

## РАЗДЕЛ II

**ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Ирина Владимировна ГРАФ —  
доцент кафедры административного и  
хозяйственного права,  
кандидат юридических наук*

*Дмитрий Георгиевич ЖАРОМСКИХ —  
доцент кафедры административного права,  
кандидат юридических наук*

УДК 342.7

**ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ АБСЕНТЕИЗМА  
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются правовые способы преодоления абсентеизма в зарубежных странах.*

*The article describes the law issues of overcoming of absenteeism in the foreign countries.*

Абсентеизм в конституционном праве означает неучастие в голосовании на выборах и референдумах граждан, обладающих активным избирательным правом [9]. Это явление свойственно практически всем странам, где проводятся свободные выборы. Так, в Великобритании в парламентских выборах 2001 и 2005 гг. приняли участие около 60% избирателей, что в среднем на 11% ниже по сравнению с парламентскими выборами 1997 года. Снижение явки избирателей означает, что в голосовании не приняли участие более 5 млн граждан Великобритании, обладающих избирательным правом [16]. Приведенный пример не является единственным, так как тенденция снижения активности избирателей носит мировой характер. В связи с этим показательной является динамика сокращения количества избирателей от 63% до 45,7%, принимавших участие в выборах в Европейский парламент в период с 1979 по 2004 годы. [10].

Тенденция повышения уровня абсентеизма характерна и для Российской Федерации. Проиллюстрировать данную тенденцию можно, сопоставив процент избирателей, принявших участие в выборах, по сводным протоколам о результатах выборов, размещенным на сайте Центральной избирательной комиссии. В частности, процент явки на выборах Президента Российской Федерации, составивший в 2000 г. 68,7, снизился в 2004 г. до показателя 64,4. Еще более ошутимое снижение явки произошло на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: с 65,3% в 1999 г. до 55,7% — в 2003 году [3]. Тенденция к росту абсентеизма на выборах, имеющая в последние годы устойчивый характер, сохраняется и сейчас. Так, по данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), который проводился 19-20 июня 2007 г., треть россиян не намерены участвовать в предстоящих в декабре 2007 г. выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [11].

В связи с принятием Федерального закона от 12.07.2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) [14] абсентеизм может существенно усилиться за счет включения в ряды не участвующих в выборах избирателей так называемого «протестного» электората. Дело в том, что наличие в избирательном бюллетене графы «против всех» позволяло избирателям выражать свою гражданскую позицию, связанную с отрицательным отношением к партиям и кандидатам, и тем самым непосредственно участвовать в управлении делами государства. Лишение же данного права приведет к тому, что эта часть электората (причем постепенно увеличивающаяся) перестанет интересоваться выборами, и свое безразличие к политическому процессу будет выражать посредством отказа прийти на избирательные участки. В конечном итоге снижение явки избирателей будет способствовать появлению сомнений в легитимности формируемых на выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления [6].

Особенно наглядно эта ситуация представлена социологами Всероссийского центра изучения общественного мнения, которые проводили опрос граждан об их отношении к отмене голосования против всех. В частности, по данным этого опроса изъятие из бюллетеней графы «против всех» поддержали лишь 27% участников исследования, в то время как против высказались 61% респондентов [4]. Кроме того, показательной является динамика роста числа граждан, не желающих принимать участие в предстоящих парламентских выборах 2007 г. в связи с отменой голосования против всех. Так, в течение всего 2006 г. доля россиян, заявлявших о своем неучастии в парламентских выборах, не превышала 9-12%. Уже после отмены графы «против всех» эта цифра возросла до 16% к январю 2007 г., а к началу апреля — до 18%. Схожие данные получили также и другие крупные социологические организации (Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), «Левада-центр»).

Таким образом, сложившаяся ситуация подтверждает необходимость принятия соответствующих мер по преодолению абсентеизма в России.

Одним из способов решения проблемы абсентеизма в зарубежных странах является установление обязательного вотума, т.е. юридической обязанности избирателей принять участие в голосовании (Австрия, Бельгия, Италия, Люксембург, Португалия и др.). Например, в Бельгии установлено, что «голосование является обязательным и тайным» (ст. 62) и за уклонение от участия в голосовании избиратель подвергается различным санкциям (выговор, штрафы от 3 до 25 франков, включение в специальный список, который вывешивается на здании коммунальной администрации по месту жительства избирателя) [7]. Более серьезные последствия неисполнения обязанности по участию в голосовании установлены в Аргентине: не явившийся на выборы избиратель не только подвергается штрафу, но и лишается возможности в течение трех лет занимать публичные должности [8].

Некоторые зарубежные государства устанавливают исключения относительно обязательного участия избирателей в голосовании, определяя группы избирателей, которые имеют право голосовать в факультативном порядке, т.е. по собственному усмотрению. Например, в Бразилии факультативно могут голосовать граждане от 16 до 18 лет, а также лица старше 70 лет и неграмотные.

Введение обязательного голосования направлено на сокращение числа лиц, уклоняющихся от участия в нем, и, как показывает практика зарубежных государств, участие избирателей в голосовании там, где установлен обязательный вотум, достигает 90% и более.

Однако легитимность сформированных таким образом органов власти может быть поставлена под сомнение. В частности, рассматривая систему обяза-

тельного голосования, австралийский государствовед Э. Браун отмечал, что система обязательного голосования там, где она существует, «грубо фальсифицирует народное представительство, что обязательное голосование маскирует, но не устраняет пассивность голосующего избирателя, и эти пассивные избиратели, когда их принуждают голосовать, становятся легкой добычей демагогии» [19]. Учитывая вышесказанное, следует отметить, что вряд ли в современных условиях России можно пойти на введение обязательного голосования. Установление же факультативного голосования также не приведет к решению проблемы абсентеизма в нашей стране, так как по статистике среди российских избирателей наиболее активными избирателями являются именно граждане старше 55 лет [12]. Это объясняется тем, что старшему поколению избирателей в большей мере, нежели молодым людям свойственны чувства патриотизма, гражданского долга и т.п.

Увеличение числа голосующих на выборах в зарубежных странах достигается также посредством введения новых форм голосования (по доверенности и по почте). Кроме того, имеются случаи проведения экспериментов голосования по телефону, посредством сети Интернет, SMS-голосования и др.) [17].

**Голосование по доверенности.** Голосование по доверенности означает использование избирателем права голосования через доверенное лицо. Например, Французский избирательный кодекс закрепляет весьма обширный перечень лиц, обладающих правом голосовать по доверенности (ст. L. 71) [18]. К ним относятся: а) избиратели, которые вследствие взятых на себя должным образом обязательств не могут находиться в коммуне, в которой они включены в избирательный список; б) иные категории избирателей, независимо от того, находятся они или нет в день выборов в коммуне, в список которой они внесены (государственные служащие, работающие на маяках; лица, получающие пенсию по инвалидности или пенсию по старости и др.). При этом каждое доверенное лицо не может получить более чем две доверенности, одна из которых от лица, находящегося во Франции (ст. L.73 Французского избирательного кодекса). Избирателю, выдавшему доверенность, предоставляется право ее аннулировать и выдать новую доверенность. Кроме того, при голосовании по доверенности избиратель, выдавший доверенность, не лишается права проголосовать лично и может реализовать данное право, если прибудет в избирательное бюро ранее, чем проголосует лицо, получившее от него доверенность (ст. L.76 Французского избирательного кодекса).

В России проблема невозможности явки на избирательные участки решается голосованием вне помещения для голосования (при помощи переносных ящиков для голосования), порядок проведения которого установлен ст. 66 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 26.04.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [13]. Однако воспользоваться таким порядком голосования могут только те избиратели, которые по состоянию здоровья, инвалидности, а также в связи с нахождением в местах содержания под стражей в качестве подозреваемых и обвиняемых не могут прибыть в помещение для голосования.

Если гражданин не входит в число указанных выше лиц, однако не имеет возможности прибыть в помещение для голосования ввиду своего отсутствия на избирательном участке, то на основании ст. 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ему может быть выдано открепительное удостоверение для голосования на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Данное право может быть реализовано лишь в границах того избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным

правом. Допускается также досрочное голосование, которое может осуществляться не ранее чем за 15 дней до дня голосования (ст. 65).

Таким образом, допустима ситуация, например, на муниципальных выборах, когда гражданин задолго до дня голосования выбыл за пределы избирательного округа. В этом случае его неучастие в голосовании будет вызвано объективными причинами, связанными с несовершенством избирательного законодательства. В зарубежных странах данная проблема решается посредством голосования по почте.

**Голосование по почте.** В настоящее время в мире применяются две формы почтового голосования: голосование по требованию гражданина и всеобщее голосование.

Первая форма — почтовое голосование по требованию гражданина. Оно сопряжено с соблюдением некоторых условий, например: исполнение гражданином служебных обязанностей, не позволяющих ему покинуть рабочее место для голосования в день выборов; наличие у гражданина религиозных или иных морально-этических убеждений, которые помешают его участию в выборах в определенный день; состояние здоровья, препятствующее осуществлению гражданином своих избирательных прав на избирательном участке по месту жительства и др. Эта форма голосования предполагает, что воспользоваться на выборах услугами почты могут только отдельные категории избирателей, которые соответствуют требованиям, установленным в законе.

Вторая форма — всеобщее голосование по почте. Оно заключается в том, что каждому избирателю предоставляется возможность вместо явки на избирательный участок в день выборов отправить свой бюллетень по почте. Необходимо также отметить, что голосование по почте в зарубежных странах получает все большее распространение. Например, в Великобритании на парламентских выборах 1995 года указанным способом воспользовались лишь 19,5% всех избирателей, а в 2001 году — уже 49,7%.

Вряд ли можно рассматривать голосование по почте в качестве основного средства преодоления абсентеизма избирателей, однако его внедрение в российский избирательный процесс, безусловно, позитивно повлияет на выработку у избирателя чувства ответственности и гражданского долга. Тем более, что правовые предпосылки к этому имеются в российском законодательстве. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает возможность введения законом субъекта Российской Федерации голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума (п. 14 ст. 64). Возможность голосовать по почте уже предусмотрена в законах многих субъектов Российской Федерации (Свердловская область, Тюменская область, Ярославская область, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия) и др.). В некоторых субъектах Российской Федерации вопрос о законодательном введении института голосования по почте находится на стадии обсуждения (Челябинская область и др.) [5].

Впервые голосование по почте на практике применялось на выборах Губернатора Свердловской области 7 сентября 2003 года. В дальнейшем эта форма голосования использовалась и на выборах в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области. При этом наблюдается тенденция к увеличению количества избирателей, голосовавших по почте. Так, на выборах в 2004 г. в таком голосовании приняли участие только 12 избирателей, а на досрочных выборах в Областную Думу 8 октября 2006 г. количество избирателей, желающих воспользоваться голосованием по почте, увеличилось почти в 8 раз [2].

В соответствии с предписанием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» порядок голосования по почте должен быть урегулирован федеральным законом, а до его принятия порядок голосования по почте определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (п. 14 ст. 64). В связи с этим Центризбиркомом Российской Федерации принято постановление от 7.08.2003 г. №20/144-4 (ред. от 27.09.2006 г.) «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления» [1] (далее — Временный порядок).

Этот акт устанавливает первую форму голосования по почте, при которой право проголосовать предоставлено не всем, а только отдельным, четко определенным категориям граждан Российской Федерации. Так, п. 1.1. Временного порядка закрепляет: «Если в соответствии с федеральным законом избиратель имеет возможность проголосовать в день голосования вне помещения для голосования или законом субъекта Российской Федерации о выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления предусмотрена возможность внесения избирателя в список избирателей по месту временного пребывания на территории избирательного округа, голосования по открепительному удостоверению, а на выборах в органы местного самоуправления — возможность досрочного голосования, то такой избиратель в голосовании по почте не участвует». Представляется, что на начальном этапе внедрения почтового голосования в условиях, когда в России отсутствует практический опыт его применения, закрепление такой формы почтового голосования является наиболее целесообразным. В дальнейшем, если голосование по почте докажет свою эффективность, можно будет говорить и о его применении в отношении всех избирателей.

В связи с этим, несомненно, будет полезным изучение зарубежного опыта стран, имеющих многолетние традиции применения почтового голосования.

Например, в Великобритании первоначально голосование по почте было разрешено только избирателям, которые не могут лично голосовать в своем избирательном округе вследствие физической невозможности, по причинам религиозного характера и др. С 16 февраля 2001 г., т.е. с момента принятия постановления о народном представительстве голосование по почте стало доступным для всех граждан Великобритании. При этом избиратель не обязан указывать причины, по которым он не сможет явиться на избирательный участок лично (за исключением Северной Ирландии, где избиратели обязаны обосновывать желание воспользоваться услугами почты). Всеобщая доступность почтового голосования обеспечивается следующим образом: каждому гражданину по почте рассылают специальные регистрационные формы, в которых имеется специальная графа: «Желаете ли вы проголосовать по почте?». Если избиратель отвечает на данный вопрос утвердительно, ему направляют бюллетень для голосования. Кроме того, избиратель может указать срок, на который он хочет получить право голосовать по почте (для данных выборов, на определенный срок, либо на срок подачи следующего заявления). По этой системе свой голос избиратель может подать за шесть дней до проведения выборов [15].

Вместе с бюллетенем для голосования избирателю направляют бланк заявления о подлинности и удостоверении личности, а также два конверта А и В (конверт А — для избирательного бюллетеня, конверт В — для заявления о соответствии и конверта А). Все направленные избирателю документы имеют один и тот же номер. Заявление о соответствии содержит утверждение о том, что бюллетень был заполнен лично и в отсутствие посторонних. На нем ставится подпись избирателя и подпись одного свидетеля с указанием его адреса.

В качестве свидетелей могут выступать родственники и другие доверенные лица, которые лично знают избирателя.

Постановление о народном представительстве 2001 г. закрепляет особенности процедуры выпуска и печати бюллетеней для голосования по почте и специальных конвертов. В частности, при получении напечатанных бюллетеней предусматривается присутствие Уполномоченного по выборам, кандидатов и их агентов. Это позволяет минимизировать возможность злоупотреблений на этапе выпуска бюллетеней и бланков.

Таким образом, опыт зарубежных стран по использованию нетрадиционных способов голосования может послужить для Российской Федерации примером противодействия абсентеизму. Между тем не следует полагать, что совершенствование технологий голосования станет «панацеей от всех бед». Сохранение демократизма политической системы, доверие граждан к институту выборов, уверенность избирателя в силе своего голоса на выборах — это то, что, на наш взгляд, может реально противостоять абсентеизму.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вестник Центризбиркома РФ. 2003. № 9.
2. 93 избирателя воспользовались возможностью досрочного голосования по почте // <http://www.justmedia.ru/news/none/2006/09/28/18653>
3. <http://www.cikrf.ru>
4. <http://www.rbc.ru/digest/index.shtml?izvestia/2007/09/10/31625571>
5. В избирательном законодательстве Челябинской области, возможно, появится институт голосования по почте // <http://www.volgainform.ru/allnews/50310/>
6. Голованов Д. Россия: право на предвыборную агитацию — трансформация института // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3.
7. Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учебное пособие. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 31.
8. Конституционное право развивающихся стран. Основы организации государства. М., 1992. С. 52.
9. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. М.: Большая Российская энциклопедия, Юристы, 1997. С. 5-6.
10. Лафитский В. И. Выборы в европейский парламент // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 139.
11. Опрос проводился в 46 регионах Российской Федерации, в нем приняли участие 1595 человек // <http://news.tipok.ru/news-59122-pagenum-1.html>
12. По данным опроса избирателей, проведенного 9-16 июля 2007 года Социологическим центром Российской Академии государственной службы при Президенте РФ, электоральная активность в различных группах избирателей выглядит следующим образом: в возрастных группах до 30 лет традиционно минимальна (57,6%), а в возрастных группах 50-59 лет, 60 лет и старше максимальна — 69,6% и 76,1% (среди пенсионеров — 77,6%) // Официальный сайт Российской академии государственной службы при Президенте РФ // <http://www.rags.ru/?q=/1033>
13. СЗ РФ. 2002. №24. Ст. 2253.
14. СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.
15. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетenkova. М: РЦО-ИТ: НОРМА, 2006. С. 64.
16. Современные избирательные системы. Вып.1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетenkova. М: РЦОИТ: НОРМА, 2006. С. 103.
17. Тезикова А. В. Новые методы голосования в XXI веке (об опыте применения электронного голосования на примере некоторых зарубежных стран) // Журнал о выборах. 2004. № 3, 4. С. 30-34.

18. Французский избирательный кодекс // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А. А. Вешняков. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: Весь мир, 2004. С. 212-213.

19. Цитата по Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 1999. С. 197.

*Александр Анатольевич КЛИКУШИН —  
федеральный судья Тюменского областного суда*

УДК 342.8:347.991(470+571)

### **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В РЕШЕНИЯХ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена анализу некоторых аспектов реализации избирательных прав граждан, ставших предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации.*

*The article is devoted to analysis of some aspects of electoral rights realization, which were matter at issue of Supreme Court of the Russian Federation.*

Избирательные права граждан Российской Федерации не перестают находиться в центре внимания юридической науки. Это обусловлено особой значимостью последних для современного демократического общества, поскольку посредством их реализации российские граждане приобретают возможность коренным образом влиять на происходящие в государстве социально-экономические и политические процессы, выбирая своих представителей для решения вопросов общегосударственного масштаба.

Несовершенство законодательной техники и коллизии правовых норм, злоупотребление должностными полномочиями отдельных представителей государства, использование служебного положения в период проведения избирательных кампаний, — все это может существенным образом повлиять на реализацию избирательных прав граждан. При этом динамично развивающееся избирательное законодательство не всегда способствует созданию оптимальной процедуры проведения выборов и учета мнения избирательного корпуса.

В этой связи эффективность реализации избирательных прав может быть различной в зависимости от периода времени, существующих политических тенденций, а также четкости в правовом регулировании избирательных правоотношений.

Нередко осуществление избирательных прав требует обращения за защитой в соответствующие судебные органы, которые реализуют правозащитную функцию, в том числе в области избирательного процесса. Одним из таких органов является Верховный Суд Российской Федерации.

В настоящее время в обозначенной сфере сложилась достаточно обширная судебная практика, анализ которой, по нашему мнению, представляет большой интерес для всех потенциальных и реальных участников избирательных правоотношений. Рассмотрим некоторые из случаев.

Действующее избирательное законодательство предусматривает определенные требования, соблюдение которых является неременным основанием для реализации избирательных прав граждан. Таковым, в частности, является сбор