

«ЛЮБОЙ ЗНАК» В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ БЮЛЛЕТЕНЕ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Шапиев С.М.*



Аннотация.

Статья посвящена возможным случаям контроля за волеизъявлением избирателей со стороны нерадивых кандидатов и их политтехнологов при заполнении избирательного бюллетеня, используя как отметку о выборе кандидатуры предусмотренный законодательством «любой знак». В ней проведен сравнительный анализ законодательства зарубежных государств и его классификация по порядку заполнения избирательного бюллетеня. Особое внимание уделено результатам анкетирования экспертов по вопросу о понимании «любого знака». Предлагается совершенствовать российское законодательство по данному вопросу, используя положительный мировой опыт.

Ключевые слова: «любой знак» в избирательных бюллетенях, волеизъявление избирателей, законодательство о выборах.

Конституционно-правовое развитие российской государственности предъявляет высокие требования к качеству публичной власти, включая обеспечение доверия к ней со стороны населения. Президент России В.В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года обратил на это особое внимание, подчеркнув, что «...необходимо обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твёрдую легитимность» [1, с. 10]. Одно из 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, его правовой оценки и учёта 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 тогда, 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 избранных лиц с разницей в один голос составило 643 человека, а с равенством голосов — 252 человека. С учётом 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. После сентябрьских 2015 года выборов эта картина также претерпела некоторые изменения. На 16.05.2016г. количество избранных лиц с перевесом в один голос стало уже 1612 человек (на 12 человек больше), а с равенством голосов — 540 (на 4 мандата больше).

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 пониманию любого знака, и необходимости совершенствования текста редакции закона по указанному вопросу посвящена предлагаемая статья.

* Шапиев С.М. — член ЦИК России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

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 путём внесения избирателем, участником референдума в избирательный бюллетень *любого знака*.

Согласно пункту 17 статьи 68 указанного закона, 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 путём 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 учётом числа бюллетеней, признанных недействительными в соответствии с пунктом 12 настоящей статьи и пунктом 15 статьи 65 настоящего Федерального закона) заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

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

Первая проблема заключается в понимании любого знака. Вторая проблема проявляется в **различной оценке** внесённого 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, избирательное законодательство государств Азиатско-Тихоокеанского региона устанавливает, что при голосовании избиратель получает бумажный избирательный бюллетень и заполняет его. 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 своём 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, Словении* [2, с. 641, 876, 878, 1015, 1189, 1285]. 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 признаётся недействительным. В *Латвии* избиратель голосует за один из списков кандидатов политических партий, проставляя в избирательном бюллетене знак «+» или знак «х» напротив фамилии одного, нескольких или всех поддерживаемых кандидатов. В Латвии предусмотрен и другой вариант заполнения бюллетеня для избирателя — *вычёркивание фамилии не поддерживаемых им кандидатов в списке* кандидатов политической партии (в целом, 58 % избирателей при проведении 17 сентября 2011 года парламентских выборов использовали своё право на предпочтительные отметки в избирательном бюллетене).

В соответствии с Избирательным кодексом *Македонии*, избирательный бюллетень признаётся 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 признаётся недействительным, если в нём 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 жёсткая 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 предпочтений в отношении кандидатов в списке кандидатов политической партии, политической коалиции.

Учитывая самые разные подходы, которые предусмотрены избирательными законодательствами при голосовании избирателей, 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 выбирает и вкладывает в кабину для голосования бюллетень, изготовленный кандидатом, в пользу которого избиратель голосует, сохраняя при этом тайну голосования. Существенной особенностью французской избирательной системы является то, что каждый кандидат самостоятельно решает, какое количество бюллетеней ему необходимо для избирательной кампании, и за счёт своего избирательного фонда он 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;

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 (КОИБы) со сканирующим устройством, которые считывают отметку в избирательном бюллетене в пользу кандидата (списка кандидатов); б) комплекс средств с электронным голосованием (КЭГи) без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. На электронном табло указанных средств высвечиваются данные кандидатов (полити-

ческих партий), которые принимают участие в выборах, а также разъяснения по порядку голосования. Следует отметить, что имеются разновидности этих КЭГов 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 государствах).

На, в рамках нашего исследования, больше интересуют классификация избирательного законодательства государств по предусмотренному в их законодательстве порядку заполнения избирательного бюллетеня, по виду, способу и вариантам проставляемой (либо проставляемым) отметки (отметкам) в них. По этим критериям можно провести следующую классификацию:

- 1) государства, где предусмотрен конкретный знак;
- 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 бюллетеня. Следует заметить, что при внимательном анализе данного критерия видно, что вариантов заполнения избирательного бюллетеня достаточно множество, что даёт возможность говорить о гораздо большем варианте классификации избирательного законодательства государств по рассматриваемой проблеме. Мы условно объединили их в группу «других вариантов заполнения избирательного бюллетеня», имея в виду кроме тех, которых мы обозначили выше в нашей классификации;
- 6) государства, где предусмотрено электронное голосование с использованием или без использования бумажного избирательного бюллетеня (следовательно, отметка предусмотрена в самом техническом средстве, используемом для голосования).

Классификация избирательного законодательства государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня

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

Наименование государств	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	«✓»