждан Республики Молдова, обладающих активным избирательным правом.

Положением предусмотрено, что Центральная избирательная комиссия не позднее чем за 35 дней до дня выборов может организовать: 1) один или несколько избирательных участков при дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Молдова; 2) с согласия компетентных органов стран пребывания один или несколько избирательных участков для населенных пунктов, в которых, по данным Министерства иностранных дел, временно находятся или постоянно проживают не менее 500 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. При этом главным основанием для образования зарубежных избирательных участков является динамика явки избирателей на зарубежных избирательных участках на последних трех выборах, независимо от их типа, с учетом данных о предварительной регистрации граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, и информации, представленной Министерством иностранных дел, о количестве и месте нахождения граждан Республики Молдова за рубежом (собранной на основе консульского учета или других существенных данных). На основании имеющихся данных сведения структурируются и приводятся на уровне страны/населенного пункта.

Согласно Положению, члены участкового избирательного бюро, образованного за пределами Республики Молдова, не вправе проверять законность нахождения избирателя на территории страны пребывания. Избиратели, находящиеся за рубежом, прибывшие на избирательный участок, включаются членами участкового избирательного бюро в дополнительный список избирателей.

Избиратель, который голосует на избирательном участке, образованном за рубежом, подтверждает под собственную ответственность, что не будет голосовать многократно и что предупрежден об уголовной ответственности в случае нарушения взятого обязательства, о чем расписывается в соответствующей графе бланка дополнительного списка избирателей.

Голосование на избирательных участках, образованных за рубежом, осуществляется на основании одного из следующих удостоверяющих

личность документов: 1) идентификационной карты, удостоверения личности гражданина Республики Молдова; 2) временной идентификационной карты, временного удостоверения личности; 3) паспорта гражданина Республики Молдова, в том числе с истекшим сроком действия, если не возникли иные ситуации, при которых в соответствии с правовыми положениями он стал недействительным. При этом возможность голосования по паспорту с истекшим сроком действия предусмотрена изменениями, внесенными постановлением ЦИК № 3683/2025, что расширило возможности голосования и сделало его доступным, в том числе гражданам, не выполняющим требования законодательства Республики Молдова о замене паспорта в связи с истечением срока его действия, т.е. если не утратившими, то не поддерживающими связь с государством в порядке, установленном его правовыми актами.

Голосование на зарубежных участках проводится в течение того же периода времени, что и на территории страны, но участковое избирательное бюро зарубежного участка наделено полномочиями принять решение о продлении времени голосования не более чем на два часа, чтобы дать возможность реализовать свои права избирателям, ожидающим в очереди на соответствующем избирательном участке, уведомив об этом отдельный окружной избирательный совет и Центральную избирательную комиссию.

Положение о предварительной регистрации, утвержденное постановлением ЦИК Республики Молдова от 10.05.2024 г. № 2513, предусмотрено, что предварительная регистрация не является обязательной и осуществляется только в случае проведения президентских, парламентских выборов и республиканских референдумов. Предварительная регистрация представляет собой процедуру, при которой обладающие избирательным правом граждане Республики Молдова, которые в день выборов будут находиться за рубежом, регистрируются заранее и добровольно посредством официальной веб-страницы, администрируемой Центральной избирательной

комиссией, или путем подачи индивидуального или коллективного письменного заявления по образцу, приведенному в приложении.

Целью предварительной регистрации является определение приблизительного количества избирателей, выразивших намерение проголосовать в день выборов за пределами страны, для организации избирательных участков в соответствии с Положением об образовании избирательных участков за рубежом, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии. Данные предварительной регистрации являются одним из дополнительных оснований, используемых Центральной избирательной комиссией для образования избирательных участков за рубежом.

Обладающий избирательным правом граждан Республики Молдова, который в день выборов будет находиться за пределами страны, может реализовать свое право голоса, явившись на любой избирательный участок, образованный для этих выборов за рубежом; при этом он вносится в дополнительный список избирателей.

Положение об особенностях организации голосования по почте, утвержденном постановлением ЦИК РМ от 05.08.2024 г. № 2680 (с изменениями, внесенными постановлением № 3640/2025) предусмотрено, что оно, а, следовательно, и само голосование по почте, применяется в отношении граждан Республики Молдова, находящихся на территории Соединенных Штатов Америки, Канады, Королевства Норвегия, Королевства Швеция, Финляндской Республики, Республике Исландия, Японии, Республики Корея, Австралийского Союза, Новой Зеландии, в случае проведения парламентских выборов, выборов на должность Президента Республики Молдова и республиканского референдума. Список стран расширен перед выборами 2025 г.: в него включены Япония, Республика Корея, Австралийский Союз, Новая Зеландия, находящиеся на территориях которых граждане Республики Молдова в 2024 г. не имели возможности голосовать по почте.

Обладающие избирательным правом граждане Республики Молдова, которые в период голосования будут находиться за рубежом и намереваются проголосовать по почте, проходят предварительную регистрацию посредством официальной веб-страницы Центральной избирательной комиссии. Регистрация для голосования по почте является обязательной процедурой, при которой обладающие избирательным правом граждане Республики Молдова уведомляют Центральную избирательную комиссию о своем намерении проголосовать по почте.

Не позднее чем за 30 дней до дня голосования Центральная избирательная комиссия или окружной избирательный совет для зарубежных избирательных участков после образования проводят проверку заявления о регистрации для голосования по почте, в том числе дистанционную идентификацию избирателя с использованием цифровых средств. После принятия заявления о регистрации для голосования по почте данные избирателя вносятся в список избирателей для голосования по почте, и избиратель уведомляется о его включении в список по указанному им адресу электронной почты.

Определяя в целом соответствующие международным избирательным стандартам правовое регулирование голосования избирателей за рубежом, Республика Молдова, тем не менее, реализуя указанные положения на практике, ставит под сомнение соблюдение принципов всеобщего и равного избирательного права, справедливых выборов и положения, запрещающего дискриминацию граждан и избирателей.

Так, по официальным данным, за рубежом находятся 972 958 молдаван, что составляет более трети населения страны, в том числе в Российской Федерации – 294 тысячи, Румынии – 285,3 тысячи, Италии – 194,4 тысячи, Украине – 152,2 тысячи и США – 45,7 тысячи; при этом по неофициальным данным в России находится от 500 до 700 тыс. молдаван⁴.

⁴ <https://www.md.kp.media/online/news/5790695/>

При этом на выборах 2024 г. из 231 избирательного участка, образованного за пределами территории Республики Молдова, только 2 участка были на территории Российской Федерации.

На парламентских выборах 2025 г. решением ЦИК Молдовы от 24.08.2025 г. № 3851 было установлено количество избирательных участков, организованных за рубежом, и избирательных участков для голосования по почте. Согласно указанному решению, за пределами территории Молдовы образуются 301 избирательный участок в 41 государстве, включая 4 – для голосования по почте (по 1 участку в США, Канаде, Швеции, Японии), и 297 участков для личного голосования избирателей на избирательных участках за рубежом.

Указанные 297 избирательных участков распределены по государствам следующим образом: Италия – 75, Германия – 36, Франция – 26, Великобритания – 24, Румыния – 23, США – 22, Испания – 15, Ирландия – 12, Канада – 7, Португалия – 6, Бельгия – 5, Греция – 4, Австрия – 3, Нидерланды – 3, Украина, Турция, Норвегия, Израиль, Швейцария, ОАЭ, Дания, Чехия, Россия – по 2, Венгрия, Швеция, Катар, Польша, Люксембург, Литва, Латвия, Казахстан, Япония, Исландия, Индия, Финляндия, Эстония, Кипр, Китай, Болгария, Беларусь и Азербайджан – по 1.

В России планируется открыть 2 избирательных участка в г. Москве, предварительную регистрацию на которые прошли 13 040 избирателей из 169 населенных пунктов.

Исходя из указанной выше статистики, на 1 избирательный участок приходится: в России 147 тыс. граждан, в Украине – 76,1 тыс. граждан, в Румынии – 12,4 тыс. граждан, в Италии – 2,6 тыс. граждан, в США – 2,1 тыс. граждан. Расчет произведен путем деления числа граждан, указанного в информационном материале, на количество избирательных участков, образованных в государстве, поскольку статистика по числу избирателей, находящихся в указанных государствах, отсутствует, но пропорция соответствует указанной: число избирателей на 1 избирательный участок в

России в 12 раз больше чем в Румынии, в 56,5 раз больше чем в Италии и в 70 раз больше чем в США. Аналогичным образом расположение 2 участков в Москве делает крайне затруднительным прибытие на них избирателей, находящихся в отдаленных частях страны.

При таких обстоятельствах молдавским государством не созданы и не обеспечены равные условия реализации избирательного права избирателям, находящимся в разных государствах, а также фактически не обеспечено всеобщее избирательное право, поскольку очевидно, что все избиратели, находящиеся на территории России и выразившие желание участвовать в выборах, не смогут проголосовать как по причине отдаления участков от места их нахождения, так и в связи с невозможностью обеспечить голосования 147 тыс. избирателей на избирательном участке, в связи с чем грубо нарушены два основополагающих принципа проведения выборов – принципы равного и всеобщего избирательного права..

Вводя возможность голосования по почте как дополнительную гарантию реализации избирательных прав граждан Республики Молдова, проживающих или находящихся за пределами ее территории, Республика Молдова должна была следовать своим международным обязательствам, включая принципы всеобщего и равного избирательного права. Вместе с тем возможность голосования по почте предусмотрена для весьма незначительной части граждан, пребывающих за рубежом, и ограничена 10 (в 2024 г. – 6) государствами, перечень которых определен органами власти. Закрытый характер данного перечня ставит граждан, находящихся за рубежом, в неравные правовые условия, предоставляя дополнительную возможность реализации активного избирательного права одним гражданам, одновременно лишая такой возможности граждан из той же категории, пребывающих в других государствах, в зависимости от государства пребывания. Такой подход не соответствует принципу равного избирательного права, создавая необоснованные различия в объеме прав граждан одной категории, произвольно установленные действующей властью

в лице правящей партии, являющейся одним из участников выборов и претендующей на получение большинства мест в парламенте, т.е. напрямую заинтересованной в результатах выборов.

Указанные отклонения от принципов всеобщего и равного избирательного права, при анализе политической ситуации в стране и социологических исследований избирателей, находящихся в разных государствах, свидетельствует о целенаправленном использовании правящей партией своих возможностей в парламенте с целью создания дополнительных трудностей для реализации активного избирательного права гражданами, поддерживающими оппозиционные политические силы, т.е. с целью создания преимуществ правящей партии в политической борьбе.

Рейтинг обеспечения гарантий реализации избирательных прав граждан за рубежом

На основе анализа законодательства и практики организации и проведения голосования граждан за рубежом, применительно к исследованным в настоящем докладе государствам, проведена экспертная оценка соответствия такого законодательства и практики международным обязательствам государств в сфере демократических выборов, международным избирательным стандартам и лучшей практики организации голосования избирателей за рубежом.

По результатам экспертного анализа составлен рейтинг гарантий избирательных прав граждан за рубежом, в рамках которого произведена экспертная оценка механизмов голосования граждан за рубежом по следующим параметрам:

- категории граждан, имеющих возможность голосования за рубежом (все граждане, находящиеся за рубежом, – 3, граждане, постоянно проживающие за рубежом не более определенного числа лет – 2, отдельные

категории граждан (военнослужащие, дипломатические работники и т.п.) – 1, не предоставляется – 0);

- способы голосования за рубежом (голосование в дипломатических представительствах, консульских учреждениях, на иных избирательных участках; дистанционное электронное голосование (через интернет); голосование по почте (по факсу и т.п.); голосование по доверенности; количество используемых способов определяет количество баллов, максимально – 4);

- обеспечение равных условий для голосования вне зависимости от государства проживания избирателя (обеспечиваются равные условия – 3, равные условия с незначительными затруднениями – 2, равные условия не обеспечиваются – 1, равные условия не обеспечиваются, что обусловлено политическими взглядами и оказывает существенное влияние на результаты выборов – 0);

- обеспечение сохранности голоса и гарантированности его учета, включая гарантии наблюдения (полностью обеспечено – 3, незначительное количество неучтенных голосов, частичное наблюдение – 2, существенное количество неучтенных голосов, наблюдение затруднительно – 1, не обеспечено – 0);

- общественная и экспертная поддержка процедуры голосования за рубежом (широкая поддержка, дискуссия отсутствует – 3, есть сомнения в некоторых формах голосования – 2, сомнения в надежности процедуры – 1, существенные сомнения в соответствии процедуры конституции принципам и международным стандартам, в ее использовании в политических целях – 0).

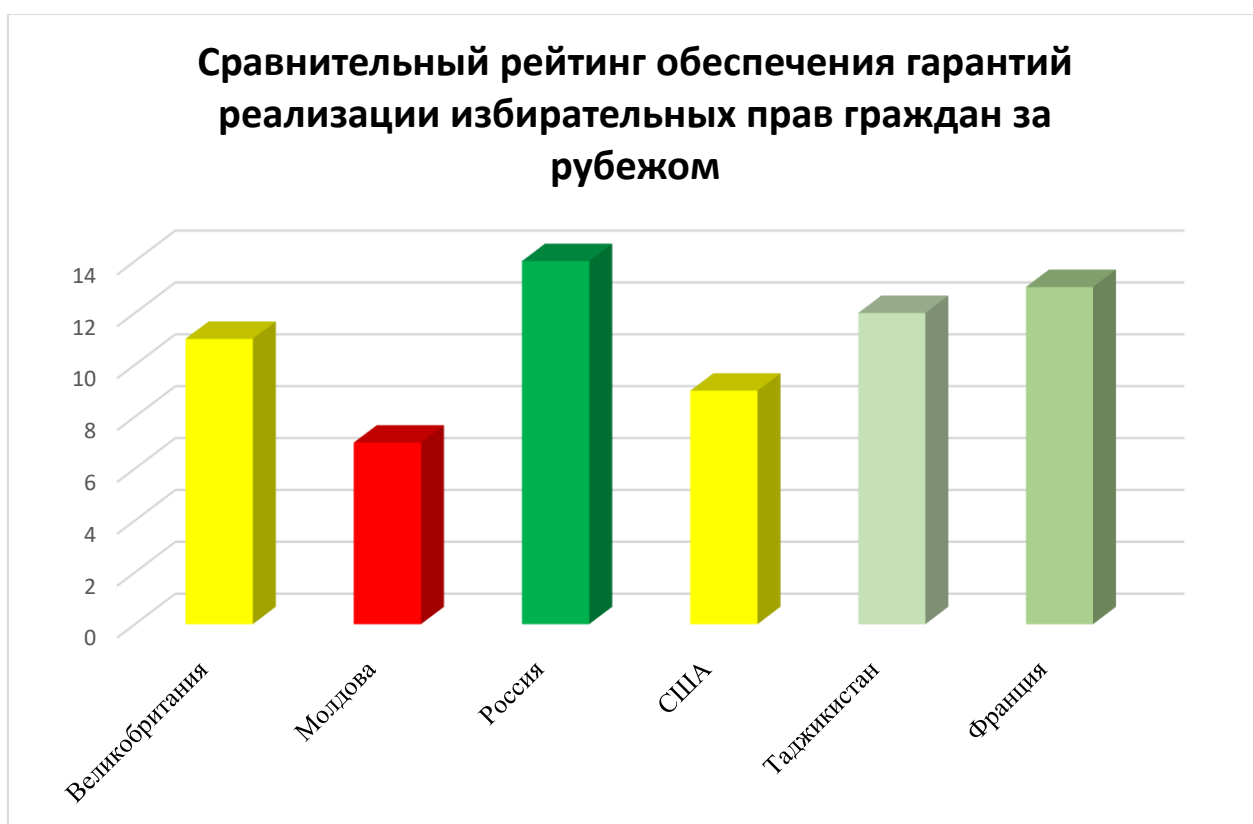
Результаты экспертной оценки представлены в следующей таблице:

Параметр	Великобритания	Молдова	Россия	США	Таджикистан	Франция
категории граждан, имеющих возможность голосования за рубежом	2	3	3	3	3	3
способы голосования за рубежом	2	2	2	2	1	2
обеспечение равных условий для голосования вне зависимости от государства проживания избирателя	3	0	3	2	2	3
обеспечение сохранности голоса и гарантированности его учета, включая гарантии наблюдения	2	2	3	1	3	3
наличие широкой общественной и экспертной дискуссии по соответствию процедуры голосования за рубежом конституционным принципам и международным избирательным стандартам	2	0	3	1	3	2
ИТОГО	11	7	14	9	12	13

Таблица. Рейтинг обеспечения гарантий реализации избирательных прав граждан за рубежом (оценка по параметрам)

Российская Федерация по результатам рейтингового анализа занимает ведущие позиции по вопросам обеспечения гарантий избирательных прав граждан, голосующих за пределами государства, что во многом предопределяется требованиями к избирательной системе государства, заложенными в Основном законе страны и политической волей руководства государства.

Как видно из анализа, государства, заинтересованные в учете мнения абсолютно всех избирателей, делают все, исходя из возможностей государства, для организации голосования своих избирателей за пределами страны (Российская Федерация, Республика Таджикистан). И наоборот, власти государств, нацеленные на сохранение и обеспечение своей власти в обход подлинной воли народа, занимаются «политическим жонглированием» голосами избирателей при поддержке влиятельных западных заинтересованных, закрывающих глаза на вопиющие нарушения избирательных прав и свобод граждан (Республика Молдова).



Заключение и выводы

Голосование граждан – избирателей, проживающих или пребывающих за пределами территории государства, проводящего выборы, с увеличением мобильности населения, становится более актуальной проблемой в сфере организации демократических выборов, особенно для государств,

отличающихся значительным числом граждан, находящихся за границей, в том числе в целях трудоустройства.

Существующие международные обязательства государств в сфере демократических выборов и международные избирательные стандарты не содержат императивных положений об обеспечении активного избирательного права граждан, проживающих или находящихся за границей, равно как и не затрагивают порядок его реализации. Решение данной проблемы в современном избирательном праве и процессе осуществляется государствами самостоятельно, исходя из своих конституционных и законодательных положений с учетом политико-правовых, исторических, социально-культурных и иных особенностей.

Венецианская комиссия отмечает и приветствует тенденцию расширения возможностей голосования граждан за рубежом, оговариваясь, что она не вытекает из международных обязательств и не считает, что принципы европейского наследия требуют введения такого права, оставляя его введение на усмотрение соответствующих государств. Венецианская комиссия отмечает, что для осуществления голосования за рубежом не существует точных международных стандартов, однако выборы за рубежом должны в целом соответствовать таким же стандартам демократических выборов, как и процедуры голосования в стране.

Система международных обязательств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, принятых во всех международных организациях, к сфере деятельности которых относятся соответствующие вопросы, включая ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз, СНГ и другие, включает основополагающие принципы всеобщего избирательного права и равного избирательного права, свободного волеизъявления. В ряде организаций также выделяется принцип справедливых выборов. Венецианская комиссия утверждает, что в основе избирательного наследия Европы лежат, в том числе, такие принципы как всеобщее, равное, свободное избирательное право.

Принцип всеобщего избирательного права предполагает предоставление активного избирательного права всем гражданам государства, достигшим определенного возраста, за исключением установленных конституцией и законом категорий (например, признанных недееспособными, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда и др.), в том числе избирателям, проживающим или находящимся за рубежом. Принцип равного избирательного права предполагает предоставление всем избирателям одного или равного числа голосов, а также равных условий участия в выборах; он предполагает, в частности, предоставление равных условий для участия в выборах избирателям, входящим в одну категорию. Данные принципы предполагают недопустимость дискриминации по любым признакам. Данные принципы, упоминаемые во всех международных актах, вместе, безусловно, должны толковаться и применяться в их взаимосвязи.

Исходя из существующих международных обязательств государств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, государство вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование организации голосования избирателей за рубежом, включая предоставление такого права, определение порядка его реализации и соответствующих гарантий избирательных прав. При этом лучшей практикой является расширение категорий граждан, имеющих возможность реализации избирательных прав, что в большей степени обеспечивает реализацию принципа всеобщего избирательного права. Прямой призыв государствам предоставить возможность реализации активного избирательного права указанной категории граждан содержится в актах Парламентской Ассамблеи Совета Европы, носящих рекомендательный характер, а определение их как лучшей практики, т.е. рекомендованной при наличии возможности к применению, - также в докладе Венецианской комиссии.

Вместе с тем, анализ международных стандартов всеобщего и равного избирательного права в их взаимосвязи предполагает, по крайней мере,

обязанность государства, предоставляя активное избирательное право и гарантии его реализации определенной категории граждан (в частности – гражданам, проживающим или находящимся в день голосования за пределами территории государства), обеспечить равную возможность реализации такого права всем гражданам, относящимся к данной категории (либо невозможность его реализации также для всех граждан данной категории), исключая дискриминацию граждан в зависимости, например, от государства, в котором они проживают или находятся, и от других обстоятельств. Правовое регулирование порядка реализации данного права также не должно носить дискриминирующий характер по отношению к части граждан, в том числе, по признаку их проживания или нахождения на территории определенного государства.

Показательным, с этой точки зрения, является анализ практики организации голосования за рубежом, проведенный Венецианской комиссией, где были выделены государства, предоставляющие и не предоставляющие возможность голосования граждан за рубежом, а применительно к первой категории были проанализированы категории граждан, которым предоставляется такая возможность (в зависимости от продолжительности пребывания, проживающих или временно находящихся и т.д.), вид выборов, на которых предоставляется соответствующая возможность, условия предоставления такой возможности (регистрация в дипломатическом представительстве или консульском учреждении, подача заявления, устное обращение в день голосования), методы голосования (личное на избирательном участке, по доверенности, по почте, по Интернету и т.д.). Важно отметить, что проведенный анализ не предполагает даже возможности предоставления или не предоставления возможности голосования гражданам в зависимости от иностранного государства, на территории которого они находятся, вероятно не рассматривая такую возможность, с точки зрения международных обязательств, как форму недопустимой дискриминации.

Проведенный РОИИП выборочный сравнительный анализ установленных гарантий реализации избирательных прав при голосовании за рубежом свидетельствует об отсутствии корреляции с уровнем «демократичности» страны, определяемым по западным лекалам, а является показателем устремления государств и их лидеров к учету воли всех без исключения избирателей и уровнем обеспечения электорального суверенитета государств.

Российская Федерация по результатам рейтингового анализа занимает ведущие позиции по вопросам обеспечения гарантий избирательных прав граждан, голосующих за пределами государства, что во многом предопределяется требованиями к избирательной системе государства, заложенными в Основном законе страны и политической волей руководства государства.

Как видно из анализа, государства, заинтересованные в учете мнения абсолютно всех избирателей, делают все, исходя из возможностей государства, для организации голосования своих избирателей за пределами страны (Российская Федерация, Республика Таджикистан). И наоборот, власти государств, нацеленные на сохранение и обеспечение своей власти в обход подлинной воли народа, занимаются «политическим жонглированием» голосами избирателей при поддержке влиятельных западных заинтересованных лиц, закрывающих глаза на вопиющие нарушения избирательных прав и свобод граждан (Республика Молдова).

Как видно из анализа последних знаковых выборов, голосование за пределами государства с подачи Запада используется как политический инструмент не только для получения нужного результата, но и как элемент вмешательства со стороны Запада в свободные выборы государств постсоветского пространства. Это обусловлено рядом объективных и субъективных факторов:

1. Уязвимости голосования за рубежом для внешнего воздействия

2. Создание устойчивых национальных избирательных систем, способных противодействовать вмешательству извне на территории страны, организующей выборы
3. Нахождение на территории Западной Европы большого количества выходцев из стран Восточного блока, что позволяет, воздействуя на голосование избирателей на территории ЕС, вмешиваться во внутриполитические дела государства постсоветского пространства
4. Совершение правовых деликтов вне пределов юрисдикции страны, организующей выборы.
5. Формирование «коллективным западом» под лозунгами «демократизации» блоков и коалиций далеко недемократическими методами и с грубым нарушением прав и свобод граждан
6. Откат Евросоюза, в сферу влияния которого так рьяно пытаются затащить государства постсоветского пространства, включая Молдавию и Украину, от подлинных демократических ценностей, защиты и поддержания политических прав и свобод гражданина.

В целях дальнейшего демократического развития и поддержания верховенства права указанные проблемы при организации голосования за рубежом требуют не только дальнейшего научного анализа и учета при регламентации национальных выборов по вопросу обеспечения электорального суверенитета, но и обсуждения (вплоть до принятия соответствующих актов) на международных региональных и глобальных форумах.