

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ (УЧЕТА) ИЗБИРАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация.

Актуальность и цели. Вопросы реализации избирательных прав и организации выборов представляют собой один из ключевых элементов современной правовой системы. Особое значение имеет разрешение законодательных и организационных вопросов в целях совершенствования избирательной системы Российской Федерации. Предметом исследования выступают нормы российского законодательства, регулирующие общественные отношения, возникающие при реализации прав граждан на стадии регистрации в качестве избирателей, и соответствующая правоприменительная практика. Цель работы – проанализировать основные проблемы и выявить основные направления совершенствования системы регистрации избирателей.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа законодательства и актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, регламентирующих процесс регистрации избирателей.

Результаты. Исследована проблематика регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации, выявлены основные вопросы, требующие законодательного или организационного разрешения.

Выводы. Изучение проблематики избирательного процесса на стадии регистрации избирателей позволяет выявить направления совершенствования избирательной системы Российской Федерации, потребность внесения изменений в законодательство и перераспределения функций органов избирательной системы.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, регистрация избирателей, избирательное законодательство.

М. Ю. Emelin, B. V. Nikolaev

THE MAIN ISSUES OF THE REGISTRATION (ACCOUNTING) SYSTEM OF ELECTORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract.

Background. Issues of the implementation of electoral rights and the organization of elections are one of the key elements of the modern legal system. Of particular importance is the resolution of legislative and organizational issues in order to improve the electoral system of the Russian Federation. The subject of the study are social relations that arise during the realization of citizens' rights at the stage of reg-

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

© Емелин М. Ю., Николаев Б. В., 2020. 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 авторства, источника и ссылки на лицензию Creative Commons, а также изменений, если таковые имеют место.

istration as voters. The purpose of the work is to analyze the main problems and identify the main directions for improving the voter registration system.

Materials and method. The implementation of research tasks was achieved on the basis of an analysis of the legislation and acts of the Central Election Commission of the Russian Federation governing the voter registration process.

Results. The problems of registration (accounting) of voters in the Russian Federation are investigated, the main issues that require legislative or organizational resolution are identified.

Conclusions. Studying the problems of the electoral process at the stage of voter registration allows us to identify areas for improving the electoral system of the Russian Federation, the need to amend the legislation and redistribute the functions of the electoral system.

Keywords: elections, suffrage, elector registration, electoral law.

Одной из основных проблем избирательного процесса, отражающейся на всех его стадиях, является проблема регистрации (учета) избирателей и последующего составления списков избирателей. Актуальность данного вопроса определяется тем, что надлежащее правовое регулирование процедуры регистрации и соответствующий контроль являются важной гарантией реализации активного избирательного права как всеми гражданами России, так и отдельными категориями избирателей (гражданами, не имеющими регистрации по месту жительства [1], военнослужащими [2] и др.).

Современные государства используют порой совершенно различные подходы к решению данной задачи. Тем не менее в зависимости от избранного механизма формируются основные черты и характеристики всей системы выборов. В зарубежном избирательном законодательстве используются два основных подхода к учету избирателей: императивный и инициативный. Их иногда характеризуют как государственную (обязательную) или личную (добровольную) регистрацию.

Смысл процесса регистрации заключается в том, что реализация избирательного права может быть осуществлена в рамках определенной процедуры, соответственно, реализация правомочий субъекта этого права может иметь как активный, так и пассивный характер. Естественно, что установление личности субъекта-правообладателя имеет определяющее значение. Государственная регистрация означает учет всех обладающих правом голоса лиц вне зависимости от их воли. Личная регистрация, напротив, требует от избирателя проявления инициативы, а именно явки в соответствующий орган [3, с. 55].

У обеих систем имеются свои достоинства и недостатки. Российская Федерация выбрала путь обязательного учета избирателей. К достоинствам данного подхода следует отнести следующие: более полный учет избирателей, более точное отражение ситуации на избирательных участках и меньшая подверженность фальсификации итогов выборов. Не менее важно, что обязательный порядок регистрации позволяет решать и другие задачи избирательного процесса. Например, он необходим для образования избирательных округов и участков, для определения достоверности подписей в поддержку кандидатов, для определения законности пожертвований, для установления тиража избирательных бюллетеней, для установления численности состава избирательных комиссий. Исследователи также указывают на ряд недостатков подобной системы регистрации. Например, отсутствие единой системы

органов, осуществляющих учет избирателей, и неопределенность их компетенции, отсутствие достаточных ресурсов, что приводит к многочисленным неточностям в списках избирателей, несоответствие списков избирателей реальному положению дел, а именно неоднократное включение в списки, включение по предыдущему месту жительства, использование устаревших персональных данных [3, с. 55]. Каждая подобная неточность негативно сказывается на имидже избирательной системы, провоцирует в обществе подозрения в фальсификации. Кроме того, предлагаются и альтернативные подходы, в частности введение регистрации в качестве избирателя, обязывающей принимать участие в выборах, квалификационного испытания для включения в состав избирателей, что «может повысить осмысленность голосования и ответственность избирателя» [4]. Другие исследователи, напротив, поддерживают существующую систему императивной регистрации избирателей, основанной на «презумпции добросовестного избирателя» [5].

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ст. 16 определил модель обязательной регистрации в качестве принципа учета избирателей [6].

В Российской Федерации действует Государственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации. Ее основы определены также положением, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РФ [7].

Согласно положению, указанная система организуется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации совместно с комиссиями субъектов во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов, органами и должностными лицами местного самоуправления [7].

По общему правилу регистрация (учет) избирателей возложена на глав администраций соответствующих муниципальных образований, в отношении военнослужащих и членов их семей – на командира воинской части, а в отношении проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках – на руководителя соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации [7].

Для функционирования системы регистрации используются комплексы средств автоматизации Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы».

Положение раскрывает основные правила учета граждан Российской Федерации. Так, среди оснований для включения в число избирателей указываются:

- достижение 18-летнего возраста;
- регистрация гражданина по месту жительства;
- зачисление в списки личного состава воинской части граждан, проходящих военную службу по призыву;
- постоянное проживание на территории иностранного государства или нахождение в длительной заграничной командировке;
- вступление в силу решения суда о признании дееспособным гражданина, ранее признанного судом недееспособным;
- окончание срока военной службы по призыву;

– окончание срока отбывания гражданином наказания в виде лишения свободы [7].

Среди оснований исключения из списка предусмотрены:

- снятие с регистрационного учета по месту жительства;
- призыв гражданина на военную службу;
- отбывание наказания в виде лишения свободы по приговору суда;
- признание недееспособным;
- прекращение гражданства Российской Федерации;
- смерть или объявление умершим;
- установление факта выдачи паспорта гражданина Российской Федерации в нарушение установленного порядка лицу, не являющемуся гражданином Российской Федерации;
- регистрация по месту жительства за пределами соответствующей территории на основании сообщения, поступившего с комплексов средств автоматизации (КСА) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (ИКСРФ) ГАС «Выборы» либо КСА ЦИК России ГАС «Выборы» [7].

Данные сведения (как и сведения об изменении данных зарегистрированных лиц) должны направляться органами, осуществляющими регистрацию соответствующих юридических фактов, не реже одного раза в месяц; органами воинского учета и уголовно-исполнительной системы – не реже одного раза в три месяца. Кроме того, суды также направляют сведения главе местной администрации о признании граждан недееспособными (или дееспособными).

В этом и заключается один из ключевых недостатков российской системы регистрации (учета) избирателей. Во-первых, для всех перечисленных органов указанная деятельность не является основной, что не позволяет им задействовать существенные ресурсы на ее реализацию. Во-вторых, главы местных администраций фактически лишены возможности воздействовать на соответствующие органы в случае непредставления или несвоевременного предоставления сведений. В результате в списках избирателей из-за сложности и нескоординированности звеньев системы допускаются неточности и несоответствия фактических данных.

В правоприменительной практике регулярно встречаются сообщения надзорных органов по фактам необоснованного включения в списки недееспособных граждан, несоблюдения сроков представления военными комиссариатами в органы местного самоуправления сведений о лицах, призванных на военную службу, несоблюдения сроков представления учреждениями уголовно-исполнительной системы сведений о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда [8, с. 19]. Специалисты обращают внимание на неоднозначность подобного распределения зоны ответственности, поскольку главы местных администраций попадают в зависимость от своевременности предоставления соответствующих сведений различными государственными органами, которые фактически не несут административной ответственности [9, с. 28].

Еще одним противоречивым и нерешенным вопросом является статус самой функции по регистрации (учету) избирателей. Данный вопрос хотя и возложен на глав местных администраций, к вопросам местного значения законодательно не отнесен. С другой стороны, реализация указанного полномочия не обеспечивается как осуществление отдельных государственных

функций (в части финансового обеспечения). Поэтому отдельные специалисты высказываются за возможность передачи этих функций территориальным избирательным комиссиям, которые в качестве постояннодействующих органов заинтересованы в поддержании актуальности соответствующей информации [9, с. 29].

Кроме изложенных, продолжает существовать ряд проблем частного характера. Так, по-прежнему имеет место проблема осуществления избирательных прав не имеющими регистрации по месту жительства, так как они остаются не учтенными на соответствующей территории [9, с. 29].

Место жительства, а точнее его нахождение на территории муниципального образования, является основанием для регистрации (учета) избирателей. Естественно, граждане, фактически проживающие, но не зарегистрированные по месту жительства на соответствующей территории, не могут быть учтены. Отдельные авторы высказывают мнение о достаточности для участия в региональных или муниципальных выборах лишь подтверждения факта проживания на территории избирательного участка. Таким подтверждением может служить свидетельство о регистрации по месту пребывания, свидетельство о праве собственности на жилье, договор найма жилого помещения [10, с. 47]. Подобная позиция, безусловно, имеет рациональное основание, поскольку в современных условиях территориальная мобильность граждан чрезвычайно высока.

Решить данную проблему были призваны изменения законодательства, принятые в 2017 г. Закон дополнен п. 16 ст. 64. Постановлением ЦИК России от 9 июня 2017 г. № 86/739-7 утвержден новый заявительный порядок включения избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, на президентских выборах и выборах в органы государственной власти субъектов РФ «был упразднен институт открепительных удостоверений, а порядок голосования и регистрации на избирательном участке по месту временного пребывания (или нахождения) упрощен для граждан. Кроме того, исключено досрочное голосование, кроме труднодоступных и отдаленных местностей» [3, с. 56].

Указанные нововведения, безусловно, являются попыткой законодателя устранить проблему привязки голосования к месту регистрации гражданина по месту жительства, что является позитивным и актуальным шагом в современных условиях. Однако подобная система предъявляет высокие требования к взаимодействию избирательных комиссий различных уровней и, прежде всего, к информационной составляющей этого взаимодействия. Развитие такого взаимодействия между избирательными комиссиями и органами государственной власти является приоритетной задачей для решения проблем регистрации (учета) избирателей.

Еще одной проблемой современного избирательного законодательства является вопрос голосования студентов очной формы обучения по месту временного пребывания. Несмотря на положительное решение вопроса в пользу студентов на федеральном уровне, специалисты отмечают отсутствие единого подхода на уровне субъектов Российской Федерации, поскольку продолжают существовать различные варианты реализации избирательных прав студентами очной формы обучения [11, с. 101]. При таких условиях мнение о необходимости выработки единой стратегии предоставления сту-

дентам избирательных прав в региональном законодательстве объективно обоснованно.

Таким образом, функционирование системы регистрации (учета) избирателей является одним из основных элементов избирательного процесса в Российской Федерации, оказывающих влияние на все его стадии. Решение перечисленных проблем, безусловно, способствует более качественной реализации гарантированных избирательных прав граждан. Все указанные вопросы носят сложный, составной характер и требуют внесения изменений в законодательство, перераспределения функций органов избирательной системы и наделения их соответствующими ресурсами.

Библиографический список

1. **Арановский, К.** Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства / К. Арановский, С. Князев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 5. – С. 155–164.
2. **Вискулова, В. В.** Избирательные права военнослужащих: история вопроса и современные сложности реализации / В. В. Вискулова // Государство и право. – 2019. – № 8. – С. 31–42.
3. **Кудряшов, Е. О.** Регистрация избирателей как гарантия права голоса / Е. О. Кудряшов // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 9. – С. 54–57.
4. **Краснов, М. А.** Избиратель как «должность» / М. А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 4. – С. 13–29.
5. **Турищева, Н. Ю.** Презумпция добросовестного избирателя как основание реализации дополнительных форм голосования / Н. Ю. Турищева // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 91–100.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Российская газета. – 2002. – № 106.
7. О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации : Постановление ЦИК России от 06.11.1997 № 134/973-П // Вестник Центризбиркома РФ. – 1997. – № 9.
8. **Губенко, А. В.** Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах / А. В. Губенко // Законность. – 2016. – № 9. – С. 19–20.
9. **Ефименко, Е. А.** Регистрация (учет) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: правовой режим, особенности, недостатки / Е. А. Ефименко // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 2. – С. 27–31.
10. **Тоточенко, Д. А.** О влиянии регистрации по месту жительства на возможность участия граждан в региональных и муниципальных выборах / Д. А. Тоточенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 46–49.
11. **Худолей, К. М.** О голосовании на выборах студентов очной формы обучения, зарегистрированных по месту временного пребывания в общежитиях / К. М. Худолей, Д. М. Худолей // Российский юридический журнал. – 2016. – № 3. – С. 100–108.

References

1. Aranovskiy K., Knyazev S. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2012, no. 5, pp. 155–164. [In Russian]
2. Viskulova V. V. *Gosudarstvo i pravo* [State and law]. 2019, no. 8, pp. 31–42. [In Russian]
3. Kudryashov E. O. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2018, no. 9, pp. 54–57. [In Russian]

4. Krasnov M. A. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2017, no. 4, pp. 13–29. [In Russian]
5. Turishcheva N. Yu. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law]. 2017, no 1, pp. 91–100. [In Russian]
6. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 2002, no. 106. [In Russian]
7. *Vestnik Tsentribirkoma RF* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation]. 1997, no. 9. [In Russian]
8. Gubenko A. V. *Zakonnost'* [Legitimacy]. 2016, no. 9, pp. 19–20. [In Russian]
9. Efimenko E. A. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2007, no. 2, pp. 27–31. [In Russian]
10. Totochenko D. A. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government]. 2014, no. 10, pp. 46–49. [In Russian]
11. Khudoley K. M., Khudoley D. M. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian juridical journal]. 2016, no. 3, pp. 100–108. [In Russian]

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: mikhemelin@yandex.ru

Emelin Mikhail Yur'evich

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of jurisprudence,
branch of the Moscow University
named after S. Yu. Witte in Penza
(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 Victorovich

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

Образец цитирования:

Емелин, М. Ю. Основные проблемы системы регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации / М. Ю. Емелин, Б. В. Николаев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2020. – № 1 (53). – С. 38–44. – DOI 10.21685/2072-3016-2020-1-4.