

СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И США¹

Аннотация.

Актуальность и цели. Проблема прозрачности избирательного процесса, как ключевого элемента демократии, занимает одно из центральных мест в отношениях, связанных с проведением выборов. До настоящего времени институт наблюдателей остается важнейшим инструментом транспарентности. Целью исследования является комплексный анализ законодательства, регламентирующего проведение выборов в США и Российской Федерации.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа законодательных актов Российской Федерации и США, а также методических инструментов, используемых для подготовки наблюдателей. Методологический потенциал включает методы сравнительно-правового и историко-правового анализа, направленные на анализ особенностей регулирования в двух государствах.

Результаты. Исследовано регулирование статуса наблюдателей в некоторых штатах США, а также Российской Федерации, выявлены отличия и возможные варианты совершенствования избирательного законодательства РФ.

Выводы. Проведенный анализ статуса наблюдателей указывает на возможность совершенствования законодательства в части исключения муниципальных служащих из наблюдателей, а также совершенствования правовых средств защиты от злоупотребления правами наблюдателей.

Ключевые слова: избирательное право, наблюдатели, гарантии прав.

М. Yu. Emelin, B. V. Nikolaev

THE STATUS OF ELECTION OBSERVERS IN THE ELECTORAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE USA

Abstract.

Background. The problem of the transparency of the electoral process, as a key element of democracy, occupies a central place in relations related to the conduct of elections. Until now, the institution of observers is the most important instrument of transparency. The purpose of the study is a comprehensive analysis of legislation governing the conduct of elections in the United States and the Russian Federation.

Materials and methods. The implementation of research tasks was achieved on the basis of an analysis of the legislative acts of the Russian Federation and the United States, as well as the methodological tools used to train observers. Methodo-

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант «Основные тенденции развития избирательного права и практики его применения на региональном уровне: опыт России и США» 18-411-580003\18 п.а.

© 2018 Емелин М. Ю., Николаев Б. В. Данная статья доступна по условиям всемирной лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), которая дает разрешение на неограниченное использование, копирование на любые носители при условии указания автора, источника и ссылки на лицензию Creative Commons, а также изменений, если таковые имеют место.

logical potential includes methods of comparative and historical- and legal analysis aimed at analyzing the regulatory features in the two countries.

Results. The regulation of observers status in some of the US states, as well as of the Russian Federation, has been studied, differences and possible options for improving the electoral legislation of the Russian Federation have been revealed.

Conclusions. The analysis of observers status indicates the possibility of improving the legislation with regard to the exclusion of municipal employees from observers, as well as the improvement of legal remedies against the abuse of observers.

Key words: electoral law, election observers, rights guarantees.

Принцип гласности, являясь одним из основных в избирательной системе Российской Федерации, предполагает направление выборов на выявление свободно выраженной народной воли [1]. Наблюдатели при проведении голосования способствуют обеспечению его прозрачности и открытости. Их деятельность выступает одним из условий гласности избирательного процесса [2].

Большинство штатов в США в своих правовых актах предполагают наличие наблюдателей на избирательных участках, но правила их назначения и правовой статус, в отличие от Российской Федерации, варьируются от штата к штату. Кто имеет право быть наблюдателем, какие полномочия наблюдатель может осуществлять в день выборов, определяется отдельными нормами штатов [3].

Некоторые исследователи отмечают, что наблюдатели являются частью так называемой системы частного мониторинга проведения выборов, выделяя его стадии: предварительный мониторинг (до дня голосования), мониторинг в день голосования и мониторинг после дня голосования [3].

Законодательство штата Флорида предусматривает, что каждая политическая партия и каждый кандидат могут иметь одного наблюдателя на каждом избирательном участке или в месте проведения досрочного голосования в любой момент во время выборов. Политический комитет, созданный с особой целью контроля за бюллетенями, также может иметь одного наблюдателя на каждом избирательном участке или в месте проведения досрочного голосования в любой момент во время выборов.

Наблюдатель должен быть зарегистрированным избирателем в округе, на избирательном участке которого он осуществляет наблюдение. Ни одному наблюдателю не разрешается приближаться к столу официальных лиц или кабинам для голосования ближе, чем это разумно необходимо для надлежащего выполнения его функций, при этом каждому из них разрешено в пределах избирательного участка или места проведения досрочного голосования наблюдение за поведением избирателей и должностных лиц. Наблюдатели могут иметь свои материалы и предметы первой необходимости и не должны препятствовать упорядоченному проведению выборов. Наблюдатели могут задавать любые вопросы, касающиеся процедур голосования, непосредственно клерку. Они не могут взаимодействовать с избирателями.

Каждая партия, каждый политический комитет и каждый кандидат, направляющий наблюдателей, должны письменно назначить наблюдателей за выборами по установленной форме. Наблюдатели за избирательными участками утверждаются руководителем (супервайзером) выборов. Наблюдатели

за местами проведения досрочного голосования утверждаются руководителем выборов не позднее, чем за семь дней до начала досрочного голосования. Руководитель выборов представляет в каждую избирательную комиссию список назначенных и утвержденных наблюдателей.

Не могут быть наблюдателями: кандидаты, шерифы, заместители шерифов, полицейские и другие сотрудники правоохранительных органов.

Все наблюдатели имеют право на беспрепятственный вход и наблюдение на всех избирательных участках и участках досрочного голосования в округе, в котором они были назначены, если их количество на конкретном избирательном участке не превышает установленное число.

Руководитель выборов должен предоставить каждому назначенному наблюдателю не позднее, чем за семь дней до начала досрочного голосования, идентификационный знак с указанием имени наблюдателя. Каждый наблюдатель должен носить свой идентификационный знак в зале для голосования или участке досрочного голосования.

Закон штата Миссисипи более либерален и допускает неограниченное количество наблюдателей за выборами, назначаемых либо политической партией, либо кандидатом [3].

Официальное руководство для наблюдателей штата Айова [4], основываясь на законодательстве штата, указывает, что наблюдателями не могут быть: кандидат на должность, указанный в бюллетене, действующее должностное лицо, работник избирательного участка.

Количество допускаемых наблюдателей на избирательный участок варьируется от одного до трех в зависимости от субъекта, их назначившего. Наблюдателям запрещается: прикасаться к избирательным бюллетеням, оборудованию для голосования или реестру избирателей; проверять документы избирателей с целью установления личности (эти документы содержат конфиденциальную информацию); сверять подпись в реестре с подписью на любом документе или бюллетене; лишать избирателей прав путем поощрения избирателей отдать бюллетени в избирательных участках, где они не проживают; участвовать в спорах с работниками избирательных участков, избирателями или другими наблюдателями; прерывать, препятствовать, противостоять или разговаривать с избирателем, находящимся в очереди или приближающимся к месту голосования; выпрашивать голоса для кандидатов; предлагать консультации или литературу для избирателей; носить значки, наклейки, украшения или одежду политического характера; использовать материалы избирательного участка.

Аналогичное руководство для наблюдателей штата Техас [5] указывает на основе Избирательного кодекса штата Техас, что наблюдатели для осуществления своих полномочий должны предъявить сертификат о назначении.

Наблюдатель:

- должен быть зарегистрированным избирателем на территории округа;
- не может быть кандидатом на выборах, проводимых в день, когда наблюдатель собирается осуществлять свои функции;
- не должен занимать выборную государственную должность;
- не должен состоять сотрудником избирательного судьи или клерка, служащего на избирательном участке;

– не должен быть признан виновным в совершении правонарушения, непосредственно связанного с выборами;

– не должен быть родственником (до второй степени родства, как определено законодательством штата) избирательного судьи или клерка, служащего на избирательном участке.

Законодательство штата допускает семь наблюдателей на досрочном голосовании (не более двух одновременно) и два наблюдателя для каждого участкового избирательного участка.

В Российской Федерации статус наблюдателей определяется федеральным законодательством. Законодательство субъекта дублирует положения о статусе наблюдателей.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» субъектами, имеющими право назначить наблюдателей, выступают практически те же лица: зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. Существует возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями в случае, если это предусмотрено законом [6].

Каждый из указанных субъектов может назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Одно и то же лицо может быть назначено только в одну комиссию. В данном случае изменение числа наблюдателей не происходит, в отличие от законодательства отдельных штатов США. Правило же о поочередном осуществлении полномочий и невозможности одновременного нахождения двух наблюдателей, назначенных одним лицом, в целом общепринято и в США (различается лишь количество одновременно осуществляющих наблюдение). Требований о наличии у наблюдателя регистрации в конкретном избирательном округе отечественное законодательство не предусматривает, указывая, что федеральным законом может быть предусмотрено условие о наличии гражданства Российской Федерации и обладании активным избирательным правом.

Некоторые отличия связаны с ограничениями на приобретение статуса наблюдателя. Так, не могут быть наблюдателями: выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.

Данный перечень, безусловно, является более детальным, чем предусмотренный законодательством приведенных штатов США, но в то же время менее строгим, чем, например, требования штата Техас: совершение виновных правонарушений, родство со служащими избирательного участка, регистрация на территории округа. В штате Айова запрет для наблюдения касается всех официальных лиц. В России же, например, муниципальные служащие выпадают из-под действия данного закона, за исключением находящихся в непосредственном подчинении главы местной администрации.

Вопрос об установлении более жестких требований к кандидатурам наблюдателей является довольно спорным. С одной стороны, это поможет обеспечить большую прозрачность и беспристрастность в ходе избирательного процесса, оградив членов комиссий как от воздействия лиц, имеющих противоправный опыт, так и от вмешательства родственных связей. С другой стороны, подобные мероприятия потребуют дополнительных ресурсов для организации проверки наблюдателей.

Поскольку в муниципальном образовании, кроме местной администрации, имеются иные органы местного самоуправления, значительное количество служащих формально не подчинены непосредственно главе местной администрации. С учетом характера муниципальной службы, а именно властных полномочий, запретов и ограничений, связанных с ее прохождением, распространение запрета на всех муниципальных служащих, на наш взгляд, является необходимым.

Полномочия наблюдателя по российскому законодательству удостоверяются письменным направлением, выданным зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, интересы которых представляет данный наблюдатель. В соответствии с ч. 7.1 ст. 30 Федерального закона участники избирательного процесса, которые назначили наблюдателей в участковые комиссии, не позднее чем за три дня до дня голосования (досрочного голосования) должны представить список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, или в избирательную комиссию муниципального образования, или иную предусмотренную законом комиссию.

Что касается прав наблюдателей на избирательном участке в соответствии с российским законодательством, то они практически идентичны. Наблюдателю запрещено: выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени; расписываться в получении бюллетеней за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе; заполнять за избирателя бюллетени; предпринимать действия, нарушающие тайну голосования; принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней; совершать действия, препятствующие работе комиссии; проводить агитацию среди избирателей, участников референдума; участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Самое существенное отличие в статусе наблюдателей заключается в ответственности за нарушение законодательства и вмешательстве в деятельность избирательной комиссии. Российское законодательство допускает возможность удаления наблюдателя из помещения для голосования только на основании судебного решения, что практически лишает избирательную комиссию возможностей защищаться от злоупотреблений правами наблюдателей.

Кодекс штата Джорджия, например, предусматривает эффективный инструмент наведения порядка на избирательном участке: если наблюдатель продолжает вмешиваться в проведение выборов или нарушать какие-либо положения кодекса, после того как он должным образом предупрежден руководителем выборов или суперинтендантом, он или она могут быть удалены этими должностными лицами [7].

Данное положение, безусловно, следует использовать и в российском законодательстве, поскольку существующая формулировка является недействующей и нереализуемой в настоящее время даже гипотетически. Случаи злоупотребления своими правами далеко не редки, хотя возможности удаления наблюдателей могут быть использованы в неправомерных целях [8].

При действующей законодательной формулировке невозможно представить реализацию процедуры рассмотрения административного дела (а иной порядок для целей удаления наблюдателей не предусмотрен) в день голосования. Выполнение процессуальных требований по приему заявления, извещения заинтересованных лиц и его рассмотрению, очевидно, займет значительное время, на протяжении которого наблюдатель будет продолжать злоупотреблять своими правами.

Безусловно, данный вопрос далеко не однозначен: с одной стороны, контроль за прозрачностью избирательного процесса и действиями избирательных комиссий, с другой – отсутствие правовых средств защиты от вмешательства в деятельность комиссий.

На наш взгляд, возможным выходом из подобной ситуации может служить передача полномочий по удалению с избирательного участка вышестоящим избирательным комиссиям (например, территориальным) и детальная регламентация данной процедуры. Подобная регламентация требует четкого определения критериев вмешательства, за которое наблюдатель может быть удален. Кроме того, в целях дополнительного гарантирования прав наблюдателей возможно установление возможности обжалования решения об удалении в вышестоящие комиссии.

С учетом сложившейся практики взаимодействия избирательных комиссий подобный порядок выглядит более реализуемым в условиях дня голосования.

Библиографический список

1. **Лебедева, Н. В.** Принципы избирательного права: понятие и проблемы правового закрепления / Н. В. Лебедева // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 56–61.
2. **Нуденко, Л. А.** Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации / Л. А. Нуденко // Государственная власть и местное самоуправление. – М. : Юрист, 2015. – № 11. – С. 49–53.
3. **Geffin, Eli.** Watching the Watchers: An Analysis of Poll Watcher Statutes in the United States. Student Works. Paper 2 / Eli Geffin. – 2015. – URL: http://digitalcommons.law.uga.edu/stu_papers/2
4. Poll Watchers Guide. Prepared by the Office of the Iowa Secretary of State. January 2018. – URL: <https://sos.iowa.gov/elections/pdf/pollwatcherguidebook.pdf>
5. Poll watcher's guide. Issued by the Secretary of state Election division. Austin. Texas. January 2018. – URL: <http://www.sos.state.tx.us/elections/forms/pollwatchers-2018.pdf>
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
7. Georgia Code. – 2014. – URL: <https://law.justia.com/codes/georgia/2014/title-21/chapter-2/article-11/part-1/section-21-2-408/>
8. **Бужин, А. Ю.** Гласность в деятельности избирательных комиссий и защита персональных данных / А. Ю. Бужин // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 43–45.

References

1. Lebedeva N. V. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2016, no. 9, pp. 56–61.
2. Nudenko L. A. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government]. Moscow: Yurist, 2015, no. 11, pp. 49–53.
3. Geffin Eli. *Watching the Watchers: An Analysis of Poll Watcher Statutes in the United States. Student Works. Paper 2*. 2015. Available at: http://digitalcommons.law.uga.edu/stu_papers/2
4. *Poll Watchers Guide. Prepared by the Office of the Iowa Secretary of State. January 2018*. Available at: <https://sos.iowa.gov/elections/pdf/pollwatcherguidebook.pdf>
5. *Poll watcher's guide. Issued by the Secretary of state Election division. Austin. Texas. January 2018*. Available at: <http://www.sos.state.tx.us/elections/forms/pollwatchers-2018.pdf>
6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2002, no. 24, art. 2253.
7. *Georgia Code*. 2014. Available at: <https://law.justia.com/codes/georgia/2014/title-21/chapter-2/article-11/part-1/section-21-2-408/>
8. Buzin A. Yu. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2012, no. 8, pp. 43–45.

Емелин Михаил Юрьевич

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра юриспруденции, филиал
Московского университета
имени С. Ю. Витте в г. Пензе
(Россия, г. Пенза, ул. Вяземского, 25б)

E-mail: nikolboris@yandex.ru

Emelin Mikhail Yur'evich

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of jurisprudence,
Penza branch of Moscow University named
after S. Yu. Witte (25b Vyazemskogo street,
Penza, Russia)

Николаев Борис Викторович

кандидат исторических наук, доцент,
кафедра уголовного права, Пензенский
государственный университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: nikolboris@yandex.ru

Nikolaev Boris Viktorovich

Candidate of historical sciences, associate
professor, sub-department of criminal law,
Penza State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

УДК 342.84

Емелин, М. Ю.

Статус наблюдателей в избирательном праве Российской Федерации и США / М. Ю. Емелин, Б. В. Николаев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2018. – № 3 (47). – С. 79–85. – DOI 10.21685/2072-3016-2018-3-9.