

В.И. ЕРЫГИНА
А.А. ЕРЫГИН

ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПОЧТЕ КАК ВИД ДИСТАНЦИОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассмотрено голосование по почте как вид дистанционного голосования, альтернативный традиционному способу голосования. Особенность этого вида дистанционного голосования состоит, во-первых, в выражении мнения избирателя удаленно, — с применением бюллетеней и конвертов, полученных им по почте от соответствующей избирательной комиссии. Во-вторых, при отсутствии внешнего контроля данная процедура голосования подвержена рискам фальсификаций с участием третьих лиц, что может спровоцировать искажение реального волеизъявления избирателей; сопровождается латентными нарушениями избирательного законодательства, которые можно выявить уже на стадии подведения итогов. В-третьих, в России голосование по почте не получило пока достаточного распространения для научного обобщения и практических выводов. Поэтому, опираясь на опыт США и ряда европейских стран, можно делать прогнозы о перспективах использования данной формы голосования лишь как возможной альтернативы при невозможности других способов волеизъявления в экстремальных ситуациях, на удаленных территориях и при отсутствии других средств связи, Интернета или помещений для голосования.

Ключевые слова: голосование по почте, выборы, избирательные комиссии, избиратели, дистанционное голосование, органы публичной власти, избирательное законодательство, зарубежный опыт.

VOTING BY MAIL AS A TYPE OF REMOTE VOTING IN ELECTIONS TO PUBLIC AUTHORITIES

Abstract. The article considers voting by mail as a type of remote voting, an alternative to the traditional method of voting. The peculiarity of this type of remote voting is, firstly, in expressing the opinion of the voter remotely, using ballots and envelopes received by him

ЕРЫГИНА Виктория Ивановна — кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, преподаватель Инжинирингового колледжа Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород

ЕРЫГИН Алексей Алексеевич — кандидат политических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, г. Белгород

by mail from the relevant election commission. Secondly, in the absence of external control, this voting procedure is subject to the risks of fraud involving third parties and aimed at distorting the real will of voters; accompanied by latent violations of the electoral legislation, which can be identified already at the stage of summing up the results. Thirdly, in Russia, voting by mail has not yet received sufficient distribution for scientific generalization and practical conclusions. Therefore, based on the foreign experience of the United States, several European countries, today it is possible to make predictions about the prospects for using voting by mail only as a possible alternative in the absence of other methods of voting in extreme situations, in remote areas, in the absence of other means of communication, the Internet or voting premises.

Keywords: *voting by mail, elections, election commissions, voters, remote voting, public authorities, electoral legislation, foreign experience.*

Актуальность исследования голосования по почте обусловлена двумя причинами. Во-первых, в ноябре 2022 года состоялись выборы в Конгресс Соединенных Штатов Америки, которые вновь показали несовершенство избирательной системы в связи с применением голосования по почте. Получилось так, что максимальное количество американцев проголосовало по почте, несмотря на то, что, по мнению республиканцев, такой способ считается наиболее опасным для выборов ввиду возможности фальсификаций [1]. Во-вторых, голосование по почте — один из способов досрочного голосования, применяемый наряду с традиционным голосованием на избирательном участке. Для россиян этот способ считается новым с учетом того, что он был нормативно установлен на федеральном уровне сравнительно недавно — в мае 2020 года, — в связи с принятием Федерального закона № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Голосование по почте — это голосование, которое предусматривает пересылку избирателям бумажных бюллетеней для их заполнения, а затем отправку уже заполненных бюллетеней назад в избирательную комиссию. Данный вид волеизъявления уже давно применяется в зарубежных странах. Первое голосование по почте состоялось в период Гражданской войны (1861–1865) в США во время выборов президента в 1864 году: поскольку солдаты не могли прибыть на избирательные участки, они передавали свои избирательные бюллетени обычной почтой членам семей, а последние передавали их избирательной комиссии.

Военными обстоятельствами было вызвано введение голосования по почте и в Великобритании, где в 1943–1944 годах было принято несколько актов, предусматривающих право военнослужащих и некоторых категорий граждан, отбывающих наказание за государственные провинности, голосовать по почте.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353206/.

В середине 1990-х годов число голосующих по почте в мире достигло 10 процентов. А в отдельных странах этот показатель был еще выше, например, в ФРГ он достигал 14 процентов, а в Великобритании — 20 процентов. В 2001 году в Великобритании из-за эпидемии ящура были приняты карантинные меры, одной из которых явилось решение об использовании почтового голосования на выборах, чтобы исключить возможность заражения граждан на избирательных участках [2].

Сегодня голосование по почте используется в некоторых штатах США, Швейцарии, Норвегии, Великобритании, Дании, Швеции, Австрии, Германии, Эстонии, Литвы, Латвии, Нидерландах, Финляндии, а также на выборах в Европарламент с 2004 года. В 2017 году на выборах в Бундестаг ФРГ с помощью почты проголосовало 30 процентов избирателей [3].

Правда, присутствует и другая сторона «медали»: на президентских выборах в США 2020 года доля фальсификаций с использованием этого способа голосования (двойное голосование или голосование за умершего) составила квоту в 0,0025 процента, или в абсолютных цифрах 376 из 14,6 млн, присланных по почте бюллетеней. Сегодня в Соединенных Штатах голосуют по почте в основном люди с ограниченными возможностями или те, кто не может проголосовать по месту жительства. В некоторых штатах проголосовать по почте может любой желающий [4].

Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова считает, что голосование по почте в США создает массу лазеек для возможных фальсификаций на выборах, включая неоднократное голосование, пропажу «неудобных» бюллетеней, засилье «мертвых душ», отсутствие системного контроля за всем процессом голосования по почте и многие другие. Поэтому было принято решение отказаться от этого способа голосования в России [5].

В Норвегии способ голосования по почте считается одним из самых либеральных. Для голосования норвежские избиратели используют три конверта, вкладывая один в другой. Вначале на листе бумаги пишут, за какого кандидата или политическую партию они голосуют, затем складывают его в первый конверт. На втором конверте избиратель пишет свою фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес и вкладывает в него первый конверт. И наконец, второй конверт запечатывается в третий, на котором пишется адрес избирательной комиссии соответствующего муниципалитета (общины), наклеивается марка и относится на почту. В.И. Лысенко определил, что в Норвегии голосование по почте предусмотрено лишь для зарубежных норвежских избирателей (при определенных условиях) [6].

В Своде руководящих норм при проведении выборов, принятых Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии 5–6 июля 2002 года, содержатся рекомендации странам Совета Европы использовать голосование по почте лицам, находящимся в больницах, в заключении, инвалидам с нарушением опорно-двигательного аппарата, а также избирателям, пребывающим за границей [7].

* * *

Рассмотрим порядок голосования по почте в России. Полномочиями по определению порядка голосования по почте была наделена Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В 2003 году ею было принято постановление, которым был утвержден Временный порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления [8].

Голосование по почте применялось еще в 2003 году на выборах губернатора Свердловской области, по результатам которых с помощью почты проголосовало 94 человека или 0,0086 процента от участвовавших в выборах. В том же году в Ярославской области был проведен мини-эксперимент: пяти избирателям по почте были высланы бюллетени для заполнения, однако назад вернулись только четыре бюллетеня. В 2004 году на выборах в Ярославской области из четырех бюллетеней, направленных избирателям по почте, вернулись только три. А на выборах в Свердловской области в 2004 году из почти двух миллионов избирателей по пропорциональной системе по почте проголосовали только 11 человек, а по мажоритарной системе — 16 человек.

В 2011 году ЦИК России приняла постановление «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Федерации, местного референдума» [9], согласно которому голосование по почте может применяться только в случае, если оно предусмотрено региональным законом, и избиратель не может лично прибыть на избирательный участок.

Данный вид голосования был предусмотрен законами Санкт-Петербурга, Тюменской, Мурманской, Ярославской и Свердловской областей. Однако два последних региона отменили голосование по почте. В 2011 году голосование по почте проводилось на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пятого созыва. По почте избирателям было выслано 2,5 тыс. бюллетеней, а назад в участковые избирательные комиссии по почте поступило 1564 бюллетеня, что составило около 0,08 процента от общего числа бюллетеней, признанных действительными [10]. Итак, голосование по почте проводилось в нескольких субъектах Российской Федерации на региональных выборах, но затем из-за недоверия граждан и дополнительных проблем для избирательных комиссий оно было отменено из-за неэффективности.

Недовольны были системой голосования по почте оппозиционные политические силы, в частности, петербургские отделения политических партий Справедливая Россия и «Яблоко», которые обращались в правоохранительные органы и ЦИК России с жалобами на нарушения в ходе почтового голосования и факты давления на избирателей. В результате Избирательная комиссия Санкт-Петербурга отменила решение о рассылке

по почте 3800 бюллетеней, принятое территориальной избирательной комиссией № 1 Адмиралтейского района. Не сформировалось единого мнения о почтовом голосовании и среди ученых и практиков [11].

Прежде всего данный способ голосования порождает сомнения в достоверности волеизъявления избирателей, ведь слишком много посредников могут быть при отправлении и получении почтового сообщения: почтальоны, водители и, наконец, члены избирательных комиссий. В литературе было высказано мнение о том, что голосование по почте создает широкие возможности для мошенничества, подтасовки голосов, голосования за умерших. А.Н. Чашин высказывает довольно обоснованные опасения относительно последствий введения института почтового голосования [12, с. 16–17].

Существуют и сторонники данного вида голосования, к которым относится А.А. Аршинов, считающий, что этот способ голосования заменяет досрочное голосование и институт открепительного удостоверения [2, с. 99].

В связи с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19 23 мая 2020 года были приняты поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым избиратели могут проголосовать как дистанционно с использованием портала «Госуслуги», так и по почте (п. 14 ст. 64), чтобы не допустить массового скопления населения на избирательном участке и распространения заболевания.

В этой связи мы разделяем позицию Н.С. Чимарова, полагающего, что голосование по почте можно использовать только как дополнительный или альтернативный способ голосования в условиях экстраординарной ситуации, связанной с невозможностью избирателя принять непосредственное участие в выборах и лично подать избирательный бюллетень. Эффективность голосования по почте зависит от качественной и бесперебойной работы почтовой службы, стремления членов избирательных комиссий к добросовестному выполнению своих полномочий в соответствии с избирательным законодательством, которое должно отвечать современным требованиям реализации избирательных прав граждан [13, с. 24].

При голосовании по почте возникает ряд трудностей, с которыми избирателям непросто справиться. Так, согласно пункту 1.4 абзаца 3 Временного порядка голосования по почте, если избиратель по состоянию здоровья сам не может поставить свою подпись и дату ее внесения, указанные сведения может внести другое лицо, которому избиратель поручает это сделать. При этом данное поручение должно быть оформлено нотариально или удостоверено командиром воинской части, либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, либо администрацией учреждения, где находятся под стражей подозреваемые или обвиняемые. В абзаце 5 того же пункта говорится о том, что при письменном обращении избирателя в территориальную избирательную комиссию по почте также требуется нотариально засвидетельствованная подпись избирателя, иначе

бюллетень избирателю направлен не будет. Избирателю также необходимо предоставить документы в избирательную комиссию, подтверждающие причину неявки избирателя на избирательный участок. Если избирательная комиссия посчитает причину неуважительной, бюллетень избирателю не будет направлен. Письменное обращение избирателя может быть отправлено по почте или передано им лично в избирательную комиссию.

Избирательная комиссия, организующая выборы, информирует избирателей о том, как и в какие сроки необходимо направить письменное обращение в соответствующую территориальную избирательную комиссию, и указывает ее адрес. Также комиссия сообщает избирателям, в какую комиссию им необходимо отправить заполненный бюллетень с пометкой «Голосование по почте». Вместе с бюллетенем избирательная комиссия направляет избирателю Памятку о порядке заполнения бюллетеня, информационный материал о кандидатах, избирательных объединениях. Заполнив бюллетень, избиратель вкладывает его в чистый конверт без надписей. Затем этот чистый конверт вкладывается в другой конверт с отметкой «Голосование по почте» и с адресом участковой (территориальной) избирательной комиссии. Далее избиратель запечатанный конверт с указанием своего адреса, фамилии, имени и отчества отправляет заказным письмом в почтовом отделении.

В день выборов председатель участковой избирательной комиссии перед началом голосования должен проинформировать присутствующих членов комиссии и наблюдателей о количестве бюллетеней, выданных для голосования по почте территориальной избирательной комиссией и полученных участковой избирательной комиссией. Если избиратель, отправивший ранее письменное обращение о голосовании по почте, захочет проголосовать лично на избирательном участке, избирательная комиссия должна предоставить ему такую возможность. В таком случае бюллетень, ранее направленный избирателю по почте, не подлежит учету, о чем соответствующая избирательная комиссия составляет акт. После завершения голосования поступившие по почте бюллетени помещаются в стационарный ящик.

Голосование по почте допускается в том случае, если нет возможности использовать другой способ голосования: голосование на избирательном участке, досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению или дистанционное электронное голосование. Голосование по почте можно рассматривать как разновидность досрочного голосования или заочное голосование. Процедура почтового голосования предусмотрена законами ряда субъектов Российской Федерации: Свердловской, Тюменской, Мурманской, Ярославской областей². Однако широкого распространения данный способ голосования не получил, хотя за рубежом он активно применяется.

² Избирательный кодекс Свердловской области ст. 82 п. 16. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802002042>; Избирательный кодекс Тюменской области ст. 67 п. 11. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802032834>; О выборах Губернатора Мурманской области: Закон Мурманской области от 6 июля 2012 года № 1496-01-ЗМО ст. 49 п. 19; Закон Мурманской области о выборах депутатов

Таким образом, в Российской Федерации голосование по почте может применяться на региональных и местных выборах. Существует ряд ограничений для использования данного способа голосования. В частности, это право не предоставляется гражданину, если он может проголосовать вне помещения для голосования, по месту временного пребывания, по открепительному удостоверению, или досрочно проголосовать на муниципальных выборах.

Список литературы

1. Выборы в Конгресс США завершили: первые итоги войны партий // Телевизионный канал РЕН ТВ [сайт]. URL: <https://ren.tv/longread/1043919-vybory-v-kongress-ssha-zavershilis-pervye-itogi-voiny-partii> (дата обращения: 09.11.2022).
2. Забайкалов А.П. Процедуры голосования в избирательном процессе: современное состояние и перспективы развития: монография / А.П. Забайкалов. Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2016. 248 с.
3. Что не так с голосованием по почте: опыт США, России и Европы // Телекомпания НТВ [сайт]. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2475201> (дата обращения: 12.09.2022).
4. Задорожный М. Почта как часть избирательной системы в США // Сетевое издание BFM.ru [сайт]. URL: <https://www.bfm.ru/news/457300> (дата обращения: 23.09.2022).
5. Памфилова: голосование по почте в США открывает «необъятные просторы» для фальсификаций // Информационное агентство России ТАСС [сайт]. URL: <https://tass.ru/politika/9945517> (дата обращения: 24.09.2022).
6. Лысенко В.И. Парламентские выборы в Норвегии 13 сентября 2021 года // Российский фонд свободных выборов [сайт]. URL: <http://www.rfsv.ru/education/obuchenie/parlamentskie-vybory-v-norvegii-13-sentiabria-2021-goda> (дата обращения: 08.09.2022).
7. Свод руководящих норм при проведении выборов (приняты Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5–6 июля 2002 года) / Проведение выборов: Европейские стандарты и процедуры оценки / Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 26. URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/34/index.html (дата обращения: 14.09.2022).
8. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 августа 2003 № 20/144-4 «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления» // Предпринимательское право [сайт]. URL: http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_84600.html (дата обращения: 08.09.2022).
9. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 октября 2011 г. № 41/353-6 «О Временном порядке голосования

Мурманской областной Думы от 22 июня 2011 года № 1364-01-ЗМО п. 19 ст. 55; О внесении изменений в Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»: Закон Ярославской области от 07.04.2021 № 20-з. ст. 81 п. 18. URL: <http://yarduma.ru/activity/laws/z21020>.

по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума». Приложение. Временный порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума // ЭПС «Система ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/55172303/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 09.09.2022).

10. Козлова Д. Удаление выборов. Зачем Госдума экстренно узаконила дистанционные форматы голосования // Новая газета [сайт]. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/13/85362-udalenie-vyborov> (дата обращения: 23.09.2022).
11. Метелкина С.С. Перспективы применения голосования по почте в России // Гуманитарные научные исследования. 2016. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <https://human.snauka.ru/2016/08/16141> (дата обращения: 02.06.2022).
12. Чашин А.Н. Дистанционное голосование: pro et contra // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3.
13. Чимаров Н.С. Особенности реализации конституционного избирательного права при голосовании по почте: риски и преимущества // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 62–17.