

С.М. ШАПИЕВ

Любой знак в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика (Или о том, как в некоторых случаях свобода волеизъявления избирателей может оказаться подконтрольной нерадивым кандидатам и их политтехнологам)

Конституционно-правовое развитие российской государственности требует особого внимания к качеству публичной власти, включая обеспечение доверия к ней со стороны населения. Среди основных средств, обеспечивающих доверие к власти, несомненно, является обеспечение законности на всех стадиях избирательного процесса. В свою очередь, на завершающей стадии избирательного процесса после всех политических баталий основополагающим и решающим обстоятельством выступает финальный момент – заполнение избирательного бюллетеня избирателем и определение его волеизъявления избирательной комиссией. Процедурный момент правильного заполнения избирательного бюллетеня и его правовой оценки и учета становится существенным элементом избирательного права и процесса, проявлением уровня правовой культуры участников и организаторов выборов. Другими словами, легитимность власти и правильное определение волеизъявления избирателей оказываются звеньями одной цепи.

Особенно значимым указанное обстоятельство становится в тех случаях, когда разница в голосах избирателей является небольшой (порою в один-два голоса) либо когда за кандидатов подано одинаковое количество голосов. Обращение к практике избирательного процесса по указанной проблематике только подтверждает актуальность этой темы. Так, по данным ФЦИ при ЦИК России, за период с 2013 года по май 2015 года количество лиц, избранных с разницей в один голос, составило 643 человека, а с равенством голосов – 252 человека. С учетом результатов выборов, состоявшихся в единый день голосования 13 сентября 2015 года, эти цифры существенно изменились: с разницей в один голос избрано за этот период 1600 человек, а количество протоколов, в которых зафиксировано равенство голосов, составило 536 (см. табл. № 1).

ШАПИЕВ Сябшях Магомедович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Таблица № 1

Годы	Итоги выборов с разницей в 1 голос					
	Всего	Выборы глав	Выборы депутатов			
			Единые пропорциональные округа	Единые мажоритарные округа	Одномандатные округа	Многомандатные округа
2013	362	13		6	78	265
2014	273	6			90	177
2015	965	10	1	86	374	494
	1600	29	1	92	542	936

Итоги выборов с равенством голосов					
Всего	Выборы глав	Выборы депутатов			
		Единые пропорциональные округа	Единые мажоритарные округа	Одномандатные округа	Многомандатные округа
165	3		1	36	125
83	4		1	32	46
288	1		23	75	189
536	8	0	25	143	360

На наш взгляд, эти цифры говорят не только о высокой конкурентной борьбе кандидатов, но и свидетельствуют о необходимости очень внимательно относиться к каждому голосу избирателя, правильно оценивая отметку, сделанную избирателем в пользу того или иного кандидата.

Кроме того, следует выделить и другую проблему, а именно: любой знак, предусмотренный законом, стал удобным средством контролирования волеизъявления избирателей со стороны профессионалов избирательных технологий в пользу поддерживаемого ими кандидата (кандидатов). Рассмотрению этих проблем в практике избирательных комиссий и судебных органов, у которых наметились разные подходы к толкованию понятия «любой знак», и необходимости внесения изменений в текст закона в целях его совершенствования по указанному вопросу посвящена предлагаемая статья.

В соответствии с пунктом 7 статьи 64 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) голосование проводится путем внесения избирателем, участником референдума в избирательный бюллетень любого знака в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо (на выборах в органы местного самоуправления) к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а в бюллетень для голосования на референдуме или в бюллетень для голосования по одной кандидатуре в соответствии с пунктом 35 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ – любого знака в квадрат, относящийся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Согласно пункту 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, в квадратах, относящихся к позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. Если на выборах в органы местного самоуправления в избирательном бюллетене помещается строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), или в которых отметки проставлены в квадрате, расположенном напротив позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), и хотя бы в одном из квадратов, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом.

В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя, участника референдума этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью участковой комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней. Общее число недействительных бюллетеней (с учетом числа бюллетеней, признанных недействительными в соответствии с пунктом 12 статьи 68 и пунктом 15 статьи 65 Федерального закона № 67-ФЗ) заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

Какие же проблемы возникают по определению волеизъявления избирателей в практике избирательных комиссий и судебных органов? На наш взгляд, этих проблем три.

Первая проблема заключается в толковании понятия «любой знак». Вторая проблема проявляется в оценке внесенного избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор. И третья проблема – что делать? Как две первые проблемы решить?

Вначале хотелось бы обратиться к зарубежному законодательству по данной проблематике, чтобы шире взглянуть на суть вопроса и выработать правильный подход к пониманию проблемы и совершенствованию законодательства.

Порядок заполнения избирательного бюллетеня по законодательству зарубежных государств

В законодательстве ряда государств прямо указан либо один знак, либо предусмотрено два или три конкретных знака. Так, в государствах Бутан, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд, Фиджи предусмотрено проставление в избирательном бюллетене одного конкретного знака. Такие же требования предусмотрены в избирательном законодательстве стран ОАГ (Организация американских государств). Так, в Республике Барбадос избиратель обязан проставлять отметку в виде креста. Наличие любого иного знака или надписи является основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным.

В Суринаме предусмотрено, что избиратель в кабине для тайного голосования заполняет избирательные бюллетени, проставляя отметку о своем выборе в кружке напротив соответствующего кандидата красными чернилами.

Традиционно избирательное законодательство Западной Европы устанавливает, какой знак избиратель должен проставить в избирательном бюллетене, чтобы он считался действительным, – крестик, кружок, галочку и др. Такой подход предусмотрен, например, в Болгарии, Греции, Латвии, Македонии, Словении¹. Так, в Греции законодательно закреплено, что в избирательном бюллетене напротив сведений об участнике парламентских выборов избиратель должен ставить крестик, при наличии любого иного знака избирательный бюллетень признается недействительным. В Латвии избиратель голосует за один из списков кандидатов политических партий,

¹ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под ред. В.Е. Чурова. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. четвертый. М., 2015. С. 641, 876, 878, 1015, 1189, 1285.

проставляя в избирательном бюллетене знак «+» или знак «x» напротив фамилии одного, нескольких или всех поддерживаемых кандидатов. В Латвии предусмотрен и другой вариант заполнения бюллетеня для избирателя – вычеркивание фамилий не поддерживаемых им кандидатов в списке кандидатов политической партии (в целом 58 % избирателей при проведении 17 сентября 2011 года парламентских выборов использовали свое право на преференциальные отметки в избирательном бюллетене).

В соответствии с Избирательным кодексом Македонии избирательный бюллетень признается действительным, если волеизъявление избирателя является очевидным. При этом при проведении 5 июня 2011 года досрочных парламентских выборов Государственная избирательная комиссия приняла разъяснения о признании избирательного бюллетеня недействительным, которые противоречили вышеуказанному положению Избирательного кодекса Македонии, а именно: было установлено, что избирательный бюллетень признается недействительным, если в нем в соответствующем месте проставлен не кружок – отметка избирателя напротив соответствующего кандидата, свидетельствующая о его волеизъявлении, – а любой другой знак, например, галочка, крестик.

В Словении избиратели, делая свой выбор, обводят в избирательном бюллетене кружком номер кандидата, хотя и с другой формой отметки кандидата избирательный бюллетень признается действительным. В прежнем законодательстве о выборах Болгарии была жесткая норма о том, что если избиратель при заполнении избирательного бюллетеня в соответствующем его квадрате проставит не крестик, а любой другой знак, то такой избирательный бюллетень будет признан недействительным. В новой редакции Избирательного кодекса Болгарии такая норма отсутствует, поскольку избиратели вправе голосовать с использованием преференций в отношении кандидатов в списке кандидатов политической партии, политической коалиции.

Учитывая самые разные подходы к порядку голосования, которые предусмотрены избирательным законодательством различных стран, можно провести разную классификацию:

- 1) по порядку заполнения избирательного бюллетеня;
- 2) по виду и вариантам отметок, проставляемых в избирательных бюллетенях;

- 3) без проставления отметок на избирательных бюллетенях, но с использованием специальных конвертов. Так, например, во Франции и в некоторых других государствах каждый кандидат (политическая партия, участвующая на выборах) сам изготавливает избирательные бюллетени, снабжает ими каждый избирательный участок (содержание, форму и размер такого бюллетеня устанавливает избирательная комиссия). Избирательная комиссия выдает избирателю специальный конверт с отметкой комиссии, а избиратель в кабине для голосования выбирает и

вкладывает в конверт бюллетень, изготовленный кандидатом, в пользу которого избиратель голосует, сохраняя при этом тайну голосования²;

4) с использованием технических средств, которые, в свою очередь, также различаются – с использованием или без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. В России, например, в ограниченном количестве используются оба варианта технических средств: а) комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) со сканирующим устройством, которые считывают отметку в избирательном бюллетене в пользу кандидата (списка кандидатов); б) комплексы для электронного голосования (КЭГ) без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. На электронном табло указанных средств высвечиваются данные кандидатов (политических партий), которые принимают участие в выборах, а также разъяснения по порядку голосования. Следует отметить, что имеются разновидности КЭГ как в России, так и в мире (США, Швейцарии, Великобритании, Франции, ФРГ, Дании, Нидерландах, Испании, Норвегии, Португалии, Канаде, Австралии, Эстонии, Индии, Бразилии и в ряде других государств).

В плане данного исследования нас больше интересует классификация избирательного законодательства государств по предусмотренному в нем порядку заполнения избирательного бюллетеня, по виду, способу и вариантам проставляемой (либо проставляемых) отметки (отметок) в них. По этим критериям можно провести следующую классификацию:

1) государства, где предусмотрен конкретный знак при заполнении избирательного бюллетеня;

2) государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня;

3) государства, где предусмотрен любой знак при заполнении бюллетеня (в самом законе указывается, что можно проставить любой знак);

4) государства, где в законе вообще не указан вариант заполнения избирательного бюллетеня (проставления отметки);

5) государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня³;

² Существенной особенностью французской избирательной системы является то, что каждый кандидат самостоятельно решает, какое количество бюллетеней ему необходимо для избирательной кампании, и за счет своего избирательного фонда оплачивает их изготовление. Кроме того, кандидат может разместить образец своего бюллетеня на персональном сайте, и избиратели, которые намерены проголосовать за него, могут «скачать» этот бюллетень и проголосовать им.

³ Следует заметить, что при внимательном анализе данного критерия видно, что вариантов заполнения избирательного бюллетеня достаточно множество, что дает возможность говорить о гораздо большем количестве вариантов классификации избирательного законодательства государств по рассматриваемой проблеме. Мы условно объединили их в группу «других вариантов заполнения избирательного бюллетеня», имея в виду все варианты, кроме тех, которые мы обозначили выше в нашей классификации.

б) государства, где предусмотрено электронное голосование с использованием или без использования бумажного избирательного бюллетеня (следовательно, отметка предусмотрена в самом техническом средстве, используемом для голосования).

Классификация государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня в соответствии с их законодательством

1 группа. Государства, где предусмотрен конкретный знак при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государства	Вид знака
Индия	Символ кандидата
Бангладеш	Проставляют предписанный законодательством о выборах знак
Бутан	«Да» или «нет»
Мьянма	Штамп, который находится в кабине для голосования
Австрия, Таиланд, Болгария, Барбадос, Греция, Португалия, Швеция	«х»
Афганистан	«✓»

2 группа. Государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государства	Вид или виды знака
Маршалловы Острова	Галочка или крестик
Папуа – Новая Гвинея	Слева от каждой из трех пустых строк размещаются квадраты с цифрами «1», «2», «3» соответственно (использование других знаков запрещается), а между квадратом с цифрой и пустой строкой стоят квадратные скобки: избиратель должен собственноручно вписать в пустые квадратные скобки и пустые строки избирательного бюллетеня порядковые номера и фамилии трех предпочитаемых им кандидатов, сведения о которых содержатся в информационном плакате, размещенном в кабине для тайного голосования
Исландия	Избиратель вправе изменить очередность расположения кандидатов, или вычеркнуть того или иного кандидата, или поставить «х»
Латвия	«х» или «+»

Любопытна информация, имевшая место на выборах в Верховную Раду Украины: согласно Закону Украины «О выборах в Верховную Раду Украины» в избирательном бюллетене для голосования избиратель делает пометку «плюс» («+») или другую, удостоверяющую его волеизъявление, в квадрате напротив фамилии кандидата, за которого он голосует. Избиратель может голосовать только за одного кандидата. Так, международные наблюдатели от России были свидетелями, когда на выборах в Верховную Раду Украины 31 марта 2002 года на одном из избирательных участков г. Киева знак «галочка» учитывался, если он был использован в пользу блока В.А. Ющенко «Наша Украина», и не учитывался, если использовался в пользу других политических партий, принимавших участие на выборах. Знак «плюс» всегда учитывался, поскольку прямо предусмотрен в самом законе (в отличие от знака «галочка»).

3 группа. Государства, где законодательством предусмотрен любой знак при заполнении избирательного бюллетеня

Здесь следует отметить, что в самом тексте закона прямо указывается, что избиратель может проставить в соответствующую клетку напротив кандидата (списка кандидатов) любой знак. Этим отличается эта группа от следующей, четвертой, группы, где в самом законе вообще ничего не говорится об отметке, которую следует проставить в соответствующий квадрат избирательного бюллетеня. В принципе третью и четвертую группу можно объединить в одну – в группу государств, где на практике используется любой знак в избирательном процессе при голосовании избирателей. К этой группе относятся, в частности, следующие государства: Россия, Сирия, Великобритания, Канада, Палау, Индонезия, Киргизия (любой знак можно проставлять только специальным маркером). Следует также сказать, что проставление любой отметки может иметь место как внутри квадрата напротив данных кандидата, в пользу которого делается выбор (как это имеет место в России), так и под фотографиями либо напротив эмблемы соответствующего кандидата (политической партии). Так, процедура голосования на президентских выборах в Сирии, состоявшихся 3 июня 2014 года, была следующей.

Для участия в голосовании нужно было представить членам избирательных комиссий карточку, удостоверяющую личность, на основании которой делается запись в журнал регистрации избирателей. После этого участнику выдается избирательный бюллетень, в котором он в кабине для тайного голосования ставит любую отметку под портретом выбранного кандидата, вкладывает бюллетень в конверт и опускает его в полупрозрачную опечатанную урну для голосования. Затем голосующий окунает указательный палец правой руки в специальную жидкость



Сирийский избирательный бюллетень

синего цвета, которая не смывается в течение 48 часов (данная процедура предусмотрена для предотвращения повторного голосования).

4 группа. Государства, в законодательствах которых не указан вид отметки, представляемой в избирательном бюллетене

Боливия, Парагвай, Чили, Эквадор, Перу, Венесуэла, Аргентина, Сальвадор, Монголия, Словакия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Тринидад и Тобаго, Черногория, Ирландия, Литва, Венгрия, Новая Зеландия, Тонга, Австралия, Вануату, Микронезия, Камбоджа, Япония, Гондурас, Никарагуа, Панама, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Белиз, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка, Канада, Мексика, Куба, Китай, Южная Корея, Вьетнам, Шри-Ланка, Мальдивы, Бруней (в соответствии с Конституцией Брунея члены Законодательного совета назначаются Его величеством Султаном Брунея), Лаос, Малайзия, Сингапур, Кирибати, Соломоновы острова, Тувалу, Самоа, Острова Кука, Албания, Андорра, Сан-Марино, Дания, Кипр, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Румыния, Гаити, Гайана, Доминика, Суринам, Уругвай⁴.

⁴ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко; под ред. В.Е. Чурова. Выпуск третий. М., 2013. С. 457, 469, 471, 825, 935, 936, 1058 и далее.

5 группа. Государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государства	Вид знака (знаков), способы нанесения
Монголия	Заштриховывают пустой квадрат напротив фамилии кандидата или наименования политической партии (коалиции политических партий, включенных в избирательный бюллетень)
Пакистан	Проставление отметки напротив имени предпочтительного кандидата (не поясняется, какой знак)
Северная Корея	Существует один квадрат «за» в бюллетене, но в кабине голосования имеется красная авторучка для возможного отрицательного голосования
Эстония	Внесение регистрационного номера кандидата в бюллетене
Чехия	Для каждого кандидата имеется отдельный избирательный бюллетень
Словения	Обводят кружком номер кандидата, также признается любая отметка
Филиппины	Овал, который следует заштриховать напротив выбранной кандидатуры
Восточный Тимор	Компостирование напротив фамилии кандидата
Мальта	Нумерация
Науру	Избиратель проставляет отметку по нисходящей шкале предпочтений, начиная с единицы, в отношении каждого из кандидатов
Ниуэ	Вычеркивание фамилии кандидата, против которого избиратель голосует
Норвегия	Вычеркивание кандидата или изменение порядкового номера кандидатов в списке кандидатов
Фиджи	Избиратель может проставить в квадратах напротив фамилий всех кандидатов в порядке возрастания (от 1 до x числа кандидатов, включенных в избирательный бюллетень) свои предпочтения в отношении каждого кандидата или «галочку»
Лихтенштейн	Избиратель по своему усмотрению берет соответствующий избирательный бюллетень и может опустить его в ящик без каких-либо меток (избирательный бюллетень считается действительным), либо вычеркнуть фамилию кандидата (-ов) из списка кандидатов, либо добавить к данному списку кандидатов кандидата (-ов) из другого списка кандидатов (панаширование)

Люксембург	<p>Три способа заполнения: Избиратель вправе проголосовать за список кандидатов в целом, в этом случае все его голоса, равные числу замещаемых в данном многомандатном избирательном округе депутатских мандатов, зачисляются в пользу соответствующей партии (кумулятивное партийное голосование). Избиратель может предпочтительно проголосовать за кандидатов из соответствующего списка кандидатов политической партии и отдать за одного кандидата не более 2-х своих голосов (кумулятивное голосование). Избиратель может отдать свои голоса за кандидатов из различных списков кандидатов различных политических партий (панаширование)</p>
------------	---

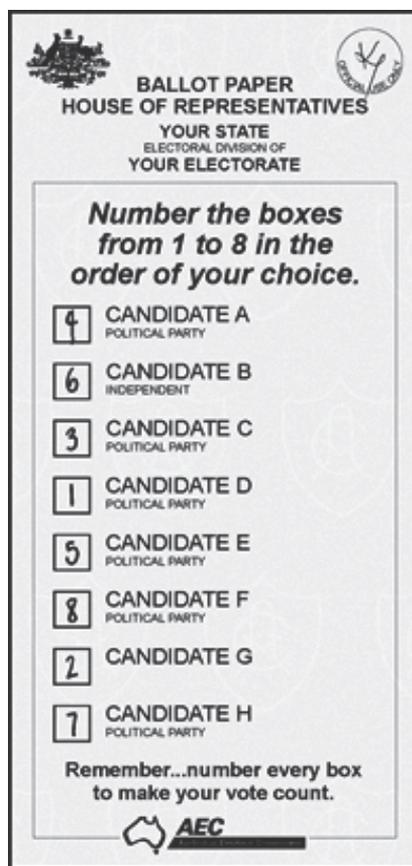
В Австралийском избирательном бюллетене при выборах депутатов парламента Австралии указываются предпочтения избирателя в числовом виде (образец бюллетеня справа).

6 группа.

Государства, где предусмотрено электронное голосование, в том числе и без использования бумажного избирательного бюллетеня

Использование бумажного варианта избирательного бюллетеня при применении технических средств сопровождается проставлением в квадратах избирательных бюллетеней тех видов отметок, которые предусмотрены избирательным законодательством соответствующего государства.

Таким образом, мы произвели некоторый сравнительный схематический анализ избирательного законодательства зарубежных государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня, который показывает, что в мире нет единого стандартного подхода к порядку заполнения избирательных бюллетеней. Подходы существенно различаются.



Результаты анкетирования по вопросу о понимании экспертами термина «любой знак», предусмотренного российским избирательным законодательством при заполнении избирательного бюллетеня

Что же следует понимать под любым знаком? На практике встречаются различные варианты: галочка, крестик, плюс, минус (черта), сочетание цифр, сочетание букв, подпись, слово либо записи: «Мы Вас любим», «Так держать», «Желаем здоровья» или непристойные выражения либо такого же характера рисунки в квадрате напротив кандидата.

Поскольку к толкованию понятия «любой знак» имеются разные подходы среди организаторов выборов и ученых, нами была разработана анкета для исследования этой проблемы.

Анкетирование проводилось по девяти вопросам. Каждый вопрос мог содержать несколько вариантов ответа, в том числе и свой вариант ответа. В анкетировании приняли участие 46 человек, среди которых большинство членов ЦИК России, сотрудники Правового и других управлений Аппарата ЦИК России, члены ОНМКС при ЦИК России – известные ученые и политтехнологи, студенты двух вузов, изучающие спецкурс «Избирательное право и избирательный процесс»: Российского государственного университета правосудия (студенты четвертого курса), а также студенты-отличники Северо-Кавказского филиала Правовой академии Министерства юстиции России. Респонденты отмечали подходящий вариант ответа, а также им была предоставлена возможность сформулировать и свой вариант ответа. Нами же по результатам обобщения ответов в квадратах указано количество ответов на поставленный вопрос.

Вопрос № 1. Что следует понимать под любым знаком в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор (далее – любой знак):

Вариант № 1. Любой знак – это только «галочка», либо «крестик», либо «плюс», либо «минус».

18

Вариант № 2. Любой знак – это также (кроме упомянутых в варианте № 1) цифра (цифры), буква (буквы), слово, личная подпись внутри квадрата.

16

Вариант № 3. Любой знак – это также (кроме упомянутых в вариантах № 1 и 2) любые записи позитивного характера (положительное отношение к кандидату (кандидатам), выполненные перед заполненным квадратом.

3

Вариант № 4. Любой знак – это также (кроме упомянутых в вариантах № 1, 2 и 3) любые записи, в том числе негативного характера (с отрицательной характеристикой кандидата (кандидатов), выполненные перед заполненным квадратом.

4

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 5

Таким образом, абсолютное большинство респондентов ответили, что любой знак – это конкретный знак (18 человек). А 16 человек выбрали второй вариант ответа. Трое посчитали, что в качестве знака можно считать и записи положительного характера, выполненные перед квадратом, а четверо – записи негативного характера, также выполненные перед квадратом.

Пять человек попытались дать свое понимание любого знака. По мнению одного из них, знак – это изображение, то есть любая графическая абстрактная передача мысли. Другой респондент полагает, что любой знак – это написанная избирателем отметка внутри квадрата без учета ее смыслового содержания. Аргументируя свою позицию, далее автор пишет: «Во-первых, пунктом 7 статьи 64 рассматриваемого федерального закона при голосовании избирателю не предоставлено прав выражать оценочные суждения о кандидатах, избирательных объединениях, в том числе излагать их вне квадрата для отметки, а во-вторых, комиссии должны использовать одинаковые подходы к обработке отметок в избирательных бюллетенях как для обычного, так и для электронного голосования». Третья позиция респондентов проявилась в том, что автор, соглашаясь с вариантом ответа номер два, указал: «Но если слово, то положительное о кандидате, а не любое». Остальные два мнения сошлись в том, что следовало бы законодателю отказаться от понятия «любой знак», заменив его на слово «за» либо на конкретный знак или знаки, как это имеет место быть в некоторых государствах.

Вопрос № 2. Как Вы считаете, можно ли оценивать как волеизъявление избирателя в пользу кандидата (кандидатов) запись негативного характера (непристойные выражения, рисунки), выполненные в квадрате напротив кандидата (кандидатов)?

Вариант № 1. Да, можно, т.к. закон подразумевает любой знак.

18

Вариант № 2. Нет, нельзя. В этих случаях надо исходить из отношения избирателя к кандидату (кандидатам). Негативное отношение, выраженное записью внутри квадрата, комиссия должна оценивать, мотивировав свое решение на оборотной стороне избирательного бюллетеня, как голос «против».

26

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2

Обобщение ответов показывает, что у экспертов преобладающим оказался подход к оценке волеизъявления избирателей не по формальным признакам (отметки в квадрате напротив кандидата), а по содержательной стороне записи (обозначения) внутри квадрата, как это предусмотрено пунктом 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ. Один из экспертов – доктор юридических наук, профессор – пишет в анкете: «Согласен с вариантом № 2, ибо тут воля избирателя выражена конкретно: отрицательная». Нам представляется, что требованиям закона и прежде всего пункту 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ соответствует именно эта позиция – позиция варианта номер два.

Вместе с тем справедливости ради следует отметить, что почти 40 процентов (18 человек) респондентов оценивают отметки избирателей по формальным признакам, а не по содержанию отметок. И наконец, двое респондентов оценивают такого рода избирательные бюллетени как недействительные, отмечая, что в них имеет место неясное волеизъявление избирателей.

Вопрос № 3. Как Вы считаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются весьма негативного характера записи в адрес кандидата, но с простой отметкой в квадрате? (От вопроса № 2 вопрос № 3 отличается тем, что негативные выражения о кандидате в вопросе № 2 расположены внутри квадрата, а в вопросе № 3 – перед квадратом. В вопросе № 3 простая отметка (галочка) проставлена после негативных выражений в отношении кандидата)?

Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.

23

Вариант ответа № 2. Да, можно.

19

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 4.

Указанное количество ответов показывает, что при ответе на третий вопрос у экспертов наметился подход к оценке волеизъявления избирателей с точки зрения содержательных надписей перед квадратом, относящимся к соответствующему кандидату (списку кандидатов). Подход идентичен ответу на второй вопрос. Полагаю уместным здесь привести извлечение из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2011 года № 503-0-0: «Вместе с тем оспариваемыми законоположениями урегулирован порядок действий участковой избирательной комиссии, когда при подсчете голосов избирателей обнаруживаются бюллетени, хотя и содержащие соответствующее закону число отметок, но вызывающие сомнения (затруднения) в определении волеизъявления избирателей (например, если при явно выраженном в бюллетене отрицательном отношении избирателя к кандидату напротив его фамилии проставлена отметка о голосовании) (выделено мной – С.Ш.). В указанных случаях участковой избирательной комиссии предоставляется право решить вопрос о действительности (недействительности) таких бюллетеней путем голосования, при этом данное решение должно быть мотивированным»⁵.

В вариантах ответа есть такого рода записи: «Исходя из формальных позиций закона, согласен с вариантом ответа номер два, про негативные выражения в ФЗ упоминаний не имеется». Есть и такого рода противоречивые суждения: «хотя и характеризуется избирателем эта кандидатура негативно, тем не менее он избирал именно эту».

⁵ <http://www.nablawiki.ru>

Таким образом, если на практике участковая избирательная комиссия столкнется с обозначенной выше перед экспертами дилеммой, то не исключено разделение мнений почти поровну. А каково же было истинное волеизъявление избирателя, остается загадкой, поскольку действует принцип обеспечения тайны голосования. Это еще один аргумент, с нашей точки зрения, в поддержку необходимости внесения изменения в законодательство по рассматриваемой позиции о любом знаке.

Вопрос № 4. Как Вы считаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата?

Вариант ответа № 1. Да, можно.

16

Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.

28

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

На мой взгляд, не исключена ситуация, когда избиратель из всех кандидатур избрал конкретного кандидата, отозвался о нем весьма положительно, сделав соответствующую запись напротив избранной кандидатуры в избирательном бюллетене, но забыл сделать отметку в квадрате напротив избранного кандидата. Волеизъявление очевидно с точки зрения содержательной стороны. Об этом говорят и результаты анкетирования: 16 человек из 46, то есть каждый третий эксперт именно так и посчитал. Но вместе с тем большинство ответов респондентов оказалось на формальных позициях, а именно: нет отметок внутри квадрата, следовательно, бюллетень нужно считать недействительным.

В своих вариантах ответа есть записи, которые подтверждают избранный ими вариант ответа: «Можно считать в пользу, если в записи четко указано, о каком кандидате идет речь». Либо респондент адресует к ранее высказанным им ответам: «Слово положительного характера должно находиться в квадрате».

Вопрос № 5. На Ваш взгляд, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата, но с отметкой «V» (галочка) перед квадратом?

Вариант ответа № 1. Да, можно.

20

Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.

24

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

Как видно, количество ответов (20) о том, что отметку в виде галочки (“V”), проставленную перед квадратом после положительных слов о кан-

дидате, можно считать в пользу кандидата, стало больше, хотя сама отметка не стоит внутри квадрата. Без этой галочки число положительных ответов было на четыре меньше – 16 (см. количество ответов на вопрос номер четыре). Тем не менее количество экспертов, стоящих на формальных требованиях закона, на четыре больше – 24 человека.

В своих вариантах ответа есть и такая запись: «Из-за слабого зрения избиратель мог поставить «галочку» не в квадрате».

Вопрос № 6. Как, по Вашему мнению, должен быть оценен избирательный бюллетень, в котором напротив кандидата Ж.В.С. имеется отметка (галочка). Одновременно в данном бюллетене шариковой ручкой вычеркнута фамилия кандидата К.Л.В., но при этом сведения о кандидате К.Н.С. (кстати, фамилии кандидатов К.Л.В. и К.Н.С. различаются только на одну букву «ы» и «и») вычеркнуты не были, хотя в соответствии с решением суда комиссия должна была это сделать. Вычеркивание сведений о К.Л.В. в указанном бюллетене было осуществлено шариковой ручкой одной прямой чертой через квадрат для проставления отметки для голосования, то есть способом, аналогичным для вычеркивания сведений о К.Н.С. во всех других бюллетенях при надлежащем исполнении решения суда об отмене регистрации данного кандидата. Таким образом, в указанном бюллетене в квадратах напротив фамилий Ж.В.С. и К.Л.В. имелись отметки⁶.

Вариант ответа № 1. Бюллетень должен считаться недействительным, так как в квадратах напротив двух кандидатов имеются отметки.

20

Вариант ответа № 2. Бюллетень должен оцениваться в пользу кандидата Ж.В.С., так как отметка имела только в квадрате напротив сведений о нем. Вычеркивание сведений о кандидате посредством черты, проходящей через квадрат напротив кандидата, не есть отметка в пользу кандидата.

24

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

Исходя из результатов обобщения ответов на ранее поставленные вопросы, мы полагали, что ответов экспертов по первому варианту ответа на поставленный вопрос будет больше (исходя из формальных требований закона, бюллетень, в котором имеется более чем одна отметка внутри квадрата напротив кандидата (списка кандидатов), считается недействительным). Ведь вычеркивание сведений об указанном кандидате было

⁶ Шестой и седьмой вопросы сформулированы на основании материалов избирательных споров на выборах в органы местного самоуправления Пензенской области в 2014 г., которые были предметом рассмотрения как в избирательных комиссиях области, так и в судебных инстанциях. Один голос отделял победителя от проигравшего, и победа определялась в зависимости от ответа на сформулированные нами вопросы.

ошибочным, что было указано нами в формулировке вопроса. Вычеркивание должно было иметь место в отношении другого кандидата по решению суда! Что это было: случайной ошибкой или было злоупотреблением со стороны комиссии?!

Вопрос № 7. Как Вы оцениваете заполнение избирательного бюллетеня, когда в квадрате напротив сведений об одном кандидате стоит «галочка», а сведения о четырех кандидатах (в том числе об одном кандидате по решению суда) вычеркнуты через все сведения о кандидатах и через квадраты для проставления отметок в пользу кандидатов?

Вариант ответа № 1. Бюллетень следует оценивать в пользу кандидата, в квадрате напротив которого стоит отметка – «галочка».

23

Вариант ответа № 2. Бюллетень следует оценивать как недействительный, так как отметки находятся более чем в одном квадрате напротив сведений о кандидатах.

21

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

Ответы оказались примерно такими же, как и при ответе на предыдущий вопрос. Эксперты акцент сделали на «галочку» в квадрате напротив кандидата, не обращая внимания на то, что в других квадратах также имелись черточки как результат вычеркивания всех других кандидатов. Здесь хотелось бы обратить внимание на следующие немаловажные обстоятельства.

Первое. Если исходить из формальных требований закона, то при наличии любой отметки в каком-либо квадрате, если есть «галочка» в другом квадрате, такой избирательный бюллетень следует считать недействительным. Здесь не могу не привести позицию одного из членов ЦИК России, принимавшего участие в анкетировании: «Я за то, чтобы у комиссии как можно меньше поводов было действовать «по усмотрению». Поэтому и все мои ответы построены на формальном подходе (как соответствующую отметку прочитал бы КОИБ)».

Второе. Многие избиратели еще голосуют по-старому, когда можно было оставлять одну кандидатуру, вычеркивая всех остальных. Кстати, как мы отметили выше (при характеристике зарубежного законодательства по данному вопросу), в некоторых государствах, например, в Латвии и Лихтенштейне, предусмотрен именно такой порядок заполнения избирательного бюллетеня.

Третье. Особую важность этим вопросам и ответам на них мы придаем прежде всего потому, что от итогов голосования на этом участке с разницей в один голос зависели результаты голосования в целом по округу. Как мы видим, от оценки членов участковой комиссии зависят итоги выборов. Правосознание у каждого члена комиссии разное, а законодательство по данному вопросу несовершенно, позволяющее неоднозначно подходить к оценке волеизъявления избирателя.

Вопрос № 8. Как Вы думаете, можно ли контролировать волеизъявление избирателя, выраженное посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня любым знаком, если просматриваются кодированные варианты заполнения бюллетеня (например, буквенно-цифровые обозначения – АБВ-1, АБВ-2, АБВ-3 и т.д.)? В УИК назначают члены комиссии с правом совещательного голоса от кандидатов, наблюдатели от кандидатов, которые имеют возможность ознакомиться с заполненными бюллетенями и фиксировать варианты заполненных избирательных бюллетеней, в том числе путем видеосъемки.

Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.

16

Вариант ответа № 2. Да, можно.

24

Подобная негативная практика существует.

6

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 5

Подавляющее большинство ответило, что можно контролировать. Здесь хотелось бы отметить, что на практике нам известно всего два случая, когда указанные правонарушающие технологии были предметом судебных разбирательств. Один из этих случаев имел место в 2009 году в Рязанской области, а другой – в 2015 году в одном из районов Республики Дагестан. В последнем случае дело еще рассматривается в суде⁷. Так, в Рязанской области кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурманского сельского поселения, являющиеся руководителями ООО «Гамма», сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были ставить в квадрате избирательного бюллетеня заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов со стороны наблюдателей, кандидатов, доверенных лиц, членов комиссии с правом совещательного голоса. Указанным образом за кандидата Б.А.Н. проголосовали 112 избирателей. При этом в бюллетенях в квадратах за него, как и за других кандидатов от ООО «Гамма», были поставлены необычные отметки – отдельные цифры, сочетания цифр, «елочки», геометрические фигуры, «снежинки», марки автомобилей. После исключения решением территориальной избирательной комиссии таких подконтрольных 74 бюллетеней в пользу кандидата Б.А.Н. осталось всего 38 голосов. Все такого рода бюллетени были признаны недействительными в силу нарушения принципа тайны голосования. Вместе с тем, как подчеркивали кандидаты в депутаты от ООО «Гамма» и их защитники в судебном процессе, при оформлении и заполнении избирательных бюллетеней в их

⁷ Так, на выборах, состоявшихся 13 сентября 2015 года в одном из муниципальных районов, как отмечает обратившийся в суд, а также в ЦИК России гр. Г.Ш.У., на бюллетенях были обозначения с буквой «А» и цифры от 1 до 193. При этом буквенные обозначения находились на лицевой, а цифровые – на тыльной стороне избирательного бюллетеня.

пользу, с точки зрения действующего законодательства, никаких нарушений не было допущено, поскольку действующий закон предписывает про- ставлять любой знак в квадрате напротив того кандидата, в чью пользу сделан выбор. Тем не менее территориальная избирательная комиссия приняла совершенно справедливые, на наш взгляд, указанные выше реше- ния в отношении всех кандидатов, в чью пользу были учинены подкон- трольные кандидатам и их команде цифровые и иные знаки, а суд поддер- жал такие решения⁸.

Вопрос № 9. Как Вы считаете, не следует ли в российское законода- тельство внести соответствующие изменения в действующую редакцию текста закона, предусматривающего отметку с целью заполнения изби- рательного бюллетеня, предложив вместо использования «любого знака», один из трех: «V» (галочка), «+» (плюс), «X» (крестик).

Вариант ответа № 1. Да, следует внести изменения, указав возможность заполнения избирательного бюллетеня одним из трех указанных знаков.

23

Вариант ответа № 2. Нет, не следует.

17

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 6.

Таким образом, абсолютное большинство экспертов, среди которых имеются лица с большим опытом работы в избирательных комиссиях, ученые в области конституционного права, считают целесообразным вне- сти изменения в избирательное законодательство, чтобы исключить ряд проблем, возникающих в понимании и применении любого знака, пред- усмотренного для заполнения избирательного бюллетеня в процессе голо- сования на всех выборах в Российской Федерации.

В заключение хотелось бы поделиться весьма интересным, на наш взгляд, опытом региональной законодательной и судебной практики по данной проблеме.

Так, в период моей работы в качестве председателя Избирательной комиссии Республики Дагестан была предпринята попытка внести изме- нения в республиканский закон «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», предусмотрев в нем указанные выше три варианта заполнения избирательного бюллетеня – в виде «галочки», «плюса» или «крестика» – в целях предотвращения нарушения принципа тайны голосования и использования грязных технологий в избиратель- ном процессе. Такие изменения действительно были внесены. До и в период избирательной кампании была развернута информационная работа по объяснению целесообразности и необходимости внесения таких измене- ний. Многие кандидаты и их команды законопослушно следовали таким

⁸ См. Решения Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009.

предписаниям в законе. Однако некоторые кандидаты и обеспечивающие их кампанию технологи, несогласные с результатами выборов и оценкой избирательных комиссий недействительных избирательных бюллетеней, в которых были проставлены иные знаки (цифры, всякого рода буквенные обозначения и т.д.), обратились в Верховный Суд Республики Дагестан. Верховный Суд Республики Дагестан со ссылкой на часть 6 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ (где речь идет о том, что законы субъекта не должны противоречить федеральному закону) отменил решения окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан. На основании такого подхода Верховного Суда Республики Дагестан оставались правомерными любые знаки в избирательном бюллетене, а не только три, обозначенные в республиканском законе о выборах. В данном случае в деятельности Верховного Суда проявился правовой позитивизм, считающий, как отмечает Б.С. Эбзеев, право простым волеустановлением государства⁹. На наш взгляд, суд с учетом негативной правонарушающей практики по использованию любого знака (как это заметил парламент Дагестана, внося изменения в закон республики) должен был сделать ссылку на часть 3 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ, которая гласит: «Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом», ибо республиканские изменения гарантировали тайну голосования избирателей, защищая их избирательные права от грязных избирательных технологий. Другими словами, на передний план должно было выступать естественное право, то есть право, «рожденное вместе с нами», справедливое по самой природе вещей¹⁰. Тут, к сожалению, правопонимание судей и законодателей, увы, разошлось. В последующем республиканское избирательное законодательство, учитывая судебную практику по данному вопросу, а также представление прокуратуры по обеспечению единого правового пространства по данной проблематике, возвратилось в свое прежнее лоно: любой знак снова стал формой отметки избирателя в пользу того или иного кандидата, т.е. правовая норма снова стала позитивной, сформулированной в законе, а не естественной, соответствующей требованиям прогрессивного развития общества и государства.

Выводы

Любой знак как отметка избирателя в избирательном бюллетене понимается учеными и экспертами по данному вопросу неоднозначно.

⁹ См.: Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 5.

¹⁰ Там же.

Одни считают, что любой знак – это только один знак (в виде «галочки»), а не слово либо сочетание цифр с буквами и т.д. Другие, наоборот, подходят к этому понятию расширительно, включая в это понятие цифры, сочетание цифр и букв, целое слово, подпись, символы и тому подобные обозначения.

Часть 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ, которая предусматривает решение вопроса о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования членов участковой избирательной комиссии, с указанием на оборотной стороне бюллетеня причину признания его (бюллетеня) действительным или недействительным, также оказывается сложным, поскольку мнения по данному вопросу у членов комиссии, экспертов по данному вопросу расходятся, что показало также наше анкетирование.

Любой знак, как показывает негативная правонарушающая практика, позволяет контролировать голоса избирателей со стороны кандидатов и представителей их команды. Таких случаев в практике избирательных комиссий, потом дошедших до судебного рассмотрения, не так уж много, но они есть.

Наше сравнительное изучение зарубежного законодательства о порядке заполнения избирательного бюллетеня показало, что нет единого стандартного подхода к решению этой проблемы. Мы выделили шесть вариантов законодательного подхода по решению обозначенного вопроса, внутри которых также имеются свои особенности (подклассификации). Лишь небольшое количество государств имеет в своем законодательстве такой же подход к заполнению избирательного бюллетеня, как в России. В большинстве государств предусмотрены либо один, либо два-три знака, используемых при заполнении избирательного бюллетеня. Результаты нашего экспертного анкетирования по данной проблеме также показали целесообразность именно такого подхода, поскольку он защищает избирательные права граждан, предотвращает возможность использования правонарушающих избирательных технологий, обеспечивая легитимацию и легитимность власти. Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы (статья 3 Конституции России), однако свободные выборы превращаются в несвободные, если, используя любой знак, контролируется волеизъявление избирателей при заполнении избирательного бюллетеня. Это общественно опасно и преступно. Поэтому имеющуюся лазейку в избирательном законодательстве необходимо устранить, изменив законодательную формулировку порядка заполнения избирательного бюллетеня с «любого знака» на отметку в виде «галочки» (дополнительно, кроме «галочки», можно предусмотреть отметки в виде «плюса» и «крестика»). С учетом социальной практики нужна не позитивная, закрепленная в законе, а естественная норма права, отвечающая требованиям прогрессивного развития общества и государства, чтобы свобода волеизъявления избирателей не оказалась подконтрольной нерадивым кандидатам и их политтехнологам.