

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС;
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**ВОПРОСЫ ЭЛЕКТРОННОЙ (ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ) ДЕМОКРАТИИ
В РОССИИ**

**ISSUES OF ELECTRONIC (ELECTORAL) DEMOCRACY
IN RUSSIA**

Дзидзоев Р.М.

*доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
сопредседатель Краснодарского отделения
Межрегиональной ассоциации конституционалистов России
<https://orcid.org/0000-0002-5229-4413>*

Dzidzoev R.M.

*Doctor of Law, Professor
Professor of Constitutional and municipal law department
Kuban state University
co-Chairman of the Krasnodar branch
Interregional Association of constitutionalists of Russia*

Аннотация: В статье анализируются вопросы электоральной (избирательной) демократии в России, определяются ее составляющие и пределы. Формулируются авторские предложения по усилению электоральной демократии с учетом потребностей конституционного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: электоральная демократия, выборы, волеизъявление, избирательное право, политический плюрализм, электронное голосование.

Annotation: The article analyzes the issues of electoral (electoral) democracy in Russia, defines its conditions, factors and limits. The author's proposals on strengthening electoral democracy taking into account the needs of the constitutional development of the Russian Federation are formulated.

Keywords: electoral democracy, elections, expression of will, electoral law, political pluralism, electronic voting.

Под электоральной или избирательной демократией понимается режим избрания в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, определенный выборный процесс, соответствующий общепризнанным избирательным стандартам.

Избирательная демократия в своем исконном смысле предполагает наличие, как минимума, двух обязательных условий:

- 1) массовое право голоса (материальный признак);
- 2) свободное волеизъявление избирателей (признак процессуальный).

Подлинные, демократические выборы предполагают предоставление избирательных прав в активном и пассивном выражении большинству дееспособных граждан. Избирательная демократия отнюдь не предполагает поголовное участие в выборах в силу наличия естественных ограничений избирательных прав отдельных категорий населения, в частности, недееспособных.

В то же время математическое «большинство граждан» является недостаточным для воплощения электоральной демократии. Вряд ли абсолютное большинство граждан может характеризовать демократические выборы. Это большинство

должно быть подавляющим, квалифицированным.

Подобное большинство при этом должно быть пропорциональным, соответствующим классовым, гендерным, этническим и др. характеристикам социума.

Например, непредоставление избирательных прав женщинам или военнослужащим не позволяет признать избирательное право всеобщим независимости численности этих категорий населения.

Электоральная демократия не равнозначна всеобщему голосованию, а всего лишь его допускает, в странах демократических в голосовании редко участвует более 70% зарегистрированных избирателей, что не противоречит смыслу избирательной демократии.

Это порождает сомнение в легитимности органов и должностных лиц, избранных меньшинством избирателей, но это другой вопрос, не влияющий на объем избирательных прав. Электоральная демократия требует, прежде всего, **полноты** избирательных прав, а не их реализации, предполагает массовую доступность выборов.

Наличие всеобщего избирательного права является начальным, но не единственным условием электоральной демократии, предполагающей также наличие у граждан реальных избирательных возможностей, создание надежных организационно-правовых условий свободной подачи голоса, полноценное участие в выборах на всех его стадиях, включающих подготовку выборов (от предложения кандидатур по выдвижению кандидатов), предвыборную агитацию, то есть собственно предвыборную борьбу, государственное финансирование избирательных кампаний, определение условий успешного проведения выборов; непосредственную процедуру голосования, подведение итогов выборов и, наконец, одобрение результатов выборов теми, кого, собственно, избрали¹.

Ключевым показателем электоральной демократии является свободное волеизъявление избирателей, обеспечение которого и составляет основную задачу демократических выборов.

В самом общем измерении свободное волеизъявление означает возможность непринужденного совершения всех избирательных действий, образующих содержание выборов.

Проблема, однако, состоит в том, что принуждение не всегда носит откровенный, наглядный характер, чаще оно оказывается завуалированным, затрудняющим его юридическую квалификацию. Принуждение может выражаться, например, в скрытом подкупе избирателей в виде бесплатного предоставления им в день выборов услуг общественного транспорта, ставящего избирателей в психологическую зависимость от избираемых.

Свобода волеизъявления, как свобода политического самоопределения, предопределяется не столько условиями организационно-технического порядка, сколько политической атмосферой в государстве, накладывающей отпечаток на свободу выбора. В условиях авторитарного режима в любой его разновидности свободное волеизъявление принципиально невозможно, о чем свидетельствует хотя бы советский опыт. При авторитарном режиме всегда существует риск ответственности за результаты голосования.

Свободные выборы предполагают реальный плюрализм, равные избирательные возможности партий, заявивших свое участие в выборах, прежде всего, оппозиционных.

На величину избирательного права заметно влияет т.н. *заградительный барьер*, состоящий из минимума голосов избирателей, необходимого для получения мандатов, в России равное в среднем 5 % голосов избирателей. Заградительный барьер не позволяет учесть голоса избирателей, поданные за кандидатов (списки кандидатов), не набравших проходной процент голосов избирателей.

На последних думских выборах так называемые малые партии числом десять не обрели думских мандатов, не преодолев 5% барьера. Но в совокупности эти партии получили порядка 12 % голосов, равнозначных 13 млн. избирателей, оказавшихся, таким образом, без своих представителей в парламентской палате.

Выходом из этой ситуации могло бы стать возрождение института избирательных блоков, позволявших малым партиям соединять полученные голоса для преодоления избирательного барьера.

Избирательный барьер оправдывается в странах парламентарного режима, в которых правительство формируется на парламентской основе, что требует устойчивого парламентского партийного большинства. Но в Российской Федерации, относимой к числу президентских (или полупрезидентских) республик,

¹ Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное

право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 64.

правительство формируется на внепарламентской основе, исключающей необходимость партийного укрупнения парламента. Поэтому от института избирательного барьера в России рекомендуется отказаться.

Излишним ограничениям в России подвергается пассивное избирательное право, то есть право быть избираемым.

Согласно избирательному законодательству не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации (п. 3.1 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ)).

О каком втором гражданстве идет речь в упомянутой норме? Если имеется в виду двойное гражданство, предусмотренное ч. 1 ст. 62 Конституцией РФ, то оно возникает только в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации, и не может сказываться на правоспособности российского гражданина. Речь, скорее, идет о *фактическом* двойном гражданстве (без закона и договора), которое государством принципиально отвергается согласно тому положению, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации (п. 1 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»). В силу этого подобное иностранное гражданство никак не может сказываться на правоспособности российского гражданина.

Федеральный закон № 67-ФЗ ограничивает также пассивное избирательное право граждан, имеющих судимость за совершение серьезных уголовных преступлений, что можно назвать «криминальным» цензом, хотя в Конституции России подобное ограничение отсутствует.

Конечно, в обосновании ограничения пассивного избирательного права можно сослаться на ч. 3 ст. 55 Конституции России, допускающую ограничение именно конституционных прав посредством федерального закона в конституционно-значимых целях – защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства.

Вопрос в другом: может ли ординарный закон расширять тот перечень правоограничений, который устанавливает сама Конституция? По идее, если Конституция вводит какие-то ограничения прав и свобод, то с целью придания этим ограничениям исключительности.

Следует отметить, что Европейский Суд по правам человека в этом вопросе придерживается радикальной позиции, полагая, что лишение избирательных прав заключенных, то есть отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы по приговору суда, с точки зрения европейского права не является правомерным. По мнению судьи Европейского суда Л. Гарлицкого, не существует общего запрета на ограничение избирательных прав лиц, осужденных и отбывающих наказание за преступную деятельность. Поэтому национальный законодатель вправе предусмотреть возможность временного лишения избирательных прав лиц, осужденных за совершение преступления, особенно если осуждение имеет своим основанием «антигражданское поведение». Однако свобода действий законодателя не является безграничной: автоматическое и безоговорочное лишение избирательных прав всех осужденных не соответствует принципу соразмерности².

Средством решения этой проблемы могло бы стать кардинальное ограничение лишения свободы, как меры уголовного наказания, только длительными сроками заключения.

Подобную возможность допускает Конституционный Суд РФ, высказав ту позицию, что федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным

² Гарлицкий Л. Избирательные права в практике Европейского Суда по правам человека //

Сравнительное конституционное право. 2005. № 1. С. 91.

ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав³.

Электоральная демократия в России в последние годы все больше приобретает качества демократии **электронной**, имеющей такие синонимы, как цифровая демократия, интернет-демократия. Электронная демократия представляет собой прямое волеизъявление граждан с использованием современных информационно-коммуникационных (цифровых) технологий для коллективных мыслительных процессов.

Как справедливо отмечает М.М. Курячая, электронная демократия из экзотического увлечения наиболее политизированной части интернет-сообщества стала самостоятельной формой непосредственного участия граждан в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления⁴.

Цифровые технологии используются в избирательном процессе в виде электронного голосования, голосования через интернет, позволяющего реализовать избирательные права граждан минуя бумажные носители.

Некоторые авторы электронную демократию представляют предельно широко, включая в ее состав электронную регистрацию избирателей, автоматизированный подсчет голосов, машины для электронного голосования на избирательном участке⁵.

Нам представляется, что собственно электронное голосование является дистанционным (удаленным), осуществляемым за пределами избирательного участка посредством сети интернет. Что касается голосования с помощью специальной техники – КОИБ и др., то это есть голосование машинное (автоматизированное), которое с электронным голосованием прямо не связано. Электронное голосование как раз исключает использование КОИБ, как средство ручного голосования.

Машинное голосование не сказывается на электоральных возможностях избирателей, но лишь облегчает саму процедуру подачи голоса, то есть является средством технического свойства.

Избирательное законодательство России допускает электронное голосование. Ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает, что при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование, решение о котором принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Электронное голосование перед голосованием традиционным имеет очевидные преимущества, оно является более мобильным, повышает явку избирателей, например, за счет избирателей с ограниченными физическими возможностями, избирателей, находящихся вне места жительства, сокращает бюджетные расходы на выборы. Интернет голосование способно повысить степень участия в выборах молодежи, составляющей основную массу интернет пользователей, которая недостаточно участвует в традиционном голосовании, демонстрируя упорный абсентеизм.

Но электронное голосование требует создания надежных избирательных процедур и выверенных электронных технологий, надежно гарантирующих достоверность голосования и транспарентность выборов.

Риски цифровых технологий состоят в том, что их результаты определяются техническими работниками – операторами, модераторами, юридически безответственными⁶.

В России 8 сентября 2019 г. впервые в экспериментальном порядке были проведены выборы в режиме электронного голосования в Московскую городскую думу по трем избирательным округам. Основные характеристики подобных выборов определялись Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской думы седьмого созыва».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу "Анчуглов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 17. Ст. 2480.

⁴ Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики //

Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 44.

⁵ Матренина К.Ю. Дистанционное электронное голосование: риски, проблемы и пути их решения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 36.

⁶ Дзидзоев Р.М. Конституционное право в цифровом и информационном пространстве России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 21-22.

Дистанционное электронное голосование не исключало голосование традиционное, на избирательных участках, проводимое одновременно с электронным голосованием.

Электронное голосование сегодня становится перспективной формой электоральной демократии, требующей создания надлежащей организационно-правовой базы.

Технологической площадкой проведения электронных выборов мог бы стать электронный ресурс российской общественной инициативы, как институциональной формы электронной

демократии, представляющей собой механизм публичного представления и голосования по предложениям граждан в Интернете, регламентируемый указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"».

Список цитируемой литературы:

1. Гарлицкий Л. Избирательные права в практике Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное право. 2005. № 1. С. 86-94.
2. Дзидзоев Р.М. Конституционное право в цифровом и информационном пространстве России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 21-22.
3. Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 41-44.
4. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2005. № 1. С. 62-68.
5. Матренина К.Ю. Дистанционное электронное голосование: риски, проблемы и пути их решения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 36-40.

The list of the quoted literature:

1. Garlitsky L. Electoral rights in the practice of the European Court of human rights / / Comparative constitutional law. 2005. № 1. P. 86-94.
2. Dzidzoev R.M. Constitutional law in the digital and information space of Russia / / Constitutional and municipal law. 2019. № 10. P. 21-22.
3. Kuryachaya M.M. Electronic democracy as a challenge to modern legal policy / / Constitutional and municipal law. 2013. № 1. P. 41-44.
4. Mayer H. Electoral law as an instrument of power distribution or electoral law and politics / / Comparative Constitutional Review. 2005. № 1. P. 62- 68.
5. Matrenina K.Yu. Remote electronic voting: risks, problems and ways to solve them / / Constitutional and municipal law. 2015. № 2. P. 36-40.