Красинский Владислав Вячеславович
кандидат юридических наук, эксперт
Российского общественного института
избирательного права (РОИИП)

Источник публикации: *Красинский В.В.* О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 100–107; www.krasinskiy.ru

О ПРОБЛЕМАХ ПОЧТОВОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Развитие представительных демократических институтов, расширение доступа граждан к участию в выборах, необходимость повышения политической активности избирателей стали причинами появления в зарубежных странах почтового голосования на выборах государственных и муниципальных органов власти. Почтовое голосование имеет особенности в различных государствах, которые позволяют вести речь о его видах.

В зависимости от категории управомоченных избирателей и территории пересылки почтовых отправлений можно условно выделить внешнее и внутреннее голосование по почте. Внешнее голосование по почте осуществляется гражданами, обладающими активным избирательным правом и находящимися за пределами территории государства, что предполагает поступление выборной корреспонденции из других стран. Внутреннее голосование по почте осуществляется избирателями, находящимися на территории государства своего гражданства, и предполагает пересылку почтовых отправлений в пределах территории данного государства. В ряде зарубежных стран используется только внешнее голосование по почте (Бельгия, Франция, Италия), в большинстве других государств (Австрия, Австралия, Великобритания, Германия, Испания, Канада, Новая Зеландия, Швейцария, Швеция) признаются оба вида почтового голосования.

Другая классификация видов почтового голосования на выборах обусловлена различным порядком предоставления избирателю права голосовать по почте. Данное правомочие может быть предоставлено конкретному избирателю компетентными органами после рассмотрения уважительных причин и оправдательных документов (Австралия, Великобритания (с 2006 г.), Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Франция). В другом случае правом голосования по почте может воспользоваться любой избиратель и при этом не требуется указания причин (Канада, Новая Зеландия, США, Швеция). В этой связи различаются разрешительное и уведомительное голосование по почте.

Первоначально почтовое голосование получило распространение в странах англосаксонской правовой семьи, где оно носит преимущественно уведомительный характер. Многолетние традиции почтового голосования на выборах президента и конгресса, губернаторов и членов законодательных собраний штатов имеют Соединенные Штаты Америки.

В США правом голосования по почте (vote by mail) могут воспользоваться все избиратели, не имеющие возможности прийти на избирательный участок лично. Данная форма волеизъявления стала практиковаться потому, что голосование по открепительным удостоверениям в Соединенных Штатах не используется, а голос гражданина США может быть принят к подсчету только избирательной комиссией того штата, где он зарегистрирован для участия в выборах.

Особенности организации и проведения выборов (в том числе конкретные технические процедуры голосования по почте) устанавливаются законодательными собраниями штатов.

Почтовое голосование активно используется на выборах в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и Канаде.

Возможность почтового голосования в Великобритании была впервые предусмотрена Актом о народном представительстве 1918 г. (the Representation of the People Act of 1918) для британских военнослужащих, находящихся за границей. Однако широкое применение данный способ волеизъявления избирателей получил лишь в 2000 г., после того как Акт о народном представительстве 2000 г. (the Representation of the People Act) распространил право голосования по почте на всех избирателей Англии, Уэльса и Шотландии и ввел т.н. «почтовое голосование по требованию» (postal voting on demand). Помимо возможности голосования по почте на определенных выборах избиратель получил постоянное право голосовать по почте на любых выборах (т.н. постоянный почтовый голос)¹.

Следует отметить, что распространение голосования по почте осложнилось недостатками британской системы регистрации избирателей. Дело в том, что в Великобритании (за исключением Северной Ирландии) существует система т.н. «домашней регистрации избирателей» (the household system): ежегодно главе домохозяйства направляется регистрационная форма, в которую он вносит сведения о

¹ См. The Absent voting (transitional provisions) (England and Wales) Regulations 2006; The Representation of the People (Absent Voting at Local Government Elections) (Scotland) Regulations 2007//www.electoralcommission.org.uk

проживающих в домохозяйстве избирателях и отправляет в избирательную комиссию². Подготовленные таким образом списки избирателей содержат только имена избирателей и адреса, по которым они проживают. В 2006 г. с учетом критики Совета Европы и предложений избирательной комиссии Великобритании национальное избирательное законодательство было дополнено нормативными положениями, обеспечивающими безопасность почтового голосования (the 2006 Electoral Administration Act)³. В соответствии с ч.3 комментируемого Закона на обращении избирателя о предоставлении права голосовать по почте должна указываться причина голосования по почте, а также дата рождения гражданина вместе с подписью. Минимальный срок представления обращений граждан с просьбой голосования по почте стал составлять 11 дней до дня голосования. Дополнительно была введена ответственность за заведомо ложное обращение о предоставлении права голосования по почте. Подобное деяние может наказываться 2 годами тюрьмы, штрафом в 5000 фунтов, а также лишением кандидатов на выборные должности права баллотироваться в течение 5 лет.

Упрощенная схема почтового голосования сохраняется в других странах британского Содружества (Австралии, Новой Зеландии, Канаде).

Например, в Австралии предусмотрен развернутый перечень причин голосования по почте: работа; болезнь; религиозные убеждения; отъезд; инвалидность; проживание на расстоянии более 8 км от избирательного участка. Для получения постоянного почтового голоса (GPV) на любых выборах избиратель должен отвечать одному из следующих критериев: проживать на расстоянии более 20 км от избирательного участка; иметь инвалидность; обладать плохим здоровьем или ухаживать за человеком, у которого плохое самочувствие; иметь религиозные убеждения, не позволяющие голосовать в день выборов. Бланки заявлений для голосования по почте можно получить в любом почтовом отделении, в регистратуре больницы или дома престарелых, в любом отделении или на сайте Австралийской избирательной комиссии⁴.

² В Северной Ирландии с 2002 г. домашняя регистрация избирателей отменена Актом о мошенничествах на выборах (the Electoral Fraud (Northern Ireland) Act).

³ См. Electoral Commission, Absent Voting in Great Britain: report and recommendations, 25 March 2003. <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7240>; Electoral Commission Delivering democracy? The future of postal voting, 5 April 2005. <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>; Доклад относительно совместимости дистанционного и электронного голосования со Стандартами Совета Европы, принятый Венецианской Комиссией на 58-ой Сессии (Венеция, 12-13 марта 2004). Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, Doc. CDL-AD(2004)012. (Venice, 12-13 March 2004).

⁴ См. <http://www.aec.gov.au>.

Законодательство Новой Зеландии не содержит ограничений для голосования по почте на местных выборах.

Согласно Закону Канады о выборах 2000 г. (Canada Elections Act 2000) канадские граждане могут голосовать по почте на национальных выборах, не указывая причину использования почтового сообщения.

Континентальная система почтового голосования на выборах, как правило, отличается более жесткими требованиями к регистрации избирателей, рассматривает голосование по почте в качестве дополнительного способа волеизъявления и применяется в отношении избирателей, обладающих специальной правосубъектностью (правом голосовать по почте). Рассмотрим ее особенности на примере Германии, Австрии, Швейцарии, Швеции, Исландии и Дании.

Наиболее детально порядок почтового голосования определяется §36 разд. 5 федерального Закона ФРГ о выборах от 7 мая 1956 года (с изм. от 11 марта 2005 г.) (Bundeswahlgesetz) и § 66 подразд. 2 разд. 3 федерального Положения о порядке проведения выборов от 28 августа 1985 г. (с изм. от 11 июня 2005 г.) (Bundeswahlordnung)⁵.

Предпосылкой для голосования по почте (Briefwahl) является невозможность (по уважительным причинам) личной явки гражданина на избирательный участок, где он внесен в список избирателей. К уважительным причинам для почтового голосования относятся: отсутствие избирателя в день выборов на территории избирательного округа (служебная командировка, учеба в другом городе, отпуск), занятость по работе, преклонный возраст, болезнь, инвалидность. Голосовать по почте могут также граждане, сменившие место жительства незадолго до выборов и еще не внесенные в список избирателей по новому адресу.

Избиратель, выразивший желание проголосовать по почте, должен обратиться в администрацию общины, где он зарегистрирован по месту жительства. Обращение может быть письменным либо устным (при личной явке). После проверочных процедур администрация муниципалитета высылает (вручает) избирателю ходатайство о получении «избирательного удостоверения» (аналог российского открепительного удостоверения). Заполненное ходатайство должно поступить в участковую избирательную комиссию не позднее, чем за двое суток до дня выборов. После получения ходатайства администрация высылает заявителю избирательное удостоверение (Wahlschein), избирательный бюллетень и конверт для него.

⁵ См. Bundesgesetz BGBl. I S. 1288, 1594; BGBl. I S. 674; BGBl. I S. 1376; BGBl. I S. 1951.

Избиратель, который не в состоянии самостоятельно заполнить бюллетень для голосования, может воспользоваться помощью другого лица. На избирательном удостоверении избиратель или его доверенное лицо дает «клятвенное заверение» (Versicherung an Eides) на имя председателя окружной избирательной комиссии в том, что бюллетень заполнен лично или в соответствии с волей избирателя.

§ 36 разд. 5 федерального Закона о выборах закрепляет необходимость своевременной отправки в запечатанном конверте председателю окружной избирательной комиссии избирательного удостоверения и заполненного бюллетеня в другом закрытом конверте. «Избирательное письмо» (Wahlbrief) должно прийти к адресату не позднее 18 часов в день выборов. Исключение из этого правила предусмотрено ч.10 § 75 разд. 4 федерального Положения о порядке проведения выборов: «Если председатель федеральной избирательной комиссии установит, что регулярное почтовое сообщение было нарушено из-за природных катастроф или подобных событий, задержанные избирательные письма, связанные с указанными обстоятельствами, поступившие после устранения последствий чрезвычайных ситуаций не позднее чем на двадцать второй день после выборов, признаются поступившими своевременно, как если бы они поступили не позднее 18 часов в день выборов. Эти письма передаются уполномоченным комиссиям для установления итогов голосования по почте».

Согласно §39 разд. 6 федерального Закона о выборах «избирательное письмо» считается недействительным в следующих случаях:

- нарушение установленных сроков пересылки;
- письмо поступило незаклеенным;
- отсутствует избирательное удостоверение;
- бюллетень не вложен в официальный конверт или этот конверт не заклеен;
- письмо содержит несколько конвертов для бюллетеней, однако их количество не совпадает с количеством действительных избирательных удостоверений;
- используется конверт не установленного образца;
- используется конверт для бюллетеня «с признаками явного отличия от других конвертов, вызывающими подозрения в нарушении тайны волеизъявления» или «явно содержащий какой-либо предмет»;
- клятвенное заверение не подписано избирателем или его представителем.

По территории Германии «избирательные письма» в официальных конвертах пересылаются Федеральной почтой бесплатно. Если избиратель пользуется специальными почтовыми отправлениями (срочными, заказными, с уведомлением о вручении и др.), расходы по доставке он оплачивает самостоятельно.

Законодатель отдельно закрепляет требования к бумаге, размеру, цвету бюллетеней, конвертов избирательных писем и конвертов для избирательных бюллетеней. Особого внимания заслуживает ч.5 §45 федерального Положения о порядке проведения выборов, которая определяет, что образец бюллетеня незамедлительно после изготовления передается заинтересованным обществам слепых.

Голосование граждан ФРГ за рубежом осуществляется исключительно по почте. Выборная корреспонденция сотрудников загранпредставительств и военнослужащих бундесвера за рубежом пересылается в Германию дипломатической почтой.

Австрийская и швейцарская системы голосования по почте напоминают германскую.

С 1 июля 2007 г. федеральным законом Австрии о выборах президента (Bundespräsidentenwahlgesetz 1971), положениями о порядке проведения выборов в Национальный Совет (Nationalratswahlordnung 1992), о выборах депутатов в Европарламент (Europawahlordnung 1996) возможность голосования по почте предусмотрена для граждан Австрии, находящихся внутри страны и за ее пределами⁶.

Можно выделить три основные особенности голосования по почте в Австрии:

- установление допустимых увеличенных сроков доставки выборной корреспонденции - до 14 часов на восьмой день после дня выборов;
- учет возможности двух туров голосования на президентских выборах: в первом туре голосования письма принимаются до 14 часов на пятый день после выборов, во втором туре – до 14 часов на восьмой день после дня выборов;
- строгие требования к конвертам для голосования по почте (Wahlkuverts) (законодательный запрет любых пометок, слов и знаков на конвертах для голосования, применение прямого способа изложения санкций норм права за нарушение данного требования – штраф до 218 евро или лишение свободы сроком до двух недель).

Голосование по почте (briefliche Abstimmung) предусмотрено в большинстве кантонов Швейцарии, причем в отдельных регионах Конфедерации этим правом пользуются более 90 % избирателей (например, 98,6% избирателей в кантоне Люцерн на национальных выборах 21 октября 2007 г.)⁷. Письмо с бюллетенем должно быть направлено избирателем не ранее чем за 5 недель до дня голосования и не позднее дня голосования.

⁶ См. Bundesgesetz BGBl. Nr. 57/1971; BGBl. I Nr. 28/2007; BGBl. Nr. 47/ 1992; BGBl. I Nr. 28/2007; BGBl. Nr. 117/1996; BGBl. I Nr. 28/2007.

⁷ См. Swiss Confederation. Federal Elections, 21 October 2007. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission. Final Report. Warsaw, 2008. S. 16, 20.

В 10 кантонах (Базель, Берн, Женева, Невшатель, Солотон, Тичино, Фрибура, Цюрих, Швиц, Юра) право почтового голосования предусмотрено для граждан, проживающих за границей.

Процедура голосования по почте закреплена в ст.1 Закона Швейцарской Конфедерации о политических правах граждан, проживающих за границей от 19 декабря 1975 г. (Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer), ст. 8 и 9 Закона Швейцарской Конфедерации о политических правах граждан от 17 декабря 1976 г. (Bundesgesetz über die politischen Rechte)⁸. Данные законы устанавливают, что швейцарский гражданин, желающий осуществлять свои права по почте, опускает избирательный бюллетень в конверт для голосования, запечатывает его и направляет вместе с удостоверением на право голосования в специальном конверте. Если швейцарский гражданин желает проголосовать лично в своей общине для голосования, то он должен сообщить об этом данной общине не позднее, чем за шесть недель до дня голосования по почте или лично.

С 2002 г. почтовое голосование без ограничений практикуется в Швеции. При подготовке к выборам партии, которые получили на последних выборах в Риксдаг не менее 1 % голосов избирателей, вправе печатать свои бюллетени в каждом округе. Их можно получить заранее на почте, на избирательном участке или в других публичных местах. За месяц до выборов избиратели получают удостоверение на право голосования и затем вкладывают это удостоверение в конверт, который подписывается двумя свидетелями, если голосование осуществляется не на избирательном участке. Законом установлены сроки проведения почтового голосования – не ранее чем за 45 дней до выборов и не позднее чем в день голосования⁹.

Достаточно жесткие ограничения процедуры голосования по почте содержатся в законодательстве Исландии и Дании, где первоначально такое право было предоставлено только морякам.

В Исландии данный способ волеизъявления избирателей допускается в отношении граждан, находящихся на лечении в больницах; готовящихся к родам; нетрудоспособных. При этом требуется письменное обращение избирателя о предоставлении права почтового голосования с приложением справки о невозможности личной явки в избирательный участок.

В Дании по почте голосуют главным образом пожилые люди и пациенты больниц. Голоса избирателей, проголосовавших по почте и умерших до дня или в день выборов, не

⁸ См. Bundesgesetz BBl 1975 I 1317; BBl 1990 III 445; BBl 1993 III 445.

⁹ См. www.val.se.

учитываются. Лица, воспользовавшиеся правом голосования по почте (brevstemmeafgivning), не вправе лично проголосовать на избирательном участке.

В некоторых европейских странах почтовое голосование рассматривается в качестве дополнительного механизма реализации избирательных прав граждан, проживающих за рубежом (Франция, Бельгия, Литва, Латвия, Эстония).

Например, французы, находящиеся вне Франции, по их просьбе могут быть включены в список одной из коммун и проголосовать по почте. Законом 1977 г. установлены требования к подобным коммуна: в них должно быть не менее 30 тысяч жителей, а число вносимых в список французов, проживающих за рубежом, не может превышать 2 % от числа избирателей коммуны. Избирательный кодекс Франции от 26 января 1985 г. (Code Electoral) закрепляет категории избирателей, имеющих право голосовать по почте. К ним относятся: военные, чиновники и служащие частных служб, находящиеся на территории метрополии, но в силу служебных обязанностей вдалеке от коммуны, в которой они обычно должны голосовать; больные и инвалиды. Во избежание злоупотреблений закон требует доказательства невозможности голосовать лично. Так, от инвалидов требуется не только личное заявление, но и медицинское подтверждение¹⁰.

Бельгийцы, проживающие за границей, могут голосовать по почте на выборах депутатов Палаты представителей и Сената. Первый опыт применения почтового голосования на выборах 13 июня 1999 г. оказался крайне неудачным – проголосовать смогли всего 18 человек из 450 тысяч потенциальных избирателей. Этим гражданам пришлось представить около десятка различных документов и справок и заплатить от 8 до 12 тысяч бельгийских франков. В 2002 г. процедура почтового голосования на выборах в Бельгии была упрощена и стала бесплатной.

В государствах Прибалтики голосование по почте предусмотрено для граждан, находящихся за границей. В ряде случаев в избирательных законах содержится прямой запрет на проведение почтового голосования внутри страны (например, в Эстонии голосование по почте не допускается на местных выборах).

Анализ зарубежного опыта почтового голосования на выборах позволяет выделить основные проблемы, возникающие при реализации гражданами данного способа волеизъявления.

По признанию американских экспертов по выборам («Helping Americans Vote», «Electionline»), в ходе голосования по почте высока уязвимость для махинаций (многократная подача бюллетеней, участие в выборах граждан, не имеющих на это права,

¹⁰ См. Избирательный кодекс Франции // Journal Officiel de la Republique Franzaise, 26 janvier 1985. № 21.

нарушение тайны голосования и т.п.)¹¹. Поэтому уголовное законодательство многих штатов предусматривает крупные штрафы и тюремное заключение на срок до 10 лет за фальсификации с использованием голосования по почте.

Серьезные нарекания общественности к голосованию по почте возникали в Великобритании. Практический опыт применения процедуры почтового голосования на выборах в Бирмингеме в 2004 г., в 2005 и 2006 гг. на выборах в Брэдфорде, Блэкберне и Ковентри продемонстрировал несовершенство британской системы «домашней регистрации избирателей»¹². Проведение выборов дополнительно осложняется отсутствием в Великобритании единой базы данных избирателей.

Другой блок проблем касается умышленного вмешательства в функционирование почтовых служб (задержание, вскрытие, повреждение и уничтожение выборной корреспонденции). Так, на выборах в г. Бирмингем пропало около 20000 почтовых бюллетеней¹³. Большое число бюллетеней было умышленно направлено членами одной из партий с запозданием.

При установлении итогов голосования по почте могут возникать споры, касающиеся учета волеизъявления избирателей, проголосовавших по почте, умерших или утративших свое избирательное право на день выборов. Думается, что голос избирателя, проголосовавшего по почте, умершего до дня или в день выборов, должен учитываться, если письмо с заполненным бюллетенем поступило в избирательную комиссию в надлежащие сроки¹⁴.

Необходимо отметить, что германское избирательное законодательство, в отличие от других государств, предусматривает возникновение подобной ситуации. В §39 ч.5 разд. 6 федерального Закона о выборах (Bundeswahlgesetz) определено, что «голос избирателя, принявшего участие в голосовании по почте, не становится недействительным, если избиратель умирает или утрачивает свое избирательное право перед днем выборов или в день выборов».

Приведенные примеры из зарубежного опыта правового регулирования и использования почтового голосования указывают на следующие потенциальные проблемы организации выборов с помощью почтового канала:

¹¹ См. Досадные перекося ОБСЕ // Беларуская думка. 2006 . № 1.

¹² См. ч.14 Заявления ПАСЕ о начале мониторинговой процедуры для расследования избирательных мошенничеств в Великобритании // <http://assembly.coe.int>.

¹³ См. Times online. 06.05.05. 20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears.

¹⁴ Другой правовой позиции придерживаются законодатели Дании, запретившие учет голосов умерших избирателей.

- прямая зависимость легитимности выборов от качества составления и обновления списков избирателей;
- возможность противоправного использования избирательных процедур при проведении и установлении итогов почтового голосования;
- зависимость почтового голосования от соблюдения сроков доставки корреспонденции адресатам и возможность игнорирования волеизъявления избирателя (могут не учитываться бюллетени, доставленные в избирательную комиссию позднее дня голосования, бюллетени избирателей, умерших (утративших свое избирательное право) на день выборов).

В Российской Федерации возможность голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления была впервые закреплена п. 14. ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. В настоящее время процедуры почтового голосования допускаются законодательством о выборах Вологодской области, Свердловской области и Тюменской области. Несмотря на отсутствие потенциальных угроз избирательному процессу (индивидуальная система регистрации избирателей, использование возможностей ГАС «Выборы», правовые гарантии избирательных прав граждан), развитие почтового голосования в России сдерживается тем, что оно носит факультативный характер: используется только в случае, если у избирателя нет возможности проголосовать вне помещения для голосования, если нет возможности проголосовать по открепительному удостоверению или проголосовать досрочно (на выборах в органы местного самоуправления).

Как представляется, применение достижений зарубежного опыта голосования по почте способно повысить интерес населения к избирательному процессу. Расширение практики голосования по почте внутри страны позволит обеспечить активное избирательное право уязвимым группам населения (инвалиды, слабовидящие, лежащие больные), снизить высокую себестоимость досрочного голосования и голосования в труднодоступных и отдаленных местностях Российской Федерации. Внедрение Интернет-технологий при организации почтового голосования может стать подготовительным этапом для электронного голосования. Особенности почтового голосования, проходящего за пределами территории государства (слабое влияние на суверенитет государства пребывания и отсутствие необходимости получения специального разрешения местных властей), выступают эффективными стимулами развития голосования по почте как альтернативного механизма реализации избирательных прав граждан России, проживающих за рубежом.

Красинский Владислав Вячеславович
кандидат юридических наук, эксперт
Российского общественного института
избирательного права (РОИИП)

Источник публикации: *Красинский В.В.* О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 100–107.