

ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ НА РОССИЙСКИХ ВЫБОРАХ: ЗА И ПРОТИВ (КРАТКИЙ КОММЕНТАРИЙ К ПОСТАНОВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 15 АПРЕЛЯ 2014 Г. № 11-П)

EARLY VOTING IN RUSSIAN ELECTIONS: FOR AND AGAINST
(SHORT COMMENTS ON CONSTITUTIONAL COURT RULING OF APRIL 15TH, 2014, 11-П)

СОНГУУЛИЙН САНАЛ ХУРААЛТЫГ
ХУГАЦААНААС ӨМНӨ НЬ ЯВУУЛАХ: ДАВУУ БОЛОН СУЛ ТАЛ
(ОРОСЫН ХОЛБООНЫ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН 2014 ОНЫ 4
ДҮГЭЭР САРЫН 15-НЫ ӨДРИЙН 11-П ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН БОГИНО ТАЙЛБАР)



КНЯЗЕВ СЕРГЕЙ ДМИТРИЕВИЧ

Судья Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Knyazev@ksrf.ru

KNYAZEV SERGEI DMITRIEVICH

Judge of the Constitutional Court of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation, Science doctor in law, Professor

КНЯЗЕВ СЕРГЕЙ ДМИТРИЕВИЧ

ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч, ОХУ-ын гавьяат хуульч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор

ХОХРЯКОВА ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА

Заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор hohr@ksrf.ru

Аннотация: В статье, исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П, анализируется сущность и значение досрочного голосования на выборах, исследуется его соотношение с иными способами обеспечения активного избирательного права российских граждан, высказываются отдельные соображения о перспективах законодательного регулирования оснований и условий участия в выборах тех избирателей, которые по различным причинам в день голосования отсутствуют в месте жительства, где они включены в список избирателей.

Товч утга: Энэхүү илтгэл нь ОХУ-ын Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байр суурь дээр үндэслэн 2014 оны дөрөвдүгээр сарын 15-ны өдрийн 11-П шийдвэрээс гарсан сонгуульд хугацаанаас өмнө санал өгөхийн мөн чанар, ач холбогдолд шинжилгээ хийх, ОХУ-ын иргэдийн идэвхтэй сонгуулийн эрхийг хангах бусад аргуудын харилцан холбоог судлах, оршин суугаа хаяг дээрээ сонгогчдын нэрийн жагсаалтад орсон сонгуулийн өдөр ямар нэгэн шалтгаанаар оролцож чадахгүй сонгогчдын сонгуульд оролцох үндэслэл, нөхцлийг хууль эрх зүйн зохицуулалтын талаар зарим нэгэн асуудлын талаар өгүүлнэ.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, выборы, досрочное голосование, избирательное законодательство, гарантии избирательных прав.

Түлхүүр үгс: ОХУ-ын үндсэн хуулийн цэц, сонгууль, хугацаанаас өмнө сонгууль өгөх, сонгуулийн хууль, сонгуулийн эрхийн баталгаа.

Принятие Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 15 апреля 2014г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи

с запросом Законодательного Собрания Владимирской области, в котором была дана развернутая конституционно-правовая оценка института досрочного голосования на выборах, во многом, как может показаться на первый взгляд, разрешило вопрос об основаниях и условиях использования данного вида голосования в целях обеспечения реализации активного избирательного права. Между тем, если судить по реакции, которую вызвало упомянутое решение Конституционного Суда, оно настолько поразному воспринимается и интерпретируется в официальной и академической среде, что это диктует настоятельную необходимость более подробной – с опорой на соответствующие правовые позиции – характеристики досрочного электорального голосования и его места в системе организационно-правовых гарантий избирательных прав российских граждан.

Досрочное голосование на выборах как таковое не обладает самоценностью, а наряду с другими избирательными процедурами производно от права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Отправное значение в уяснении его сущности имеет определение конституционной природы признаваемой и уважаемой демократическими правовыми государствами возможности участия граждан в формировании органов народного представительства. В этой связи уместно напомнить, что Конституционный Суд России, отталкиваясь от положений статей 1 (ч. 1), 3 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 2), 81 (ч. 1), 96, 97 (ч. 1) и 130 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, неоднократно отмечал, что право избирать своих представителей в органы публичной власти (активное избирательное право) и право быть избранным в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной частью конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления; их отличает общая направленность на легитимацию выборных органов и должностных лиц путем непосредственного волеизъявления граждан; будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов – в них воплощается как личный интерес каждого конкретного избирателя в принятии прямого участия в управлении государственными делами, так и общественный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти (постановления от 22 января 2002 г. № 2-П, от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 11 марта 2008 г. № 4-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П, от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 10 октября 2013 г. № 20-П и от 19 декабря 2013 г. № 28-П).

В силу этого на федеральном законодателе лежит обязанность при установлении порядка проведения выборов заботиться одновременно и о надлежащих условиях свободной реализации избирательных прав всеми

их обладателями, и о восприятии выявляемых посредством электорального волеизъявления граждан носителей публичной власти в качестве действительных субъектов народного представительства. Вместе с тем при всей важности публично-правового результата выборов не следует забывать о том, что согласно положениям ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации высшей ценностью являются человек, его права и свободы, и именно они, в том числе и в сфере избирательных отношений, должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием.

Применительно к активному избирательному праву это означает необходимость соблюдения при законодательном регулировании избирательного процесса, в том числе и такую его стадию, как голосование, конституционного принципа равенства граждан и установления адекватных конституционной природе выборов процедур, которые позволяют обеспечивать их честность, прозрачность, безопасность и предотвращать возможные злоупотребления, не допуская в отношении каких-либо категорий избирателей необоснованных ограничений, равно как и чрезмерных, вынуждающих к отказу от участия в голосовании и обременений.

Данный тезис, нашедший подтверждение в Постановлении Конституционного Суда от 15 апреля 2014 г. № 11-П, основывается не только на положениях российской Конституции, но и согласуется с международными стандартами выборов и избирательных прав. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к ст. 25 (п. «в») Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Заслуживает в указанной связи упоминания и ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязывающая государства-участники проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Основываясь на ней, Европейский Суд по правам человека в своей прецедентной практике последовательно проводит мысль о том, что наряду с констатацией «институционального значения» института выборов Конвенция имплицитно признает в качестве субъективных избирательных прав «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах» (постановления от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозн» (MaCЫen-Mobлn) и Клерфейт (K1et1ay1) против Бельгии, от 1 июля 1997 г. по делу «Гитонас (Окопаз) и другие против

Греции» и др.).

Поскольку активное избирательное право российских граждан предполагает - как это вытекает из корректного прочтения соответствующих конституционных и международно-правовых норм - наличие у них права и возможности без необоснованных ограничений голосовать на выборах, то законодатель, закрепляя правила их проведения, не вправе уклоняться от приоритетного обеспечения конституционных правомочий избирателей, и в частности от создания надлежащих условий для выражения ими своего электорального волеизъявления. При этом избирательное законодательство должно «заботиться» о всех обладающих активным избирательным правом гражданах: как таких, которые, образуя основную часть корпуса избирателей, осуществляют голосование при помощи заполнения избирательного бюллетеня в день выборов в помещении для голосования на избирательном участке - же по месту жительства или временного пребывания, где они включены в список избирателей, так и тех, кто в силу различных обстоятельств, в особенности имеющих вынужденный характер, объективно лишены возможности в день выборов проголосовать данным способом на «своем» избирательном участке¹. Иначе реальная возможность граждан участвовать в управлении делами государства в условиях полного равенства и при абсолютной заинтересованности в этом процессе органов публичной власти², подтвержденной наличием разумных и понастоящему востребованных процедур, окажется под большим сомнением.

Соответственно, как подчеркнул Конституционный Суд России, законодательство о выборах в части, относящейся к стадии голосования, должно содержать комплекс гарантий реализации гражданами активного избирательного права, охватывающий собой, с одной стороны, общие (универсальные) гарантии, рассчитанные на обычный порядок электорального волеизъявления, предполагающий личное прибытие граждан в день выборов в помещение для голосования на том избирательном участке, на котором они включены в список избирателей, а с другой - специальные (согласно терминологии, использованной Конституционным Судом, - дополнительные, субсидиарные) гарантии, предусматривающие иные способы участия в голосовании отдельных категорий избирателей. Только в этом случае любой гражданин сможет ощущать себя равноправным избирателем и иметь

¹ Справедливости ради нужно отметить, что в некоторых случаях, например при проведении досрочного голосования на одном или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, объективных препятствий для голосования соответствующих граждан в день выборов не существует. Однако его также можно отнести к вынужденным мерам, так как проведение голосования на таких избирательных участках чревато серьезными осложнениями для своевременного установления итогов голосования и передачи (доставки) участковой избирательной комиссией в вышестоящую избирательную комиссию всех необходимых для определения результатов выборов избирательных документов.

² Ширококов С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 11.

полноценный «входной билет» на выборы.³

Если обратиться к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (как в действующей редакции, так и в редакции, действовавшей на момент рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации запроса Законодательного Собрания Владимирской области), становится понятным, что к числу таких специальных гарантий относятся голосование по открепительным удостоверениям (ст. 62), голосование вне помещения для голосования (ст. 66), голосование по почте (п. 14 ст. 64), а также досрочное голосование (ст. 65). В своей совокупности они ориентированы на то, чтобы любой избиратель имел максимально доступные возможности для участия в голосовании и тем самым мог реализовать гарантированное Конституцией Российской Федерации право избирать своих представителей в формируемые посредством прямых выборов органы публичной власти. Однако нельзя не видеть, что по целевому предназначению указанные виды голосования рассчитаны на различные группы обладающих активным избирательным правом граждан. Так, голосование вне помещения для голосования призвано помочь участвовать в выборах избирателям, которые внесены в список избирателей на соответствующем избирательном участке, но не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность) самостоятельно прибыть в помещение для голосования⁴. Что же касается голосования по открепительному удостоверению, досрочного голосования и голосования по почте, то они адресованы в большинстве своем таким гражданам, которые в день голосования будут находиться иным уважительным причинам - на значительном удалении от того избирательного участка, где они включены в список избирателей, и как следствие фактически будут лишены возможности проголосовать по месту электоральной регистрации (учета).

Хотя законодательство о выборах содержит альтернативные способы обеспечения активного избирательного права граждан, которые вследствие командировки, отпуска, выполнения государственных (общественных) функций и иных подобных обстоятельств будут отсутствовать в день выборов по месту жительства, нельзя не учитывать, что в качестве наиболее предпочтительного из них рассматривается голосование по открепительным удостоверениям. Как следует из взаимосвязанных положений статей 62 (п. 1), 64 (п. 14) и 65 (п. 1) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», голосование по почте допустимо, только если законом не предусмотрено голосование

³ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в

⁴ Согласно п. 1 ст. 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участковая избирательная комиссия также должна обеспечить возможность участия в голосовании вне помещения для голосования избирателям, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

соответствующей категории избирателей по открепительным удостоверениям, а досрочное голосование до принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г.

№ 11 -П и вовсе могло применяться на выборах лишь в целях обеспечения волеизъявления избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных областях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, либо для организации голосования групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку, а также избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

Чем же обусловлены предпочтения, присущие, по мнению федерального законодателя, институту открепительных удостоверений? Действительно ли он на самом деле в состоянии наиболее эффективно и без необоснованных препятствий обеспечить избирателям, не имеющим возможности находиться в день выборов по месту своего жительства, т.е. там, где они включены в списки избирателей, условия для реализации своего волеизъявления? Можно ли уповать на него как на универсальное средство субсидиарного гарантирования активного избирательного права российских граждан независимо от вида и уровня проводимых выборов? И почему досрочному голосованию, по сути, отказано в праве на существование? Неужели оно настолько дефектно⁵, что абсолютно не может быть востребовано на выборах?

Попробуем, учитывая правовые позиции Конституционного Суда России, сформулированные им в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П, ответить на данные вопросы, что, как представляется, требует детального сравнительного анализа существа и отличительных особенностей специальных видов голосования, включая голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование.

Открепительное удостоверение предоставляет возможность избирателю принять участие в голосовании на любом избирательном участке, где он будет находиться в день выборов. Для этого ему необходимо заблаговременно получить такое удостоверение, которое выдается соответствующей избирательной комиссией на основании письменного заявления избирателя, содержащего указание на причины, не позволяющие ему проголосовать на избирательном участке, где он включен в список избирателей. Согласно ст.

⁵ Нестоит забывать, что, как справедливо отмечается в юридической литературе, дефектность законодательного обеспечения избирательных отношений далеко не всегда означает тотальную неприемлемость лежащих в ее основе правовых конструкций. См.: Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 7-8.

62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливаемый законом период выдачи открепительных удостоверений не может составлять менее 30 дней и должен заканчиваться в день, предшествующий дню голосования; открепительное удостоверение выдается лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности, а в предусмотренных законом случаях - и по доверенности, удостоверенной администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, а также учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые (п.] и 6).

Понятно, что при желании по отношению к любому виду голосования можно обнаружить те или иные минусы, позволяющие обойти установленные законом правила и получить преимущества, несовместимые с подлинно справедливыми и честными выборами. Поэтому восприятие досрочного голосования - равно как и иных избирательных процедур - должно основываться не на нарушениях (действительных или гипотетических) законодательства о выборах, которые могут иметь место в связи с его использованием, а на всестороннем учете его роли и значения в механизме гарантирования конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. С этой точки зрения нельзя не обратить внимание на следующие, имеющие существенное конституционно-правовое значение, свойства досрочного голосования.

Во-первых, досрочное голосование - не в пример голосованию по открепительным удостоверениям - признано на международном уровне и широко применяется за рубежом. Так, согласно ст. 3 (п. 3) Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств именно досрочное голосование упоминается в первую очередь среди избирательных процедур, которые призваны обеспечить создание максимальных удобств для реализации гражданином своего права на участие в голосовании. Что же касается зарубежного избирательного законодательства, то знакомство с ним свидетельствует, что модель досрочного голосования на выборах в том или ином формате присуща не только многим странам на постсоветском пространстве (Беларусь, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Эстония и др.), но и иным государствам (Испания, Канада, Португалия, Швейцария и др.). Думается, что столь разнообразная география досрочного голосования не может не заставить задуматься о том, насколько взвешенными являются суждения об имманентно присущих природе данного вида голосования дефектах.

Во-вторых, если согласиться с тем, что досрочное голосование избирателей, которые в день выборов по тем или причинам будут отсутствовать по месту

своего жительства и не смогут прийти на избирательный участок, на котором они включены в список избирателей, неминуемо влечет различного рода нарушения, то как объяснить толерантное отношение к нему при проведении референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума? Ведь в соответствии с п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случаях, когда при проведении таких референдумов законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной, муниципальной или участковой комиссии. Неужели, представляя неизбежную опасность на выборах, досрочное голосование совершенно лишено негативных последствий применительно к региональным и местным референдумам?

Очевидно, что это не так, поскольку принципиальных различий в условиях и последствиях применения досрочного голосования на выборах и референдумах нет и быть не может. Из такого понимания исходил и Конституционный Суд Российской Федерации, что нашло подтверждение в Постановлении Конституционного Суда от 15 апреля 2014 г. № 11-П, охарактеризовавшем дифференцированное отношение к досрочному голосованию применительно к институтам выборов и референдума как не имеющее разумного оправдания и не согласующееся с вытекающими из Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (ч. 2 и 3), 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3), критериями.

В-третьих, немаловажно и то, что выборы вовсе не мыслятся законодателем абсолютно свободными от досрочного голосования. Оно, как уже отмечалось, всегда сохранялось для обеспечения прав отдельных избирателей, в частности находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях. При этом вряд ли кто-то будет всерьез возражать, что при досрочном голосовании на судах, находящихся в плавании, неизбежные особенности его организации (изготовление и хранение избирательных бюллетеней силами судового экипажа, персональный состав участковой комиссии, отсутствие наблюдателей и т.п.) в гораздо большей степени сопряжены с вероятной опасностью издержек и злоупотреблений, в том числе в сравнении с досрочным голосованием избирателей, которые не смогут по уважительным причинам проголосовать на своем избирательном участке в день выборов. Тем не менее возможность применения досрочного голосования в труднодоступных местностях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях никогда не сглазилась под сомнение ни законодателем,

ни организаторами выборов.

В четвертых, какими бы ни были издержки досрочного голосования (сравнительно короткий срок, в течение которого оно проводится; организация такого голосования, как правило, одним «дежурным» членом избирательной комиссии и т.п.), не следует забывать, что ни один из других видов голосования также не свободен от собственных «проблемных зон». Соответственно, наводя порядок в сфере избирательных отношений, нужно не избавляться от тех или иных электоральных процедур по мотивам того, что их применение не гарантирует от злоупотреблений на выборах, а добиваться обеспечения исполнения установленных правил и норм, в том числе посредством усиления контроля и ответственности. Как отметил в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П Конституционный Суд России, какими бы убедительными ни казались аргументы относительно того, что досрочное голосование (равно как и иные специальные способы обеспечения активного избирательного права) открывают возможности для различного рода нарушений, это все-таки не может служить достаточным основанием для отказа от данного вида голосования, а скорее требует надлежащей его организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур.

Говоря о создании необходимых условий для участия в выборах тех избирателей, которые по объективным причинам будут отсутствовать по месту жительства, где они вносятся в список избирателей, важно упомянуть и о таком известном действующему российскому законодательству способе голосования, каким является голосование по почте, тем более что допустимость его применения прямо вытекает из Руководящих принципов относительно выборов, содержащихся в подготовленном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (Венеция, 18-19 октября 2002 г.; Страсбург, 30 октября 2002 г.).

Согласно п. 14 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте; при этом голоса избирателей, проголосовавших по почте, подлежат учету, только если они поступили в соответствующую избирательную комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования.

Конечно, тот факт, что современному законодательству о выборах в России известны лишь три варианта реализации активного избирательного права гражданами, не имеющими возможности прибыть на свой избирательный участок в день голосования (ожрепительное удостоверение, досрочное голосование, голосование по почте), не должен заслонять собой иные виды голосования, более или менее успешно применяемые в соответствующих целях за рубежом, в частности голосование по доверенности и интернет-голосование.

Голосование по доверенности позволяет избирателям, которые не смогут прибыть на избирательный участок из-за болезни, инвалидности, нахождения за границей или в заключении либо по другим аналогичным причинам, уполномочить проголосовать за себя третье лицо (избирателя) с соблюдением установленного законом порядка. На тех или иных условиях оно допускается в Великобритании, Германии, Китае, Польше, Франции и ряде других стран. Так, согласно ст. 71 Избирательного кодекса Франции могут осуществлять по собственной просьбе право голосовать по доверенности избиратели по основанию их профессиональных обязательств, ограничения трудоспособности, состояния здоровья или вследствие оказания помощи больному или немощному лицу, когда они не могут находиться в коммуне, в которой они включены в избирательный список, или участвовать в голосовании, несмотря на их присутствие в коммуне; избиратели вследствие их обязательств по получению образования, поскольку они находятся на каникулах или проживают в иной коммуне, а не в коммуне, в которой они включены в избирательный список, и они не могут находиться в коммуне, в которой они включены в список, в день голосования; лица, находящиеся во временном заключении, и заключенные, освобожденные от наказания, не влекущего лишения избирательных прав.

Существенной особенностью голосования по доверенности является то, что традиционно (типично) доверенным лицом может быть только лицо, обладающее активным избирательным правом и внесенное в тот же список избирателей, что и доверитель. Помимо этого, один и тот же избиратель (гражданин) вправе получить строго ограниченное число доверенностей (например, во Франции – не более двух, в Китае – не более трех). Для предотвращения злоупотреблений на лицо, получившее доверенность, в полной мере распространяются правила, предусмотренные для личного (непосредственного) голосования избирателей.

Интернет-голосование имеет в настоящее время сравнительно узкое применение. В какой-то степени оно встречается в Австралии, Канаде, Лихтенштейне, США, Швейцарии, Эстонии, некоторых других зарубежных странах. Накопленный опыт электронного голосования (голосования через интернет-ресурсы) свидетельствует, что оно дает возможность избирателям участвовать в голосовании независимо от места их нахождения, позволяет серьезно снизить затраты на проведение выборов, а также заметно сократить время для определения их результатов.⁶ Но поскольку данный вид голосования связан с трудностями организации контроля за его осуществлением⁷, его

⁶ Согласно Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 30 сентября 2004 г. Кес (2004) 11 «О правовых, операционных и технических стандартах электронного голосования» развитие новых информационных и коммуникационных технологий несомненно актуализирует задачу создания безопасных, надежных, технически проверенных, открытых для независимого контроля и легкодоступных для избирателей систем электронного голосования, которые смогут обеспечить доверие граждан.

⁷ Напомним в связи с этим, что Федеральный конституционный суд Германии в Постановлении от 3 марта 2009 г. отметил, что общедоступность выборов должна гарантировать избирателям,

повсеместное внедрение в электоральную практику требует дополнительного решения целого ряда технических, нормативно-правовых и иных вопросов.

Соответственно указание Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П на последовательное распространение в современных национальных избирательных системах таких субсидиарных способов реализации активного избирательного права, как голосование по доверенности и по сети Интернет (электронное голосование), означает, что российский законодатель в процессе совершенствования правового регулирования избирательных отношений не должен замыкаться исключительно на оптимизации уже «освоенных» им специальных видов голосования и вправе - пусть в перспективе - подумать и о возможном дополнении имеющегося перечня (реестра) гарантий участия граждан в выборах. Это тем более важно иметь в виду, так как уже сейчас при анализе отечественной электро-оральной практики можно обнаружить формирующиеся прецеденты голосования по доверенности.⁸ Да и элементы интернет-технологий тоже постепенно проникают в российскую модель организации выборов, что, например, проявляется в использовании еще-информирования избирателей о месте дислокации и режиме работы участковых избирательных комиссий, о предварительных итогах голосования и результатах выборов.

Таким образом, следуя правовым позициям, сформулированным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П, и суммируя изложенное относительно досрочного голосования и иных способов обеспечения реализации активного избирательного права гражданами, которые по каким-либо причинам не в состоянии реализовать свое волеизъявление по месту жительства, где они включены в списки избирателей, можно сделать следующие выводы.

Во первых, в силу положений статей 1 (ч. 1), 2, 3 (ч. 2 и 3), 18, 19 (ч. 1 и 2) и 32 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации государство обязано задействовать все имеющиеся у него ресурсы для того, чтобы каждый обладающий активным избирательным правом гражданин мог наравне с иными гражданами голосовать на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления на условиях и в порядке, гарантирующих соблюдение что при использовании электронного голосования (компьютерных устройств) существенные этапы избирательной процедуры и определение результатов выборов могут быть проверены ими и без наличия особых специальных знаний. И хотя сами законоположения о таком голосовании не вызывают сомнений в их конституционности, установленный порядок применения приборов для электронного голосования противоречит Конституции, так как не гарантирует возможность эффективного контроля за избирательной процедурой и итогами выборов.

⁸ Наглядным примером «доверительного» голосования может служить обеспечение реализации активного избирательного права космонавтами, находящимися на орбите. Сложившийся в течение многих лет порядок участия таких избирателей в выборах заключается в том, что они сообщают по закрытому каналу связи о своем волеизъявлении в Центр управления полетами доверенному лицу, которое от их имени заполняет бюллетень и, соблюдая тайну голосования, передает его в избирательную комиссию. См.: Арановский К.В., Игнатенко В.В., Князев С.Д. Избирательное право России (понятие и основные институты). Владивосток, 2007. С. 21.

принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей, и тем самым участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Во вторых, ни один из известных способов обеспечения подачи голоса избирателями, не имеющими возможности осуществить активное избирательное право в день выборов по месту своего жительства, где они включены в списки избирателей, не свободен от недостатков, которые могут представлять определенную угрозу для их свободного, справедливого и нефальсифицированного проведения, что в той или иной степени относится к голосованию по открепительному удостоверению, досрочному голосованию и голосованию по почте.

В третьих, в современных условиях, в особенности учитывая протяженность территории не только России в целом, но и отдельных ее регионов, использование открепительных удостоверений не может считаться эффективным средством, позволяющим всем отсутствующим в день голосования в месте своего жительства избирателям принять участие в выборах, так как те из них, кто окажется за пределами соответствующего избирательного округа, будут, по существу, отстранены от завершающей стадии избирательного процесса.

В четвертых, голосование по почте также не может быть признано действенным инструментом, отвечающим целям обеспечения выражения волеизъявления избирателей, по каким-либо причинам оказавшимся в день выборов за границами избирательного участка, на котором они внесены в список избирателей, поскольку такое голосование предъявляет повышенные требования к оперативности и безопасности почтовой службы, защищенности от неправомерного проникновения в переправляемую корреспонденцию⁹, что, по крайней мере пока, не вполне согласуется с российскими реалиями.

В пятых, отказ от применения досрочного голосования применительно к тем избирателям, которые в день выборов будут отсутствовать на своем избирательном участке, приводит к тому, что в системе правового регулирования, ориентированной на использование в качестве субсидиарных способов обеспечения активного избирательного права лишь открепительного удостоверения и голосования по почте, неизбежно влечет за собой объективную невозможность для значительной части электората принять участие в голосовании и как следствие повлиять на формирование органов народного представительства.

Именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации признал п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

⁹ Здесь нелишним будет напомнить о Постановлении Конституционного Суда Турецкой Республики от 29 мая 2008 г., согласно которому голосование по почте не может гарантировать тайну голосования и не защищает избирателей от нежелательного влияния со стороны членов семьи и социального окружения, а поэтому оно несовместимо с принципом свободных выборов.

не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в нем положения - в системе действующего правового регулирования - исключают для фажданина, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, где он включен в список избирателей, по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, аналогичном установленному для досрочного голосования граждан при проведении референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума, и обязал федерального законодателя внести - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П, - необходимые изменения в законодательство о выборах.

Данное решение Конституционного Суда не означает, что досрочное голосование соответствующей категории избирателей должно рассматриваться как единственный способ обеспечения их прав, не противоречащий принципам и нормам Конституции России. Не обладая ни политическими, ни законодательными, ни административными полномочиями, Конституционный Суд лишь констатировал, что без проведения досрочного голосования действующее избирательное законодательство не в состоянии эффективно гарантировать участие в выборах граждан, которые по уважительным причинам не могут находиться в месте своего жительства в день голосования, вследствие чего федеральный законодатель вовсе не лишен возможности прибегнуть в указанных целях как к комбинированному применению институтов досрочного голосования и голосования по открепительному удостоверению, так и к использованию иных, в том числе прежде не применявшихся при проведении российских выборов, субсидиарных механизмов (голосование по доверенности, интернет-голосование и др.), апробированных в избирательных системах целого ряда государств и получивших определенное признание и поддержку на международном уровне.