

НОВЫЕ ФОРМЫ ГОЛОСОВАНИЯ: АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ

Информационно-аналитический доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг»



КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОКЛАДА

В ходе состоявшегося общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации 25 июня – 1 июля 2020 г. впервые была опробована электоральная модель многодневного голосования с возможностью волеизъявления до дня голосования в помещениях УИК и вне помещения для голосования (на дому и на придомовых территориях). Применение этих форм в условиях режима повышенной готовности, введенного в связи с пандемией, сделало возможным участие в общероссийском голосовании 67,97% от общего числа граждан, обладающих таким правом.

Принимаемые федеральным законодателем решения находятся в общей логике изменений, вносимых в законодательство о выборах во всем мире — внедренные в рамках общероссийского голосования новшества в большой степени были восприняты из мировой практики, которая подробно приведена в данном докладе. В ряде стран досрочное голосование, так же, как и в России, получило распространение в условиях пандемии коронавируса (опыт выборов в Южной Корее, муниципальные выборы в штате Квинсленд (Австралия). Также при разработке изменений в избирательное законодательство учитывался опыт Швейцарии, в течение многих лет являющейся лидером по досрочному голосованию в мире. Изменения учитывали практику выборов в Австралии, Новой Зеландии, Японии, Таиланде. Законодатель также опирался на опыт Канады, Италии, Лихтенштейна, Норвегии, Чехии, в которых на постоянной основе выборы проводятся в течение двух или более календарных дней.

Анализ накопленного зарубежного опыта и документов международных организаций позволяет сделать вывод о том, что переход к голосованию в течение нескольких дней соотносится с международными избирательными стандартами и не нарушает международных обязательств Российской Федерации.

Возможности голосования в более широком временном диапазоне были позитивно восприняты в российском обществе, о чем свидетельствуют данные социологических опросов ВЦИОМ.

Поправками расширяются фактические возможности для реализации гражданином своего права на участие в выборах и референдумах.

Важной гарантией открытости и прозрачности избирательных процедур является обеспечение общественного контроля и наблюдения в течение всех дней проведения голосования. В целях обеспечения максимального охвата комиссий общественным наблюдением, необходимо обеспечить возможность направления каждой политической партией, участвующей в выборах, кандидатом и субъектом общественного контроля не менее двух наблюдателей из расчета на каждый день голосования. Кроме того, необходимо добиваться возможного, с учетом экономических возможностей регионов, внедре-

ния видеонаблюдения на выборах, расширять практику использования сейф-пакетов по упаковке бюллетеней в ходе голосования, проводимого в течение нескольких дней.

Анализ окончательной редакции закона, принятого Государственной Думой в третьем чтении, показывает, что федеральный законодатель ответственно и взвешенно подошел к выбору возможных вариантов правовых решений, обеспечив баланс прав и интересов кандидатов, политических партий и избирателей как основных участников выборов, определяющих своим волеизъявлением их результаты.

Мировой и российский опыт свидетельствуют, что организация голосования в течение нескольких дней сегодня может быть успешно реализована и в рамках действующего законодательства, в ходе проведения Единого дня голосования в субъектах РФ 13 сентября 2020 г. Учитывая сохраняющиеся риски коронавирусной инфекции, проведение голосования в основной день и досрочно в течение нескольних дней перед ним (в интересах безопасности и удобства избирателей) является оправданным и эффективным решением.

ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОЛОСОВАНИЯ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

Норма права не является застывшей догмой, эволюция которой невозможна в принципе. Правовые системы всех стран мира подвержены изменениям, как правило, направленным на совершенствование регулирования тех или иных сфер общественных отношений. Российское избирательное законодательство не является исключением. Анализ его развития в последние годы, 2017 – 2020 гг., позволяет сделать вывод о важной тенденции. Абсолютное большинство новелл направлено не просто на совершенствование избирательного процесса, но на содействие реализации избирательных прав граждан. Результатом является создание условий для расширения возможностей проголосовать, для повышения уровня комфорта в процессе голосования, степени открытости и прозрачности электоральных процедур. Все эти меры, в конечном счете, способствуют росту политического участия граждан и повышению легитимности избирательного процесса, что является важнейшим критерием развития демократии в стране. При этом важно, что данный результат достигается не путем превращения избирательного права в обязанность, а посредством расширения возможностей для реализации гражданами своего активного избирательного права.

В марте 2017 года был введен так называемый механизм «мобильного избирателя». «Мобильный избиратель» представляет собой комплекс норм, позволяющих избирателю проголосовать на

любом удобном для него избирательном участке, а не только по месту постоянной или временной регистрации. «Мобильный избиратель» заменил открепительные удостоверения. Это создало дополнительные возможности принять участие в голосовании избирателям, находящимся в день голосования на определенном расстоянии от своего избирательного участка: гражданам, находящимся в служебной командировке, посещающим своих родных и близких в другом населенном пункте, отправляющимся на отдых или по иным причинам отсутствующим по месту регистрации. Комментируя данную новеллу председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Элла Памфилова заявила: «Сейчас страна мобильная, люди живут не там, где прописаны, многие работают в других местах, теперь [они] смогли проголосовать» 1.

Применение данной нормы в ходе единого дня голосования в 2017 году и на президентских выборах 2018 года нашло позитивный отклик у россиян. Так, по данным Центризбиркома, механизмом «мобильного избирателя» на президентских выборах 2018 года воспользовались 5,69 миллиона избирателей, в то время, как по открепительным удостоверениям на аналогичных выборах 2012 года смогли проголосовать только 1,6 миллиона человек². Таким образом, данная новелла, разрушившая «избирательное крепостное право», позволила на 4 миллиона увеличить количество россиян, которые смогли

¹ ЦИК: механизмом «мобильный избиратель» на выборах 2018 воспользовались 5,7 млн. человек // URL: https://tass.ru/politika/5089746 (дата обращения 16.07.2020 г.)

 $^{^2}$ Там же.

проголосовать вне своего избирательного участка. Вместе с тем, в ходе общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации системой «Мобильный избиратель» воспользовались менее 4 млн. человек, в связи с тем, что на этом голосовании часть граждан предпочла более уместные в данный момент формы голосования (дистанционное электронное голосование и голосование в течение семи дней на участках и на дому).

Еще одной мерой, направленной на облегчение доступа избирателей к участию в голосовании, стало создание в 2018 года в рамках выборов мэра столицы так называемых «дачных» избирательных участков — 209 избирательных участков, расположенных за пределами столицы, в Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областях³. Это позволило десяткам тысяч избирателей, находившимся на своих дачных участках или в домах отдыха и санаториях, принять участие в выборах. Данный положительный опыт стал важным этапом в развитии системы организации голосования. В 2019 году на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы и выборах глав регионов впервые избиратели смогли проголосовать на цифровых избирательных участках в Москве, находясь за пределами своего региона.

Важной новацией избирательного законодательства стало создание института общественного наблюдения на выборах в 2018 году. Безусловно, представители общественных организаций и гражданские активисты и раньше могли принимать участие в электоральном процессе: либо

в качестве наблюдателей от кандидатов или избирательных объединений, либо в качестве представителей СМИ. Однако каждый из этих механизмов имеет определенные ограничения, не позволяющие в полной мере реализовать потенциал общественного наблюдения. Так, наблюдатель от кандидата или партии, по определению, является лицом заинтересованным, ангажированным. В своей работе на избирательном участке он должен учитывать и защищать, прежде всего, интересы той политической силы, которая делегировала его для участия в выборах, а не интересы коллектива избирателей. Только общественный наблюдатель, не представляющий того или иного кандидата и не заинтересованный в победе той или иной политической силы, может выполнять основную функцию наблюдения — содействовать реализации избирательных прав граждан.

В 2018 году был создан механизм внепартийного общественного дения с ведущей ролью в этом процессе Общественной палаты Российской Федерации. Впервые он был применен на президентских выборах и привел к участию в выборах беспрецедентного количества наблюдателей. По словам председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законотворчеству Павла Крашенинникова: «По предварительным данным Общественной палаты, на выборах Президента России 18 марта 2018 года работали 156 тыс. наблюдателей, из которых более 146 тыс. подготовили общественные палаты. Все они способствовали максимальной открытости выборного процесса и обеспе-

³ Все «дачные» избирательные участки готовы к выборам мэра Москвы // URL: https://tass.ru/politika/5517818 (дата обращения 16.07.2020 г.)

чивали соблюдение конституционных прав граждан страны»⁴.

В дальнейшем положительный опыт участия наблюдателей в президентских выборах был распространён на всю страну. В 2018 году был принят федеральный закон, позволяющий Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Федерации назначать наблюдателей при проведении выборов в органы государственной власти регионов и местного самоуправления⁵.

В общероссийском голосовании за конституционные поправки приняло участие более 526 тысяч общественных наблюдателей. Это позволило добиться беспрецедентной открытости и прозрачности процедуры голосования, обеспечило защиту голосов избирателей, предотвратило нарушение избирательных прав. Как следствие, практически полное отсутствие сколько-нибудь значимых нарушений в ходе голосования.

Следующим важным этапом в совершенствовании избирательного законодательства стали изменения, принятые в мае 2020 года. Законопроекты, принятые Государственной Думой 13 мая 2020 года, предусматривают ряд изменений избирательного законодательства — в вопросах уточнения требований к кандидатам, совершенствования организации процедур выборов и референдумов и внедрения новых цифровых технологий. Электоральные новеллы являются реакцией на актуальные вызовы и направлены на расширение избирательных прав граждан, создание ус-

ловий для максимального удобства избирателей, прежде всего, на защиту здоровья избирателей в условиях чрезвычайной ситуации, модернизацию и демократизацию избирательного законодательства.

Люди изменились, стали более мобильными и независимыми. Одновременно меняются условия жизни. Главным изменением современной эпохи стало повсеместное внедрение информационных технологий, цифровизация всех сторон жизни общества. Информационные технологии становятся частью повседневной жизни, системы управления, сферы производства, торговли, образования и науки. Интернет-магазины, сайты госуслуг и дистанционное обучение уже никого не удивляют. Особенно актуальными онлайн-процессы становятся в условиях пандемии.

В данном ключе задача власти состоит в создании условий для реализации избирательных прав граждан, предоставлении для этого различных способов, адаптированных под реалии сегодняшнего дня: дистанционное электронное голосование, по почте, онлайн или офлайн.

Избирательные новеллы предусматривают, как возможность дистанционного электронного голосования, так и электронный сбор подписей. Дистанционное электронное голосование достаточно активно применяется в электоральной практике ряда стран мира. В их числе Канада, США, Великобритания, Ирландия, Франция, Швейцария, Эстония, Индия. Россия является одним из государств, применяющих данные технологии, а, следовательно,

⁴ Госдума приняла закон об общественном наблюдении на выборах всех уровней // URL: https://tass.ru/politika/5311121(дата обращения 16.07.2020 г.)

 $^{^{5}}$ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // URL: https://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html (дата обращения 17.07.2020 г.) 16.07.2020 г.)

идущих в ногу с развитием прогресса, задающим стандарты другим странам мира.

Первая практика применения дистанционного электронного голосования относится к выборам депутатов Московской городской Думы в 2019 г., когда эксперимент по внедрению дистанционных технологий был распространен на три избирательных округа Москвы. Опыт интернет-голосования на выборах в Московскую городскую Думу в 2019 г. позволил России значительно усовершенствовать систему в 2020 г., устранив имеющиеся недостатки. В ходе общероссийского голосования за конституционные поправки дистанционное электронное голосование как один из способов волеизъявления было использовано в двух субъектах Федерации: Москве и Нижегородской области. Результат превзошел ожидания. Более миллиона избирателей в двух регионах выбрали данный вариант голосования. Важно отметить, что по уровню обеспечения тайны голосования и защиты от фальсификаций интернет-голосование в российском варианте более эффективно, в сравнении с зарубежными аналогами.

Данные проведенного в июле 2020 г. совместного исследования Всероссийского центра исследования общественного мнения и Центра политической конъюнктуры свидетельствуют о том, что россияне положительно оценили опыт применения дистанционного электронного голосования. 50 процентов респондентов одобряют предоставление возможности голосовать дистанционно, через Интернет. Более половины, 53 процента, готовы принять участие в интернет-голосовании⁶.

В соответствии с поправками, предусмотренными законопроектами, для сбора до половины необходимых подписей избирателей на региональных выборах возможно использование Единого портала государственных и муниципальных услуг. Это мера является масштабным технологическим прорывом в развитии и совершенствовании избирательной системы России. Сбор подписей на платформе «Госуслуг» полностью исключает возможности фальсификаций. Вместе с тем, уменьшится риск технических ошибок, помарок и исправлений. Партиям и кандидатам станет проще найти своего избирателя.

Центральной идеей поправок является гуманизация и демократизация избирательного процесса, создание условий для участия в выборах каждого избирателя. При этом действует следующий принцип: ни один человек не должен быть лишен возможности проголосовать. Избирательные новеллы значительно расширяют электоральное пространство.

Голосование на дому всегда вызывало вопросы. Серьезным нововведением в избирательном законодательстве является расширение перечня оснований для голосования вне помещения. Помимо состояния здоровья и других сопутствующих факторов, добавлены необходимость ухода за лицами, в этом нуждающимися, и другие уважительные причины, по которым избиратель не может прибыть в помещение для голосования. Это не только люди, ухаживающие за больными и пожилыми лицами, но и матери новорожденных. В контексте мер, направленных на стимулирование рождаемости и поддержку материнства

⁶ Пионеры интернет-выборов // URL: https://wciom.ru/index.php?id 236&uid 10376 (дата обращения 21.07.2020 г.)

и детства, это представляется особенно актуальным. Важно, что закон предусматривает открытый список причин для надомного голосования. Это дает возможность учесть все возможные ситуации, в том числе, например, ситуацию самоизоляции.

Правильным решением законодателя стала доступная возможность голосовать на придомовых территориях и в общественных местах. Не всем удобно впускать в квартиру посторонних, а голосование на лестничной клетке, формально, могло бы быть расценено как отступление от нормы.

Введение одновременно электронного голосования, голосования на придомовых территориях и расширение голосования на дому рассчитано на разные категории избирателей. Если дистанционный формат позволит привлечь молодёжь, которая традиционно не очень активна в офлайне, то голосование на придомовых территориях и расширение возможности проголосовать на дому будет удобно тем избирателям, у которых нет доступа к интернету, старшей части нашего общества. У них должна быть возможность маневра.

Еще одной важной новеллой стала возможность проведения голосования в течение нескольких дней.

Все указанные новации были реакцией государства на вызовы жизни и здоровью граждан в результате распространения в 2020 году новой коронавирусной инфекции. Жизнь и здоровье граждан в любом демократическом государстве имеют первостепенное значение. Право на жизнь, являясь фундаментальным естественным правом человека, представляет собой безусловный приоритет, по срав-

нению со всем комплексом политических, экономических, социальных и культурных прав, среди которых и избирательные права. Демократия является, прежде всего, процедурой, призванной обеспечить легитимность формирования власти и ответственность выборных институтов власти перед избирателями, то есть коллективом граждан данного государства, наделенных избирательными правами. Выборные лица и органы власти, избираемые гражданами, должны действовать, руководствуясь общим благом, задачей защиты прав и интересов граждан.

Именно приоритет жизни и здоровья граждан привел к последовательности действий государства в условиях пандемии: сначала, в период роста заболеваний в апреле – мае 2020 года, были приняты решения отложить проведение выборов и голосования; затем, когда наметилась тенденция к снижению вероятности заражения, в период с 25 июня по 1 июля 2020 года, общероссийское голосование по конституционным поправкам было проведено. Однако при этом были приняты все необходимые меры предосторожности, которые практически исключили возможность заражения в ходе голосования. Помимо ряда санитарно-эпидемиологических мер (обеспечение участников электорального процесса масками, перчатками, санитайзерами и пр.), было предусмотрено проведение голосования в новых формах, исключающих массовое скопление избирателей на избирательных участках: многодневное голосование в течение семи дней, дистанционное электронное голосование в двух субъектах Федерации, Москве и Нижегородской области, расширение возможности голосования на дому, голосование на придомовых территориях

и в местах общего пользования.

Новые формы были активно использованы избирателями в процессе голосования. Так, согласно данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, большинство избирателей, 58,5 миллиона человек или 78,9 процента от общего количества принявших участие в голосовании проголосовали в первые шесть дней, в период с 25 по 30 июня, до дня голосования. 20,6 миллиона человек или 36 процентов участников голосования, проголосовали вне помещения избирательных участков: на дому или на придомовых территориях. 1,1 миллиона граждан, то есть около 2 процентов участников голосования, проживающих в Москве и Нижегородской области, проголосовали дистанционно. При этом необходимо обратить внимание на дистанционное голосование в столице. Здесь таким способом проголосовали 1 051 155 человек или около 15 процентов от численности жителей Москвы, обладающих активным избирательным правом 7 .

Новые формы голосования успешно прошли испытание на прочность. Несмотря на активную информационную кампанию по дискредитации процедуры голосования, ни на одном из этапов сбоев не было. Все избирательные комиссии в течение всех семи дней осуществляли свою работу. Ни в помещениях комиссий, ни во время голосования на дому и придомовых территориях, ни в ходе дистанционного электронного голосования серьезных сбоев и нарушений, которые могли бы повли-

ять на результат голосования, зафиксировано не было.

Необходимо отметить, что применение новых форм голосования было позитивно воспринято избирателями. Согласно результатам исследования ВЦИОМ, 71 процент россиян удовлетворены тем, как прошло голосование по конституционным поправкам. Среди принимавших участие в голосовании эта доля еще выше и составляет 88 процентов. Практически, каждому голосовать. Такой ответ дали 96 процентов респондентов. При этом 95 процентов отметили, что им было удобно отдать свой голос вне зависимости от выбранного способа голосования⁸.

Отдельно следует обратить внимание на реакцию россиян на многодневное голосование. Подавляющее большинство россиян считает, что голосование в течение семи дней стало более удобным, по сравнению с традиционным голосованием в течение одного дня. Такого мнения придерживается 64 процента от всех участников опроса и 72 процента — от принявших участие в голосовании. Противоположной точки зрения придерживается только 3 процента респондентов⁹.

Успешное проведение голосования с применением новых форм и положительная реакция российского общества позволяет поставить вопрос о применении новых форм голосования в дальнейшем в практике проведения выборов и референдумов, как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уров-

Не,⁷ Сергей Собянин: явка на электронное голосование составила 93 процента // URL: https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/6628050/ (дата обращения 17.07.2020 г.)

⁸ Голосование по Конституции: послесловие // URL: https://wciom.ru/index.php?id 236&uid 10361 (дата обращения 17.07.2020 г.)

⁹ Там же.

РАЗЛИЧНЫЕ ФОРМЫ ГОЛОСОВАНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Анализ накопленного зарубежного опыта и документов международных организаций позволяет сделать вывод о том, что переход к голосованию в течение нескольких дней соотносится с международными избирательными стандартами и не нарушает международных обязательств Российской Федерации.

Указанные формы, предусматривающие проведение досрочного, в том числе многодневного голосования или голосования за пределами избирательного участка, не только в полной мере соответствуют принципам демократического политического процесса, обеспечивая реализацию активного избирательного права граждан, но и широко применяются в мировой практике.

В частности, досрочное голосование получило распространение в США. В большинстве штатов существует практика раннего голосования, происходящего как очно, так и по почте. Продолжительность периода раннего голосования зависит от конкретного штата и варьируется от 4 до 45 дней (в среднем 19 дней). На президентских выборах 2008 года досрочно проголосовало около 30 процентов избирателей. В 2012 году — всего 31,6 процента избирателей, а в таких штатах, как Колорадо, Невада, Орегон, Вашингтон, Монтана, Теннеси, Флорида, Северная Каролина, избирателей, выбравших досрочную форму голосования, было большинство. В 2016 году их было еще больше — 36,6 процента.

Широко применяется досрочное голосование в большинстве стран Западной

Европы, в том числе в Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Норвегии, Австрии. Граждане Швеции вправе голосовать в течение 18 дней до установленной даты выборов на избирательных участках или по почте. Граждане Норвегии вправе голосовать в течение месяца до установленной даты выборов на избирательных участках или по почте.

В некоторых странах досрочное голосование получило распространение в условиях пандемии коронавируса. Так, например, официальной датой проведения очередных парламентских выборов в Южной Корее было назначено 15 апреля 2020 г. К этой дате порядка 27% избирателей воспользовались правом на досрочное голосование. Аналогичный подход использовался и при проведении муниципальных выборов в штате Квинсленд (Австралия). Официальной датой голосования было установлено 29 марта 2020 г. При этом дополнительно была введена процедура досрочного голосования, которая длилась 16 по 27 марта.

Абсолютным лидером досрочного голосования является Швейцария, где заранее голосуют 9 из 10 избирателей. На национальных выборах 2007 года здесь был поставлен рекорд: 98,6 процента избирателей кантона Люцерн отдали свой голос досрочно.

В мировой практике широкое применение получил и такой вид досрочного голосования, как досрочное голосование по почте. В течение длительного периода оно используется на выборах в большинстве

стран Западной Европы, в том числе Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании, Австрии, Швейцарии, Швеции, Норвегии, а также в США (региональный и муниципальный уровень), Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Показательно, что, например, в преддверии президентских выборов в условиях пандемии, 67% жителей США поддерживают идею распространения голосования по почте на президентские выборы.

В Великобритании, Франции, Нидерландах, Бельгии, Швеции, Албании, Боснии и Герцеговине и некоторых других странах практикуется и такой специфический вид голосования, как голосование по доверенности. В Австралии применяется голосование по телефону.

Популярной является и практика такой разновидности досрочного голосования, как многодневное голосование.

При этом, в некоторых странах такое голосование является экстраординарной процедурой и применяется в исключительных случаях.

В частности, референдум 2003 г. по вопросу о вступлении Польши в Европейский союз проходил 7 и 8 июня. Референдум 2003 г. по вопросу о вступлении Чехии в Европейский союз также проходил в течение двух дней, 13 и 14 июня. Голосование в Норвегии по аналогичному вопросу, касающемуся членства страны в Европейском Союзе, также проводилось 2 дня — 27 и 28 ноября (воскресенье – понедельник) 1994 г.

Референдумы в Италии 2009 г. по вопросу изменения избирательного законо-

дательства и 2011 г. по вопросам отмены законов о приватизации систем водоснабжения, возвращения к атомной энергетике и внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс Италии проходили в течение двух дней (21 – 22 июня 2009 г. и 12 – 13 июня 2011 г. соответственно).

Вопрос о принятии новой Конституции Сербии решался ее гражданами в ходе двухдневного голосования в период с 28 по 29 октября (суббота-воскресенье) 2006 г.

Конституционный референдум в Египте 2014 г. по вопросу принятия новой Конституции проходил 14 и 15 января на территории страны и с 8 по 12 января — для граждан Египта, находящихся за границей. Конституционный референдум 2019 г. в этой же стране по вопросу принятия поправок в Конституцию проходил с 20 по 22 апреля на территории Египта и с 19 по 21 апреля — для граждан страны, находящихся за границей.

Также имеются примеры и более растянутой по времени процедуры голосования. Характерным в этом плане является голосование участников национального (конституционного) референдума по вопросу о государственном флаге Новой Зеландии, которое проводилось в течение двух календарных этапов (20 ноября – 11 декабря 2015 г. и 3 – 24 марта 2016 г.), что в совокупности составило 44 календарных дня.

В некоторых странах продление периода голосования стало результатом реакции на угрозу пандемии. В июле 2020 г. состоялись трехдневные выборы парламента в Северной Македонии. В избирательное законодательство Литвы внесены изменения, предусматривающие увеличение

количества дней досрочного голосования с двух до четырех дней при проведении выборов в Сейм Республики.

Однако в ряде государств многодневное голосование применяется на постоянной основе. В течение двух или более календарных дней проходят выборы в таких странах, как Канада, Италия, Лихтенштейн, Норвегия, Чехия. При этом в одних случаях голосование избирателей может проводиться в один календарный день, в других — в течение двух либо более календарных дней. Так, в частности, в Канаде применяется трехдневное голосование.

Каждый тур президентских и парламентских выборов в Чехии традиционно проводится в течение двух дней. Например, последние президентские выборы 2018 г. проводились 12 и 13 января (1 тур) и 26 и 27 января (2 тур). Выборы в Палату депутатов Чехии 2017 г. также проводились в течение двух дней, 20 и 21 октября.

Парламентские выборы в Италии также чаще проходят в два дня. Например, выборы в Европарламент 12-13 июня 2004 г., 6-7 июня 2009 г.; выборы национального парламента (Палаты депутатов и Сената) 19-20 мая 1963 г., 7-8 мая 1972 г., 20-21 июня 1976 г., 3-4 июня 1979 г., 26-27 июня 1983 г., 14-15 июня 1987 г., 5-6 апреля 1992 г., 27-28 марта 1994 г., 9-10 апреля 2006 г., 13-14 апреля 2008 г., 24-25 февраля 2013 г.

К странам, практикующим многодневное голосование, относится и Норвегия. Так, последние парламентские выборы в 2017 г. проходили 11 сентября, однако муниципалитеты имели право продлить го-

лосование, открыв избирательные участки также 10 сентября. На предыдущих выборах 2013 г. этим правом воспользовалось более половины муниципалитетов.

Отдельно стоит упомянуть об индийском опыте организации выборов. Здесь проживает более 800 миллионов избирателей. Чтобы обеспечить всем возможность отдать свой голос, выборы проходят целыми неделями и даже месяцами. Парламентские выборы в Индии проводятся в течение длительного срока (4 – 5 недель). Процесс голосования разделен на этапы: в период проведения выборов назначается несколько дней (как правило, от 5 до 9), в течение которых проходит голосование в различных штатах. В большинстве из них голосование происходит в один этап, однако в отдельных штатах оно может занимать несколько дней. Отдельные категории граждан также могут голосовать по почте в течение всего срока проведения выборов.

Парламентские выборы 2014 г. проходили в период с 7 апреля по 12 мая в девять этапов. Было назначено девять дней (7 апреля, 9 апреля, 10 апреля, 12 апреля, 17 апреля, 24 апреля, 30 апреля, 7 мая, 12 мая), в течение которых проходило голосование в разных штатах. В ряде штатов голосование происходило в течение двух (Андхра-Прадеш, Манипур, Одиша, Раджастхан, Трипура), трех (Ассам, Чхат-Мадхья-Прадеш, тисгарх, Джаркханд, Махараштра), пяти (Джамму и Кашмир, Западная Бенгалия) или шести (Бихар, Уттар-Прадеш) дней. Парламентские выборы 2019 г. проходили в период с 11 апреля по 19 мая в семь этапов. Было назначено семь дней (11 апреля, 18 апреля, 23 апреля, 29 апреля, 6 мая, 12 мая, 19 мая), в течение которых проходило голосование в

разных штатах. В ряде штатов процесс голосования проходил в течение двух (Карнатака, Манипур, Раджастхан, Трипура), трех (Ассам, Чхаттисгарх), четырех (Джаркханд,

Мадхья-Прадеш, Махараштра, Одиша), пяти (Джамму и Кашмир) или семи (Бихар, Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия) дней.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

В России также имеется практика проведения многодневного голосования. Помимо семидневного голосования за конституционные поправки в 2020 году, необходимо отметить исторический опыт – выборы в Учредительное собрание, основная часть которых была проведена в течение 12 дней, с 15 по 26 ноября 1917 года.

Опора на мировой и отечественный опыт и анализ практики проведения общероссийского голосования позволяют сделать вывод о возможности применения новых форм голосования в современной российской электоральной практике.

Результатом анализа стала инициатива российских парламентариев о применении данных форм в избирательном процессе. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла во третьем чтении закон «О внесении изменений в статьи 22 и 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Закон предусматривает возможность проведения многодневного голосования по решению избирательной комиссии соответствующего уровня: «По решению избирательной комиссии, организующей выборы, референдум, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы), референдумах может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более 3 дней. Указанное решение может быть принято не позднее, чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, референдума и не подлежит пересмотру. Законом может быть предусмотрено, что указанное решение при проведении выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации». Также закон предусматривает возможность по решению избирательной комиссии, организующей выборы или референдум, «голосование избирателей, участников референдума вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах)».

Данную законодательную новацию уже поддержала Уполномоченный по правам человека Российской Федерации Татьяна Москалькова: «Считаю, что это очень удобная для граждан инициатива, потому что люди могут прийти на участки, когда им комфортно, нынешняя форма голосования показала, что она понравилась людям» 10.

Возможность использования многодневного голосования уже в сентябре 2020 года, в рамках единого дня голосования, получила поддержку у организаторов избирательного процесса, Центризбиркома и региональных избирательных комиссий. Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Элла Памфилова отметила: «Что мы предлагаем сейчас: обкатать на этих выборах голосование в течение 2 – 3 дней. Мы во вторник очень подробно обсудили с нашими колле-

¹⁰ Москалькова поддержала идею о расширении практики голосования в течение нескольких дней // URL: https://tass.ru/obschestvo/8843395 (дата обращения 17.07.2020 г.)

гами из региональных комиссий, как они на это смотрят. Ни от одной комиссии мы не получили негативного мнения» 11.

Эту позицию разделяют и многие отечественные эксперты. Приведем мнение некоторых из них.

Сопредседатель ассоциации российских НКО по защите избирательных прав «Гражданский контроль», член Совета при Президенте Российской Федерации развитию гражданского общества и защите прав человека Александр Брод: «Новая форма голосования в течение нескольких дней показала востребованность гражданами. Согласно данным соцопросов, больше половины респондентов посчитали такой вариант голосования полезным. Во-первых, это снижает нагрузку на избирательные участки, а это важно в период пандемии. Во-вторых, это удобно для граждан, избирательные процессы становятся более комфортными и доступными. Многодневное голосование должно быть обеспечено общественным контролем, у наблюдателей в регионах уже есть необходимый опыт» ¹².

Председатель правления Фонда развития гражданского общества Константин Костин: «Конечно, есть страны, где эта проблема решается просто и радикально: там участие в выборах — это обязанность. И цифры явки там хорошие, легитимность высокая, но отношение людей к ней негативное. Поэтому абсолютное большинство государств идет по другому пути, упрощая для избирателей участие в этой процедуре,

приближая избирательные участки к людям. Многие отмечают, что в сентябре в единый день голосования люди уезжают на дачу и не попадают на избирательные участки» ¹³.

Генеральный директор Института региональных проблем Дмитрий Журавлев: «Общероссийское голосование было проведено на высоком уровне, практически без нарушений. Следовательно, мы показали, что можем проводить голосование в течение нескольких дней без ущерба для его качества. Подобное голосование вполне возможно и даже необходимо в тех случаях, когда голосование в течение одного дня невозможно. Например, в труднодоступных районах, или скопление большого количества людей невозможно. Использование процедуры голосования вне помещения было бы полезно по отношению к старшему поколению, которому трудно дойти до участка, либо в районах с низкой плотностью населения, где не люди идут на участок, а избирком вынужденно идет к людям».

Председатель совета Российского общественного института избирательного права, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и защите прав человека Игорь Борисов: «Практику многодневного голосования нужно продолжать. У партий разные позиции, но важно прислушиваться к мнению избирателей: результат, исходя из последних данных социологических опросов, налицо» 14.

¹¹ Избирателям найдут время // URL: https://rg.ru/2020/07/16/regiony-gotovy-provesti-golosovanie-v-sentiabre-v-techenie-dvuh-treh-dnej.html (дата обращения 17.07.2020 г.)

¹² Эксперты: голосование в течение нескольких дней удобно для граждан // URL: https://rg.ru/2020/07/15/eksperty-golosovanie-v-techenie-neskolkih-dnej-udobno-dlia-grazhdan.html (дата обращения 17.07.2020 г.)

 $^{^{13}}$ Многодневное голосование: доводы «за» и «против» // URL: https://www.pravda.ru/politics/1509586-dovody/ (дата обращения 17.07.2020 г.)

¹⁴ Борисов: профессионализация избиркомов - для новых форматов выборов // URL: http://www.prisp.ru/opinion/5574-borisov-izmeneniya-izbiratelnogo-zakonodatelstva-1707 (дата обращения 17.07.2020 г.)

Директор по политическому анализу Института социального маркетинга Виктор Потуремский: «На мой взгляд, это достаточно радикальное изменение в подходе работы избирательных комиссий и ЦИК в целом. Это, конечно, шаг навстречу гражданам, у которых есть, так называемое, активное избирательное право. Многодневное голосование для россиян обеспечивает удобство, а в условиях пандемии еще и безопасность. Безусловно, это осмысление опыта, который был получен во время голосования по поправкам в Конституцию, и общественного одобрения, которое получила сама процедура. Обвинения со стороны оппозиции в том, что это действия в интересах власти, на мой взгляд, голословные, потому что институты наблюдения и контроля сохраняются и применимы в этих условиях» 15 .

Исполнительный директор Российского общества политологов, профессор кафедры истории и теории политики МГУ им. М. В. Ломоносова Игорь Кузнецов: «Процедура, проведение процедуры голосования в течение нескольких дней, с 25 июня по 1 июля 2020 года использовалась как вынужденная в специфических условиях пандемических ограничений. В целом — удавшийся эксперимент, возникший как ответ на вызовы среды.

Проведение голосования в течение нескольких дней в будущем вполне возможно, учитывая, что режимы работы и жизнеобеспечения могут меняться в связи с подобными угрозами. Лучше определить и четко ограничить использование такой схемы на уровне закона. Зафиксировать 3-5

дней (включая минимум один специальный выходной)».

Политолог Марат Баширов: «Это продолжение проводимой ЦИК политики по трансформации процедуры голосования. Голосование в течение нескольких дней оказалось удобно для граждан, эксперименты были признаны удачными, соответственно, сейчас это реализуется уже в федеральном законе, который дает возможность делать, так называемое, пролонгированное голосование. То есть человек будет голосовать в тот день, когда ему удобно. Мы традиционно с вами привыкли, что у нас был только один день голосования, как правило, это было воскресенье. Хотя из-за такого ограничения явно не имели возможности проголосовать те люди, которые, например, работают сутки или находятся в удаленном месте и из-за рабочего режима не могут доехать до избирательного участка. Когда вы даете возможность голосовать в течение трех дней, то у человека появляется выбор. Я думаю, что в результате этих поправок гораздо большее количество граждан сможет реализовать свое конституционное право — избирать органы власти» ¹⁶.

Руководитель Исполнительного комитета Общероссийского общественного движения «Корпус «За чистые выборы», член Общественной палаты Российской Федерации Алена Булгакова: «Значение этих поправок колоссальное. Общероссийское голосование очень четко показало, что, во-первых, данный механизм позволяет в условиях пандемии обеспечить максимальную безопасность жизни и здоровья россиян, которые приходят на участ-

¹⁵ Эксперты: голосование в течение нескольких дней удобно для граждан // URL: https://rg.ru/2020/07/15/eksperty-golosovanie-v-techenie-neskolkih-dnej-udobno-dlia-grazhdan.html (дата обращения 17.07.2020 г.)

¹⁶ Эксперты: голосование в течение нескольких дней удобно для граждан // URL: https://rg.ru/2020/07/15/eksperty-golosovanie-v-techenie-neskolkih-dnej-udobno-dlia-grazhdan.html (дата обращения 17.07.2020 г.)

ки для голосования. С другой стороны, это дает возможность гражданину выбирать удобное время, когда он может выполнить свой гражданский долг. Это позволит в перспективе увеличить явку на голосовании, обеспечить возможность максимальному количеству людей принять в нем участие. Поэтому, безусловно, благодаря этим двум составляющим, поправки дадут свои плоды. С точки зрения наблюдательского и экспертного сообщества, мы данную практику поддерживаем. Мы не раз говорили, что она применяется и на международном уровне, и входит в международные стандарты. Наблюдательское сообщество, со своей стороны, готово работать для обеспечения легитимности и прозрачности всех процессов» 17.

Вместе с тем, предложенные поправки ожидаемо встретили настороженную реакцию со стороны части общества и активное противодействие оппозиции. Подобная реакция была вполне ожидаема: для кого-то привычным состоянием является пребывание в стойком недоверии к любым новациям. Соответственно, все решения по изменению порядка голосования расцениваются сторонниками доктрины «презумпции виновности и нечестности власти» как попытки создать новые инструменты для злоупотреблений и фальсификаций на предстоящих выборах.

Классический пример такой логики демонстрирует в «Новой газете» депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, публицист Борис Вишневский: «Если эти предложения станут законом (в чем практически не приходится сомневаться) — выборы в России могут оказаться унич-

тоженными как политический инструмент определения реальной воли граждан при формировании органов власти. Потому что во время трехдневной «продленки», когда поданные в первый и второй день бюллетени на две ночи оказываются в полном распоряжении ровно тех же людей, которые годами подделывают протоколы голосования и убегают через окна с мешками бюллетеней, — нет никакой уверенности в том, что их не подменят. Напротив, есть уверенность в обратном: что подмена будет произведена». Показательно, что в данном случае доктрину презумпции виновности власти и нечистоплотности организаторов выборов исповедует ее представитель, получивший по итогам голосования из рук этих самых организаторов свой выборный мандат.

Противников поправок не убеждает даже тот факт, что схожие модели организации голосования используются в ряде современных демократических государств, в т. ч. в ряде штатов США, страны, традиционно почитаемой ими в качестве образца политического устройства. Признавая эти модели возможными и допустимыми для «развитых» с их точки зрения демократий, противники поправок отказывают в праве на выбор более удобных форм голосования своим соотечественникам — как не достигшим, по их мнению, гражданской зрелости, и организаторам выборов — как недостойных их, усомнившихся, личного доверия.

Очевидно, что переубедить эту меньшую, но активную часть общества непросто. Самыми главными аргументами, как показал опыт общероссийского голосования, здесь служат прозрачность голо-

¹⁷ Эксперты: голосование в течение нескольких дней удобно для граждан // URL: https://rg.ru/2020/07/15/eksperty-golosovanie-v-techenie-neskolkih-dnej-udobno-dlia-grazhdan.html (дата обращения 17.07.2020 г.)

сования, наличие эффективных процедур, исключающих подтасовки (сейф-пакеты, видеорегистраторы, опломбирование урн и др.) и механизмов общественного контроля, позволяющих в режиме реального времени отслеживать его подготовку и проведения, выявляя и пресекая даже мизерный процент нарушений. Эти аргументы, как показывают данные опросов общественного мнения, сегодня большинством граждан воспринимаются как доказательные.

Успешный опыт применения дистанционного электронного голосования в России в 2019-2020 гг. и положительное отношение к данному голосованию значительной части избирателей позволяют расширить применение данной формы голосования на следующих выборах и референдумах. Очевидно, что за этой формой голосование — будущее.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, решение об использовании новых форм голосования поддерживает большинство избирателей. Его положительно оценивают парламентарии, представители избирательных комиссий, наблюдательского сообщества, эксперты и правозащитники. Данная новация направлена на расширение возможностей участия различных категорий избирателей в выборах, создание более комфортных условий для реализации активного избирательного права. Апробация новых форм в рамках общероссийского голосования по конституционным поправкам, а также опыт применения данных форм за рубежом, свидетельствуют о возможности их использования в дальнейшем в российском электоральном процессе. Важно, что эти формы, наряду с дистанционным электронным голосованием, расширяют инструментарий проведения выборов, создают поливариативность для каждого конкретного избирателя, с учетом его графика работы или учебы, наличия тех или иных обстоятельств и жизненных планов.

