

ОБЩЕСТВО И ПОЛИТИКА SOCIETY AND POLITICS

научная статья
УДК: 342.841.2+342.843.5+ 342.845.2
DOI: 10.48612/rg/RGW.25.4

Открытые списки избирателей как гарантия равного избирательного права и отсутствия искажений результатов выборов: опыт государств-участников СНГ

Шапчиц Павел Анатольевич ✉
Санкт-Петербургская избирательная комиссия, Санкт-Петербург, Россия
✉ shaptchits@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-3910-1223>

Аннотация. В статье дана конституционно-правовая и организационно-техническая оценка концепции открытых списков избирателей в рамках национальных законодательств государств-участников СНГ, а также рассмотрены вопросы ее практической реализации. Проанализированы теоретические и практические возражения против открытия списков избирателей в Российской Федерации. В качестве двух ключевых аспектов реализации принципа равного избирательного права автор рассматривает исключение «двойного счета» избирателей, обладающих активным избирательным правом, и исключение возможности голосовать за избирателей для различных третьих лиц. И то, и другое требует тщательной проработки нормативной и организационно-технической базы в отношении списков избирателей: их составления, уточнения, внесения изменений, ознакомления с ними для всех участников избирательного процесса. Рассмотрены последние законодательные изменения в Армении, предусматривающие публикацию подписанных списков избирателей в сети «Интернет», а также более устоявшаяся практика открытых электронных списков и биометрической идентификации избирателей в Кыргызстане. Этой практике сопоставлены вопросы, возникающие при реализации механизма «Мобильный избиратель», и иные проблемы обеспечения принципа равного избирательного права в Российской Федерации. Автор обосновывает позицию о приоритете норм законодательства о выборах и референдумах по отношению к законодательству о персональных данных и приходит к выводу о необходимости распространения успешного опыта Армении и Кыргызстана на другие государства-участники СНГ, включая Российскую Федерацию. В качестве выводов сформулированы предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, предусматривающие полное открытие списков избирателей как до,

так и после дня голосования с возможностью массовой автоматизированной обработки данных. Предложено упростить и полностью автоматизировать механизм «Мобильный избиратель», исключив из этого процесса риск человеческого фактора.

Ключевые слова: избирательная система; двойной счет избирателей; двойное голосование; «карусели»; «мобильный избиратель»; голосование по месту нахождения; Армения; Кыргызстан

Для цитирования: Шапчиц П.А. Открытые списки избирателей как гарантия равного избирательного права и отсутствия искажений результатов выборов: опыт государств-участников СНГ // Россия в глобальном мире. 2022. № 25(48). С. 53–72. DOI: 10.48612/rg/RGW.25.4.


© Шапчиц П.А., 2022. Издатель: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

research article

UDC: 342.841.2+342.843.5+ 342.845.2

DOI: 10.48612/rg/RGW.25.4

Open Voter Lists as a Guarantee of Equal Suffrage and Non-Distortion of Election Results: Experience of CIS Member States

Pavel A. Shapchits 

The Saint-Petersburg Electoral Commission, Saint Petersburg, Russia
 shapchits@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-3910-1223>

Abstract. *The article gives a constitutional legal and organizational and technical assessment of the concept of open voter lists in the scope of the national legislations of the CIS member states, as well as issues of its practical implementation. Theoretical and practical objections to the opening of voter lists in the Russian Federation are analyzed. The author considers the exclusion of the "double count" of voters with active suffrage and the exclusion of the opportunity to vote for voters for various third parties to be the two key aspects of the implementation of the principle of equal suffrage. Both require a thorough development of the regulatory, organizational and technical base for voter lists: their compilation, clarification, amendment, disclosure of them for all participants in the electoral process. The recent legislative changes in Armenia, which provide for the publication of signed voter lists on the Internet, as well as the more established practice of open electronic lists and biometric identification of voters in Kyrgyzstan, are considered. This practice is compared with the issues that arise in the implementation of the "Mobile voter" mechanism, and other problems of ensuring the principle of equal suffrage in the Russian Federation. The author substantiates the position on the priority of the norms of the legislation on elections and referendums in relation to the legislation on personal data and concludes that it is necessary to extend the successful experience of Armenia and Kyrgyzstan to other CIS member states, including the Russian Federation. As conclusions, proposals are formulated to improve the legislation of the Russian Federation on elections and referendums, providing for*

the complete opening of voter lists both before and after voting day with the possibility of mass automated data processing. It is proposed to simplify and fully automate the "Mobile voter" mechanism, eliminating the risk of the human factor from this process.

Keywords: double voter count; double voting; cruise voting; 'Mobile voter' mechanism; absentee voting; Armenia; Kyrgyzstan

For citation: Shapchits, P.A. Open Voter Lists as a Guarantee of Equal Suffrage and Non-Distortion of Election Results: Experience of CIS Member States. *Russia in the Global World*. 2022; 25(48): 53–72. DOI: 10.48612/rg/RGW.25.4.

© Shapchits, P.A., 2022. Published by Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University.

Введение

1. Два аспекта реализации принципа равного избирательного права в Российской Федерации

Одним из основных принципов, определяющих правовое положение граждан в сфере участия в выборах и референдумах, является равное избирательное право. Хотя в Конституции РФ этот принцип сформулирован лишь в отношении выборов президента РФ (ч. 1 ст. 81), в рамочном федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.02.2002 №67 ФЗ (далее – 67-ФЗ) он введен в явном виде в отношении всех выборов и референдумов, проводимых на территории Российской Федерации (п. 1, 2 ст. 3, п. 1 ст. 5 67 ФЗ).

Исследователи рассматривают равенство активного избирательного права, прежде всего, в аспекте закрепленного в законе требования равенства числа голосов избирателей по отношению друг к другу [1, с. 234–235], [2, с. 127–130]. А. Н. Кокотов указывает на то, что ввиду наибольшей сложности обеспечения принципа равного избирательного права законодатель особенно тщательно подошел к организационно-правовому гарантированию этого принципа и выделяет 12 институтов, выступающих в качестве таких гарантий [1, с. 235–237]. А. Г. Головин подчеркивает, что нормы 67-ФЗ должны гарантировать невозможность «двойного счета» избирателей, т. е. включение их в более чем один список избирателей (на разных избирательных участках) [2, с. 158].

Однако принцип равенства голосов может быть нарушен и без «двойного счета» избирателей в разных списках избирателей или злоупотреблений, связанных с многократным голосованием избирателя по

открепительным удостоверениям – т. е. без участия самих избирателей. На практике получение бюллетеня и «голосование» от имени избирателя может осуществляться третьими лицами (так называемый «вброс», а также один из видов «каруселей»).

Таким образом, из практических аспектов обеспечения равного избирательного права ключевыми и наиболее проблематичными являются следующие два:

- 1) исключение возможности голосовать одному избирателю одновременно на нескольких избирательных участках;
- 2) исключение возможности для третьих лиц голосовать от имени избирателей, не участвующих в голосовании.

1.1. Если равное избирательное право не обеспечивается хотя бы в одном из этих аспектов, это гарантированно приводит к искажению итогов голосования по участкам, территориям и искажению результатов выборов в целом.

Следует признать, что организационно-правовые механизмы, заложенные в 67-ФЗ и конкретизированные в иных федеральных законах и законах субъектов РФ, регулирующих проведение выборов и референдумов, не всегда обеспечивают практическую реализацию принципа равного избирательного права.

Так, согласно п. 10 ст. 17 67-ФЗ, при выявлении ситуаций «двойного счета» избирателей, соответствующая избирательная комиссия, ответственная за составление списков избирателей, проводит работу по устранению ошибок или неточностей в списках. Вместе с тем, ни в 67-ФЗ, ни в подзаконных актах Центральной избирательной комиссии РФ, не предусмотрены механизмы контроля за исполнением этой обязанности – ни со стороны вышестоящих комиссий, ни со стороны независимых участников избирательного процесса.

Отдельной проблемой для контроля и наблюдения является множественность книг списков избирателей при использовании механизма «Мобильный избиратель» на соответствующих выборах: в дополнение к основному списку используется книга списка избирателей, подавших заявления по месту нахождения («входная» книга), а также дополнительные листы списка, содержащие лиц, включенных в список по месту временного пребывания. Наличие и «обычных» и специальных

заявлений о голосовании по месту нахождения создают лазейку для «двойного» голосования в «карусельных» масштабах [3, с. 22–23].

До сих пор не предусмотрена автоматизация процесса исключения (вычеркивания) избирателей, подавших заявления о голосовании на других избирательных участках («исходящий реестр»). В случае если члены комиссии не исполняют эту обязанность, это бездействие невозможно зафиксировать со стороны, поскольку списки не публикуются ни в каком виде, и единственным субъектом независимого контроля является наблюдатель.

Наблюдатели, кандидаты, избиратели, иные заинтересованные участники избирательного процесса не имеют никакой возможности по проверке полноты исполнения требования п. 10 ст. 17 67-ФЗ о запрете «двойного счета» избирателей соответствующими комиссиями.

Наблюдатели (а до изменений, внесенных в 67-ФЗ Федеральным законом от 14.03.2022 №60-ФЗ – и члены комиссий с правом совещательного голоса) имеют право знакомиться со списками избирателей, однако это право ограничено во времени и, главное, распространяется только на один избирательный участок. В ситуации безусловного запрета на какое-либо копирование документов комиссий, содержащих персональные данные (пп. «г» п. 23 ст. 29 67-ФЗ), и обработку персональных данных избирателей, и при ограничении времени ознакомления членов комиссий, наблюдателей со списками избирателей, возможна лишь поверхностная проверка наличия активного избирательного права у избирателей (по адресам их регистрации), но не отсутствие «двойного счета».

1.2. В отношении второго аспекта нормы 67-ФЗ предусматривают гарантии, направленные на противодействие голосованию от имени избирателей, не принимающих участие в голосовании. Согласно п. 5 и 6 ст. 64 67-ФЗ, бюллетени выдаются избирателям под роспись по предъявлении паспорта или заменяющего его документа, а сведения об этом документе вносятся в список избирателей. Согласно п. 18 ст. 17 67-ФЗ, запрещено вносить изменения в список избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов, а сам список избирателей убирается в сейф (п. 7 ст. 68 ст. 67-ФЗ).

Однако этих норм 67-ФЗ также недостаточно для исключения возможных злоупотреблений со стороны членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса: общей практикой стало продолжение работы со списками после начала подсчета голосов, причем наблюдатели лишены возможности сравнить записи в книгах списка избирателей и даже тождество листов книг списка избирателей до и после начала подсчета голосов. В случае же отсутствия наблюдателей никакой возможности удостовериться в этом нет, поскольку, согласно п. 23 ст. 68 67-ФЗ, после подсчета списки избирателей упаковываются в мешки или коробки, которые могут быть впоследствии вскрыты лишь по решению вышестоящей комиссии или суда, а такое решение принимается лишь при наличии указаний на конкретные нарушения законодательства о выборах и референдумах.

Вместе с тем, опыт таких государств-участников СНГ, как Армения и Кыргызстан, показывает, что опубликование в сети «Интернет» для всеобщего сведения и автоматизированной обработки регистров избирателей и списков избирателей (открытые списки избирателей) позволяет исключить перечисленные выше манипуляции со списками избирателей даже в отсутствие наблюдателей и тем самым гарантировать реализацию принципа равного избирательного права в рассматриваемых нами двух ключевых аспектах.

2. Открытые регистры избирателей: составление и корректировка

В отношении источников составления списков избирателей законодательство государств-участников СНГ, в т.ч. рассматриваемых нами Армении, Кыргызстана и Российской Федерации, сходно: основным источником таких сведений является единый реестр населения или регистр избирателей, постоянно поддерживаемый в актуальном состоянии исполнительными органами государственной власти. Однако совершенно различным образом урегулирован порядок доступа к этим сведениям как в период кампании, так и в межвыборный период в части сведений о себе и сведений о неопределенном круге избирателей.

В Армении основные положения, касающиеся составления и использования регистра избирателей и списков избирателей, содержатся в гл. 2 («Списки избирателей», ст. 9-15), ст. 66 («Проверка личности

избирателя, регистрация избирателей»), ст. 68 («Порядок обобщения результатов голосования на избирательном участке») Избирательного кодекса Республики Армения от 28.05.2016 №ЗР-54 [4].

Основой для составления списков избирателей является Регистр избирателей Республики Армения (ст. 10). Регистр избирателей Республики Армения составляется уполномоченным органом, обновляется дважды в год, а также перед очередными выборами и размещается на сайте Центральной избирательной комиссии Республики Армения в режиме открытого доступа, являясь неотъемлемой частью этого сайта (ч. 4 ст. 9). В настоящее время регистр доступен по адресу: <https://www.elections.am/Register> (только на армянском языке), поиск возможен как по фамилии и имени, так и по адресу (с выдачей всех зарегистрированных по адресу). Целью такого размещения является, среди прочего, возможность выявления и исправления неточностей в регистре в любое время по заявлениям любых заинтересованных лиц (причем не обязательно в отношении самого себя).

В Кыргызстане не составляется как таковой регистр избирателей, но его роль играет Единый государственный реестр населения. Согласно ч. 4 ст. 14 Конституционного закона Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 02.07.2011 №68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – Закон КР от 2 июля 2011 года № 68), предварительные списки избирателей формируются на основе автоматической выгрузки из Единого государственного реестра населения данных о гражданах, достигших 18-летнего возраста, сдавших биометрические данные, и с учетом границ избирательных участков [5].

В российском избирательном законодательстве регистрация избирателей урегулирована ст. 16 67-ФЗ и постановлениями ЦИК России от 06.11.1997 №134/973-П "О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации" и от 26.03.2014 №223/1437-6 "О Регламенте использования подсистемы "Регистр избирателей, участников референдума" Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы". Это нормативные правовые акты не предусматривают возможности опубликования каких-либо сведений о конкретных

избирателях. Единственные сведения из регистра избирателей, которые подлежат опубликованию, – это сведения о численности зарегистрированных избирателей, участников референдума по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года (п. 4.10 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации).

С помощью веб-сервиса ЦИК России (<http://cikrf.ru/digital-services/naudi-sebya-v-spiske-izbirateley/>) возможно проверить наличие избирателя в реестре избирателей, в том числе в межвыборный период, но только в отношении самого избирателя. Безусловно, этот сервис не позволяет эффективно выявлять наличие «мертвых душ» в реестре.

3. Открытые списки избирателей: составление, ознакомление, доступ для наблюдателей до и после дня голосования

В России возможность убедиться в наличии сведений о себе в регистре избирателей возникает только в период избирательной кампании – при ознакомлении со списками избирателей на избирательном участке либо через портал «Госуслуги». При этом ознакомление со списком избирателей осуществляется лишь в отношении самого избирателя.

В законодательстве государств-участников СНГ вопрос об органе, составляющем списки избирателей, решается весьма разнообразно. Так, в Беларуси, согласно ст. 19 Избирательного кодекса Республики Беларусь, списки избирателей и составляются, и уточняются участковыми избирательными комиссиями [6]. В России списки избирателей составляются, как правило, территориальными избирательными комиссиями на основе сведений передаваемых администрациями, командирами воинских частей и т.д.), а участковыми комиссиями лишь уточняются (п. 6, 14 ст. 17 67-ФЗ). В Армении списки избирателей составляются непосредственно уполномоченным органом (полицией, командирами воинских частей и т. д.) и передаются в избирательные комиссии (ст. 12 Избирательного кодекса Республики Армения).

На наш взгляд, вопрос о том, какой орган – администрация, полиция или избирательная комиссия – должен составлять списки избирателей, не носит принципиального характера. В случае открытия регистра избирателей для всеобщего обозрения в сети «Интернет» правильность составления списков на основании регистра может быть легко проверена,

поскольку в регистре содержится также информация о том избирательном участке, на территории которого зарегистрирован избиратель и, следовательно, обладает активным избирательным правом.

Весьма любопытен разброс срока начала ознакомления избирателей со списками в разных государствах-членах СНГ.

В России, согласно п. 15 ст. 17 67-ФЗ, представление списка избирателей происходит за 10 дней до дня голосования. Характерно, что в предыдущих редакциях закона этот пункт формулировался иначе: «Участковая комиссия за *20 дней* до дня голосования представляет список избирателей, участников референдума для ознакомления избирателей, участников референдума и его дополнительного уточнения» (п. 15 ст. 17 67-ФЗ в ред. от 12.06.2002). Абз. 6 ст. 8 Федерального закона от 06.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» гласил: «Список избирателей представляется *для всеобщего ознакомления* не позднее чем за *30 дней* до дня выборов». Нетрудно заметить, что степень доступности столь важного в деле обеспечения прозрачности выборов документа, как список избирателей, для изучения неопределенным кругом лиц планомерно сокращалась.

Согласно ст. 21 Избирательного кодекса Республики Беларусь, списки избирателей представляются избирателям для ознакомления за 15 дней до дня голосования. При этом гражданин имеет право проверить, включен ли он в список и правильно ли в списке указаны сведения о нем (а не о других избирателях).

В Армении, напротив, вывешивание списка избирателей должно проводиться за 40 дней (в случае внеочередных выборов – за 20 дней) до дня голосования на обозримом для всех месте (ч. 3 ст. 13 Избирательного кодекса Республики Армения). Здесь, в отличие от России и Беларуси, ознакомление производится в свободном режиме и сразу со всем списком, а не только со строкой, относящейся к конкретному избирателю. При этом не существует каких-либо запретов на фотографирование и иное копирование этих списков, за исключением списков избирателей в воинских частях (ч. 1, 5 той же статьи). Специально оговорено, что списки избирателей размещаются в сети «Интернет» на сайте полиции и должны быть доступны для скачивания (ч. 2 той же статьи).

Нормы, предусматривающие возможность электронной обработки списков избирателей со всех участков неограниченным кругом лиц, включая наблюдателей с навыками работы с большими массивами данных, являются одной из ключевых гарантий независимого контроля за правильностью составления списков и отсутствия двойного учета избирателей.

Кроме того, постоянный доступ избирателей к регистру избирателей и более раннее начало ознакомления избирателей со списками избирателей позволяет раньше завершать прием заявлений о неправильностях в списках (в Армении – не позднее чем за 10 дней до дня голосования), а сами эти заявления рассматривать более внимательно в плановом порядке. Это, в свою очередь, снижает возможность искусственного занижения числа избирателей в списках (с целью увеличения процента явки) и, следовательно, появления огромных дополнительных списков в дни голосования – как это произошло, например, в России на президентских выборах 2018 года [3, с. 21–22].

Однако главной особенностью законодательства Армении в обеспечении гласности избирательного процесса является опубликование подписанных списков избирателей.

Первоначальной редакцией абз. 2 ч. 1 ст. 13 Избирательного кодекса Республики Армения было предусмотрено, что списки, подписанные избирателями, принявшими участие в голосовании, опубликованию не подлежат, запрещается снятие с них светокопий, их фотографирование и видеосъемка. Однако уже осенью того же 2016 года по предложению Венецианской комиссии [7, пункт 80] и по инициативе парламентской оппозиции указанный абзац был изложен в следующей редакции: «Списки избирателей, принявших участие в голосовании, за исключением подписанных избирателями списков, составляемых в воинской части, уголовно-исполнительном учреждении, месте содержания арестованных лиц, опубликовываются в порядке, установленном настоящим Кодексом» (закон Республики Армения от 29.10.2016 №ЗР-158) [8]. Несмотря на некоторые возражения относительно недопустимости вторжения в частную жизнь, высказывавшиеся в обществе [9], голоса по этому законопроекту распределились следующим образом: 103 голоса «за», 4 «против» при 4 воздержавшихся [10]. Почти единогласное голосование в

парламенте говорит о признании армянским обществом приоритета прозрачности голосования и легитимности избрания органов власти по отношению к праву на защиту персональных данных (ниже мы обоснуем правильность этой позиции). Впоследствии законом от 01.04.2021 статья 13 была дополнена частью 7, предусматривающей опубликование на интернет-сайте ЦИК Армении списков, подписанных избирателями, принявшими участие в голосовании во время выборов в Национальное Собрание, до подведения итогов голосования или до вступления в силу судебного акта в случае оспаривания итогов. Сами же подписанные списки подлежат передаче в Государственный архив Республики Армения [11], и эта идея также заслуживает изучения законодателями других государств-участников СНГ.

Отсутствие регистра избирателей, с которым можно было бы ознакомиться в межвыборный период, в Кыргызстане несколько компенсируется длительным сроком ознакомления с предварительным списком избирателей, проживающих в границах избирательного участка: в электронном виде он размещается на государственном портале за 80 дней до дня голосования, а на избирательном участке вывешивается за 70 дней до дня голосования (ч. 4 ст. 14, ч. 1 ст. 15 Закона КР от 02.07.2011 №68). Длительность этого срока обусловлена тем, что в Кыргызстане неотъемлемым этапом идентификации избирателя является биометрическая идентификация: необходимые для нее сведения, в том числе биометрические, должны иметься в Едином государственном реестре населения, а в случае их отсутствия необходимо время на внесение их в реестр. Согласно п. 18 Положения о порядке взаимодействия Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики с уполномоченными государственными органами по формированию и уточнению списка избирателей и участников референдума, в случае отсутствия избирателя в списке избирателей член участковой избирательной комиссии разъясняет избирателю порядок его включения в список избирателей и предоставляет адреса ближайших пунктов сбора биометрических данных [12]. Этот процесс идет весьма быстро, и из числа граждан, не прошедших биометрическую регистрацию, большинство проживает за границей [13 с. 8–9].

Впоследствии за 30 дней до дня голосования на избирательном участке вывешивается контрольный список избирателей, а за 7 дней до дня голосования передается окончательный список (абз. 5 ч. 5 ст. 15). Это становится возможным потому, что ЦИК информирует граждан о необходимости ознакомиться со списками (ч. 2-1 ст. 22), а прием заявлений об ошибках или неточностях в списках и заявлений о желании голосовать на конкретном участке производится не позднее чем за 15 дней до дня голосования.

На наш взгляд, для гарантирования равного избирательного права чрезвычайно важны две нормы статьи 15: во-первых, в день голосования имеют право голосовать только граждане, включенные в список избирателей (ч. 6), а во-вторых, не подлежит ограничению фото-, видеосъемка избирателем или наблюдателем вывешенного окончательного списка избирателей (абз. 6 ч. 5). Первая норма означает, что уже за 7 дней до выборов точно известна численность избирателей и их персональный состав по каждому избирательному участку. Вторая норма позволяет получить эти данные и произвести их сопоставление, выявить наличие/отсутствие «двойного счета» по различным участкам – и убедиться в том, что только граждане, обладающие активным избирательным правом, включены в списки избирателей, причем только один раз.

Серьезными недостатками механизма «Мобильный избиратель» в России является то, что (1) ручной режим исключения избирателей из списков и закрытость списков от потокового анализа наблюдателями не позволяет убедиться в том, что отсутствуют случаи «двойного счета» избирателей и все избиратели, подавшие заявления, исключены из списков их «родных» участков, (2) последний день приема заявлений о голосовании по месту нахождения не оставляет времени для исключения избирателей, подавших заявления, из списков их «родных» участков.

Особенностью законодательства Кыргызстана является обязательная биометрическая регистрация избирателей в сочетании с высвечиванием на экране на избирательном участке фотографии каждого избирателя, проходящего биометрическую идентификацию (ч. 2 ст. 31). Эти нормы, безусловно, являются существенной дополнительной гарантией против

действий третьих лиц, голосующих от имени избирателей, т. е. «каруселей» со вбросом бюллетеней.

Однако ключевым, на наш взгляд, является положение ч. 23 ст. 35, согласно которой список избирателей, принявших участие в выборах, или его копия, заверенные печатью, не позднее 7 календарных дней после дня голосования вывешивается на стендах перед помещениями участковых избирательных комиссий и публикуется на сайте Центральной избирательной комиссии. Эта норма позволяет проверить правильность данных участковой избирательной комиссии о явке избирателей как наблюдателям, так и самим избирателям, особенно тем, кто не принял участие в голосовании. Действительно, одним из расхожих аргументов граждан, систематически не принимающих участие в выборах, является их убежденность в том, что их голосом нечистоплотные члены комиссии воспользуются всё равно. Возможность проверить правильность подсчета явки в индивидуальном, а не обезличенном порядке делает «карусели» невозможными, поскольку необходимым ресурсом для вброса бюллетеней «карусельщиками» являются избиратели, систематически не участвующие в голосовании.

Описанные особенности законодательства Армении и Кыргызстана в части обеспечения гласности в работе со списками избирателей, чрезвычайно усиливают гарантии равного избирательного права. Более того, они обеспечивают и техническое удобство для самих избирательных комиссий: более ранние сроки окончания приема заявлений о голосовании по месту нахождения дают время на то, чтобы автоматически исключить все случаи «двойного счета» избирателей и внести изменения в окончательные списки. Электронные отметки о прохождении авторизации и выдаче бюллетеней позволяют освободить избирательные комиссии от необходимости осуществлять промежуточные подсчеты по спискам в течение дня голосования и сообщать эти данные в вышестоящие комиссии в ручном режиме: эти данные могут передаваться автоматически прямо в территориальные избирательные комиссии, откуда уже поступать в ГАС «Выборы».

Отметим, что согласно опубликованному 21.12.2021 Заявлению Миссии наблюдателей от СНГ по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской

Республики, выборы 28.11.2021 прошли на альтернативной основе, были свободными, открытыми и прозрачными, отвечали общепризнанным принципам проведения демократических выборов [14].

4. Проблемы внедрения открытых списков в Российской Федерации:
а есть ли эти проблемы?

В рамках дискуссии по итогам голосования на выборах президента Российской Федерации, состоявшейся 12.04.2018 в Санкт-Петербургской избирательной комиссии, председатель ЦИК РФ Э.А. Памфилова в ответ на предложение о публикации регистра и списков избирателей в сети «Интернет», в целом признавая такое решение обсуждаемым, обратила внимание на ограничения, предусмотренные Федеральным законом от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных» (далее – 152-ФЗ) и позицию Роскомнадзора, который полагает такую публикацию нецелесообразной [15]. Аналогичное суждение она высказала позднее в ответ на предложение депутата Государственной Думы ФС РФ О. Нилова («Мы хотели списки [избирателей] публиковать, не только у нас наблюдатели и члены комиссии чтобы знакомились с книгами для избирателей, но и списки публиковать, в том числе и в интернет-пространстве. Но это вошло в противоречие с законом о защите персональных данных, и нам Роскомнадзор не разрешил это делать») [16].

По нашему мнению, объективных оснований для отказа от идеи публикации регистра избирателей и списков избирателей нет. Так, п. 2 – 11 ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11 152-ФЗ предусмотрены основания, при наличии которых персональные данные могут передаваться оператору (в данном случае – избирательным комиссиям) от лица, не являющегося субъектов персональных данных (в данном случае, согласно ст. 16 67-ФЗ, – от администраций городских или сельских поселений, а также командиров воинских частей). К числу этих оснований относится, прежде всего, ситуация, при которой обработка персональных данных необходима для достижения целей, предусмотренных законом или для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей. Это означает, что в случае включения в 67-ФЗ положений, предусматривающих обязательное опубликование сведений регистра избирателей, списка избирателей, не потребуется внесения каких-либо изменений в 152-ФЗ.

Кроме того, следует учитывать исключительную конституционно-правовую роль избирательной системы: она отвечает за мирный транзит власти в соответствии с реальным волеизъявлением граждан, а также за обеспечение легитимности органов власти в течение срока их полномочий. Тем самым именно избирательная система является ключевым гарантом такого неотъемлемого элемента конституционного строя Российской Федерации, как демократический политический режим. Для того чтобы подчеркнуть эту роль, во многих национальных законодательствах (Бразилия, Колумбия, Никарагуа) избирательная система выделена в особую ветвь власти – избирательную (учредительную) [17, с. 9–10].

В этом контексте полагаем, что роль ЦИК РФ в системе государственных органов несопоставима с ролью Роскомнадзора, а интересы обеспечения мирного транзита власти и ее легитимности должны иметь безусловный приоритет по отношению к законодательству о персональных данных и любым иным вопросам регулирования Роскомнадзора.

Наконец, вызывает сомнение само отнесение факта нахождения в регистре избирателей, списке избирателей конкретного избирателя – гражданина и жителя населенного пункта – к персональным данным ограниченного доступа.

Согласно известному определению из статьи 3 Федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", гражданство Российской Федерации — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Представляется, что эта связь носит исключительно публичный характер и не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, поскольку прямо или опосредованно затрагивает права и обязанности, и всех других граждан.

Прекрасной иллюстрацией этого тезиса являются избирательные правоотношения: сам по себе голос конкретного гражданина, поданный на выборах или референдуме, будет иметь значение только том случае, когда и все остальные голоса поданы при наличии активного избирательного права, с соблюдением принципа равного избирательного права и при условии правильного подсчета. Это значит, что активное избирательное право не сводится к опусканию своего бюллетеня в ящик для голосования,

а предполагает еще и законное составление списков избирателей, и правильный подсчет всех остальных бюллетеней. На это свойство активного избирательного права обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своем революционном постановлении от 22.04.2013 №8-П.

Заключение.

На наш взгляд, положительный опыт Армении и Кыргызстана может быть обобщен в виде следующих рекомендаций для федерального законодателя.

1. Целесообразно введение принципа открытых списков, предполагающего обеспечение гласности при всех действиях со списками (составление, проверка, уточнение, внесение изменений в рамках механизма «Мобильный избиратель»), и в первую очередь – возможность для наблюдательского сообщества электронно обрабатывать массив данных по всем избирателям;

2. Целесообразно присвоение избирателям уникальных номеров избирателей для возможности точного подсчета числа избирателей и гарантированного исключения «двойного счета» избирателей и исключения избирателей, подавших заявления о голосовании по месту нахождения, из списков их исходного избирательного участка;

3. Целесообразна полная автоматизация работы со списками в рамках механизма «Мобильный избиратель», для чего необходимо сдвинуть составление и опубликование списков избирателей, и период подачи заявлений о голосовании по месту нахождения на более ранний срок;

4. Целесообразно постепенное внедрение элементов биометрической идентификации избирателей.

Внедрение положительного опыта Армении и Кыргызстана в законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах повысит прозрачность работы со списками (для избирателей, наблюдателей, членов комиссий, в том числе вышестоящих), обеспечит практическую реализацию принципа равного избирательного права, радикально повысит доверие к институту выборов и референдумов в целом.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Проспект, 2013.
2. Головин А.Г. Избирательное право России. Курс лекций. М.: Норма, 2007.
3. Худолей К.М. Об итогах избирательных кампаний и кампании по проведению референдума в 2018 г. // *Ex jure*. 2019. №2. С. 19–29.
4. Конституционный закон Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» от 28.05.2016 №ЗР-54 (текст на русском языке). URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5479&lang=rus> (дата обращения: 30.08.2022).
5. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 02.07.2011 № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (в редакции конституционного Закона КР от 26.08.2021 №103, на русском языке). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru> (дата обращения: 30.08.2022).
6. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000 №370-З (в редакции Закона Республики Беларусь от 4 июня 2015 г. № 268-З). URL: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/kodeks.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).
7. Joint Urgent Opinion On Amendments to the Electoral Code and Related Legislation No. 1026/2021 (Strasbourg, Warsaw, 21 April, 2021). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-e) (дата обращения: 30.08.2022).
8. Конституционный закон Республики Армения «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» от 30.06.2020 №ЗР-333 (текст на русском языке). URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7233&lang=rus> (дата обращения: 30.08.2022).
9. Списки избирателей впервые опубликованы в Армении после парламентских выборов. 04.04.2017 // Информационное агентство ТАСС: [сайт]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4152406> (дата обращения: 30.08.2022).
10. Подписанные списки избирателей будут опубликованы: парламент Армении принял соответствующий законопроект. 20.10.2016 // Интернет-газета HETQ; [сайт]. URL: <https://hetq.am/ru/article/71896> (дата обращения: 30.08.2022).
11. Конституционный закон Республики Армения «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» от 24.04.2021 №ЗР-171 (текст на русском языке). URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7598&lang=rus> (дата обращения: 30.08.2022).
12. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 11.02.2020 №40 «О Положения о порядке взаимодействия Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики с уполномоченными государственными органами по формированию и уточнению списка избирателей и участников референдума» (текст на русском языке). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/86154?cl=ru-ru> (дата обращения: 30.08.2022).

13. Промежуточный отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за Парламентскими выборами в Кыргызской Республике (Промежуточный отчет, 19 октября — 9 ноября 2021 г.). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/504304.pdf> (дата обращения: 31.08.2022).

14. Заявление Миссии наблюдателей от СНГ по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (от 21.12.2021). URL: https://cis.minsk.by/news/21741/zajavlenie_missii_nabljudatelej_ot_sng_po_rezultatam_nabljudenija_za_podgotovkoj_i_provedeniem_vyborov_deputatov_zhogorku_kenesha_kyrgyzskoj_respubliki (дата обращения: 30.08.2022).

15. Встреча председателя ЦИК РФ с наблюдательским сообществом, Санкт-Петербург, 12.04.2018. [Мультимедийный ресурс] URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8pJCiXGGi5E&t=2445s> (дата обращения: 31.08.2022).

16. Памфилова: Публикация списков избирателей сделает выборы более прозрачными. Глава ЦИК также считает, что следует полностью отказаться от практики досрочного голосования, заменив его новыми технологиями // Daily Storm. 23.10.2018. [Мультимедийный ресурс]: URL: <https://dailystorm.ru/news/pamfilova-publikaciya-spiskov-izbirateley-sdelat-vybory-bolee-prozrachnymi> (дата обращения: 31.08.2022).

17. Биктагиров Р.Т., Вильяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006.

REFERENCES

1. Kokotov A.N. *Konstitutsionnoye pravo Rossii: kurs lektsiy* [The Constitutional Law of Russia: a course of lectures]. Izd. 2-ye, pererab. i dop. M.: Prospekt, 2013. (in Russ.).
2. Golovin A.G. *Izбирatelnoye pravo Rossii. Kurs lektsiy* [The Electoral Law of Russia. Lecture course]. Moscow: Norma, 2007. (in Russ.).
3. Khudoley K.M. *Ob itogakh izбирatelnykh kampaniy i kampanii po provedeniyu referendum v 2018 g.* [On the results of the election campaigns and the referendum campaign in 2018]. *Ex jure*. 2019. №2. P.19–29. (in Russ.).
4. *Konstitutsionnyy zakon Respubliki Armeniya «Izбирatelnyy kodeks Respubliki Armeniya» ot 28.05.2016 №ZR-54* [The Constitutional Law of the Republic of Armenia “Electoral Code of the Republic of Armenia”] dated May 28, 2016 No. 3P-54 (in Russ.). Available at: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5479&lang=rus> (accessed: 30.08.2022).
5. *Konstitutsionnyy Zakon Kyrgyzskoy Respubliki ot 02.07.2011 № 68 «O vyborakh Prezidenta Kyrgyzskoy Respubliki i deputatov Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Respubliki» (v redaktsii konstitutsionnogo Zakona KR ot 26.08.2021 №103* [The Constitutional Law of the Kyrgyz Republic dated 02.07.2011 No. 68 “On elections of the President of the Kyrgyz Republic and deputies of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic” (as amended by the constitutional Law of the Kyrgyz Republic dated 08.26.2021 No. 103]. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).
6. *Izбирatelnyy kodeks Respubliki Belarus ot 11.02.2000 №370-Z (v redaktsii Zakona Respubliki Belarus ot 4 iyunya 2015 g. № 268-Z* [The Electoral Code of the Republic of

Belarus dated February 11, 2000 No. 370-Z (as amended by the Law of the Republic of Belarus dated June 4, 2015 No. 268-Z)]. Available at: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/kodeks.pdf> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).

7. Joint Urgent Opinion On Amendments to the Electoral Code and Related Legislation No. 1026/2021 (Strasbourg, Warsaw, 21 April, 2021). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-e) (accessed: 30.08.2022).

8. Konstitutsionnyy zakon Respubliki Armeniya «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Konstitutsionnyy zakon Respubliki Armeniya «Izбирatelnyy kodeks Respubliki Armeniya» ot 30.06.2020 №ZR-333 [The Constitutional Law of the Republic of Armenia “On Making Amendments and Additions to the Constitutional Law of the Republic of Armenia “Electoral Code of the Republic of Armenia” dated June 30, 2020 No. 3P-333] (in Russian)). Available at: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7233&lang=rus> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).

9. Spiski izbirateley v pervyye opublikovany v Armenii posle parlamentskikh vyborov [Voter lists published for the first time in Armenia after the parliamentary elections]. TASS, soobshcheniye ot 04.04.2017. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4152406> (accesses: 30.08.2022). (in Russ.).

10. Podpisannyye spiski izbirateley budut opublikovany: parlament Armenii prinyal sootvetstvuyushchiy zakonoprojekt [The signed lists of voters will be published: the Armenian Parliament adopted the relevant bill]. 20.10.2016. *Internet-gazeta HETQ*. Available at: <https://hetq.am/ru/article/71896> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).

11. Konstitutsionnyy zakon Respubliki Armeniya «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Konstitutsionnyy zakon Respubliki Armeniya «Izбирatelnyy kodeks Respubliki Armeniya» ot 24.04.2021 №ZR-171 [The Constitutional Law of the Republic of Armenia “On Amendments and Additions to the Constitutional Law of the Republic of Armenia “Electoral Code of the Republic of Armenia” dated April 24, 2021 No. 3P-171] (in Russian)). Available at: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7598&lang=rus> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).

12. Postanovleniye Tsentralnoy komissii po vyboram i provedeniyu referendumov Kyrgyzskoy Respubliki ot 11.02.2020 №40 «O Polozheniya o poryadke vzaimodeystviya Tsentralnoy komissii po vyboram i provedeniyu referendumov Kyrgyzskoy Respubliki s upolnomochennymi gosudarstvennymi organami po formirovaniyu i utochneniyu spiska izbirateley i uchastnikov referendumov» [Decree of the Central Commission for Elections and Referendums of the Kyrgyz Republic No. 40 dated February 11, 2020 “On the Regulations on the Procedure for Interaction of the Central Commission for Elections and Referendums of the Kyrgyz Republic with authorized state bodies on the formation and clarification of the list of voters and referendum participants”]. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/86154?cl=ru-ru> (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).

13. Promezhutochnyy otchet Missii BDIPCh po nablyudeniyu za Parlamentskimi vyborami v Kyrgyzskoy Respublike (Promezhutochnyy otchet, 19 oktyabrya – 9 noyabrya 2021 g.) [Interim Report of the ODIHR Parliamentary Election Observation Mission in the Kyrgyz Republic (Interim Report, 19 October – 9 November 2021)]. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/504304.pdf> (accessed: 31.08.2022). (in Russ.).

- 14.** Zayavleniye Missii nablyudateley ot SNG po rezultatam nablyudeniya za podgotovkoy i provedeniyem vyborov deputatov Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoy Respubliki [Statement of the Mission of Observers from the CIS on the results of monitoring the preparation and conduct of elections of deputies of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic]. 21.12.2021. Available at: https://cis.minsk.by/news/21741/zajavlenie_missii_nabljudatelej_ot_sng_po_rezultatam_nabljudeniya_za_podgotovkoj_i_provedeniem_vyborov_deputatov_zhogorku_kenesha_kyrgyzskoy_respubliki (accessed: 30.08.2022). (in Russ.).
- 15.** Vstrecha predsedatelya TsIK RF s nablyudatelskim soobshchestvom, Sankt-Peterburg, 12.04.2018 [Meeting of the Chairman of the CEC of the Russian Federation with the observation community, St. Petersburg]. 04.12.2018. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=8pJCiXGGi5E&t=2445s> (accessed: 31.08.2022). (in Russ.).
- 16.** Pamfilova: Publikatsiya spiskov izbirateley sdelayet vybory boleye prozrachnymi. Glava TsIK takzhe schitayet, chto sleduyet polnostyu otkazatsya ot praktiki dosrochnogo golosovaniya, zameniv yego novymi tekhnologiyami [Pamfilova: Publication of voter lists will make elections more transparent. The head of the CEC also believes that the practice of early voting should be completely abandoned, replacing it with new technologies]. 23.10.2018. *Daily Storm*. Available at: <https://dailystorm.ru/news/pamfilova-publikaciya-spiskov-izbirateley-sdelaet-vybory-bolee-prozrachnymi> (accessed: 31.08.2022). (in Russ.).
- 17.** Biktagirov R.T., Vilyashev O.Yu. Gosudarstvenno-pravovoy status Tsentralnoy izbiratelnoy komissii Rossiyskoy Federatsii [The State and Legal Status of the Central Election Commission of the Russian Federation]. Moscow: RTsOIT, 2006. (in Russ.).

Сведения об авторах / Information about authors

Шапчиц Павел Анатольевич – Санкт-Петербургская избирательная комиссия.

E-mail: shapchits@gmail.com; ORCID: 0000-0003-3910-1223

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Shapchits Pavel A. – The Saint Petersburg Electoral Commission.

E-mail: shapchits@gmail.com; ORCID: 0000-0003-3910-1223

The author declares no conflict of interests.

*Статья поступила в редакцию 05.09.2022. Одобрена после рецензирования 27.10.2022. Принята 29.10.2022.
Received 05.09.2022. Approved after reviewing 27.10.2022. Accepted 29.10.2022*