

Калининская Анастасия Александровна*,
*студентка Института государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
(г. Москва)*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИИ

Конституция РФ закрепляет право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (согласно ч. 2 ст. 32), что является непосредственным выражением власти народа (согласно ч. 3 ст. 3). Одной из важнейших гарантий этого права является досрочное голосование¹.

Согласно ч. 2 статьи 65 Федерального закона «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ при проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно. Досрочное голосование проводится путем заполнения избирателем бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии не ранее чем за 10 дней до дня голосования².

31 мая 2010 г. Федеральным законом № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возможность досрочного голосования избирателей, отсутствующих в день выборов в месте, где они внесены в списки избирателей на определенном участке, была полностью исключена. Она сохранялась лишь для избирателей на избирательных участках, образованных в отдаленных или труднодоступных местностях, на судах, находящихся в плавании, для избирателей, проживающих за границей, и на региональном или местном референдуме³.

Поводом для этого послужили многочисленные жалобы на нарушения при проведении досрочного голосования и его результаты. Пиком стали скандальные выборы мэра Сочи, состоявшиеся в апреле 2009 года. Досроч-

* © Калининская А., 2015

ное голосование внесло основной вклад в искажение итогов голосования. Почти четверть (24,3%) из тех, кто проголосовал, проголосовали досрочно. Такой высокий процент говорит о «не вполне добровольном голосовании». Естественный процент досрочного голосования составляет в среднем 2-5% от числа проголосовавших, и поэтому более высокий показатель внушает недоверие к честности данного голосования. В качестве достоинств отмены досрочного голосования его сторонники называли значительное снижение вероятности административного манипулирования, принуждения к голосованию и организованного подкупа избирателей, облегчение широкого общественного контроля за ходом голосования⁴.

Противники отмены досрочного голосования считали, что досрочное голосование особой роли в фальсификациях не играло, а его отмена была просто пропагандистским шагом и организаторы только делали вид, что борются с главным источником фальсификаций, вместо того, чтобы просто выполнять установленный законом порядок досрочного голосования⁵. Это точка зрения имеет право на существование, так как выборы в принципе не могут быть абсолютно свободными от досрочного голосования. Оно всегда сохранялось для обеспечения прав отдельных избирателей, в частности находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях. Следует согласиться, что особенности проведения таких голосований имеют не меньшую вероятность опасности издержек и злоупотреблений, по сравнению 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 ставилась под сомнение ни законодателем, ни организаторами выборов. Тогда стоит ли сомневаться в правильности существования и проведения досрочного голосования в целом?

Полагаем, что сомнения относительно целесообразности досрочного голосования не уместны, поскольку досрочное голосование признано на международном уровне и широко применяется за рубежом. 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 голосовании⁶.

И действительно какими бы не были издержки досрочного голосования, не следует забывать, что и другие виды голосования не лишены 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 пра-

вил и норм, в том числе посредством усиления контроля и ответственности. К тому же закрывать глаза на то, что посредством отмены досрочного голосования избиратели, которые по объективным причинам не могут принять участие в голосовании на своем избирательном участке, фактически лишаются своего конституционного права нельзя⁷.

Так посчитало и Законодательное Собрание Владимирской области, которое подало запрос в Конституционный Суд РФ о том, соответствует ли Конституции РФ пункт 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Представитель заявителей Сергей Контарчук сообщил, что одним из поводов для направления запроса в Конституционный Суд РФ стал тот факт, что около 35 тыс. жителей Владимирской области работают на постоянной основе в Москве и Московской области, в связи с чем не всегда могут явиться на свой избирательный участок для голосования. По мнению заявителей, отмена досрочного голосования лишает значительную часть граждан возможности реализовать свое избирательное право. Законодательством не предусмотрено какого-либо пути реализации этого права для тех, кто по уважительной причине не сможет посетить избирательный участок. Заявители отметили, что единый день голосования, который приходится на второе воскресенье сентября, выпадает как раз на период отпусков и активной сезонной миграции. В сентябре число избирателей, которые в этот день не могут зайти на избирательный участок и проголосовать, достаточно велико. Поэтому досрочное голосование необходимо, чтобы обеспечить всеобщее и равное избирательное право граждан.

Суд выслушав все стороны, сказал, что свободные выборы предполагают равные условия реализации гражданами активного избирательного права. Условия и процедуры проведения выборов не должны устанавливать для граждан необоснованные ограничения и вынуждать их к отказу от участия в голосовании. Постановлением от 15 апреля 2014 г. № 11-П Конституционный суд Российской Федерации признал не соответствующим Основному закону страны запрет на досрочное голосование для граждан, которые не имеют возможности проголосовать в единый день выборов⁸.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что невозможность отдать свой голос ограничивает избирательные права граждан, которые не смогли поучаствовать в выборах по уважительной причине – были в отпуске, командировке, болели. Институт досрочного голосования – это один из механизмов, гарантирующих гражданам реализацию избирательного права в случае невозможности проголосовать в день выборов⁹. По мнению Конституционного Суда, цели рационализации работы государственных органов, в том числе избирательных комиссий, не могут служить основанием для законодательного ограничения использования досрочного голосования. И какими бы убедительными ни казались аргументы относительно того, что досрочное голосование открывает возможность для различного рода нарушений, это всё-таки не может

служить достаточным основанием для отказа от данного вида голосования, а скорее требует надлежащей его организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур¹⁰.

Конституционный Суд РФ привел к выводу, что существующее правовое регулирование приводит к неравенству избирателей, и потому не соответствует статье 19 Конституции РФ. В связи с этим Суд предписал законодателью внести соответствующие изменения в избирательные законы, восстановив досрочное голосование.

Резюмируя всё вышесказанное, стоит отметить, что у досрочного голосования есть и плюсы, и минусы. Плюсы, в том числе, состоят в том, что право каждого гражданина на участие в выборах обеспечивается ему вне зависимости от особенностей его проживания. То есть, если человек проживает в труднодоступной местности где-нибудь в Заполярье, куда не то что автомобиль, а даже вертолет может добраться с трудом, то ему не нужно преодолевать массу неудобств, чтобы добраться до избиркома. Минусы досрочного голосования тоже очевидны – досрочное голосование может исказить общие итоги волеизъявления, а также послужить инструментом повышения явки в «проблемных» регионах, то есть там, где избиратели традиционно не слишком активно участвуют в голосовании¹¹.

Однако, как бы то ни было, досрочное голосование – это один из элементов нашей избирательной системы. Российское государство в лице своих компетентных органов обязано обеспечить его реализацию, исключив возможность различного рода политехнологий, искажающих результаты выборов. Задача государственной власти – обеспечить максимальную честность и прозрачность избирательного процесса, где бы это голосование ни проходило.

¹ См. подробно: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. Монография. – М.: Юрлитинформ, 2016.

² См.: Федеральный закон «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

³ См.: Федеральный закон от 31.05.2010 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 23. – Ст. 2794.

⁴ См.: Бузин А. На соблюдение закона о выборах уже ничего не влияет... (типичность нестандартных выборов мэра Сочи) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/hzFRwY

⁵ О совещании в ЦИК РФ 16 апреля 2014 г. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/fL2wwH

⁶ «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» (Заклучена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 48. – Ст.4971.

⁷ См.: Князев С.Д., Хохрякова О.С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г.) // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 24-31.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 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» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

⁹ См.: подробно. Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 48-54

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 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» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

¹¹ Князев С.Д., Хохрякова О.С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г.) // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 24-31.

Коньгин Руслан Анатольевич*,
*студент юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАРОДА КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЦЕННОСТИ

Там, где проводятся выборы, всегда существует опасность искажения волеизъявления народа. Опасность такого искажения заключается в том, что сформированные путем выборов органы власти не являются демократически-

* © Коньгин Р.А., 2015