

УДК 324

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ, В НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА

Морозова О.С.

*Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, Рязань, e-mail: mos2309@mail.ru*

В статье обозначается, что 21 век – век международной интеграции государств во всех сферах жизнедеятельности (экономика, финансы, культура, спорт, образование и т.д.). Все это однозначно ведет к переезду людей для получения более качественного образования, для выполнения своих профессиональных обязанностей, для более полного своего самовыражения и т.д., наконец, просто для поиска более благоприятных условий для жизни т.е. к эмиграции. В статье рассмотрен уровень эмиграции в России, анализ количества эмигрировавших в % от всего населения в странах мира. Рассмотрен зарубежный опыт, позволяющий гражданам стран, проживающим за рубежом, участвовать в выборах. Уточнено, где, в каком месте, в какой форме гражданин, проживающий за рубежом, может по законодательству страны участвовать в выборах. Приводятся доводы использования интернет-голосования для более полного привлечения граждан России проживающих за рубежом, к участию в выборах, а значит, и политической жизни страны.

**Ключевые слова:** уровень эмиграции, интернет-голосование, где, в каком месте, в какой форме гражданин, проживающий за рубежом, может по законодательству страны участвовать в выборах

## THE PARTICIPATION OF CITIZENS LIVING ABROAD IN NATIONAL ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND NATIONAL PRACTICE

Morozova O.S.

*Ryazan State University named for S.A. Esenin, Ryazan, e-mail: mos2309@mail.ru*

The article is meant that the 21st century – a century of international integration in all spheres zhinedeyatelnosti: economy, finance, culture, sports, education, etc. All this leads unambiguously to move people to get better education, to carry out their professional duties, for a more complete expression of his, etc. Finally just to search for more favorable conditions for life ie immigrants. The article describes the level of emigration in Russia, emigrated to the analysis of the number % of the total population in the world. Considered international experience, which allows citizens of countries living abroad to participate in elections Clarified who is where, in what place, in what form citizen living abroad under the laws of the country can participate in the elections. Argues the use of internet voting for fuller involvement of Russian citizens living abroad to participate in the elections, and thus the political life of the country.

**Keywords:** level of emigration, internet voting, who where, in what place, in what form citizen living abroad under the laws of the country can participate in the elections

XXI век – век международной интеграции государств во всех сферах жизнедеятельности: экономике, финансах, культуре, спорте, образовании и т.д. Все это стимулирует людей менять место жительства для получения более качественного образования, для выполнения своих профессиональных обязанностей, более полного своего самовыражения, поиска более благоприятных условий для жизни и пр.

Согласно данным, представленным в Статистическом справочнике «Миграция и денежные переводы» Всемирного Банка за 2011 год количество эмигрантов из России в мире составляет 11,055 млн человек или 7,9% от всего населения России. Однако эти цифры не совсем корректны, т.к., по признанию самих составителей данного справочника, в число российских эмигрантов оказались включены и многие граждане, переехавшие еще во времена СССР в другие регионы единой тогда еще страны и внезапно оказавшиеся в «эмиграции» исключительно в результате установления новых государственных границ.

Реальных же эмигрантов, действительно уехавших из РСФСР и новой России в дальнее зарубежье, по разным данным сейчас может быть около 2–2,5 млн, с учетом же не сменивших гражданство – приблизительно 3,5 млн человек [1], а переехавших с 1991 по 2010 годы из России в ближнее зарубежье около 1,5 млн человек [5]. Итого примерно 5 млн эмигрантов, что составляет около 3,5% от всего населения России. Несомненно, часть эмигрантов имеет уже гражданство других стран, но остаются и те, кто сохранил гражданство РФ, и это значимый электорат для нашей страны.

Показатели эмиграции из России на уровне, например, Канады, Швеции или Чехии (занимающих 133–138 места из 200). Но даже если согласиться с теми цифрами, что несколько некорректно подсчитал Всемирный Банк, т.е. 7,9% «эмигрантов» от всего населения, всё равно по количеству эмигрантов Россия будет на вполне приемлемом месте по сравнению с намного более высоким уровнем Польши (79 место), Великобритании (84 место) или Австрии

(86 место). К примеру из Израиля, Украины, Новой Зеландии и Ирландии эмиграция идет вдвое интенсивнее, из Португалии и из Грузии втрое (эмигрировало 25,1% жителей, 19-е место), из Армении почти

вчетверо (28,2% эмигрантов, 16-е место), из Албании вшестеро (45,4% эмигрантов, 8-е место), а из богатейшего Монако в семь раз (оттуда уехало 56,4% граждан, 5-е место) (табл. 1).

**Таблица 1**

Количество эмигрантов в % от всего населения страны по данным Всемирного Банка [4]

Место в мире	Страна	Количество эмигрировавших, в % от всего населения страны
1	Самоа	67,3 %
26	Португалия	20,8 %
36	Ирландия	16,1 %
43	Новая Зеландия	14,5 %
44	Украина	14,4 %
45	Израиль	14,0 %
79	Польша	8,2 %
81	Россия	7,9 %
84	Великобритания	7,5 %
86	Австрия	7,1 %
122	Германия	4,3 %
128	Норвегия	3,8 %
138	Швеция	3,4 %
144	Франция	2,8 %
156	Австралия	2,1 %
183	США	0,8 %

Решение вопроса о голосовании избирателей, находящихся за пределами страны, находится в постоянном развитии. В ряде стран такие нормы только вводятся в действие. Так, в Корее поправка в Закон о выборах, вступившая в силу в феврале 2009 г., дала право корейцам, проживающим за рубежом, участвовать в выборах, а значит, и политической жизни страны. Данная поправка распространяется на корейских студентов, обучающихся за рубежом, сотрудников корейских компаний, работающих за границей, дипломатов, граждан, временно или долгосрочно находящихся в другой стране, а также на соотечественников, постоянно проживающих за границей, но сохранивших гражданство Республики Корея.

Таким образом, все зарубежные корейцы, являющиеся гражданами Республики Корея, получают право участвовать в президентских и парламентских выборах. Граждане, находящиеся за рубежом временно и имеющие адрес постоянного проживания в Корее, могут участвовать даже в местных выборах. По предварительным оценкам, приблизительно 2,87 миллиона из 7 миллионов зарубежных корейцев смогут быть избирателями. 11 апреля 2012 г. зарубежные корейцы впервые воспользовались правом участия в парламентских выборах, а 19 декабря того же года зарубежные избиратели

смогли выбрать и президента. Первый опыт проведения зарубежных выборов в Корее стал важным шагом, позволившим гражданам страны, находящимся за рубежом, участвовать в политической жизни страны. [2]

Впервые граждане Египта, проживающие за рубежом, принимали участие в выборах главы государства; голосование проходило с 11 по 17 мая прошлого года в 166 странах. Всего же, по данным МИД, в выборах президента за пределами страны приняли участие более 580 тысяч человек, имеющих право голоса [5].

В табл. 2 представлены сводные данные, отражающие ситуацию с голосованием граждан за пределами своего государства в различных странах мира.

Как видно из представленной таблицы, почти треть стран мира не допускает голосования на национальных выборах своих граждан, находящихся за рубежом. Однако большинство государств учитывает мнение своих граждан, как постоянно проживающих за рубежом, так и находящихся там в отпуске. Только в 16% стран законодательно предусмотрено голосование студентов, обучающихся за рубежом, несмотря на то, что мобильность этой части населения достаточно высока. И только 23% стран создают условия для голосования дипломатического корпуса.

Следующий вопрос, который поднимается при анализе процедуры голосования граждан за рубежом, связан с определением места голосования (табл. 3).

Таблица 2

Возможность голосования на национальных выборах гражданами страны, проживающими за рубежом [9]

Кто может голосовать за пределами страны	Кол-во стран	Процент стран	Список стран (всего стран – 223)
Вне страны голосование не допускается	62	27,8 %	Чили, Куба, Доминика, Гренада, Греция, Гватемала, Гонконг, Гаити, Ямайка, Камбоджа, Корейская Народно-Демократическая Республика, Мальта, Нигерия, Непал, Оман, Пакистан, Палестина, Занзибар и др.
Граждане, проживающие за пределами страны	111	49,7 %	Аргентина, Австралия, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Бельгия, Болгария, Беларусь, Канада, Швейцария, Германия, Дания, Эстония, Египет, Франция, Италия, Япония, Кения, Ливан, Литва, Люксембург, Латвия, Черногория, Сербия, Россия, Швеция, Словения, Словакия, Турция, Украина, США, Узбекистан и др.
Граждане, находящиеся за пределами страны (в том числе в отпуске)	64	28,6 %	Австрия, Австралия, Бельгия, Беларусь, Канада, Швейцария, Германия, Джибути, Дания, Эстония, Иран, Исландия, Кыргызстан, Казахстан, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Латвия, Молдова, Норвегия, Польша, Сербия, Россия, Украина, Соединенные Штаты Америки и др.
Личный состав вооруженных сил	41	18,3 %	Ангола, Канада, Швейцария, Германия, Дания, Эстония, Израиль, Индия, Косово, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Латвия, Сербия, Россия, Украина, Соединенные Штаты Америки и др.
Студенты	36	16,1 %	Ангола, Беларусь, Канада, Германия, Эстония, Литва, Люксембург, Латвия, Польша, Россия, Украина, Соединенные Штаты Америки и др.
Дипломатический персонал	52	23,3 %	Армения, Беларусь, Канада, Швейцария, Германия, Дания, Эстония, Индия, Япония, Сербия, Россия, Сингапур, Словения, Таиланд, Украина, Соединенные Штаты Америки и др.
Другие	17	7,6 %	Афганистан, Армения, Ангола, Дания, Израиль, Литва, Португалия и др.
Не применяется	4	1,7 %	Албания, Бруней-Даруссалам, Катар, Саудовская Аравия

И с т о ч н и к : (ACE, The Elektoral Knowlegre Network); перевод и систематизация автора.

Табл. 3 показывает, что основными местами для голосования граждан, находящихся за рубежом, являются консульства и посольства, хотя в 14% случаев возможно образование также специальных избирательных участков. Интересен опыт тех стран, которые практикуют голосование по почте или по доверенности для граждан, находящихся в момент выборов за границей. В 48 странах мира доверяют почте, а в 14-ти допускают, что гражданин вправе доверить реализацию своего активного избирательного права другому лицу.

Для Российской Федерации учет практики этих стран может быть достаточно полезен. Так, по официальным сообщениям МИД России, для российских граждан, на-

ходящихся за рубежом для проведения последних выборов в Государственную Думу ФС РФ, было создано 339 избирательных участков в 140 странах мира. В государствах Ближнего и Среднего Востока, среди которых Иран, Египет, Судан, Кувейт и Ливия, выборы состоялись досрочно. Голосование прошло своевременно и в странах СНГ и Балтии, где проживает около 17 миллионов наших соотечественников. Избирательные участки были открыты в Казахстане, Таджикистане и Киргизии. Пункты для голосования были созданы во всех областных центрах Белоруссии, в крупных городах Украины и Молдавии. 11 участков было создано в Грузии, четыре – в Литве, три – в Эстонии, один – в Латвии [8, 9].

Таблица 3

Места для голосования за пределами страны [10]

Места для голосования за пределами страны	Кол-во стран	Процент стран	Список стран (всего стран: 224)
Посольства	87	38,8%	Аргентина, Австрия, Австралия, Беларусь, Канада, Дания, Израиль, Иран, Норвегия, Румыния, Сербия, Россия, Руанда, Швеция, Украина, Узбекистан и др.
Консульства	94	41,9%	Ангола, Аргентина, Австралия, Бельгия, Болгария, Бахрейн, Бурунди, Бенин, Эстония, Египет, Эритрея, Испания, Финляндия, Фиджи, Франция, Израиль, Исландия, Япония, Россия, Швеция, Украина и др.
Специальные избирательные участки	32	14,2%	Дания, Финляндия, Хорватия, Ирак, Иран, Латвия, Норвегия, Новая Зеландия, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Россия, Южный Судан, Чад, Таиланд, Таджикистан, Турция и др.
По доверенности	14	6,2%	Бельгия, Алжир, Франция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Индия и др.
По почте	48	21,4%	Ангола, Австрия, Австралия, Германия, Эстония, Испания, Индия, Италия, Япония, Соединенные Штаты Америки и др.
Другой способ	18	8,0%	Армения, Болгария, Бахрейн, Бутан, Канада, Колумбия, Дания, Эстония, Франция, Израиль, Литва, Латвия, Ливия, Намибия, Никарагуа, Норвегия, Новая Зеландия, Сербия
Не применяется	63	28,1%	Албания, Чили, Куба, Гренада, Гамбия, Иордания, Камбоджа, Непал, Вьетнам, Самоа, Занзибар и др.

Источники: (ACE, The Elektor Knowledge Network); перевод и систематизация автора.

Между тем Комитет избирателей России получал сообщения о проблемах, с которыми сталкивались во время парламентских выборов избиратели, которые находились за границей. В частности, нарекания избирателей вызывает распределение граждан, состоящих на консульском учете, между консульскими отделами России. Кроме того, проблемой для некоторых избирателей стала процедура уточнения списков избирателей на зарубежных избирательных участках, согласно которой избиратель «лично подает в соответствующую участковую избирательную комиссию письменное заявление о включении в список на этом участке», однако не все готовы преодолеть расстояние до консульства, иногда весьма значительное, чтобы сделать это. В такой ситуации поиск альтернативных форм голосования представляется актуальной задачей политического управления. Информационные технологии уже основательно вошли в повседневную жизнь. Онлайн-сервисы становятся все более распространенными и доступными, в том числе в сфере банкинга, перевода денежных средств, что показывает рост доверия населения к электронным формам осуществления расчетов. Более того, государственное управление все большее число своих функций связывает с испол-

зованием информационных технологий. Оказание государственных и муниципальных услуг производится со всё большим использованием ресурсов сети интернет.

Поэтому вполне очевидно, что привлечение информационных технологий к модернизации избирательного процесса является насущным требованием времени.

Особую актуальность этот вопрос приобретает в свете рассмотрения перспектив дальнейшего совершенствования организации процедуры голосования граждан, оказавшихся за рубежом в день выборов. Эта значительная часть электората не может оказаться вне поля зрения законодателей, совершенствующих избирательное право и процесс.

Конечно, вполне обоснованно и в научной, и в публицистической печати звучат возражения относительно несвоевременности широкого внедрения информационных технологий в процесс подготовки к выборам и непосредственно голосования. Мотив связан прежде всего с тем, насколько безопасны, с точки зрения отражения хакерских атак, могут быть системы передачи данных. Действительно, уровень защиты таких систем должен быть высок, и в этой связи можно было бы использовать уже накопленный потенциал государственных органов в сфере оказания услуг, а также опыт внедрения электронной подписи.

Страны с давними демократическими традициями практикуют дистанционное голосование, это и голосование по почте, и по доверенности, и все большее внимание уделяют внедрению электронного голосования.

Конечно, введение дистанционного голосования требует детальной проработки вариантов составления и согласования списков избирателей между избирательными комиссиями на территории страны и за рубежом. Необходима будет иная организация наблюдения за ходом выборов, дополнительная защита тайны голосования.

Однако, несмотря на подобное усложнение избирательного процесса, дистанционное голосование дает возможность охватить как можно большее количество избирателей, реально желающих принять участие в выборах, тем самым усиливая реальную представительность избираемых институтов власти.

#### Список литературы

1. Демоскоп.ру UPL: <http://demoscope.ru/weekly/2006/0251/analit01.php> (дата обращения 2.02.2014).
2. Информационный сайт: KBS World. Участие в выборах проживающих за рубежом Write: 2011-03-29 UPL: [http://world.kbs.co.kr/russian/news/news\\_zoom\\_detail.htm?No=6220](http://world.kbs.co.kr/russian/news/news_zoom_detail.htm?No=6220) (дата обращения 2.02.2014).
3. «Миграция и денежные переводы» 2011 года Статистический справочник Отдел Всемирного банка по вопросам миграции и денежных переводов UPL: [www.worldbank.org/migration](http://www.worldbank.org/migration) (дата обращения 2.02.2014).
4. Попов Н., Балашова О. Об инновационных технологиях выборов на международном уровне. Журнал о выборах. – 2012. – № 5. – С. 60–68.
5. РИА Новости. КАИР, 18 мая – А. Елистратов UPL: [http://www.ria.ru/arab\\_eg/20120518/652330808.html](http://www.ria.ru/arab_eg/20120518/652330808.html) (дата обращения 2.02.2014).
6. Росстат.UPL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/demo42.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo42.htm) (дата обращения 2.02.2014).
7. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» UPL: <http://base.garant.ru/184566/> (дата обращения 2.02.2014).
8. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» UPL: <http://base.garant.ru/12140155/> (дата обращения 2.02.2014).
9. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Electors vote at UPL: [http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect\\_election&lang=en-ru&ui=ru](http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru) (дата обращения 2.02.2014).
10. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Locations for voting outside of the country UPL: [http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect\\_election&lang=en-ru&ui=ru](http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru) (дата обращения 2.02.2014).

#### References

1. Demoskop.ru UPL: <http://demoscope.ru/weekly/2006/0251/analit01.php> (data obrashhenija 2.02.2014).
2. Informacionnyj sajt: KBS World. Uchastie v vyborah prozhivajushhih za rubezhom Write: 2011-03-29 UPL: [http://world.kbs.co.kr/russian/news/news\\_zoom\\_detail.htm?No=6220](http://world.kbs.co.kr/russian/news/news_zoom_detail.htm?No=6220) (data obrashhenija 2.02.2014).
3. «Migracija i denezhnye perevody» 2011 goda Statisticheskij spravochnik Otdel Vsemirnogo banka po voprosam migracii i denezhnyh perevodov UPL: [www.worldbank.org/migration](http://www.worldbank.org/migration) (data obrashhenija 2.02.2014).
4. Popov N., Balashova O. Ob innovacionnyh tehnologijah vyborov na mezhdunarodnom urovne. Zhurnal o vyborah no. 5 2012 pp. 60–68.
5. RIA Novosti. KAIR, 18 maja – A. Elistratov UPL: [http://www.ria.ru/arab\\_eg/20120518/652330808.html](http://www.ria.ru/arab_eg/20120518/652330808.html) (data obrashhenija 2.02.2014).
6. Rosstat.UPL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/demo42.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo42.htm) (data obrashhenija 2.02.2014).
7. Federal'nyj zakon ot 12 ijunja 2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» UPL: <http://base.garant.ru/184566/> (data obrashhenija 2.02.2014).
8. Federal'nyj zakon ot 18 maja 2005 g. № 51-FZ «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» UPL: <http://base.garant.ru/12140155/> (data obrashhenija 2.02.2014).
9. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Electors vote at UPL: [http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect\\_election&lang=en-ru&ui=ru](http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru) (data obrashhenija 2.02.2014).
10. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Locations for voting outside of the country UPL: [http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect\\_election&lang=en-ru&ui=ru](http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru) (data obrashhenija 2.02.2014).

#### Рецензенты:

Попова О.Д., д.и.н., профессор кафедры социологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань;  
Козлов Г.Я., д.и.н., профессор Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань.

Работа поступила в редакцию 21.03.2014.