

УДК 342.8

DOI: 10.34670/AR.2020.82.41.002

Защита прав избирателей при электронном голосовании**Кулишенко Екатерина Алексеевна**

Преподаватель кафедры административного и финансового права, специалист по учебной работе факультета повышения квалификации и переподготовки судей, государственных гражданских служащих судов и Судебного департамента (ФПК судей и госслужащих судов), Северо-Кавказский филиал,

Российский государственный университет правосудия, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85; e-mail: kiti_12_03@mail.ru

Аннотация

24 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ принял Постановление № 12-П, в котором признал ч. 4 ст. 240 КАС РФ не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой она предусматривает отказ в рассмотрении судом административного искового заявления в отношении решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, пропустившего десятидневный срок обращения в суд, в случае предварительного обжалования таким кандидатом решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию. Правовая позиция Конституционного Суда РФ направлена на защиту избирательных прав граждан страны и заслуживает самой положительной оценки. По сути, речь идет о праве на доступ к правосудию на конкретном примере судебной защиты избирательных прав.

Для цитирования в научных исследованиях

Кулишенко Е.А. Защита прав избирателей при электронном голосовании // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 9А. С. 13-19. DOI: 10.34670/AR.2020.82.41.002

Ключевые слова

Защита прав, избирательное право, избиратели, электронное голосование, Конституционный Суд РФ.

Введение

С точки зрения содержания и объема права все избиратели имеют равное право голоса; однако если, согласно отечественному избирательному праву, общая категория избирателей имеет единственную возможность реализации этого права – прийти в соответствующее помещение для голосования на избирательном участке (и в этом смысле все избиратели имеют равные возможности реализации права голоса), то специальная категория избирателей (избиратели, неспособные самостоятельно передвигаться) имеют дополнительную (наряду с указанным выше) возможность проголосовать по месту своего пребывания. Таким образом, в условиях равенства права голоса для всех избирателей возможности реализации этого права равны не у всех избирателей (эти возможности равны отдельно для двух категорий избирателей). Такое понимание закреплено в правовой позиции Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), сформулированной в Постановлении от 24 декабря 2004 г. № 12-П, где указывается на обоснованность предоставления возможности голосовать по месту пребывания избирателям, которые не способны самостоятельно передвигаться, и в то же время на недостаточную обоснованность предоставление такой возможности только тем избирателям, которые являются инвалидами первой группы (п. 3.2). Реализация этого решения на законодательном уровне привела к закреплению специальной категории «избирателей, неспособных самостоятельно передвигаться» с несколько отличными (по сравнению с общей категорией избирателей) возможностями реализации одинакового для всех избирателей права голоса за его содержанием и объемом.

Приведенный пример показывает, что в определенных обстоятельствах нельзя говорить о полном равенстве всех (индивидов, граждан или других статусных категорий), поскольку эти обстоятельства могут обосновывать определенные их отличия. Как отмечают исследователи, «равенство по самой сущности является правовым противоречием, которое отражает конфликтность права. Это проявляется в том, что в обществе существует исходное неравенство – люди от рождения неравны по своим природным способностям, здоровью, таланту, а также образованию, воспитанию, стремлениям, роду занятий, сознанию и тому подобное. ...этому общему исходному неравенству... в жизни людей противостоит юридическое равенство» [Кутафин, 2001, 385-443]. Порой это необоснованно вызывает представление о том, что принцип равенства является достаточно размытым понятием.

Основная часть

Противопоставление юридического и фактического (социального) равенства особенно важно в сфере политических прав и публичных правоотношений, где неравенство от рождения или, например, уровень образования не должны иметь существенного значения для объема прав и свобод (равноправия); однако отдельные элементы этой неровности (состояние здоровья, в частности) могут быть учтены в предоставлении специальных процедурных (процессуальных) возможностей с целью создания условий для полноценной и равной с другими реализации соответствующего права.

При конкретизации этой позиции в условиях тех или иных правовых ситуаций необходимо, однако, достаточно четко определить «в гипотезе» критерии, которые позволяют отличить «одно» от «неодинакового». Одинаковое отношение к «неодинаковому “или неодинаковое отношение к” одинаковому», т. е. нарушение таких критериев, создает предпосылки для

противоправного неравенства – дискриминации. «Европейский суд по правам человека при рассмотрении споров о дискриминации исследует три вопроса: 1) о наличии действительной различия в отношении по аналогичной ситуации...; 2) об оправданности различия в отношении к лицам, находящимся в аналогичных ситуациях...; 3) о соблюдении разумной соразмерности между средствами и целью, что достигается» [Иванова, 2011]. КС РФ, рассматривая, в частности, проблемы реализации трудовых прав граждан, указал на допустимость установления определенных различий в правовом статусе, а следовательно, и в объеме прав и возможностей лиц, принадлежащих к разным категориям (государственных служащих, военнослужащих, работников правоохранительных органов, служащих органов местного самоуправления); однако цель установления таких различий «должна быть существенной, а сами различия (требования), преследующих такую цель, должны соответствовать конституционным положениям, быть объективно оправданными, обоснованными и справедливыми» (п. 4.1 решения КС РФ от 7 июля 2004 г.).

Классическим примером таких обоснованных и объективно оправданных существенных различий на уровне равноправия является внедрение рассмотренных дополнительных (по сравнению с цензами статусного права голоса, установленным ст. 70 Конституции РФ) избирательных цензов относительно права голоса граждан на местных выборах или в отношении пассивного избирательного права на выборах Президента РФ или депутатов, что является следствием существования различных категорий субъектов с отличным статусом.

Суды общей юрисдикции правомерно отметили, что обжалование кандидатом в депутаты в вышестоящую избирательную комиссию отказа в его регистрации на выборах не исключает судебного обжалования. При этом они проигнорировали тот факт, что действующий порядок обжалования зачастую исключает реальную возможность судебного оспаривания таких решений в силу ограниченности сроков.

В свою очередь, КС РФ руководствовался императивом *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии), а также международно-правовой и конституционной обязанностью государства обеспечить осуществление права на справедливую, компетентную и эффективную судебную защиту избирательных прав. КС РФ предложил установить процедуры, гарантирующие судебную защиту избирательных прав в подобных ситуациях.

В связи с этим Минюст России разработал проект федерального закона (далее – законопроект), устраняющий антиконституционное препятствие к реализации права на доступ к правосудию в связи с отказом в регистрации кандидата (кандидатов) на выборах (референдуме). Законопроектом предлагается дополнить ч. 4 ст. 240 КАС РФ следующей нормой: в случае обжалования решения избирательной комиссии, комиссии референдума об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) округам в вышестоящую избирательную комиссию административное исковое заявление может быть подано в течение 5 дней со дня принятия вышестоящей избирательной комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения.

Таким образом, из возможных путей решения проблемы в законопроекте избран компромиссный: досудебное первичное обжалование отказа в регистрации кандидатов сохраняется, но при этом запрещается обжалование в вышестоящие комиссии решений, принятых комиссиями по жалобам на решения об отказе в регистрации кандидата. Сохранен лишь судебный порядок обжалования. Такое решение, на наш взгляд, допустимо, поскольку

именно судебная защита видится наиболее эффективной.

В Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ включена норма о дистанционном электронном голосовании (т. е. без бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе), с использованием специального программного обеспечения (ст. 2). Кроме того, законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что на выборах в региональные органы сбор подписей избирателей может осуществляться с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Данную процедуру регулирует ряд норм (пп. 16.1-16.9 ст. 37).

КС РФ в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П указал, что нацеленное на достижение всеобщности избирательного права разумное увеличение доступных видов электоральных практик способствует росту числа граждан, принявших участие в голосовании, а также повышению гражданской активности. Вместе с тем, думается, что введенные в мае 2020 г. дополнительные способы голосования могут породить больше споров, нежели действующие.

Фактически кроме нескольких случаев «электоральных экспериментов» на муниципальном уровне выборы в Мосгордуму в 2019 г. стали единственным крупным экспериментом по использованию дистанционного электронного голосования и повлекли не только многочисленные обращения в суд (в том числе ставших основанием для принятия Постановления КС РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П), но и масштабные протестные акции.

С позиций защиты избирательных прав неизбежно возникает вопрос: если новые формы голосования пока весьма спорны, как обжаловать результаты их применения? Как доказать правильность или неправильность подсчета голосов, поданных дистанционно посредством компьютерной системы или по почте, и каким образом обжаловать решения комиссий в отношении подписей избирателей, поданных за выдвижение кандидата и через электронный портал?

В российских судах электронная переписка требует «бумажного» нотариального заверения, и отношение к такому доказательству не самое серьезное. Какие же электронные символы станут доказательством при подсчете голосов? Как в таком случае будет обеспечена тайна голосования?

В Москве летом 2019 г. традиционный «бумажный» сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов и их последующая оценка стали предметом многочисленных обращений в суды [Израелян, 2020, 121]. Многие граждане сочли свои права нарушенными. КС РФ и рассмотренный последующий законопроект общественный запрос частично удовлетворили.

Создается впечатление, что обсуждаемый сегмент отношений «выпадает» из сферы надлежащей судебной защиты избирательных прав.

Новеллы избирательного законодательства, вступившие в силу в мае 2020 г., сформулированы подчас как отсылочные нормы, их «наполнением» займется ЦИК. Но поскольку акты ЦИК не являются законами, их обжалование в КС РФ не предусмотрено. В связи с этим КС РФ не всегда сможет защитить избирательные права граждан.

Заключение

Очевидно, на сегодняшний день основными задачами развития дистанционного электронного голосования видятся повышение транспарентности и прозрачности для избирателей процессов учета их голосов, сохранение тайны волеизъявления. Для решения этих

задач необходимо всестороннее обеспечение безопасности механизма дистанционного электронного голосования – защиты как от попыток вмешательства неопределенного круга лиц с преступным умыслом, так и от злоупотреблений со стороны должностных лиц органов публичной власти. В связи с этим представляются актуальными защита конфиденциальности внесенных в систему дистанционного электронного голосования данных о голосах избирателей, сведений, идентифицирующих личность голосующих, развитие технологий концепции «цепочки доверия», когда избиратель контролирует процесс учета его голоса, и общее развитие электоральных цифровых технологий. Если указанные задачи не будут решены, цифровизация избирательного процесса с высокой вероятностью обернется как минимум «всплеском» обращений в суды, поставив и заявителей, и их представителей, и сами суды в очень сложное положение с непредсказуемыми последствиями.

Библиография

1. Елагина А.С. Доктринальные основания прав личности в международном праве: поиск новой парадигмы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 282-287.
2. Елагина А.С. Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 12А. С. 137-143.
3. Иванова Е.Л. Некоторые вопросы развития международной защиты избирательных прав: возможности и перспективы // Известия ИГЭА. 2011. № 1. С. 180-182.
4. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 240 с.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.02.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.02.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
7. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 444 с.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12.06.2002 № 67-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.05.2002: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.05.2002. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/
9. По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2020 № 12-П. URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24032020-n-12-p/>
10. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области: постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829/

Protecting the rights of voters in electronic voting

Ekaterina A. Kulishenko

Lecturer at the Department of administrative and financial law,
Learning Specialist at the Faculty of advanced training and
retraining of judges, state civil servants of courts and the Judicial Department,
North Caucasus branch,
Russian State University of Justice,
Postgraduate at the Department of constitutional and municipal law,
Belgorod State National Research University,
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: kiti_12_03@mail.ru

Abstract

The article deals with protecting the rights of voters in electronic voting in the Russian Federation. The Constitutional Court of the Russian Federation adopted Resolution No. 12-P on March 24, 2020. The Constitutional Court of the Russian Federation has checked Part 4 of Article 240 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and found it unconstitutional to the extent that it provides for the refusal by the court to consider administrative claims against the decisions of the election commission on the refusal to register a candidate, defaulting the term (ten days) during which he/she can go to the court, if this candidate has tried to appeal the decision on the refusal to register him/her to the higher election commission. Having dealt with the issues of protecting the rights of voters in electronic voting in the Russian Federation, the author of the article points out that the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation is aimed at protecting the electoral rights of the citizens of the country and deserves the most positive assessment. In fact, it is a question of the right to access to justice considered on the basis of judicial protection of electoral rights as an example.

For citation

Kulishenko E.A. (2020) *Zashchita prav izbiratelei pri elektronnom golosovanii* [Protecting the rights of voters in electronic voting]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (9A), pp. 13-19. DOI: 10.34670/AR.2020.82.41.002

Keywords

Protection of rights, electoral law, voters, electronic voting, Constitutional Court of the Russian Federation.

References

1. Israelyan V.B. (2020) *Osobennosti sudebnoi zashchity izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [The features of judicial protection of citizens' electoral rights in the Russian Federation. Doct. Dis.] Moscow.
2. Ivanova E.L. (2011) *Nekotorye voprosy razvitiya mezhdunarodnoi zashchity izbiratel'nykh prav: vozmozhnosti i perspektivy* [Some issues of the development of the international protection of electoral rights: opportunities and prospects]. *Izvestiya IGEA* [Proceedings of Irkutsk state Academy of Economics], 1, pp. 180-182.
3. *Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.02.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii*

- 25.02.2015 [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 21-FZ of March 8, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ [Accessed 10/09/20].
4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 10/09/20].
 5. Kutafin O.E. (2001) *Predmet konstitutsionnogo prava* [The subject-matter of constitutional law]. Moscow: Yurist Publ.
 6. *Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 12.06.2002 № 67-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.05.2002: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.05.2002* [On the basic guarantees of the electoral rights of citizens of the Russian Federation and their right to participate in referendums: Federal Law of the Russian Federation No. 67-FZ of June 12, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ [Accessed 10/09/20].
 7. *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozenii stat'i 19, punkta 7 chasti 1 stat'i 20, punkta 7 stat'i 21 i chasti 4 stat'i 240 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii, a takzhe punkta 7 chasti 4 stat'i 2 Federal'nogo konstitutsionnogo zakona "O Verkhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zhalobami grazhdan A.A. Bryukhanovoi i E.L. Rusakovoi: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 24.03.2020 № 12-P* [On checking the constitutionality of the provisions of Article 19, Item 7 of Part 1 of Article 20, Item 7 of Article 21 and Part 4 of Article 240 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, as well as Item 7 of Part 4 of Article 2 of the Federal Constitutional Law "On the Supreme Court of the Russian Federation" in connection with the complaints from the citizens A.A. Bryukhanova and E.L. Rusakova: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 12-P of March 24, 2020]. Available at: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24032020-n-12-p/> [Accessed 10/09/20].
 8. *Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 1 stat'i 65 Federal'nogo zakona "Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobraniya Vladimirskoi oblasti: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15.04.2014 № 11-P* [On checking the constitutionality of Item 1 of Article 65 of the Federal Law "On the basic guarantees of the electoral rights of citizens of the Russian Federation and their right to participate in referendums" in connection with the request from the Legislative Assembly of the Vladimir region: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 11-P of April 15, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829/ [Accessed 10/09/20].
 9. Elagina A.S. (2018). *Soglasitel'nyye protsedury pri raspredelenii polnomochiy mezhdru federal'nymi i regional'nymi urovnyami vlasti: opyt SSHA* [Conciliation procedures in the distribution of powers between the federal and regional levels of government: the US experience] *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (12A), pp. 137-143.
 10. Elagina A.S. (2018) *Doktrinal'nyye osnovaniya prav lichnosti v mezhdunarodnom prave: poisk novoy paradigmy* [Doctrinal foundations of individual rights in international law: the search for a new paradigm]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (9A), pp. 282-287.