

К ВОПРОСУ О ЧИСЛЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, УЧАСТНИКОВ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.А. Кулясова,

член Центральной избирательной комиссии РФ

Периодически в средствах массовой информации с разной степенью интенсивности возникает дискуссия по вопросам изменения численности избирателей, участников референдума, устанавливаемой на 1 января и 1 июля каждого года, и числа избирателей в период проведения избирательных кампаний, а также сравнения этих данных с данными о численности населения Российской Федерации, получаемой Федеральной службой государственной статистики. Данная тематика становится особенно актуальной в период проведения федеральных избирательных кампаний. Обсуждение этих вопросов требует достаточно серьезных знаний правовых основ и сложившейся практики регистрации (учета) избирателей, участников референдума, составления и уточнения списков избирателей, а также методик определения Росстатом численности населения.

Для корректного анализа необходимо четко различать институты регистрации (учета) избирателей, участников референдума и составления и уточнения списков избирателей на конкретных выборах.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация (учет) избирателей, участников референдума (начиная с 1995 г.) осуществляется главами местных администраций муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, - руководителями территориальных органов исполнительной власти города федерального значения на основании сообщений органов регистрационного учета населения и других государственных органов, в частности:

- органов, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (о регистрации гражданина по месту жительства и снятии гражданина с регистрационного учета);
- органов, осуществляющих выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (о выдаче, замене паспорта гражданина Российской Федерации);
- органов записи актов гражданского состояния (о смерти гражданина);
- органов, осуществляющих воинский учет (о призыве гражданина на военную службу);
- судов (о признании гражданина недееспособным или о признании дееспособным гражданина, ранее признанного недееспособным);
- органов (учреждений) уголовно-исполнительной системы (об отбывании гражданином наказания в местах лишения свободы по приговору суда).

Главы местных администраций обобщают информацию, поступающую из органов - источников информации, и передают ее в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации для формирования и ведения Регистра избирателей, участников референдума - информационного ресурса, содержащего сведения об избирателях, участниках референдума. На основании данных Регистра избирателей, участников референдума и сведений о военнослужащих и иных, проживающих в пределах расположения воинской части избирателей, получаемых от командиров воинских частей, два раза в год (по состоянию на 1 января и 1 июля) устанавливается численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на соответствующей территории. Данная численность публикуется на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) и сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Установленный законом порядок учета избирателей, участников референдума и формирования и ведения Регистра избирателей, участников референдума показывает, что точность учета избирателей в силу объективных причин не может быть выше, чем точность

информации, имеющейся у органов - источников сведений. Необходимо отметить, что автоматизация учета населения во многих органах - источниках информации находится на низком уровне, а в некоторых полностью отсутствует. Таким образом, при осуществлении учета избирателей, участников референдума могут возникнуть небольшие объективные (не зависящие от избирательных комиссий) погрешности.

Списки избирателей, в свою очередь, составляются с использованием информации, содержащейся в Регистре избирателей, участников референдума, однако до дня и в день голосования списки избирателей могут уточняться и, соответственно, численность избирателей, включенных в списки избирателей, в период избирательной кампании может изменяться. Так, избиратели, имеющие место жительства на территории соответствующего избирательного участка, но по каким-либо причинам не включенные в Регистр избирателей, участников референдума и, соответственно, в списки избирателей, могут включаться в списки избирателей при их обращении в участковую избирательную комиссию как до дня голосования, так и непосредственно в день голосования. Кроме того, избирательное законодательство предусматривает возможность включения избирателей в списки избирателей не по месту их жительства.

Например, в списки избирателей могут включаться:

- избиратели, находящиеся в местах временного пребывания (больницах, санаториях, домах отдыха и т. д.);
 - избиратели, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях и зарегистрированные по месту пребывания в общежитиях;
 - избиратели, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы, где невозможно уменьшение продолжительности работы;
 - избиратели-военнослужащие, находящиеся вне пределов расположения воинской части;
 - избиратели, не имеющие места жительства в пределах Российской Федерации (в том числе жители новостроек, не оформившие необходимые документы для регистрации в них по месту жительства);
 - избиратели, предъявившие открепительные удостоверения.
- Одновременно в период уточнения из списков избирателей могут исключаться:
- избиратели, получившие открепительные удостоверения;
 - избиратели, по которым поступила информация от уполномоченных органов, например от органов ФМС России о снятии с регистрационного учета;
 - избиратели, включенные в список избирателей на ином избирательном участке.

Также необходимо отметить, что законы некоторых субъектов Российской Федерации наделяют активным избирательным правом граждан Российской Федерации, имеющих место жительства за пределами соответствующего избирательного округа, которые не учитываются в численности избирателей, участников референдума на этой территории.

Например, Закон Рязанской области «О выборах депутатов Рязанской областной Думы» наделяет активным избирательным правом граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, но временно проживающих в пределах избирательного округа и зарегистрированных по месту пребывания не позднее чем за три месяца до дня назначения выборов депутатов областной Думы. Эти граждане учитываются в числе избирателей по месту жительства (за пределами Рязанской области), однако имеют право быть включенными в списки избирателей на выборах в Рязанскую областную Думу.

Таким образом, численность избирателей, участников референдума, установленная по результатам учета избирателей, участников референдума, может существенно отличаться от числа избирателей,

включенных в списки избирателей на конкретных выборах на определенной территории (как в большую, так и в меньшую сторону).

Если непосредственно анализировать динамику численности избирателей в период федеральных избирательных кампаний 2007-2008 гг., то нетрудно заметить, что численность избирателей, участников референдума на территории Российской Федерации, полученная по результатам учета избирателей, на 1 июля 2007 г. составляла 107 062 709, на 1 января 2008 г. - 107 305 678, а на 1 июля 2008 г. - 107 721 932. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 г. число избирателей, включенных в списки избирателей на территории Российской Федерации, составляло 108 724 122, на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г. - 106 805 066.

Таким образом, изменение числа избирателей на федеральных выборах 2007-2008 гг. относительно численности избирателей, участников референдума, установленной по состоянию на 1 января 2008 г. (наиболее близкая дата к дням голосования), составило 1,3% на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и 0,46% - на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г.

Динамика численности избирателей в период избирательных кампаний 2011-2012 гг. выглядит следующим образом. Численность избирателей, участников референдума на территории Российской Федерации, полученная по результатам учета избирателей, на 1 июля 2011 г. составила 108 153 615, на 1 января 2012 г. - 108 137 957. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 г. число избирателей, включенных в списки избирателей на территории Российской Федерации, составило 108 900 782 (что превышает численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2011 г., на 0,7%), на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. - 109 385 554 (что превышает численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 г., на 1,1%).

Эти результаты (в пределах 1,5%) сами по себе характеризуют высокую точность учета избирателей, участников референдума и достоверность списков избирателей с учетом большого массива данных избирателей, проживающих на огромной территории.

Если же непосредственно анализировать точность и достоверность списков избирателей на конкретных выборах, то основным показателем может являться число, на которое увеличилось количество избирателей в день голосования, за исключением избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям. Это число максимально полно характеризует точность списков избирателей, когда, например, избиратель, явившись на избирательный участок, не находит себя в списках избирателей и т. д. Данный показатель на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва 2 декабря 2007 г. составил 1,15% от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей. На выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г. данный показатель не превышал 0,74%.

На выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единые дни голосования, прошедших в 2009-2011 гг., увеличение числа избирателей в день голосования не превышало 0,4%; на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 г. и Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. этот показатель не превысил 0,9%. Таким образом, точность списков избирателей на выборах, проводимых в Российской Федерации, соответствует международным стандартам.

Одновременно с анализом динамики изменения численности избирателей в период избирательных кампаний в прессе делаются попытки сопоставления числа избирателей, участников референдума и сведений о численности населения, публикуемых Федеральной службой государственной статистики. Так, по данным Росстата, численность населения Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2010 г. составила 141,9 млн человек (без учета итогов Всероссийской переписи населения 2010 г.), а численность населения в возрасте 18 лет и старше - 115 млн человек, что отличается от числа избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Российской Федерации на 1 июля 2010 г., - 108 156 056.

Здесь необходимо отметить, что напрямую сравнивать эти значения недопустимо из-за различных методов учета. Так, по методи-

ке Росстата, при определении численности населения Российской Федерации учитываются:

- иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации (3-5 млн человек);
- граждане Российской Федерации, не имеющие места жительства в пределах Российской Федерации (более 140 тыс. человек - по данным переписи населения 2002 г.);
- граждане, отбывающие наказание в местах лишения свободы (около 900 тыс. человек);
- граждане, признанные судом недееспособными.

Все эти категории населения не учитываются ЦИК России в качестве избирателей.

Существуют и другие различия в методиках учета населения и учета избирателей. Например, первоначально численность населения определяется по результатам переписи и потом корректируется на основе сведений, представляемых органами ЗАГС и другими органами регистрационного учета населения. В ходе переписи опрос жителей страны осуществляется по месту их фактического нахождения независимо от наличия (или отсутствия) регистрации по месту пребывания или по месту жительства. Кроме того, полученная информация, например о семье, фиксируется со слов опрашиваемых без документального подтверждения ответов. Так было при Всероссийской переписи населения 2010 г. и предыдущих переписях населения.

В рамках выполнения Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2012 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организует работу по совершенствованию и информационно-технологическому обеспечению работы избирательных комиссий по регистрации (учету) избирателей, участников референдума.

Так, в период федеральных избирательных кампаний на сайте ЦИК России организуется специальный Интернет-сервис, позволяющий избирателям получить информацию об избирательных участках, где они включены в списки избирателей. Такой возможностью на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва воспользовались около 400 000 избирателей. Получив с помощью данного сервиса информацию, избиратель может сам до дня голосования уточнить в участковой избирательной комиссии список избирателей, предъявив соответствующие официальные документы.

Автоматизирован процесс передачи сведений о включении избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума по месту пребывания в участковую избирательную комиссию, комиссию референдума по месту жительства для его исключения из списка избирателей, участников референдума.

По завершении федеральных избирательных кампаний 2011-2012 гг. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации продолжит работу по анализу работы избирательных комиссий по регистрации (учету) избирателей, участников референдума, составлению и уточнению списков избирателей, формированию и ведению Регистра избирателей, участников референдума.

Вместе с тем, так как точность учета избирателей, участников референдума, а также достоверность списков избирателей зависят не только от работы избирательных комиссий, но и от многочисленных органов учета населения, необходимо улучшить эффективность работы этих органов, в том числе путем более широкого использования автоматизированных систем на основе общих для государственных органов информационных технологий. Также целесообразно внедрять электронный обмен персональными данными избирателей между всеми органами регистрационного учета, главами местных администраций и избирательными комиссиями, а в перспективе - создать единый Государственный регистр населения.

Кроме того, целесообразно продолжить работу по совершенствованию законодательного регулирования вопросов регистрации (учета) избирателей, участников референдума, составления и уточнения списков избирателей, в частности:

- установить административную ответственность за непредставление или представление недостоверных сведений об избирателях органами регистрационного учета населения главам местных администраций;
- изменить порядок включения студентов, зарегистрированных в общежитиях, в списки избирателей со специального на общий порядок включения избирателей по месту временного пребывания;
- закрепить обязательное использование Регистра избирателей, участников референдума при составлении списков избирателей.