

**Российский общественный институт  
избирательного права**

**Обзор**

**Голосование «мобильных избирателей»:  
российский и зарубежный опыт**

РОИИП  
Москва, 2018

Дискурс о демократических методах и способах волеизъявления избирателей, начавшийся сразу после первых попыток привлечения населения к принятию управленческих решений, не прекращается и сегодня. Одной из спорных точек этой дискуссии является определение места голосования избирателей и их соответствующего учета, которые по-разному определяются в государствах мира, опираясь на национальные особенности государства.

В исследовании Российского общественного института избирательного права «Голосование «мобильных избирателей»: российский и зарубежный опыт» проанализирован мировой опыт организации дополнительных процедур голосования для избирателей, голосующих не по месту своего постоянного проживания.

Авторы исследования пришли к выводу о том, что **созданный в России правовой механизм, апробированный на выборах 10 сентября 2017 г. и применяемый на выборах 18 марта 2018 г., позволяет обеспечить оптимальную реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей», что, несомненно, приведет к повышению числа избирателей, принимающих участие в управлении делами государства посредством демократических выборов. Одновременно применяемая в России процедура голосования для «мобильных избирателей», в отличие от голосования по почте или применения открепительных удостоверений, активно используемых в ряде зарубежных стран, обеспечит более высокий уровень гарантий от злоупотреблений и подтасовок.**

\* \* \*

Провозглашая принципы всеобщего и равного избирательного права, государства взяли на себя обязательства обеспечить возможность голосования всем своим гражданам, в том числе тем из них, которые в день

будут находиться не по месту своего жительства. По мере увеличения численности и территории городов, появления агломераций, повышения общей мобильности населения и роста транспортной доступности территорий это обязательство приобрело особую актуальность. Оно стало безусловной гарантией реализации общепризнанных принципов организации и проведения электоральных процедур.

Сама же возможность проголосовать вне временных и/или пространственных рамок собственно дня голосования появилась только на определенном этапе развития политических систем, избирательного процесса, стала по факту «завоеванием» и «данью» времени, дополнительным доказательством приоритета интересов личности. Очевидно, что в будущем количество «мобильных избирателей» будет только увеличиваться.

Между тем, организационно-правовые формы участия «мобильных избирателей» в голосовании, как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, продолжают динамично развиваться, приобретая определенные особенности в зависимости от региональной специфики, уровня благосостояния граждан, степени укорененности демократических традиций, уровня доверия к политическим институтам, а также уровня «доверия» государства своему гражданину.

Проведенный анализ форм голосования «мобильных избирателей», используемых в России и зарубежных странах, позволяет сделать следующие выводы:

- Совокупная доля «мобильных избирателей» на федеральных выборах в Российской Федерации, вопреки распространяемому некоторыми экспертами заблуждению, являлась на сегодняшний день весьма незначительной, по сравнению с «западными демократиями», и колебалась от 1,04 % до 3,65 % от общего числа избирателей, тогда как в ряде зарубежных стран количество «мобильных избирателей»

составляет до 20 % и более от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании (например, в Нидерландах и Франции примерно такое количество избирателей голосуют по доверенностям; в Швейцарии 80% избирателей голосуют по почте).

- Применяемая на предстоящих 18.03.2018 года президентских выборах модель голосования «мобильных избирателей» по месту пребывания на любом удобном избирателю избирательном участке при совершении минимально необходимых действий практически не имеет аналогов в мире по своей доступности и удобству. В случае отсутствия технических сбоев в системе, ее следует признать оптимальной также и с точки зрения обеспечения гарантий от возможных злоупотреблений.
- Традиционно гарантируемое и предоставляемое в России право на участие в выборах граждан, не обладающих регистрацией по определенному месту жительства и/или пребывания, а также российских граждан, находящихся за рубежом, выгодно отличает применяемую отечественным законодателем организационно-правовую модель голосования «мобильных избирателей» от ряда зарубежных государств.
- Используемые в России такие формы голосования «мобильных избирателей» как досрочное голосование для отдельных категорий избирателей широко распространены и в ряде иностранных государств, причем в более широких формах (например, в Финляндии, Исландии, Швейцарии, Канаде, Норвегии, Дании, в 29 штатах США, Турции, Словении, Мальте, Дании, Португалии; голосование по открепительным – в частности, в ФРГ, Мексике, Болгарии).
- Применяемые в Российской Федерации модели голосования «мобильных избирателей» предполагают использование нескольких возможных механизмов и/или их сочетания (голосование по открепительным, досрочное голосование, голосование по месту пребывания, голосование зарубежных избирателей), что позволяет, с

одной стороны, сделать такое голосование максимально доступным, а с другой – обеспечить соблюдение всех установленных гарантий (включая тайну голосования, свободу волеизъявления, подлинность итогов голосования и результатов выборов).

- Использование механизма голосования по месту нахождения с учетом существенного упрощения для избирателя данной процедуры будет способствовать увеличению явки за счет избирателей, проживающих не по месту регистрации (главным образом, в других регионах), которые, имея желание участвовать в выборах, ранее не находили возможность получить открепительное удостоверение. Получив возможность реализовать свое активное избирательное право без посещения избирательной комиссии по месту регистрации (дистанционно), они, безусловно, будут пользоваться им значительно активнее.
- Упрощение процедуры влечет существенное увеличение числа избирателей, голосующих не по месту своей регистрации, что согласуется с общемировой тенденцией, особенно характерной для государств с большой территорией.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о создании в России правового механизма, позволяющего обеспечить реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей» без лишних временных и (или) финансовых затрат с их стороны, в то же время создающего необходимые гарантии от злоупотреблений.

## Введение

Принципы всеобщего и равного избирательного права, провозглашенные во всех международных актах, затрагивающих проблемы демократических выборов, начиная с Всеобщей декларации прав человека 1948 года, нашли свое отражение и в конституциях практически всех современных демократических государств. Провозглашая эти принципы, государства взяли на себя обязательства обеспечить возможность голосования всем своим гражданам на равных основаниях, в том числе тем гражданам, которые в день голосования будут находиться не по месту своего жительства (или регистрации) и по этой причине не смогут прибыть на свой избирательный участок и реализовать там свое активное избирательное право. При этом государства обязаны создать надлежащие гарантии от злоупотреблений, связанных, в частности, с многократным голосованием, голосованием за избирателя другого лица и других, который очевидно подорвали бы реализацию тех же основных принципов проведения выборов.

По мере усложнения социальной и экономической реальности, повышения общей мобильности населения, роста транспортной доступности территорий, формирования устойчивой тенденции на построение государств по принципу агломераций, необходимость **предоставления избирателям, не обладающим возможностью проголосовать в день голосования на своем избирательном участке является безусловной гарантией реализации общепризнанных принципов организации и проведения электоральных процедур.**

Количество таких граждан последовательно увеличивается, причем прогнозируется дальнейший рост числа «мобильных избирателей».

Сама возможность проголосовать вне временных и/или пространственных рамок собственно дня голосования появилась только на определенном этапе развития политических систем, избирательного процесса, стала по факту «завоеванием» и выражением принципа

всеобщности избирательного права, своего рода – «данью» времени, дополнительным доказательством приоритета интересов личности.

Организационно-правовые формы участия «мобильных избирателей» в голосовании, как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, продолжают динамично развиваться, приобретая определенные типологические особенности в зависимости от многих факторов, включая региональную специфику, уровень благосостояния граждан, степень укорененности демократических традиций, уровень доверия к политическим институтам, а также уровень «доверия» государства своему гражданину, степень развития политической культуры граждан.

Исследование указанных организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании было осложнено динамичностью отечественного и зарубежного законодательства о выборах и референдумах, не всегда очевидной правоприменительной практикой, складывающейся в процессе реализации законодательно предусмотренных организационно-правовых форм, выявлением значительного числа рисков правового характера, объективно находящихся во взаимной связи с использованием той либо иной формы.

Сам набор выявленных и описанных организационно-правовых форм голосования «мобильных избирателей», закрепляемых в национальных правовых системах, значительно отличается от государства к государству, и обусловлен, прежде всего, реалиями социально-экономической жизни, особенностями политических процессов, происходящих в соответствующих странах, уровнем развития электоральной культуры и потребностью в купировании возможных рисков использования той либо иной формы.

## 1. «Мобильные избиратели» в составе корпуса избирателей.

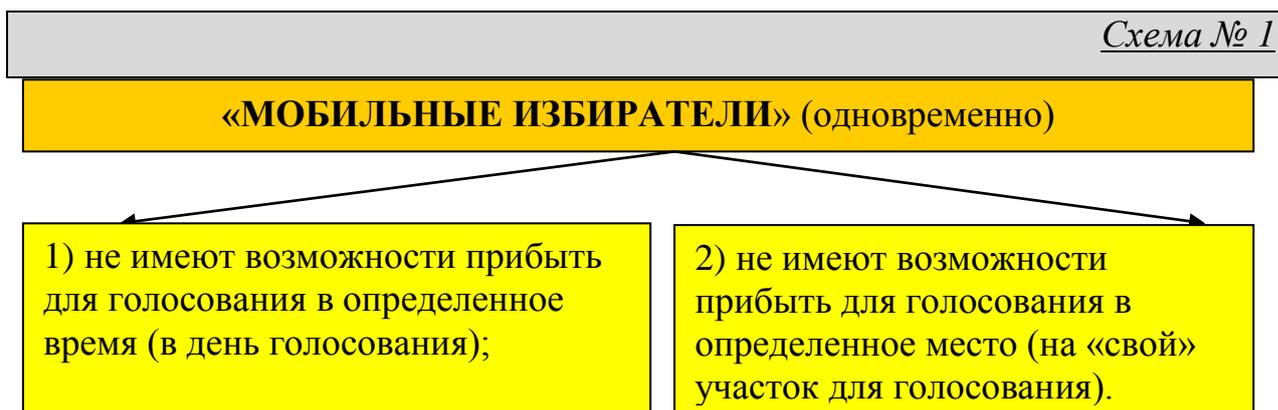
1.1. «Мобильные избиратели» – в самом общем виде – часть корпуса избирателей (участников референдума), не обладающих возможностью в день голосования прибыть для голосования на тот избирательный участок (участок референдума), на котором они внесены в список избирателей.

Таким образом, указанная часть корпуса избирателей должна одновременно отвечать следующим признакам:

**а) временному (хронологическому)** – не иметь возможности прибыть для голосования в определенное время (*в день голосования*);

**б) пространственному** – не иметь возможности прибыть для голосования в определенное место (*на «свой» участок для голосования*).

Схематично определение представлено ниже.



Приведенное выше определение является доктринальным (экспертным), нормативное определение понятия «мобильные избиратели» действующим российским и зарубежным законодательством не предусмотрено.

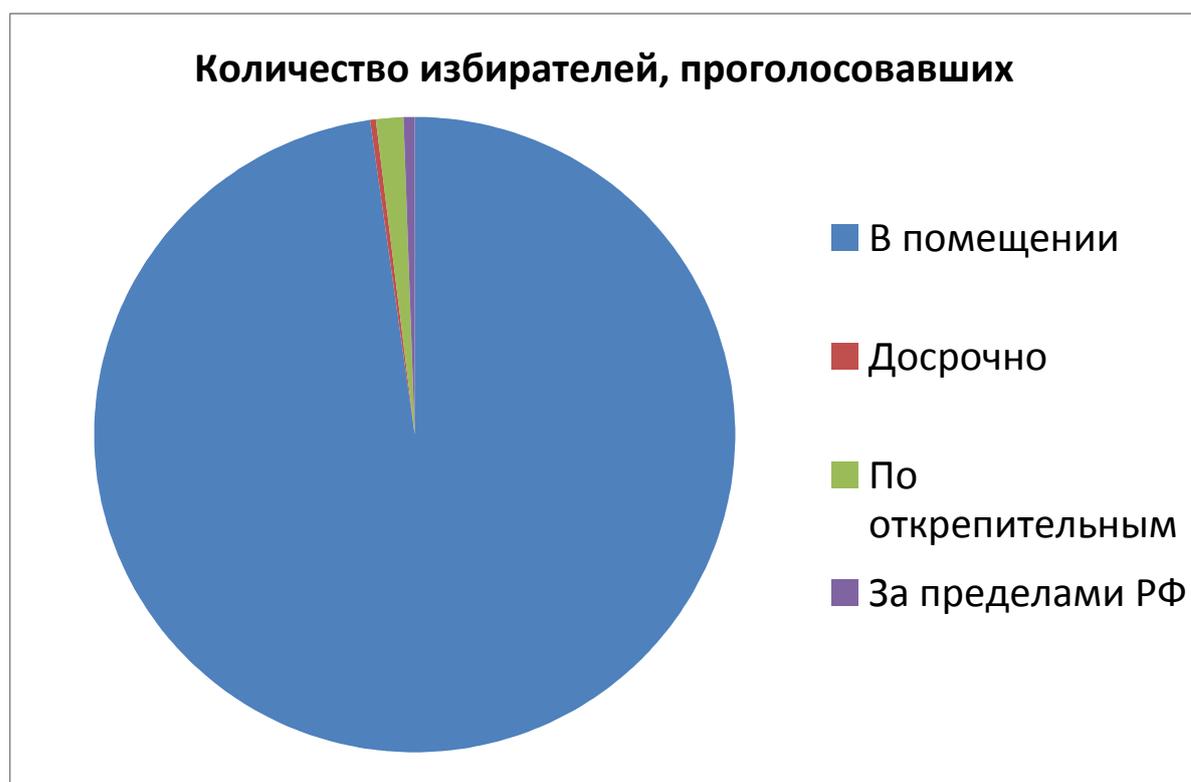
## 1.2. Количественный состав «мобильных избирателей».

Точное число «мобильных избирателей» определить не представляется возможным, поскольку количество «мобильных избирателей» не является величиной постоянной, меняется в зависимости от конкретных обстоятельств жизни каждого отдельного избирателя, уровня выборов, даты дня голосования и многих других обстоятельств.

Кроме того, число «мобильных избирателей», в значительной мере, остается латентным и в виду того, что не все избиратели, желающие принять участие в выборах (референдуме), в итоге пользуются той либо иной организационно-правовой формой участия в голосовании: иногда, например, «мобильные избиратели», столкнувшись с необходимостью соблюдения установленного порядка выдачи открепительного удостоверения или с «живой» и многочисленной очередью в процессе досрочного голосования, нехваткой избирательных бюллетеней или бланков открепительных удостоверений просто отказываются от участия в соответствующих выборах, их голос остается неучтенным, а значит, и они сами не отражаются в общем числе «мобильных избирателей».

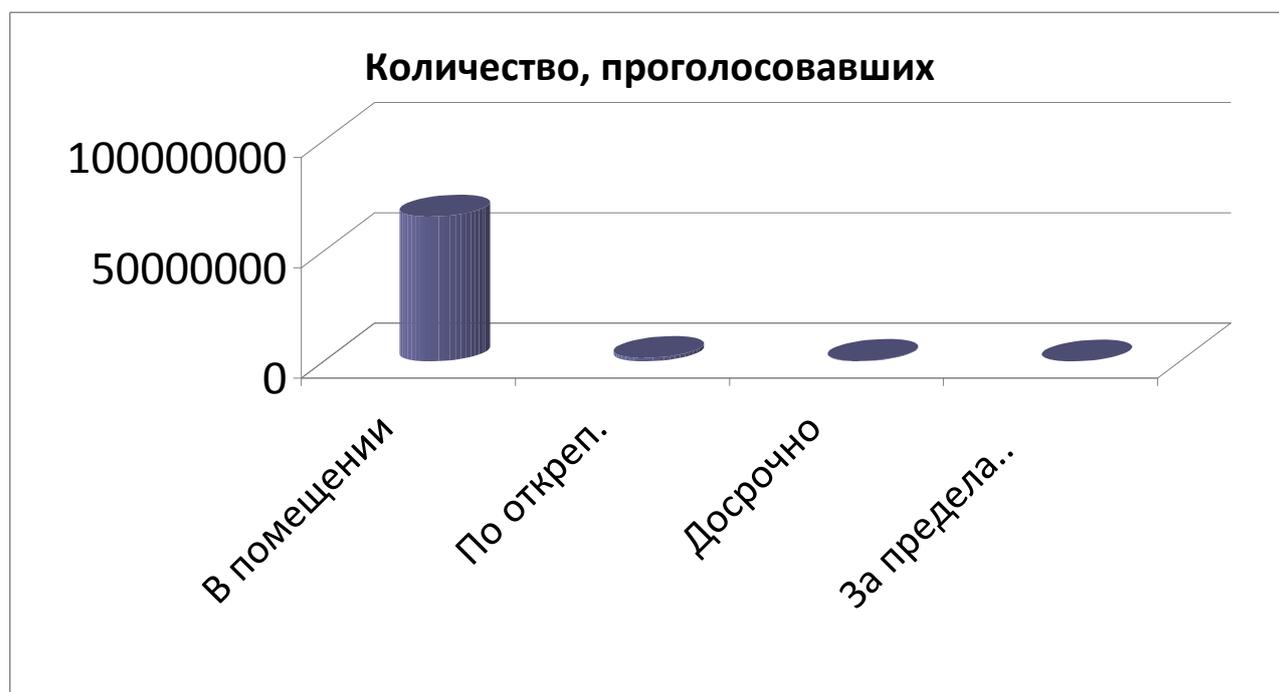
Имея в виду указанные выше замечания, можно попытаться определить примерную долю «мобильных избирателей» на конкретных выборах в определенный момент времени в составе корпуса избирателей, например:

а) на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (день голосования – 18.09.2016 года) по федеральному избирательному округу:



Таким образом, **совокупная доля «мобильных избирателей» на указанных выборах составила менее 1,04 % или 1 134 619 избирателей от общего числа избирателей** (сумма избирателей, проголосовавших досрочно (0,1 % или 109 868 избирателей) избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям (0,74 % или 809 157 избирателей), избирателей, проголосовавших за рубежом (0,2 % или 215 594 избирателя).<sup>1</sup>

б) на выборах Президента Российской Федерации (день голосования – 04.03.2012 года)<sup>2</sup>:



Таким образом, **совокупная доля «мобильных избирателей» на указанных выборах составила 3,65 % или 2 281 901 избиратель** (239 569 (или 0,22%), проголосовавших досрочно, + 1 600 046 (или 3,02 %) избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям<sup>3</sup>), избирателей, проголосовавших за рубежом (0,41% или 442286 избирателей).<sup>4</sup>

Из приведенных данных электоральной статистики следует, что **на отечественных федеральных выборах совокупная доля «мобильных**

<sup>1</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cikrf.ru/news/relevant/2017/04/04/01.html>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://cikrf.ru/banners/prezident\\_2012/otkrepit.html](http://cikrf.ru/banners/prezident_2012/otkrepit.html)

<sup>4</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cikrf.ru/news/relevant/2017/04/04/01.html>

**избирателей» является весьма незначительной**, колеблется от 1, 04 % до 3, 65 % от общего числа избирателей.

### **1.3. Качественный состав «мобильных избирателей».**

Качественный состав «мобильных избирателей» может определяться многими факторами и их различными сочетаниями:

а) гендерными признаками (пол, возраст, состояние в браке, наличие детей и другие); например, по имеющимся наблюдениям, в России к числу мобильных избирателей чаще относятся люди трудоспособного возраста, тогда как в ряде зарубежных стран – это люди пенсионного возраста;

б) социально-экономическими признаками (сферы приложения труда (отрасли экономики), уровень дохода, образования); так, зачастую «мобильными избирателями» становятся избиратели, занятые на производствах с непрерывным циклом, в сфере услуг или бюджетной сфере, собственно организаторы выборов;

в) используемой организационно-правовой формой:

- голосующие по открепительным удостоверениям;
- голосующие досрочно;
- избиратели без определенного места жительства;
- избиратели, находящиеся за рубежом;
- избиратели, находящиеся в иных местах временного пребывания (вокзалы и аэропорты);
- избиратели, голосующие по доверенности;
- избиратели, голосующие посредством электронного голосования (в тех странах, в которых электронное голосование не является единственно возможной формой организации голосования);
- избиратели, голосующие по почте (в тех странах, в которых голосование по почте не является единственно возможной формой организации голосования).

**К числу «мобильных избирателей» не относятся:**

1) избиратели, которые в день голосования находятся на территории своего избирательного участка, но по уважительным причинам (болезнь, возраст, иное) не могут прибыть для голосования в собственно помещение для голосования (в Российской Федерации их активное избирательное право (право на участие в референдуме) реализуется посредством голосования вне помещения для голосования);

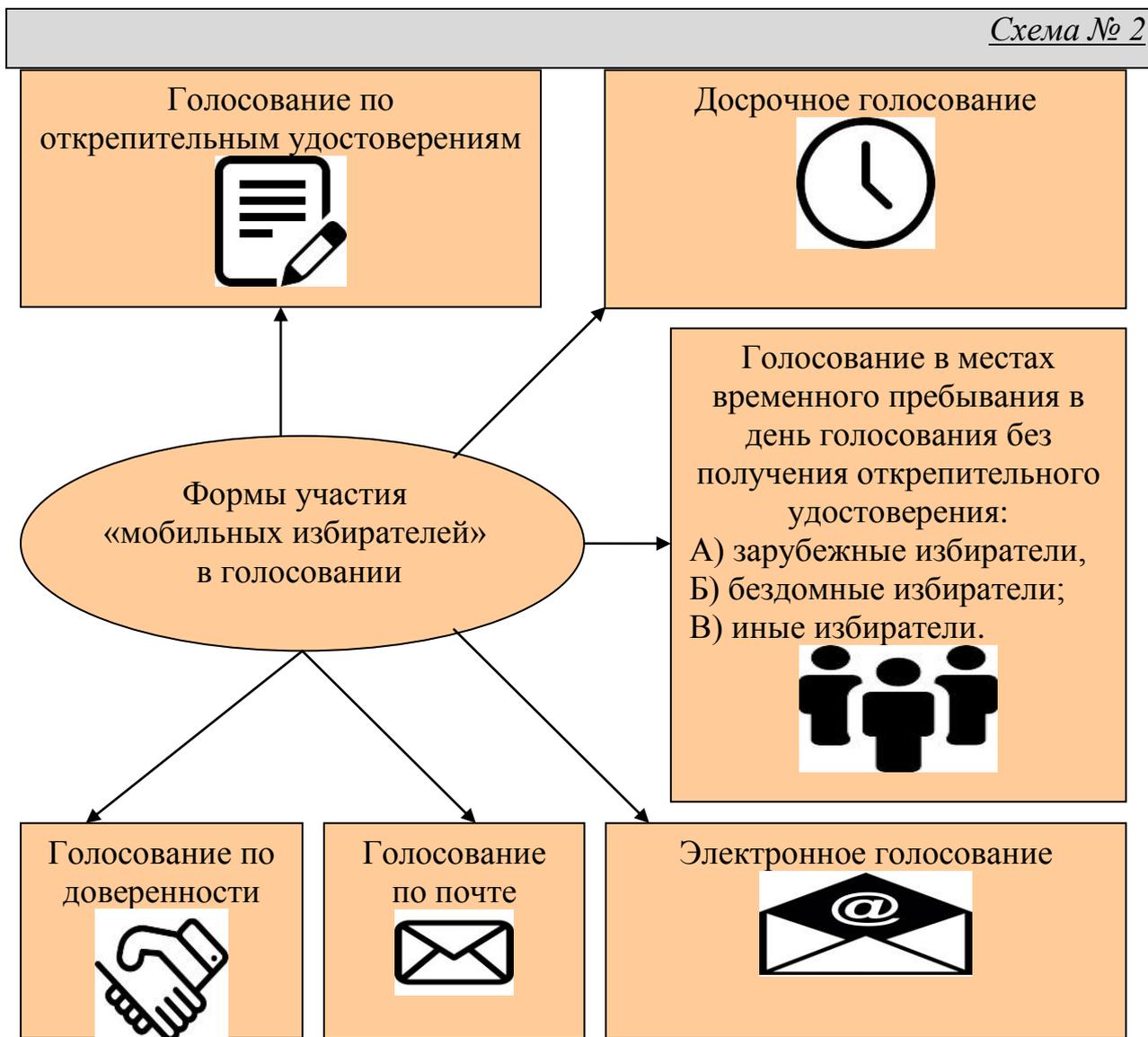
2) избиратели, отказавшиеся от участия в выборах.

**Среди российских особенностей, выявленных в результате проведенного исследования, следует отменить относительно небольшое число «мобильных избирателей»; российские граждане в целом предпочитают голосовать на штатных избирательных участках в день голосования.**

## 2. Возможные организационно-правовые формы участия

### «мобильных избирателей» в голосовании: описание и правовые риски.

В самом общем виде известный в настоящее время «набор» организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании может быть наглядно представлен ниже<sup>5</sup>:



<sup>5</sup> В настоящей обзоре за основу приняты графические изображения, размещенные в открытом доступе для свободного использования неограниченным кругом лиц: <https://ru.freepik.com/>

## 2.1. Голосование по открепительным удостоверениям

Выдача открепительных удостоверений происходит в целях обеспечения прав граждан, которые не смогут в день голосования проголосовать на своем избирательном участке.

В России и преимущественно в странах, где предусмотрен институт открепительного удостоверения, наличие открепительного удостоверения позволяет принять участие в голосовании на любом избирательном участке, где будет находиться избиратель, но в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом.

Отличается порядок выдачи открепительного удостоверения, его содержания. Одним из аспектов является указание причины в заявлении о выдаче открепительного удостоверения, по которой избиратель не сможет прибыть на избирательный участок. Перечень причин не подразделяется на существенные и несущественные. Избирательные комиссии не наделены полномочиями оценивать основание неявки. Из комплексного толкования следует, что содержание причины должно препятствовать избирателю своевременно прийти на свой избирательный участок и проголосовать.

Таковыми причинами могут быть отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины.

### Возможные риски.

Краткое описание риска	Пути его минимизации
1) безосновательное получение открепительного удостоверения	- обязательное указание причины, а также право соответствующей комиссии ее проверить;
2) возможность проголосовать несколько раз	- исключается внесением сведений о получении открепительного в список избирателей.

Голосование по открепительным удостоверениям является одной из традиционных для отечественной политической системы организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании.

В разные электоральные периоды на выборах разных уровней отношение отечественного законодателя к данной форме периодически менялось, в результате чего институт открепительных удостоверений то вводился в действующее законодательство, то упразднялся:

Федеральные выборы	+/-	Региональные выборы	+/-	Муниципальные выборы	+/-
2007г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2005г. Выборы в Мосгордуму	+	2008г. Муниц. Выборы в Москве	+
2011г. Выборы в ГД ФС РФ <sup>6</sup>	+	2009г. Выборы в Мосгордуму	+	2012г. Муниц. Выборы в Москве	+
2016г. Выборы в ГД ФС РФ <sup>7</sup>	+	2014г. Выборы в Мосгордуму <sup>8</sup>	-	2016г. Муниц. Выборы в Москве	+
2008 г. Выборы Президента РФ	+	2007г. Выборы в Мособлдуму <sup>9</sup>	+	2008г. Муниц. Выборы в МО	-
2012 г. Выборы Президента РФ	+	2011г. Выборы в Мособлдуму <sup>10</sup>	-	2012г. Муниц. Выборы в МО <sup>11</sup>	-
2018 г. Выборы Президента РФ <sup>12</sup>	-	2016г. Выборы в Мособлдуму	+	2016г. Муниц. Выборы в МО <sup>13</sup>	+

Соответственно изменялась и электоральная статистика использования данной организационно-правовой формы участия «мобильных избирателей» в голосовании (на примере последних трех прошедших электоральных циклов выборов Президента Российской Федерации (2004<sup>14</sup>, 2008<sup>15</sup>, 2012<sup>16</sup> годы)), с проявлением следующих тенденций:

<sup>6</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>7</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>8</sup> Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>9</sup> Закон Московской области от 26.10.2006 № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>10</sup> Закон Московской области от 06.06.2011 № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>11</sup> Закон Московской области от 11.07.2006 № 101/2006-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>12</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>13</sup> Закон Московской области от 04.06.2013 № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.html>

<sup>14</sup> Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2008. С. 119, 126.

**1) открепительные удостоверения получают примерно 2-2,5 миллиона избирателей** (на выборах Президента Российской Федерации 14.03.2004 года количество полученных избирателями открепительных удостоверений составляло 2 500 000 (или 77,76 % от общего числа изготовленных), на выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 02.03.2008 года, в целом избирателями было получено 1 954 303 открепительных удостоверения (или 75,16 % от числа изготовленных открепительных удостоверений). На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирателями получено 2,4 млн. открепительных удостоверений (73,56 % от числа изготовленных); на выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 04.03.2012 года, избиратели получили 2 166 913 открепительных удостоверений (или 83,34 % от числа изготовленных));

**2) все большее количество избирателей, получивших открепительные удостоверения «доходили» до избирательных участков (реализовывали свое право на голосование с использованием открепительных удостоверений)** (если в 2004 году до избирательных участков дошли только 818 681 человек (32,75 % от числа, получивших открепительные удостоверения), что составило 1,18 % от количества избирателей, принявших участие в выборах, то в 2008 году по открепительным проголосовало 1 319 640 избирателей (67,52% от числа, получивших открепительные удостоверения), то есть 1,76 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а в 2012 году – уже 1 600 046 избирателей (73,84% от числа, получивших открепительные удостоверения), то есть 3,02 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании).

**Таким образом, с каждым электоральным циклом все большее количество избирателей получало открепительные удостоверения на**

---

<sup>15</sup> Там же. С. 120, 126.

<sup>16</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://cikrf.ru/banners/prezident\\_2012/otkrepit.html](http://cikrf.ru/banners/prezident_2012/otkrepit.html)

**выборах Президента Российской Федерации<sup>17</sup>, и все большее количество избирателей голосовало с использованием открепительных удостоверений.**

Действующая отечественная правовая модель «открепительных удостоверений» предполагает следующие **основные условия ее реализации**, призванные минимизировать возможные правовые риски данной организационно-правовой формы участия «мобильных избирателей» в голосовании:

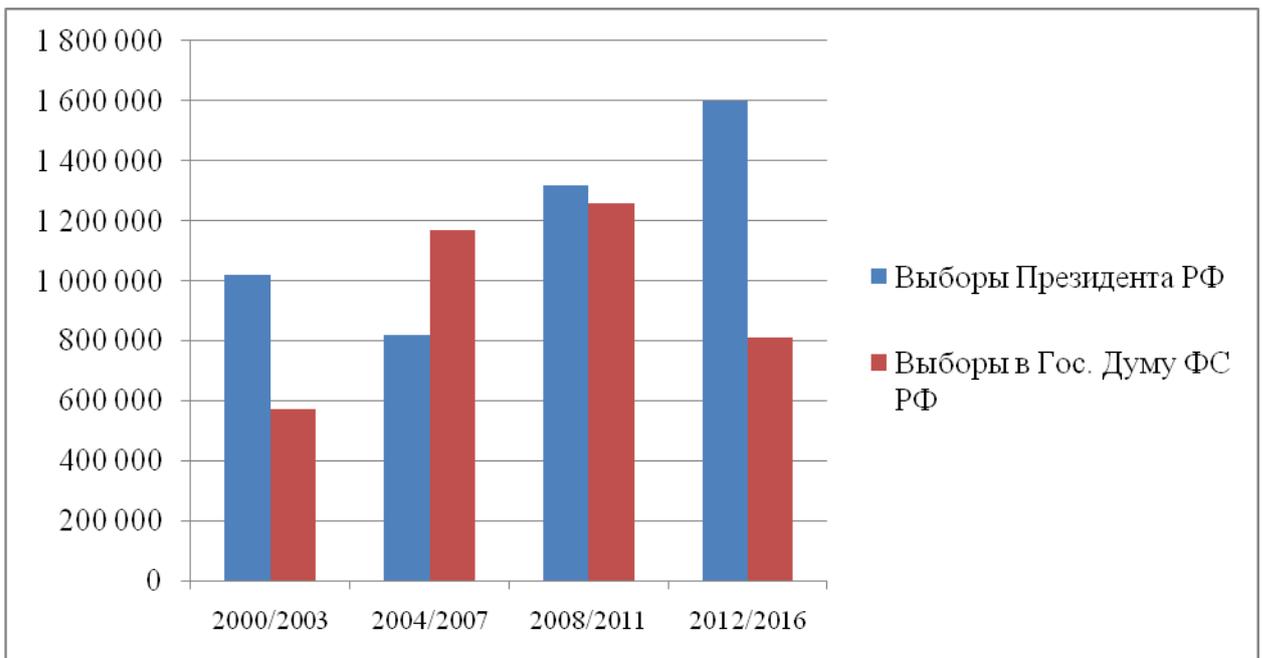
- передача открепительных удостоверений осуществляется по актам, форма которых утверждается ЦИК России;
- наличие специальных элементов защиты открепительного удостоверения от подделок;
- отсутствие возможности избирателя прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, на котором он включен в список избирателей;
- наличие личного заявления с указанием причины необходимости открепительного удостоверения;
- получение открепительного удостоверения производится либо лично избирателем, или по нотариальной доверенности.

На предстоящих выборах Президента Российской Федерации в 2018 году отечественным законодателем голосование по открепительным удостоверениям не предусмотрено в связи с предоставлением всем гражданам России безусловного права проголосовать на любом избирательном участке (если в 18.03.2018 года избиратель будет находиться не по месту регистрации, указанному в паспорте, или у гражданина Российской Федерации нет регистрации, такой гражданин может проголосовать на любом удобном избирательном участке).

### **Количество избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на федеральных выборах**

---

<sup>17</sup> В 2004 году открепительные были получены 0,97% избирателей от числа избирателей, включенных в списки избирателей, в 2008 году – уже 1,82 %, а в 2012 году – 1,97 %



В значительном числе зарубежных государств институт открепительных удостоверений законодательством о выборах не предусмотрен (**Коста-Рика, Гондурас, Никарагуа, Лихтенштейн, Люксембург, Сан-Марино, Исландия, Ирландия, Кипр, Хорватия, Словения, Черногория, Македония, Панама, Сальвадор, Гаити, Гайана, Доминика, Уругвай, Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка, Куба** и ряд других).

В Азиатско-Тихоокеанском регионе открепительные удостоверения также не применяются. Законодательством **КНДР** даже предусмотрен запрет на само перемещение в период выборов. Открепительные удостоверения отсутствуют при проведении голосования в **Китайской Народной Республике**.

Причины игнорирования данной организационно-правовой формы могут быть различными. Например, в **Бразилии** отсутствует сама необходимость в открепительных удостоверениях в связи с электронной формой голосования, при которой как само голосование, так и избирательный бюллетень представлены в электронной форме, то есть

закрепление голосования по открепительным удостоверениям не является целесообразным.

В другой группе зарубежных государств открепительные удостоверения активно используются на выборах, но различается круг лиц, обладающих правом на их использование. Так, например, институт открепительных удостоверений в **Болгарии** распространяет свое действие только для сотрудников избирательных комиссий, наблюдателей и кандидатов.

В **ФРГ**, напротив, выдача избирательного бюллетеня происходит, в том числе при предъявлении открепительного удостоверения. Владелец открепительного удостоверения вместе с документом, удостоверяющим личность, передает открепительное удостоверение председателю правления избирательного участка. После проверки документов правление избирательного участка принимает решение о допуске или отказе в допуске предъявителя открепительного удостоверения. Открепительное удостоверение остается у председателя правления как в случае допуска к голосованию, так и в случае отказа в допуске.

Голосование по открепительным удостоверениям предусмотрено законодательством **Мексики**. Заявки избирателей относительно выдачи открепительных удостоверений принимаются секретарем избирательного округа.

## **2.2. Досрочное голосование**

Досрочное голосование является также одним из способов, призванного гарантировать избирательное право граждан, которые в силу обстоятельств не могут явиться для голосования в установленные избирательные пункты в день голосования.

Досрочное голосование может проводиться в различных формах:

- в помещениях избирательных комиссий;

- организованное выездное голосование в отдаленных и труднодоступных местностях;

- организованное голосование на избирательных участках, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях.

Перечень оснований для участия в досрочном голосовании, если оно предусмотрено законом, остается открытым и в него входят отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, а также иные уважительные причины.

Количество мобильных избирателей, принимающих участие в досрочном голосовании зависит от многих факторов. Проводится досрочное голосование в отношении отдельных граждан, которые в силу состояния здоровья не могут проголосовать на своем избирательном участке, или проведение досрочного голосования обусловлено невозможностью голосования целой деревни, её местонахождением в горах и отсутствием там избирательного участка.

Порядок досрочного голосования практически не отличается от проведения голосования в назначенное время. Работа со списками избирателей, порядок выдачи бюллетеней, производство голосования, упаковка бюллетеней и передача их в вышестоящую комиссию должны гарантировать законность и легитимность проводящихся досрочных выборов. В целях обеспечения соблюдения установленных норм проведения досрочного голосования допускается присутствие участников наблюдения за ходом избирательного процесса.

### **Возможные риски.**

<b>Краткое описание риска</b>	<b>Пути его минимизации</b>
1) безосновательное досрочное голосование	- уважительность причины для досрочного голосования;
2) недостаточное количество бюллетеней	- возможность оперативного получения необходимого количества из вышестоящей комиссии;
3) возможность нарушения тайны	- минимизируется предоставлением

голосования и действительности волеизъявления	полного набора гарантий (наблюдатели, представители СМИ), запечатывание в конверт и т.п.;
4) возможность проголосовать несколько раз	- исключается внесением сведений о досрочно проголосовавшем в список избирателей.

Досрочное голосование является еще одной традиционной для российского избирательного процесса организационно-правовой формой участия «мобильных избирателей» в голосовании.

В разные электоральные периоды на выборах разных уровней отношение отечественного законодателя к данной форме также периодически менялось, в результате чего менялся и институт досрочного голосования:

Федеральные выборы	+/-	Региональные выборы	+/-	Муниципальные выборы	+/-
2007г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2005г. Выборы в Мосгордуму	-	2008г. Муниц. Выборы в Москве	+
2011г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2009г. Выборы в Мосгордуму	-	2012г. Муниц. Выборы в Москве	-
2016г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2014г. Выборы в Мосгордуму	+	2016г. Муниц. Выборы в Москве	+
2008 г. Выборы Президента РФ	+	2007г. Выборы в Мособлдуму	-	2008г. Муниц. Выборы в МО	+
2012 г. Выборы Президента РФ	+	2011г. Выборы в Мособлдуму	-	2012г. Муниц. Выборы в МО	-
2018 г. Выборы Президента РФ	+	2016г. Выборы в Мособлдуму	-	2016г. Муниц. Выборы в МО	+

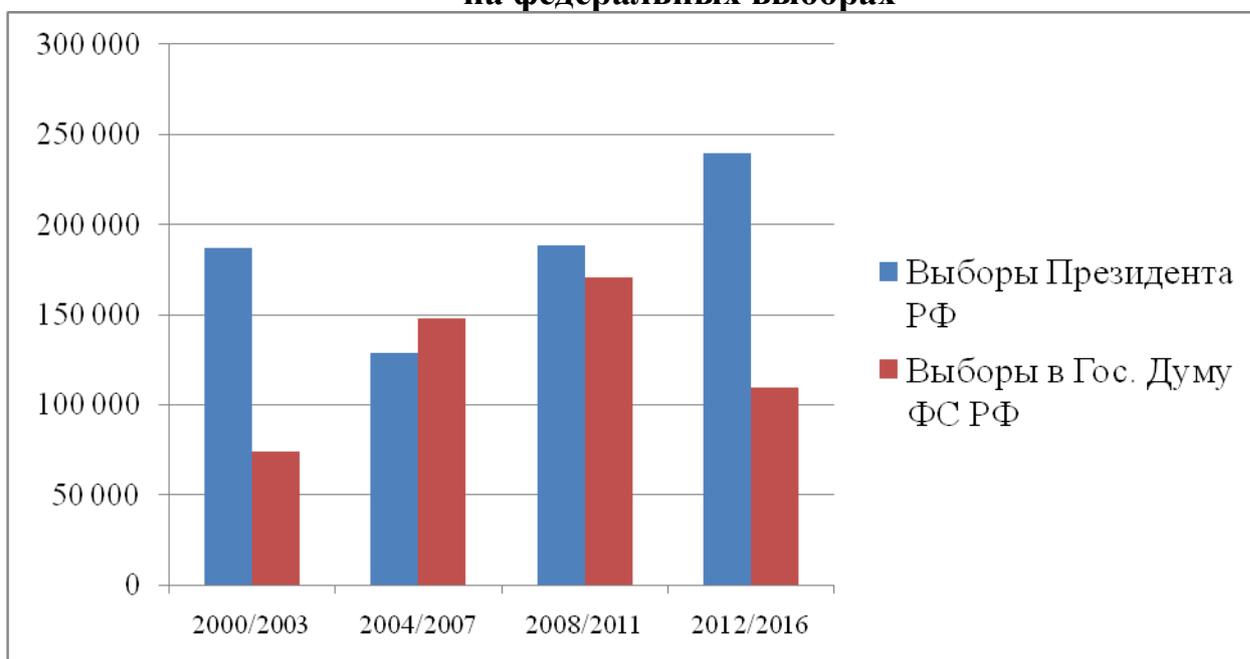
Таким образом, в настоящее время досрочное голосование в Российской Федерации:

1) на федеральном уровне: на выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

2) на региональном уровне: на муниципальных выборах, в частности, в Мосгордуму;

3) на муниципальном уровне: на муниципальных выборах, в частности, в Москве и Московской области.

### Количество избирателей, проголосовавших досрочно на федеральных выборах



В достаточно обширной группе зарубежных государств механизмы досрочного голосования отсутствуют в принципе (по различным причинам).

Так, например, в **Аргентине** голосование проводится исключительно на избирательных участках (пунктах); институт досрочного голосования отсутствует.

Не предусмотрено законодательством о выборах досрочное голосование, в частности, в **Боливии, Парагвае, Чили, Эквадоре, Гаити, Гайане, Доминике, Уругвае, Белизе, Мексике, Кубе, Азербайджане.**

Некоторые страны обратились к механизму досрочного голосования относительно недавно. Принятый 29 июля 2009 года Избирательный кодекс **Коста-Рики** закрепил досрочное голосование при проведении очередных парламентских выборов в 2014 году.

Не менее многочисленна группа иностранных государств, в которой досрочное голосование активно используется.

Одним из рекорсменов по досрочному голосованию является **Финляндия**. Удельный вес избирателей, принимающих участие в досрочном голосовании в Финляндии составляет 40 % от общего числа избирателей.

Для сравнения, при проведении досрочных выборов в **Исландии** количество избирателей, принявших участие в досрочном голосовании составило 38 140 человек или 16,14%.

Различны условия и порядок организации и проведения досрочного голосования в зарубежных странах.

Так, например, досрочное голосование в **Финляндии** проводится на специальных избирательных участках, а также в местах временного пребывания избирателей, в 250 пунктах за пределами Финляндии. Единичные случаи досрочного голосования – по месту жительства. Период проведения досрочного голосования на территории Финляндии составляет 7 дней (начало течения срока: 11 дней до дня голосования; конец – 5 дней до дня голосования). За пределами территории Финляндии период составляет 4 дня (между 11-м и 8-м днем до дня голосования). Избиратель вправе принять участие на любом избирательном участке, предназначенном для проведения досрочного голосования. При осуществлении досрочного голосования избиратель заполненный бюллетень вкладывает в специальный конверт, после, специальный конверт и персональное приглашение избирателю вкладывается в другой конверт. Последний конверт запечатывается, на котором указывается адрес муниципалитета. Досрочное голосование за рубежом сопровождается маркировкой пальца избирателя специальными чернилами во избежание множественного голосования.

Период досрочного голосования в **Швейцарии** проводится в течение двух из четырех дней до дня голосования.

Согласно законодательству **Багамских Островов** полицейские и военнослужащие в день голосования, находящиеся при исполнении служебного на территории другого избирательного округа, вправе проголосовать на избирательных участках, определенных парламентским

комиссаром по выборам. Списки лиц представляются руководителями ведомств в адрес парламентского комиссара по выборам в срок не позднее 14 дней до дня проведения досрочного голосования. Избирательные бюллетени проголосовавших данных категории лиц сортируются и упаковываются председателем участковой комиссии согласно принадлежности к соответствующему избирательному округу. Подсчет голосов (бюллетеней) производится по соответствующему избирательному округу.

Правом на досрочное голосование наделены избиратели в **Канаде**. Досрочное голосование производится в помещении руководителя избирательного округа. Избиратель вправе до окончания срока выдвижения кандидатов проголосовать за кандидата, указав данные о выбранной им кандидатуре, и направляет избирательный бюллетень руководителю избирательного округа.

Досрочное голосование предусмотрено в **29 штатах США** в помещении избирательных комиссий. В более чем половине штатов отсутствует необходимость обоснования причины для досрочного голосования.

Право на досрочное голосование предусмотрено законодательством **Турции** при пересечении избирателем государственной границы. При таком голосовании результат учитывается не применительно к конкретному избирательному округу, а в целом по стране.

Дополнительными отличиями законодательного регулирования досрочного голосования могут быть: юридические последствия для кандидатов (**Норвегия**), продолжительностью проведения досрочного голосования (**Андорра** – 20 дней, **Дания, Мальта** – 7 дней) и кругом лиц, обладающих правом на участие в досрочном голосовании (**Словения** – допускается участие всех избирателей; **Португалия** – военнослужащие, работники избирательных комиссий, заключенные, лица с ограниченными физическими возможностями).

Выявленные особенности нормативного закрепления вышеуказанной организационно-правовой модели свидетельствуют об очевидной потребности учета в национальных правовых системах специфики организации досрочного голосования применительно к особенностям каждого конкретного государства.

### **2.3. Голосование лиц без определенного места жительства**

Формирование списков избирателей основывается на данных о гражданах, имеющих постоянное место жительства, что позволяет отнести избирателя к конкретному избирательному округу и участку.

Под лицами без определенного места жительства в настоящем Докладе понимаются не только лица, не имеющие регистрации по месту жительства, жилья, вынужденные вести асоциальный образ жизни. Участие лиц без определенного места жительства в выборах осложнено невозможностью «прикрепить» такого человека к избирательному участку. Учитывая перманентное перемещение данной категории лиц внутри одного населенного пункта, представляется сложным организация избирательного процесса для данной категории граждан. При решении вопроса об участии органов государственной власти данной категории граждан ключевым условием являются определение нахождения «постоянных мест проживания данной категории граждан» (ночлежки, приюты и прочее). Количество данной категории избирателей варьируется от социально-экономических условий государства. Высокий уровень экономического развития и социальной защищенности населения существенно снижает количество данных лиц, и соответственно, как мобильных избирателей. Одним из рисков, связанных с их голосованием, является возможность для манипуляции их волеизъявлением. Естественные потребности (в еде, безопасности) для многих являются приоритетнее социальных (избрание своего представителя в орган власти). Горячий обед для большинства лиц без определенного места жительства жизненно важнее определения кандидата.

**Возможные риски.** Указанная категория избирателей является одним из главных объектов для подкупа, манипуляций со стороны недобросовестных политтехнологов, кандидатов. В этой связи оперативное пресечение противоправных действий со стороны организаторов выборов и правоохранительных органов является лучшим способом минимизации риска.

Как уже было указано, организация голосования для граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, требует отдельного учета. Для определения приблизительного количества граждан, которые примут участие в выборах, избирательная комиссия направляет запросы в органы социальной защиты об уточнении количества лиц без определенного места жительства. Рекомендуется размещать избирательные участки в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства либо в иных местах пребывания избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства. Таким образом, обеспечивается наибольшее участие данной категории граждан в проводящихся выборах. Основанием для включения в список избирателей является письменное заявление лица о включении в список избирателей. Порядок голосования проводится в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о выборах.

Первым крупным голосованием стало участие данной категории лиц на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году. Образовано было 15 отдельных участков на всей территории Российской Федерации.

Среди минусов отмечалась невозможность конкретизировать количество граждан, которые должны были прийти голосовать на специальные участки. Нельзя исключать также и упрощенное воздействие на волеизъявление граждан без определенного места жительства. В большинстве случаев требования социально-политического плана для таких лиц находятся на уровень ниже требований естественно-бытовых, чем не без успеха пользуются недобросовестные политтехнологи.

Государственные органы иностранных государств аналогичным образом сталкиваются с проблемами организации голосования лиц, не имеющих постоянного места жительства, но при этом различаются условия такого голосования.

**США.** Распространение повсеместного голосования по почте в США становится объектом критики со стороны правозащитников. В голосовании по почте не могут проголосовать именно бездомные: отсутствует постоянный адрес места жительства для завершения надлежащим образом голосования избирателем по почте, а также голосование по почте имеет более сложный порядок в сравнении с голосованием в помещении. По мнению американских юристов, эти обстоятельства ограничивают политические права бездомных.

**Великобритания.** В целом поддерживая избирательные права лиц, без постоянного места жительства, власти Великобритании разрешили бездомным при проведении выборов закрепляться в местах их преимущественного нахождения. Активное содействие в данных мероприятиях оказывают благотворительные и общественные организации.

Голосование бездомным также разрешено в **Канаде**. Для участия в голосовании избирателю необходимо подтвердить свою личность и адрес соответствующим документом, который можно получить в местах социальной помощи.

Значительное число иностранных государств вообще не предусматривают специальных правовых механизмов и гарантий для обеспечения избирательных прав вышеуказанной категории «мобильных избирателей», что может свидетельствовать о недостаточной зрелости соответствующей политической системы.

#### **2.4. Голосование лиц, находящихся за рубежом**

Право на голосование за рубежом признается во многих государствах в

отношении граждан, которые проживают за рубежом или временно выехали из страны. Исключение составляют те страны, в которых исторически сложилась многочисленная диаспора, не всегда лояльная установленному конституционному строю (КНР, Куба).

Организация голосования, избирателями которого являются лица, находящиеся за рубежом требует особого контроля. Для включения в список избирателя гражданин, находящийся за рубежом, пишет заявление. В отдельных странах уполномоченными органами ведется список лиц, которые проживают за границей и которые являются избирателями. Дополнительными требованиями для данных избирателей может быть обязательное включение в соответствующий реестр населения, который ведется дипломатическими миссиями или иметь карточку избирателя, которая выдается только в государстве, где проводятся выборы.

По общему правилу, заявления подаются в консульские учреждения. Эти же организации, принявшие заявления, составляют списки избирателей и организуют проведение выборов согласно требованиям действующего законодательства и избирательной комиссии, ответственной за проведение выборов.

Избиратели, находящиеся за рубежом, могут принимать участие только в тех выборах, в случаях прямо предусмотренных законом. Это может быть общегосударственные и(или) региональные и (или) местные выборы.

При голосовании граждан находящихся за рубежом традиционными формами голосования являются личное участие, голосование по почте. В отдельных случаях допускается голосование по доверенности, досрочное голосование, голосование электронное. Соответственно, риски голосования лиц, находящихся за рубежом, зависит от конкретной формы проведения голосования. К примеру, электронное голосование допускает злонамеренный контроль за выбором избирателя путем компьютерного вмешательства в работу систем подсчета голосов. Голосование по почте практически

исключает контроль за отсутствием воздействия на избирателя в процессе выбора кандидата, которому он отдаст свой голос (тайны голосования).

Доля граждан, проживающих вне своей страны, может быть самой разной, в зависимости от страны.

**Возможные риски.** Противники голосования граждан, находящихся за рубежом, настаивают на тезисе, что на результат в небольшом избирательном округе могут повлиять граждане, проживающие за рубежом. По мнению Европейского суда по правам человека, данные граждане не связаны с повседневными проблемами страны, а избираемые кандидаты не могут в полной мере изложить свою программу для более обоснованного выбора.

В Конституции Российской Федерации в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года закреплены положения о праве на избрание в органы государственной власти. При этом гарантируется равенство прав независимо от места жительства. Провозглашается, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом либо временно находящиеся в период подготовки и проведения выборов, например, депутатов Государственной Думы в командировках, в туристических поездках и по другим основаниям за пределами России, вправе избирать и быть избранными в Государственную Думу и совершать иные избирательные действия в том же порядке, что и граждане Российской Федерации, проживающие на территории Российской Федерации.

По состоянию на 01.01.2018 года численность избирателей, участников референдума за пределами территории Российской Федерации составляла 1 875 408 человек<sup>18</sup>.

Организация голосования российских избирателей за рубежом требует дополнительных организационных мер.

---

<sup>18</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cikrf.ru/izbiratel/quantity/20180101.php>

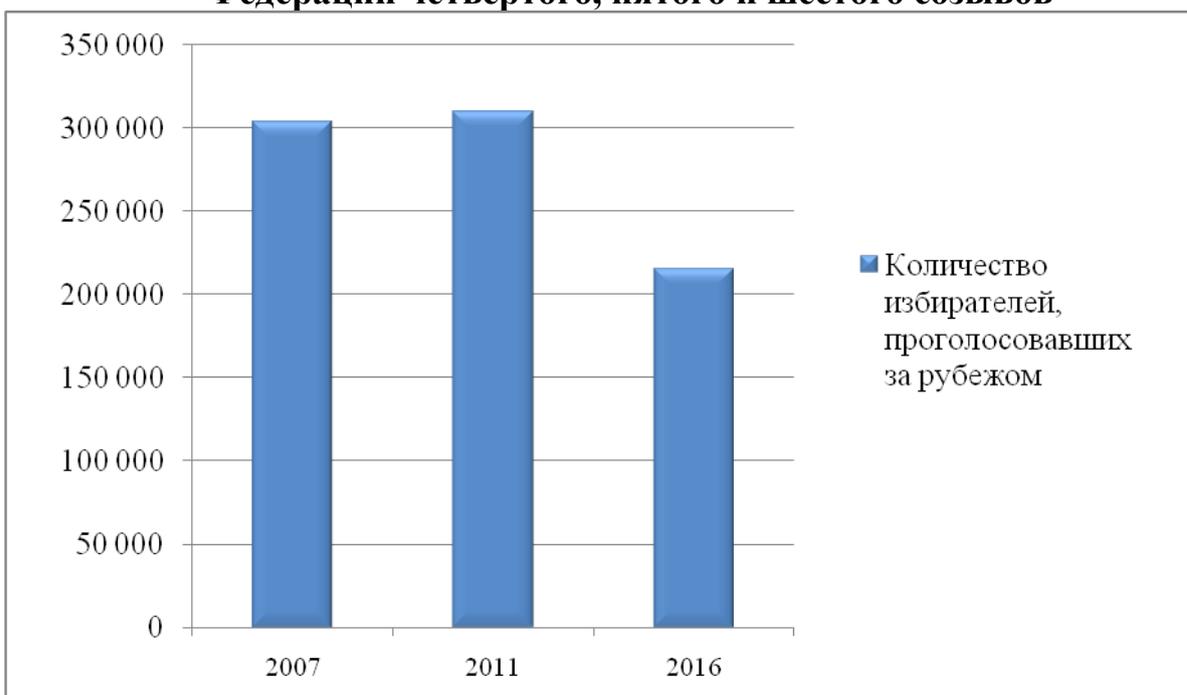
Избирательные участки формируются дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, исходя из местных условий иностранного государства.

Порядок проведения голосования включает основные обязательные аспекты, касающиеся составления списков избирателей, выдачи бюллетеней, контролем за голосованием. Допускается также участие наблюдателей, в том числе международных. Предусматривается при необходимости досрочное голосование и голосование вне помещения для голосования.

Передача сведений протокола участковой избирательной комиссии, расположенной за пределами Российской Федерации по техническим каналам связи передается в вышестоящую комиссию.

Первый экземпляр итогового протокола об итогах голосования передается в вышестоящую избирательную комиссию непосредственно либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации. Конкретные сроки передачи протокола не устанавливаются.

**Количество избирателей, проголосовавших за рубежом на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации четвертого, пятого и шестого созывов**



Иностранные государства принципиально расходятся во мнении о самой возможности такого голосования.

Во многих зарубежных странах голосование избирателей, находящихся за рубежом, не допускается / законодательством не предусмотрено (**Эстония, Афганистан**). Граждане **Китайской Народной Республики** (самая многочисленная диаспора в мире), находящиеся в день выборов за границей, не могут реализовать активное избирательное право.

Более того, отдельные страны (**Гаити, Чили**) на законодательном уровне устанавливают запреты на участие в выборах граждан-избирателей, находящихся за рубежом.

Согласно законодательству **Канады**, лицо, которое находится за пределами территории Канады более пяти лет, утрачивает активное избирательное право.

В других иностранных государствах голосование избирателей, находящихся за рубежом, ставится под определенными условиями.

Так, например, правовую гарантию наделения правом голоса граждан, находящихся за рубежом, принял и Национальный конгресс **Мексики** в 2005 году. Однако, организационная форма (нахождение за рубежом) была осложнена другой формой голосованием по почте. Мексиканцы, которые находятся за пределами территории Мексики, наделены правом принимать участие в президентских выборах только в форме голосования по почте. Из 4 млн. граждан Мексики, которым было предоставлено право участвовать в выборах в 2006 году за рубежом, только 32632 действительных бюллетеня было направлено в адрес уполномоченного органа (Федерального избирательного института Мексики) до 1 июля 2006 года – последний день для отправки бюллетеней для голосования по почте на выборах Президента Мексики.

Различны и механизмы организации голосования вышеуказанной группы «мобильных избирателей».

Для голосования избирателей, находящихся за рубежом могут образовываться отдельные избирательные округа как в **Македонии, Португалии, Румынии, Хорватии**. Или зарубежные избиратели закрепляются к одному из округов, образованному на территории национального государства (**Венгрия, Чехия**).

Гарантия предоставления права голоса для граждан **Боливии**, проживающих за рубежом, определено Политической конституции Боливии. По распоряжению Национального электорального суда Боливии, на выборах 6 декабря 2009 года избирательные участки сформировались в 10 городах четырех стран – Аргентины, Бразилии, Испании и США. В данных городах были открыты пункты регистрации избирателей для включения в биометрический список избирателей. Из 169 тыс. избирателей, проживавших в вышеуказанных странах и включенных в список избирателей, 125 тыс. приняли участие в голосовании 6 декабря 2009 года.

В **США** согласно Акту о голосовании зарубежных избирателей 1986 года Министерство обороны США наделено компетенцией по обеспечению избирательных прав военнослужащих США, находящихся за пределами США и имеющих активное избирательное право, при проведении выборов федерального значения.

Формой реализации избирателей-военнослужащих США является создание во всех 50 штатах и пяти территориях единого офиса для оказания содействия в голосовании зарубежным избирателям. Свой избирательный бюллетень избиратель получает по специальному кодированному каналу (сайту). В случае, если избиратель по тем или иным причинам не получил бюллетень, он вправе вписать в установленной формы бюллетень выбранных им кандидатов, а затем отправить заполненный бланк в офис своего штата. Отмечается, что такие штаты как Мэрилэнд, Невада, Северная Каролина, Орегон и Вайоминг не соблюдают принципы тайны голосования, поскольку допускают направление избирательных бюллетеней по факсу.

Тем не менее, только граждане штатов имеют право избирать членов Конгресса США. Таким образом, жители американских территорий лишены права принимать участие в федеральных выборах.

Граждане **Аргентины**, которые находятся за пределами территории Аргентины, с 1997 года наделены правом принимать участие в национальных выборах при условии включения в список избирателей.

Порядок регулирования голосования эквадорцев, находящихся за рубежом, определено также Политической Конституцией **Эквадора**. Данная категория граждан имеет право избирать Президента и Вице - Президента Эквадора по месту своей регистрации или жительства.

Правом на голосование за пределами своих государств наделены также граждане **Никарагуа и Перу**.

По общему правилу, участие зарубежных избирателей ограничивается голосованием в общенациональных выборах (**Австрия, Венгрия**).

## **2.5. Голосование лиц, находящихся в иных местах временного пребывания (вокзалы, аэропорты)**

Применение мест временного пребывания (вокзалы, аэропорты и т.п.) в качестве мест для голосования приобретает свою актуальность одновременно с увеличением городов, повышения численности и мобильности населения. Уклад жизни современных городов требует постоянного «движения». Учитывая особенности транспортной инфраструктуры, человек за день может преодолеть несколько тысяч километров. Не представляется необычным, что в день голосования он может оказаться вдалеке от своего избирательного участка. Для таких случаев избирательный процесс организуется на железнодорожных вокзалах, аэропортах. Голосование в местах может быть предусмотрена, как дополнительная форма для избирателей, которые не смогли воспользоваться иными способами голосования (по открепительному, досрочно, с помощью доверенности или почты). В иных случаях, голосование на вокзалах организовано для удобства

работающего населения в крупных мегаполисах, чтобы облегчить возможность участия в голосовании на местах.

Требования для участия в голосовании на таком участке могут быть разными. Предварительное включение в список избирателей через соответствующее заявление в избирательную комиссию по месту регистрации. В иных случаях, достаточно заявления в сам временный избирательный участок, расположенный в аэропорту или железнодорожном вокзале, в исключительных случаях (внезапная командировка, иная уважительная причина внезапного отъезда с закрепленного избирательного участка).

**Возможные риски.** Обеспечение тайны голосования и свободы волеизъявления, что достигается предоставлением того же объема гарантий, что и на «стационарном» избирательном участке.

Голосование избирателей по месту пребывания без использования открепительных удостоверений впервые будет применено на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года.

Во время выборов Президента России в 2018 году порядок голосования по месту нахождения будет применен по всей стране. Это означает, что **любой избиратель, где бы он ни находился, сможет проголосовать на удобном для него избирательном участке вне зависимости от места своей регистрации.**

Принципиальным отличием является отсутствие открепительных удостоверений с существующей возможностью голосования практически на любом избирательном участке, на котором окажется избиратель в день голосования. Избирательные участки создаются в аэропортах и вокзалах. При известном маршруте избиратель может прикрепиться к формально-определенному избирательному участку. Однако, возможность проголосовать может сохраниться за избирателем даже в тех случаях, когда в силу экстренных обстоятельств избирателю нужно покинуть на период проведения дня голосования место нахождения своего избирательного

участка. С 4-го по 1-й день до дня голосования возможна подача заявления в соответствующую избирательную комиссию. Обязательно указание уважительной причины отсутствия гражданина. При предъявлении заявления избиратель включается в список избирателей на указанном в специальном заявлении избирательном участке. На заявление прикрепится специальная марка. Одна часть марки будет отклеена и будет прикреплена напротив фамилии избирателя на участке, куда он придет голосовать. Марки являются документами строгой отчетности и имеют единую нумерацию на всей территории Российской Федерации

Количество мобильных избирателей, которые воспользуется правом на голосование в соответствии с вышеописанным порядком на сегодняшний момент не известно. Более того, система отрывных талонов и включение избирателя по месту его фактического нахождения, к примеру, аэропортах, вокзалах, установить достоверно невозможно. Точное определение показателей участие данных избирателей в грядущих выборах станет известным только исходя из опубликованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации сведений. ЦИК РФ разместит на официальном сайте сведения о заявителях, чей избирательный участок известен заранее, а также заявителях, которые оформили специальные заявление в связи с экстренными обстоятельствами.

Является достаточно традиционным способом голосования мобильных групп избирателей во многих странах, постоянно совершенствуемым.

Так, в 2016 году в **Японии** было расширено количество мест для голосования. Наряду с местами голосования на избирательных участках и в библиотеках, перечень которых устанавливался избирательными комиссиями, дополнилось голосование на железнодорожных вокзалах и магазинах. Изменение в законодательстве осуществлено с целью предоставления дополнительных гарантии избирательных прав японцам, которые в силу определенных причин не могут реализовать на закрепленном избирательном участке свои политические права. По одной из версий,

причиной появления мест для голосования в магазинах послужили большие заторы на автомобильных дорогах, парализовавшие в период выборов движение в связи с массовым перемещением населения из одной части города в другую. Голосование в торговых центрах в некоторых муниципалитетах Японии проводится не в официальный день голосования.

**Великобритания.** Временные участки для голосования были также образованы в период минувших в 2017 году выборов в английский парламент. Для удобства граждан, которые в общенациональный день голосования прибыли на железнодорожную станцию, были организованы избирательные участки (на примере города Борнмут, графство Дорсет) на вокзалах.

Голосование в аэропортах применяется и в **Нидерландах**. В 2017 году впервые в аэропорту Эйнховена на парламентских выборах избиратели, минуя аэропорт, могли отдать свои голоса. Организация данного избирательного участка была сделана и для удобства сотрудников аэропорта, представителей служб безопасности. При сотрудничестве местных органов власти Нидерландов и железнодорожных компаний открыто свыше 60 избирательных участков на железнодорожных станциях по путям массового движения граждан на места работы. Многие, особенно жители крупных городов, отметили удобство расположения таких участков.

Избирательные участки для голосования открывались в местах временного пребывания граждан и на общенациональных выборах в **Финляндии и Австралии**.

## **2.6. Голосование по доверенности**

Одним из средств не допустить ограничения права избирать ввиду отсутствия избирателя на избирательном участке в день голосования считается также голосование по доверенности.

Как следует из практики, оно может быть выражено в двух формах:

А) наделение представителя полномочиями поставить знак в бюллетене;

Б) наделение представителя полномочиями на передачу заполненных документов в уполномоченный орган.

Первый вариант является наиболее критикуемым.

### **Возможные риски.**

**Во-первых**, очевидно нарушается право на тайну голосования, поскольку избиратель вынужден сообщить третьему лицу (хоть и доверенному) свой выбор.

**Во-вторых**, безусловно, сохраняется возможность различия между выбором избирателя – доверителя и выбором представителя, отраженным в бюллетене.

**В-третьих**, существует угроза «скупки голосов», формально опосредуемая выдачей доверенностей от многих избирателей одному доверенному лицу.

Иностранные государства по-разному пытаются минимизировать выявленные риски:

- вводят условие, что для включения в список граждан, имеющих намерение проголосовать через представителя, необходимо заполнить соответствующее заявление с указанием причины;

- определяют форму доверенности;

- ограничивают количество представляемых одним доверенным лицом;

- маркируется палец представителя избирателя по доверенности, дабы исключить множественность голосования.

Действующим российским законодательством собственно голосование по доверенности, по почте, электронное голосование не предусмотрено в связи с применением иных форм голосования «мобильных избирателей».

Вместе с тем, нормами пункта 6 статьи 62 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации»

допускается выдача открепительного удостоверения представителю избирателя или участника референдума на основании нотариально удостоверенной доверенности (также доверенность может быть удостоверена также администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения (если избиратель, участник референдума находится в этом учреждении на излечении), руководителем органа социальной защиты населения (если избиратель, участник референдума является инвалидом), администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые (если избиратель, участник референдума содержится в этом учреждении в качестве подозреваемого или обвиняемого)).

Голосование по доверенности является одной из старейших организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в выборах в некоторых зарубежных государствах.

Так, например, согласно действующему законодательству **Суринама** правом на голосование по доверенности наделены всего две категории граждан (члены избирательных комиссий, которые в день голосования находятся за пределами избирательных участков и полицейские при исполнении служебных обязанностей), поскольку обе категории объективно не могут проголосовать ввиду рабочей занятости.

Законодательством **Белиза** также предусмотрена возможность голосования по доверенности для отдельных категорий избирателей. Учет избирателей, принимающих участие в голосовании по доверенности ведется в отдельном реестре.

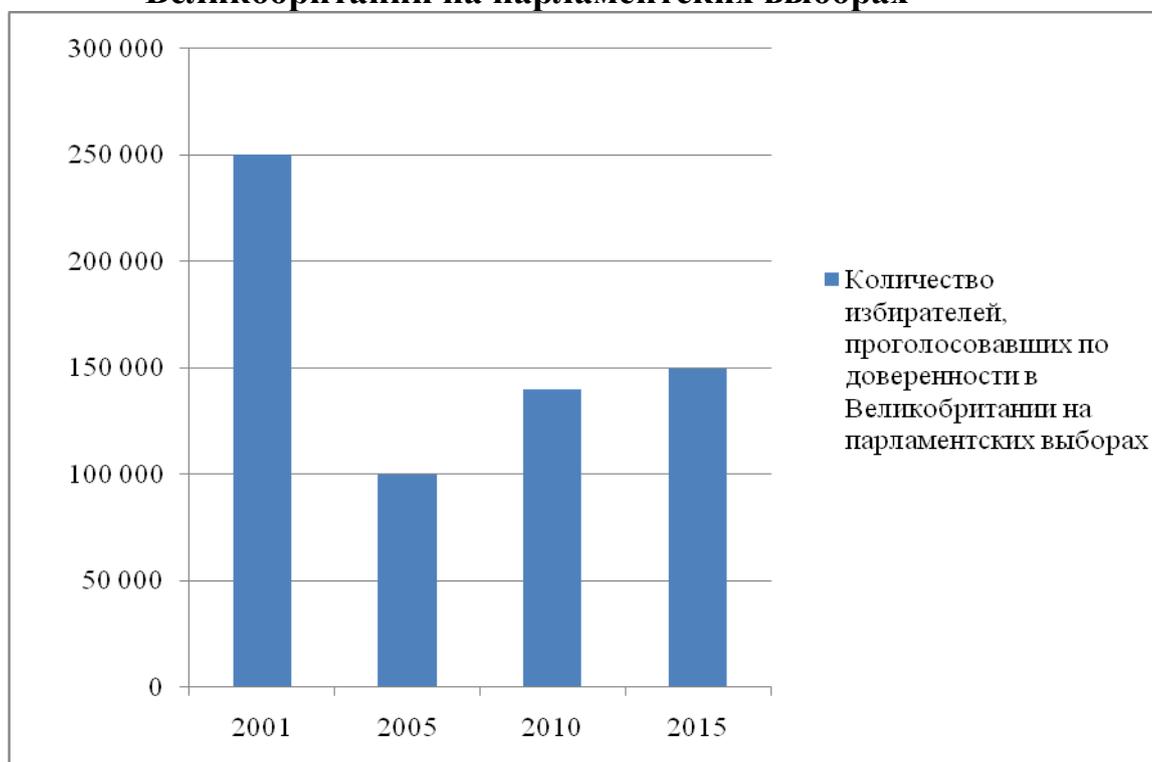
Голосование по доверенности допускается в **Грузии, Монако, Нидерландах, Франции**, но при этом различаются его условия, призванные минимизировать возможные риски.

Так, во **Франции** одно лицо не может получить полномочия более чем от двух избирателей. Количество представляемых в **Нидерландах** также ограничено двумя избирателями. Ограничение по количеству

представляемых присутствует и **Великобритании** (одно лицо не может получить более двух доверенностей от других избирателей) и **Бельгии** (не более одной доверенности).

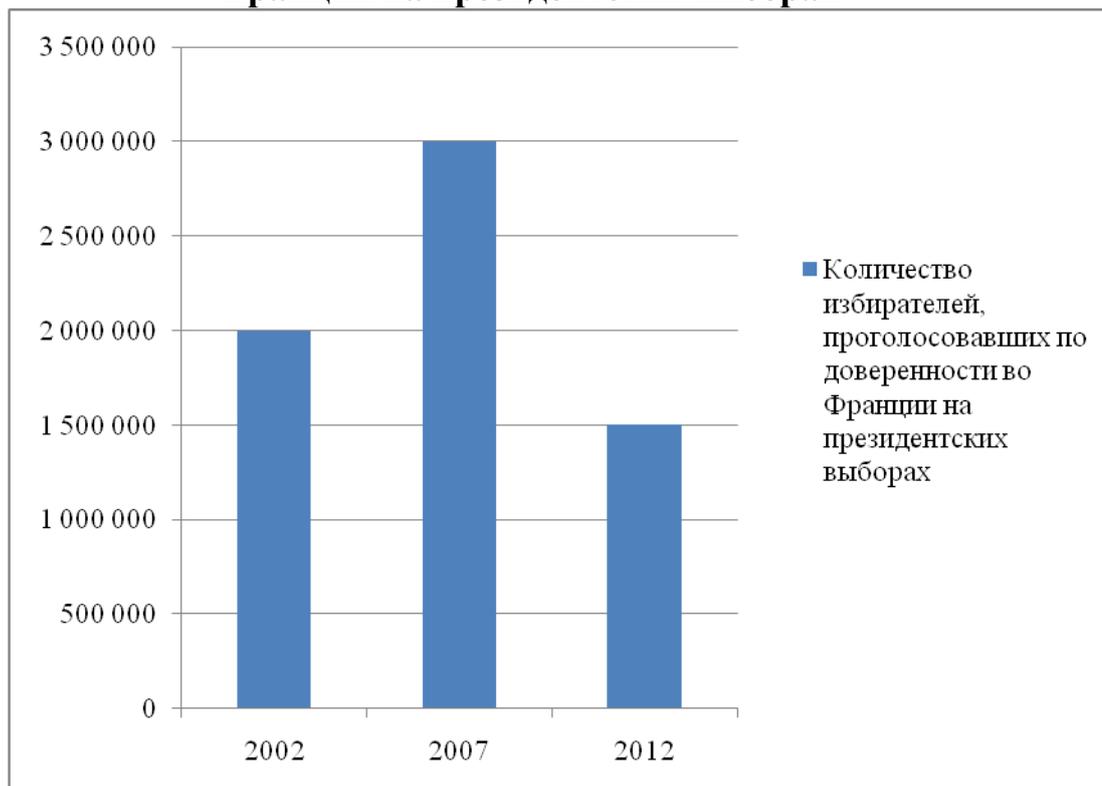
Количество проголосовавших избирателей по доверенности не является единичным. Удельный вес голосования по доверенности составляет 10-20% от общего числа избирателей в Нидерландах. Количество проголосовавших избирателей по доверенности во время президентских выборов во Франции в 2002 и 2007 годах увеличилось с 2 млн. до 3 млн. избирателей. Для голосования по доверенности избирателю необходимо обратиться в уполномоченный орган с подтверждением соответствия требованиям голосования по доверенности. Как правило, это военнослужащие, заключенные и больные, поскольку на территории их местонахождения избирательные участки не открываются, выездное голосование в отношении них не используется.

#### **Количество избирателей, проголосовавших по доверенности в Великобритании на парламентских выборах<sup>19</sup>**



<sup>19</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html)

### Количество избирателей, проголосовавших по доверенности во Франции на президентских выборах<sup>20</sup>



Формой реализации активного избирательного права граждан **Монако**, находящихся в больницах, является голосование по доверенности. Законодательство Монако не предусматривает переносные ящики для голосования, поэтому в данной стране применяется такая организационно-правовая форма голосования «мобильных избирателей», как голосование по доверенности.

Закрепление голосования по доверенности закреплено также в законодательстве **Грузии**. При этом, один из пальцев руки избирателя помечается несмываемой краской для недопущения многократного голосования.

Допускается уполномочивание другого избирателя в случае отсутствия избирателя – доверителя в день проведения выборов в **КНР**. Полномочие должно быть выражено в письменной форме и не может быть получено более чем от трех человек. Условием является получение согласия избирательной комиссии.

<sup>20</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/france/27768?download=true.html>

В некоторых государствах голосование по доверенности запрещается (**Финляндия**) или не предусмотрено вовсе.

Голосование по доверенности сопряжено со значительными рисками фальсификации результатов выборов, что признают даже в европейских странах (например, на муниципальных выборах в **Нидерландах** отмечены фальсификации с использованием доверенностей при голосовании).

## **2.7. Голосование по почте**

Голосование с использованием почты применяется во многих зарубежных государствах со второй половины XX века.

Голосование по почте представляет собой голосование путем отправления избирательного бюллетеня с помощью почтовой службы.

Голосование по почте выступает гарантией для избирателей реализовать свое избирательное право, которые в силу обстоятельств не могут присутствовать в установленное время на соответствующем избирательном участке. Перечень обстоятельств, по которым невозможна явка избирателя может быть открытым или закрытым, как в ФРГ (переезд на новое место жительства и отсутствие полученного открепительного удостоверения; нахождение на рабочем месте;- физиологические препятствия). Уважительность причины может также требовать подтверждения третьих лиц (Северная Ирландия, свидетельские показания).

Тем не менее, законодательством может быть установлено, что голосование по почте является основной (общей) формой для голосования (штат Орегон, США).

Наряду с бюллетенем, направляемым по почте, в установленных законом случаях направляется и удостоверение, предоставляющее право на голосование по почте. Отправка бюллетеней происходит в адрес избирательных комиссий, которые вскрывают конверты при подсчете голосов. Доля «мобильных избирателей», участвующих в голосовании по почте также не может быть четко установлена, поскольку данный вид

голосования может быть установлен не только для избирателей, которые в силу объективных обстоятельств не могут прибыть на избирательный участок, но и быть установленным как основная форма голосования.

Среди «плюсов» голосования по почте выделяют удобство при подсчете голосов.

### **Возможные риски.**

Самым критикуемым аспектом голосования по почте является отсутствие объективной возможности убедиться, что выбор избиратель сделал сам (нет гарантий как тайны голосования, так и свободы волеизъявления). Выборы проводятся на основе прямого волеизъявления. Никто не вправе оказывать воздействия на избирателя с целью вмешательства в его свободное волеизъявления.

Условия проведения голосования по почте не представляют возможным достоверно убедиться представителям избирательных комиссий и наблюдения, что выбор избиратель сделал самостоятельно на основе внутреннего убеждения. В некоторых государствах на избирательном бюллетене проставляется отметка, что «выбор обусловлен волей избирателя». Однако, эффективных гарантий контроля, обеспечивающих прозрачность проведения голосования по почте, обеспечивающих полное невмешательство в волеизъявление избирателя не существует.

Не известно, при каких условиях заполнялся избирательный бюллетень, который впоследствии был направлен по почте. Поэтому голосование по почте является одной из самых критикуемых форм голосования.

Одной из распространенных форм участия «мобильных избирателей» в выборах в зарубежных странах является голосование по почте.

Так, например, в **Мексике** в период проведения президентских выборов мексиканцы, находящиеся за рубежом, имеют право принимать участие в выборах только посредством голосования по почте.

Институт голосования по почте предусмотрен законодательством **всех штатов в США**, в соответствии с которым установлены избирательные бюллетени, использующие при голосовании по почте. Правом на голосование по почте наделены все граждане, находящиеся в день голосования вне своих избирательных округов.

В **штате Орегон**, законодательством которого предусмотрено, что все избиратели голосуют исключительно по почте, в 2004 году в голосовании приняло участие 30% избирателей, а в 2008 году – более 25 % избирателей. Кто не смог проголосовать по почте, могут до 20.00 по местному времени проголосовать в публичных библиотеках.

Закрепление голосования по почте предусмотрено также законодательством **Канады**. Данные о выбранной кандидатуре могут быть направлены избирателем руководителю избирательного округа в форме заполненного специального избирательного бюллетеня.

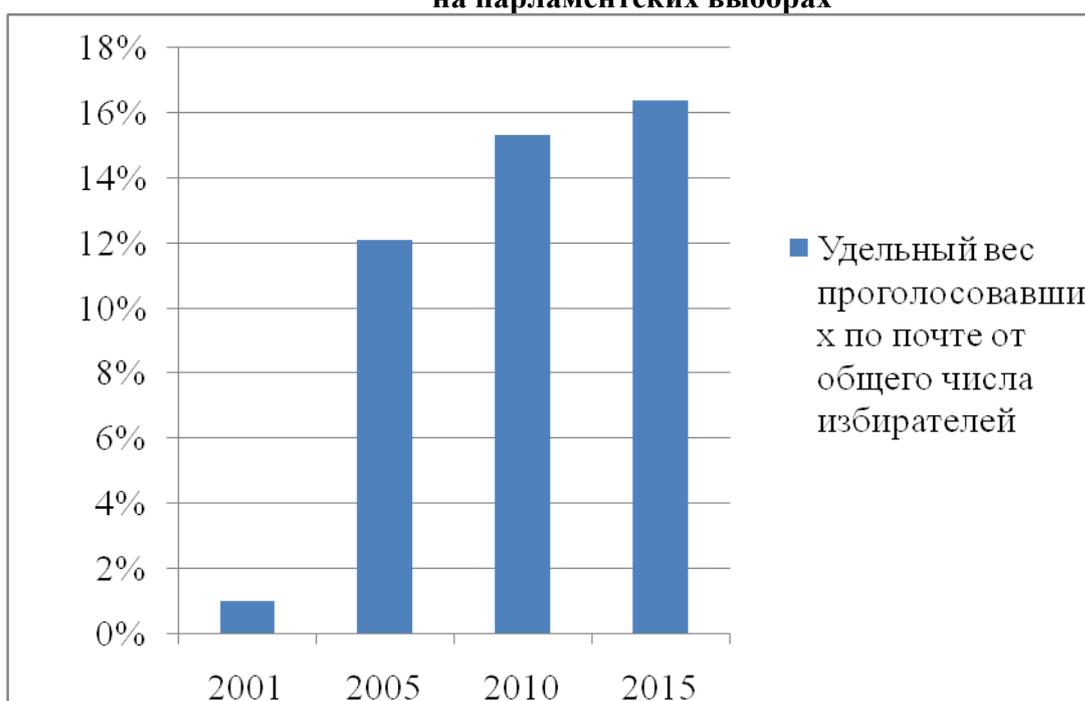
С 1970 года избиратели национальных выборов в **Финляндии** имеют право голосовать по почте. Лица, имеющие желание проголосовать по почте, за месяц получают удостоверение на право голосования. Избирательный бюллетень запечатывается в избирательный конверт и опускается в специальную урну. Данные урну впоследствии отправляются на избирательные участки. Избиратели, не опустившие в урну конверт, могут лично явиться на избирательный участок. Отмечается, что голосование по почте позволило быстрее подсчитывать бюллетени на избирательных участках.

Количество избирателей, голосующих по почте в **Швейцарии** оценивается в 80% от общего числа избирателей. В Швейцарии голосование по почте проводится в резиденции кантонального канцлера. После – сбор избирательной документацией производится почтовой службой. Результаты голосования по почте учитываются при подсчете на участковых избирательных комиссиях.

Голосование по почте применяется в **Великобритании**. Для голосования по почте в Великобритании возможно по письменному требованию избирателя не позднее чем за шесть дней до дня проведения голосования. Избирательный бюллетень, направленный по почте, должен быть получен председателем участковой избирательной комиссии не позднее 22.00 по местному времени. Обоснование голосования по почте не является обязательным.

Более жесткие критерии предъявляются в **Северной Ирландии**. Обязательным является не только указание причины голосования по почте, а также представление свидетельства другого избирателя и некоторых данных о себе, которые подлежат проверке. Наблюдается увеличение количества избирателей, осуществляющих голосование по почте.

**Удельный вес проголосовавших по почте в Великобритании на парламентских выборах**



В некоторых иностранных государствах голосование по почте не предусмотрено (**Монако**).

В других зарубежных странах возможность голосования по почте ставится в зависимость от ряда условий. Так, например, условием для голосования в **ФРГ** по почте является:

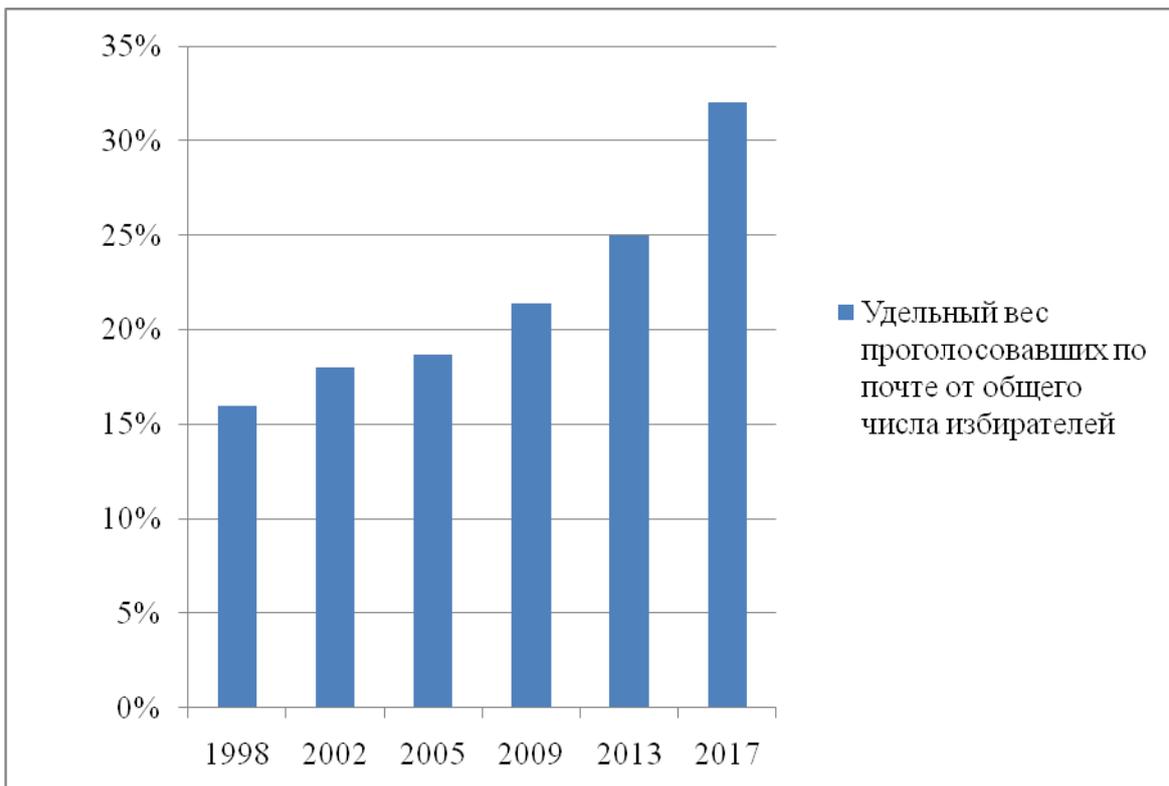
- отсутствие в день выборов вне своего избирательного участка по уважительной причине (например, по причине отпуска);
- переезд на новое место жительства и отсутствие полученного открепительного удостоверения;
- нахождение на рабочем месте;
- физиологические препятствия (преклонный возраст, болезнь, увечья, иные физические недостатки, препятствующие посещения места голосования).

Письменный или устный запрос для голосования по почте должен быть сделан заблаговременно в адрес ответственного за учет избирателей органа общины. Избирателю, который голосует по почте в ФРГ, выдаются следующие документы:

- удостоверение на право голосование по почте;
- избирательный бюллетень;
- официальный конверт для избирательного бюллетеня;
- памятка о порядке голосования по почте.

Избиратель собственноручно делает отметку в избирательном бюллетене, Далее – избирателем проставляется отметка о заверении, что выбор избирателя обусловлен собственной волей избирателя. Избирательный бюллетень помещается в избирательный конверт. Избирательный конверт вместе с удостоверением о праве голосование вкладываются в почтовый конверт. Направленный почтовый конверт должен прийти окружному руководителю по проведению выборов в том избирательном округе, в котором направлено удостоверение о праве на голосование по почте, не позднее 18.00 дня проведения выборов. Рассылка избирательной документации для голосования по почте является бесплатным и осуществляется федеральной почтой ФРГ.

**Удельный вес проголосовавших по почте в ФРГ  
на парламентских выборах в Бундестаг**



Голосование по почте в **Швеции** осуществляется путем получения избирателем конвертов на почте, в которые вкладываются избирательные бюллетени с волеизъявлением избирателя. Избиратель получает четыре конверта на почте. Три небольших по размеру и один большой, в который упаковываются остальные конверты и удостоверение на право голосования. В трех конвертах, что поменьше, располагаются окошки для проверки правильности голосования избирателя. Учитывая, что подсчет голосов производится отдельно после вскрытия конвертов, указанные обстоятельства представляют риск фальсификация результатов голосования по почте. Передать конверт возможно несколькими способами: самому избирателю, через почтальона или доверенное лицо, за границей – в посольство или консульское учреждение; морякам, а также иным сотрудникам корабля - передать конверт капитану судна.

Голосование по почте установлено законодательством **Андорры, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Исландии, Латвии, Лихтенштейна, Люксембурга, Словакии**. Андорра и Венгрия предоставила гражданам голосовать по почте только тем избирателям, которые находятся

за рубежом. Голосование по почте может быть ограничено категорией избирателя (**Бутан** – государственные служащие), уровнем выборов (**Сингапур** – президентские выборы), местонахождением избирателя (в **Палау** – для избирателей, находящихся в медицинских учреждениях, а на **Фиджи** при удаленности избирателя на 20 км от помещения для голосования). В **Люксембурге** избирателем может проголосовать по почте, если он старше 75 лет, или находится за границей. Избирателям **Лихтенштейна** для голосования по почте не требуется указывать причину или обращаться с заявлением в соответствующий орган. Таким образом, избиратели голосуют в общем порядке в течение двух недель до дня проведения выборов.

#### Удельный вес голосования по почте в некоторых странах

п/п	Наименование страны и выборов	Год	Удельный вес избирателей, проголосовавших по почте
.	<b>ФРГ.</b> Бундестаг	1998	16 %
		2002	18 %
		2005	18,7 %
		2009	21,4 %
		2013	25 %
		2017	32 %
.	<b>США</b> (штат <b>Орегон</b> ). Президентские выборы	2004	30 %
		2008	25%
.	<b>Лихтенштейн</b> (Парламентские выборы)	2005	50 %
.	<b>Мексика</b> (Парламентские выборы)	2006	1 %
.	<b>Великобритания</b> (Парламентские выборы)	2001	1 %
		2005	12,1 % <sup>21</sup>
		2010	15,3 %
		2015	16,4 % <sup>22</sup>

<sup>21</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/167891/UK-Parliament-elections-2005-Electoral-data-Report.pdf.html](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/167891/UK-Parliament-elections-2005-Electoral-data-Report.pdf.html)

--	--	--	--

## 2.8. Электронное голосование

Учет мнения избирателя может быть выражен в электронной форме в ряде государств (дистанционно).

Возможно электронная форма проставления выбора избирателя на избирательном участке, в специальном публичном месте (библиотеках школах торговом центре). Соответственно, учитывается волеизъявление граждан, допускается использование «электронных урн». Участие избирателей может быть выражено в голосовании на избирательном участке путем использования электронных устройств на избирательном участке или дома с использованием персонального компьютера. Указанная форма продолжает оставаться предметом политико-правовых дискуссий. Во-первых, электронное голосование не обладает достаточной степенью технической защиты в целях предотвращения компьютерного вмешательства. Во-вторых, избиратели, не обладающие навыками пользования электронными средствами голосования, лишены реализовать свои избирательные права. Наконец, авторизация избирателя под конкретной учетной записью, использование индивидуальной электронно-цифровой подписи позволяет определить отдельного избирателя и сделанный им выбор. Нарушается основополагающий принцип тайны голосования.

Такие проблемы не позволяют вывести электронное голосование в статус основного способа голосования. Приемлемым вариантом остается использование электронных урн. Впервые в 2002 году система электронного голосования с использованием электронных урн применена в 2002 году в Бразилии на выборах главы Бразилии. За ходом проведения голосования наблюдали представители из государств США, Японии, Мексики, Венесуэлы. Действительно, к концу ночи дня, следующего за днем проведения выборов, было обработано более 90% протоколов. Тем не менее,

---

<sup>22</sup>[http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html)

нельзя не согласиться с критикой в отношении использования электронных урн, поскольку даже вышеуказанный пример не исключает вмешательства в работу электронных систем подсчета голосов. Компьютерные системы на сегодняшний момент ввиду несовершенства останутся уязвимыми для хакерских атак, воздействию на искажение реальных результатов выборов.

При таких обстоятельствах, **основной риск** заключается в том, как обеспечить доверие граждан к системе волеизъявления и в то же время к его процедуре (т.е. обеспечить свободу и тайну голосования).

Данный риск, на практике дистанционного электронного голосования, например в Швейцарии, **минимизируется комплексом мер:**

**а)** технической возможностью такого голосования (необходимо связать компьютер избирателя, канал связи и официальный сайт для голосования; для защиты данных система создает специальный защищенный туннель связи между компьютером избирателя и сайтом для голосования, который накладывает дополнительный слой шифрования на канал связи, а также препятствует проникновению вредоносных программ, которые могут находиться в компьютере избирателя, на сайт для голосования и наконец в урну для голосования) и соответствующим уровнем технологической грамотности граждан – **«ДОВЕРИЕ К СИСТЕМЕ»;**

**б)** необходимостью достоверной идентификации избирателя (вводятся индивидуально неповторимые персональные данные, которые может знать только избиратель) и исключения возможности многократного голосования (ведется единый электронный реестр) – **«ДОВЕРИЕ К ИЗБИРАТЕЛЮ»;**

**в)** обеспечение соответствия результатов голосования воле избирателя (соответствие результатов голосования воле избирателей гарантировано «архитектурой» системы, с одной стороны, и настройкой машин и программного обеспечения, с другой; эта настройка имеет своей целью помешать любому действию, которое не вписывается в процедуру голосования) – **«ДОВЕРИЕ К ОРГАНИЗАТОРАМ ВЫБОРОВ».**

**В полной мере указанные риски до настоящего времени не нивелированы.**

Также в отечественной практике организации и проведения выборов и референдумов известны опыты с внедрением **электронного голосования**<sup>23</sup>.

Работы по внедрению интернет-голосования в России начались с проведения экспериментов в виде электронных опросов уже проголосовавших избирателей (первый эксперимент был проведен в городе Новомосковске Тульской области в 2008 году, когда "избирателям после традиционного голосования на выходе из участка раздавали компакт-диски со специальной программой; придя домой, гражданин запускал программу на своем компьютере, заполнял электронный бюллетень и отправлял его на головной сервер ЦИК России").

Эксперименты по электронному опросу сопровождались проведением социологических опросов, направленных на проверку готовности избирателей к введению интернет-голосования и степени доверия к нему. По данным ВЦИОМ в сентябре - октябре 2008 года по федеральной выборке, треть россиян (34%) в целом положительно относятся к идее интернет-голосования (из них 24% - "скорее положительно", 10% - "безусловно положительно"). Половина сограждан (48%) негативно относится к такому нововведению: 23% заявляют "скорее нет", 25% - "безусловно нет"<sup>24</sup>.

01.03.2009 года эксперимент по дистанционному электронному голосованию был проведен сразу в пяти регионах России. В Волгоградской и Томской областях, городе Вологде применялись диски для электронного голосования, в городе Радужный Владимирской области - технология удаленного электронного опроса с использованием сетей мобильной связи стандарта GSM 900/1800, в городе Нижневартовске Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - электронная социальная карта.

---

<sup>23</sup> См. подробнее об этом: Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57 - 72.

<sup>24</sup> Цит. по: Там же.

Эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием средств мобильной связи проводился также в октябре 2009 года в городе Кингисеппе Ленинградской области.

Среди препятствий на пути введения дистанционного электронного голосования в российскую электоральную практику большинство избирателей видело вопросы, связанные с технической сложностью и ненадежностью систем, - 31,4% респондентов; на втором месте - возможность искажения результатов голосования - 27,6%; на третьем - высокие затраты на организацию и проведение голосования - 22,1%.

Что интересно, после проведения эксперимента количество респондентов, предполагающих искажение итогов голосования в результате введения дистанционных электронных процедур, возросло на 10,6%.

Относительно новой организационно-правовой формой участия «мобильных избирателей» в выборах является электронное голосование.

Электронное голосование в **Бразилии** представлено следующим образом: в кабине для тайного голосования избиратель набирает соответствующие номера кандидатов, за которых он намерен проголосовать.

Электронное голосование представлено также законодательством **штатов США**, при котором используются электронные формы избирательного бюллетеня в случаях, когда зарубежные избиратели не получили вовремя по Интернету избирательный бюллетень. В данном случае избиратель заполняет присланный избирательный бюллетень путем вписывания выбранных им кандидатов и отправляет в свой штат. Электронное голосование применяется во всех штатах, за исключением тех, где применяется исключительно голосование по почте (Орегон). Избирательные участки оборудуются бумажными принтерами в целях сохранения результатов голосования.

Применение электронных систем голосования в **Великобритании** было прекращено в 2008 году в связи с нарушением избирательных прав граждан (тайна голосования).

Серьезный общественный резонанс по поводу соблюдения принципа тайны голосования вызвала работа технических средств голосования в ФРГ.

Во **Франции и Финляндии** электронные средства подсчета голосов применяются без использования бумажного носителя. Однако, как признано, посредством использования данного метода отсутствует организационная возможность для пересчета голосов. Законодательством Франции разрешается использовать на избирательном участке только один избирательный ящик или один КЭГ. На президентских выборах 2007 года во Франции в электронном голосовании приняло участие 3 % избирателей.

В **Бельгии** – этот показатель составляет 44%, при проведении парламентских выборов в **Нидерландах** – 90%, в США – 93%. Основными тезисами критики неправительственных организаций указанных стран принципов работы электронной системы голосования является отсутствие прозрачности и безопасности при подсчете голосов избирателей. Техническим подразделением государственной службы по безопасности Нидерландов было подтверждено вмешательство в работу избирательных комиссий, поскольку зафиксированы случаи с использованием специального оборудования не только выявления выбора избирателя, но и изменения голоса избирателя в период между голосованием избирателя и до распечатки протокола об итоговом голосовании. Учитывая рост недовольства к электронному голосованию в некоторых штатах вернулись к использованию бумажных избирательных бюллетеней и увеличилось использование КЭГ, считающих отметки избирателей в избирательном бюллетене.

В 2014 году впервые в рамках европейского парламентского избирательного процесса проведено электронное голосование 24-25 мая 2014 года выборов депутатов Европейского парламента от Болгарии. Применялись сенсорные мониторы для голосования и технические средства подсчета голосов. Электронное голосование носило экспериментальный характер, юридических последствий не имело, требовался ручной пересчет бумажных

бюллетеней для голосования. Технические средства не проходили сертификацию.

Первое успешное применение автоматизированной системы голосования избирателей, закрепленной на законодательном уровне, зафиксировано в **Монголии**. На парламентских выборах в 2012 году использовалось 2446 технических средств для подсчета голосов, прошедших сертификацию. В ходе местных выборов в 2012 году впервые использовался механизм регистрации избирателей по отпечаткам пальцев.

Парламентское голосование в **Эстонии** в 2007 году впервые проведено с использованием сети Интернет. Участие в электронном голосовании приняли 24,3% избирателей (140 846), используя в том числе и мобильный телефон. В последующем, доля избирателей увеличилась до 31,3 %. Принцип и порядок голосования законодательно закреплен, обязательно тестирование технических средств перед началом голосования. Интернет-голосование основывается на электронной верификации избирателя по его уникальному коду.

В ходе проведения парламентских выборов в **Латвии** в 2014 году применялись электронные средства подсчета голосов. Автоматизированная система считывала отметки, сделанные на избирательном бюллетене. На основе указанных данных участковыми избирательными комиссиями составлялись электронные протоколы об итогах голосования и по техническим каналам связи передавались в вышестоящие комиссии.

Часть государств допускает использование технических средств только на определенных этапах избирательного процесса. В **Венгрии** компьютерная система проверяет контрольные соотношения итоговых протоколов о голосовании. Специальные программы, разработанные в **Греции и Словении**, позволяли установить предварительные результаты выборов на основе выборки избирательных участков. Результаты парламентских выборов в **Лихтенштейне** определялись с использованием также компьютерной системы. Электронная система подсчета в Словении

отличалась предварительным перекрестным подсчетом перед официальным опубликованием итогов голосования.

После неудачных попыток ввести электронное голосование от их использования отказалась **Норвегия**. Программные сбои и общественное недоверие привели к отказу от внедрения электронных систем в избирательный процесс. **Дания** находится среди стран, которые планируют внедрение данных систем в выборы.

Новые электронные формы голосования внедряются в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В **Микронезии и Соломоновых островах** регистрация избирателей осуществляется на постоянной основе, а в **Новой Зеландии и Папуа-Новой Гвинее** является обязательной.

Закон, принятый на **Филиппинах** в 2007 году, закрепивший обязательное участие в электронном голосовании на национальных, региональных и местных выборах, имел своей целью обеспечить большую степень достоверности результатов выборов и сократить временные рамки подсчета голосов.

Споры, возникшие в **Индии** относительно правомерности использования компьютерных технологий во время выборов, окончились решением Верховного суда Индии, вставшего на сторону применения автоматизированных систем. В **Бутане** допускается голосование с использованием бумажных избирательных бюллетеней или технических средств подсчета.

Ввиду опасности электронного вмешательства на результат выборов некоторые государства автоматизация выборов ограничивается размещением информации о деятельности избирательной комиссии в сети Интернет (**Маршалловы Острова, Камбоджа, Республика Южная Корея, Новая Зеландия**).

## 2.9. Голосование избирателей по месту нахождения

Впервые на федеральных выборах в Российской Федерации введен новый механизм обеспечения активного избирательного права граждан, которые в день голосования будут находиться вне места своего жительства – голосование по месту нахождения.

Суть механизма заключается в том, что избирателю за достаточно большой промежуток времени предоставляется возможность подать заявление о включении его в список избирателей по месту нахождения, после чего он исключается из списка избирателей по месту регистрации и включается в список избирателей конкретного указанного избирателем избирательного участка по месту его нахождения. Заявление может быть подано в период за 45-5 дней до дня голосования в любой территориальной избирательной комиссии, многофункциональном центре государственных и муниципальных услуг (МФЦ), через единый портал государственных и муниципальных услуг, а в период за 25-5 дней до дня голосования также в любой участковой избирательной комиссии. Такой избиратель будет включен в список избирателей при его составлении, предъявления какого-либо документа, подтверждающего включение в список, в день голосования не требуется, достаточно лишь явиться в выбранную участковую избирательную комиссию и предъявить паспорт. В период за 4-1 день до дня голосования избирателем может быть оформлено специальное заявление в участковой избирательной комиссии по месту своей регистрации, которое необходимо предъявить в УИК выбранного избирательного участка с паспортом.

Введение данного механизма преследовало две основные цели: устранение рисков, связанных с применением открепительных удостоверений, и создание избирателем более удобных условий «открепления» от избирательного участка по месту регистрации (по новому механизму для этого не требуется личная явка в соответствующий УИК либо направление туда представителя с нотариально удостоверенной доверенностью, что во многих случаях требовало временных и (или)

финансовых затрат). Реализовать такое право, кроме традиционных для этого избирательных комиссий, избиратели могут в МФЦ, обладающих достаточно разветвленной сетью и ставшими привычным для многих граждан местом получения различных государственных и муниципальных услуг, а также в он-лайн режиме через единый портал государственных и муниципальных услуг с доступом через компьютер или через мобильное приложение. С другой стороны, заблаговременный выбор избирателем избирательного участка, на котором он планирует голосовать, и включение его в изготавливаемый с помощью средств автоматизации ГАС «Выборы» список, повышает прозрачность этой процедуры и исключает даже теоретическую возможность многократного голосования.

Данные о количестве поданных заявлений на текущий момент позволяют сделать вывод о популярности этого механизма у избирателей. Его работоспособность продемонстрирована на предшествующих федеральной избирательной кампании выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 10 сентября 2017 г.



## **Заключение**

Проведенный анализ форм голосования «мобильных избирателей», используемых в Российской Федерации и зарубежных государствах, позволяет сделать следующие выводы:

Регулярное совершенствование законодательства Российской Федерации в части правового регулирования голосования «мобильных избирателей» обусловлено поиском федеральным законодателем оптимального варианта регулирования, обеспечивающего реализацию активного избирательного права и соблюдение основополагающих принципов всеобщего и равного избирательного права, гарантированных Конституцией Российской Федерации, с учетом гарантированной свободы передвижения в условиях повышающейся миграции, с одной стороны, и гарантирующего исключение возможных злоупотреблений при голосовании вне места жительства, в том числе обеспечение однократного голосования, с другой стороны.

В Российской Федерации не используются и не использовались механизмы голосования «мобильных избирателей», ставящие под угрозу сам смысл конституционного активного избирательного права, создающие возможность голосования другого лица за избирателя (например, голосование по доверенности, через интернет и др.).

Совокупная доля «мобильных избирателей» на федеральных выборах в Российской Федерации, вопреки распространяемому некоторыми экспертами заблуждению, является весьма незначительной, колеблется от 1,04 % до 3,65 % от общего числа избирателей, тогда как в ряде зарубежных стран количество «мобильных избирателей» составляет до 20 % и более от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании (например, в Нидерландах и Франции примерно такое количество избирателей голосуют по доверенностям; в Швейцарии 80% избирателей голосуют по почте).

Применяемая на предстоящих выборах Президента Российской Федерации 18.03.2018 г. модель голосования «мобильных избирателей» по

месту пребывания на любом удобном избирателю избирательном участке при совершении минимально необходимых действий (подача заявления в письменной форме или в форме электронного документа через портал «Госуслуг») практически не имеет аналогов в мире по своей доступности и удобству. В случае отсутствия технических сбоев в системе, ее следует признать оптимальной также и с точки зрения обеспечения гарантий от возможных злоупотреблений.

Традиционно гарантируемое и предоставляемое в Российской Федерации право на участие в выборах граждан, не обладающих регистрацией по определенному месту жительства и/или пребывания, а также граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, выгодно отличает применяемую отечественным законодателем организационно-правовую модель голосования «мобильных избирателей» от ряда зарубежных государств.

Используемые в России такие формы голосования «мобильных избирателей» как досрочное голосование для отдельных категорий избирателей широко распространены и в ряде иностранных государств, причем в более широких формах, предоставляющих такую возможность любому желающему избирателю, вне зависимости от оснований: досрочное голосование – например, в Финляндии, Исландии, Швейцарии, Канаде, Норвегии, Дании, в 29 штатах США, Турции, Словении, Мальте, Дании, Португалии; голосование по открепительным – в частности, в ФРГ, Мексике, Болгарии.

Вместе с тем, отсутствующие в отечественном законодательстве, но применяемые в ряде зарубежных государств формы голосования «мобильных избирателей» (голосование по почте, голосование по доверенности) в самих этих государствах являются причинами серьезных дискуссий в виду периодически выявляемых рисков: голосование по доверенностям, например, во Франции, Великобритании, Нидерландах, Бельгии идет по пути установления ограничений по количеству представляемых лиц (не более

двух, в Бельгии – одного); голосование по почте, распространенное, например, во всех штатах США, Канаде, Финляндии, Швейцарии, Швеции, Великобритании, также сталкивается с выявляемыми рисками (возможность неправомерной агитации, искажение действительного волеизъявления избирателей).

В целом, применяемые в Российской Федерации организационно-правовые модели голосования «мобильных избирателей» предполагают использование нескольких возможных механизмов и/или их сочетания (голосование по открепительным, досрочное голосование, голосование по месту пребывания, голосование зарубежных избирателей), что позволяет, с одной стороны, сделать такое голосование максимально доступным, а с другой – обеспечить соблюдение всех установленных гарантий (включая тайну голосования, свободу волеизъявления, подлинность итогов голосования и результатов выборов).

Сопоставимый высокий уровень организация голосования «мобильных избирателей» в Российской Федерации и в ряде зарубежных стран при этом сочетается со значительно меньшим количеством самих «мобильных избирателей» в России: подавляющее большинство наших сограждан традиционно предпочитают голосовать на «своих» избирательных участках собственно в день голосования.

Использование механизма голосования по месту нахождения с учетом существенного упрощения для избирателя данной процедуры будет способствовать увеличению явки за счет избирателей, проживающих не по месту регистрации (главным образом, в других регионах), которые, имея желание участвовать в выборах, не находили возможность получить открепительное удостоверение. Получив возможность реализовать свое активное избирательное право без посещения избирательной комиссии по месту регистрации, они, безусловно, будут пользоваться им значительно активнее.

Кроме того, упрощение процедуры повлечет существенное увеличение числа избирателей, голосующих не по месту своей регистрации, что, как следует из проанализированной практики зарубежных государств, согласуется с общемировой тенденцией, особенно характерной для государств с большой территорией.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о создании в России правового механизма, позволяющего обеспечить реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей» без лишних временных и (или) финансовых затрат с их стороны, в то же время создающего необходимые гарантии от злоупотреблений.