

Е. И. Назарцев

ИНСТИТУТ «МОБИЛЬНОГО ИЗБИРАТЕЛЯ» КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 2018 ГОДА

© Назарцев Евгений Игоревич (nazartsev@mail.ru), старший преподаватель кафедры государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Тема планируемой кандидатской диссертации: «Основные тенденции развития принципов избирательного права (конституционно-правовое исследование)». Автор 17 научных работ, в т. ч. научных статей: «Эволюция избирательного права и его основных принципов в республике Чили», «Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национальной избирательной культуры», «Исторический опыт народных собраний в контексте системно-структурных процессов в публичной власти».

Область научных интересов: конституционное право, избирательное право, референдумное право, избирательное право зарубежных стран.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется новый институт избирательного права – «мобильный избиратель» (голосование избирателя по месту нахождения, не по месту жительства или месту пребывания) и опыт его применения на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам и выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в единый день голосования 9 сентября 2018 года. Выделяются положительные и отрицательные аспекты применения данного института в избирательных кампаниях. Описывается процедура реализации активного избирательного права при помощи прикрепления к избирательному участку по месту нахождения избирателя, сроки и порядок процедуры. Делается вывод о важности данной законодательной новеллы для обеспечения активного избирательного права граждан, предлагается несколько способов ее совершенствования и исправления выявленных недостатков. Поднимается вопрос об особенностях применения «мобильного избирателя» при проведении региональных избирательных кампаний.

Ключевые слова: активное избирательное право, гарантии избирательных прав, голосование по месту нахождения, гражданин, мобильный избиратель, обеспечение избирательных прав.

Цитирование. Назарцев Е. И. Институт «мобильного избирателя» как способ обеспечения принципов избирательного права на выборах в Российской Федерации: опыт избирательных кампаний 2018 года // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 57–61. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-57-61>.



*E. I. Nazartsev***INSTITUTE OF «MOBILE ELECTIONER» AS A WAY OF ELECTORAL LAW PRINCIPLES' PROVISION ON THE ELECTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: EXPERIENCE OF THE ELECTION CAMPAIGNS, YEAR 2018**

© Nazartsev Evgeniy Igorevich (nazartsev@mail.ru), senior lecturer of the Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Subject of the planned Candidate's thesis: «Main trends of principles' of electoral law developing (constitutional and law research)». Author of 17 scientific works, including research articles: «The evolution of election law and its general principles at Chile Republic», «International election standards and their role into developing of national election culture», «Historical experience of people's assembly into the context of system-structure processes in public authority».

Research interests: constitutional law, electoral law, referendum law, foreign states' electoral law.

ABSTRACT

In the article the new institute of electoral law, the “mobile electioner” (the voting of electioneer on the place of location, not living or indwelling) and the experience of its application on the elections of the President of the Russian Federation on the 18th of March 2018, additional elections of the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation deputies of the seventh convocation on single member constituency and elections of highest executives of the Russian Federation subjects on the single day of voting on the 9th of September 2018 are analyzed. Positive and negative aspects of this institute's practice into election campaigns are distinguished. The conclusion about the importance of this legislative novelty is made, some ways of its perfection are proposed. The procedure of realization of active electoral right by assistance of attaching the electioneer to the site on the place of location, its terms and the order of this procedure is described. The conclusion about the importance of this legal novelty for citizen's active electoral right's provision is made, few ways of its perfecting and correcting some detected during its application lacks are offered. The question about some features of «mobile electioneer» using during the holding of region election campaigns is risen.

Key words: active election right, guarantees of voting rights, voting at the place of location, citizen, mobile electioneer, provision of electoral rights.

Citation. Nazartsev E. I. *Institut «mobil'nogo izbiratelia» kak sposob obespechenia printsipov izbiratel'nogo prava na vyborakh v Rossiiskoi Federatsii: opyt izbiratel'nykh kampanii 2018 goda* [Institute of “mobile electioner” as a way of electoral law principles' provision on the elections in the Russian Federation: experience of the election campaigns, year 2018]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2018, Vol. 4, no. 4, pp. 57–61. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-57-61> [in Russian].

Конституция Российской Федерации определила народовластие одной из фундаментальных основ конституционного строя нашего государства. Вот уже четверть века оно воплощается в жизни общества через проводящиеся избирательные кампании федерального, регионального и местного уровней. Основой их реализации на практике является помимо положений Конституции, которые фактически носят программный характер, значительный массив нормативных правовых актов, регулирующих отношения субъектов, выступающих в роли участников избирательных процедур.

Здесь следует обратить внимание на такое обстоятельство, что положения избирательного законодательства Российской Федерации регулярно претерпевают изменения. Каждая проведенная из-

бирательная кампания выявляет недостатки действующей избирательной системы, и полученный опыт выступает основанием для законодательных новелл – создания новых институтов избирательного права и совершенствования уже существующих.

В сентябре 2017 года на выборах в ряде субъектов Российской Федерации был применен институт, получивший официальное наименование «мобильный избиратель»: голосование граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, не на тех избирательных участках, в пределах которых расположено место их регистрации, а на участках по месту их нахождения (не временного пребывания) при условии соблюдения процедуры подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения.

Порядок включения избирателя в список избирателей был разработан Центральной избирательной комиссией Российской Федерации; для каждой избирательной кампании разработан свой порядок. Институт «мобильного избирателя» находится в процессе становления, поэтому регулярно претерпевает изменения, на настоящий момент представляя собой самую живую компоненту существующего массива норм избирательного права.

В законодательстве предусматривается несколько способов подачи заявления для голосования по месту нахождения. За 45–3 дня до дня голосования избиратель вправе прийти в любую территориальную избирательную комиссию, либо обратиться в многофункциональный центр оказания государственных услуг, либо воспользоваться сервисом сайта www.gosuslugi.ru. В течение 10–3 дней избиратель вправе также обратиться в любую участковую избирательную комиссию. В течение 3–1 дня до дня голосования действует немного иной порядок – избиратель вправе получить специальное заявление исключительно на том избирательном участке, на территории которого находится место его постоянного жительства.

В заявлении заполняется информация о паспортных данных избирателя, ставится отметка о временной регистрации (если таковая наличествует) или об отсутствии регистрации в случае установления такого факта, затем выбирается тот избирательный участок, где избиратель будет находиться в день голосования.

Следует отметить, что после прошедшей мартовской кампании 2018 года по выборам Президента Российской Федерации произошло изменение двух сроков: участковые избирательные комиссии начинают участвовать в приеме граждан и оформлении заявлений за 10 дней до дня голосования, а специальные заявления на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации и на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации оформляются участковыми избирательными комиссиями за три дня до дня голосования, а не за пять дней.

Также появилась возможность для участковых избирательных комиссий формировать специальное заявление, оформляемое за 3–1 день до дня голосования, при помощи компьютерной программы на автоматизированном рабочем месте пункта приема заявлений, а не рукописным способом на бланке, как это было в первой редакции Порядка.

В ходе выборов Президента Российской Федерации образуется единый федеральный избирательный округ, соответственно, для избирателя нет ограничений для выбора избирательного участка.

Прошедшие в сентябре 2018 года избирательные кампании по дополнительным выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации уже ограничивали выбор теми избирательными участками, что находились в границах соответствующих одномандатных из-

бирательных округов и границах субъектов Российской Федерации. Таким образом, избиратель, покидающий территорию субъекта Российской Федерации, где проходит избирательная кампания, лишается активного избирательного права в ее рамках.

В контексте данной проблемы следует отметить, что на выборах мэра Москвы Московской городской избирательной комиссией была предпринята попытка разрешить данную проблему: был разработан стандарт для «дачного» избирательного участка: это избирательные участки, на которых были вправе проголосовать избиратели, зарегистрированные в Москве, и эти участки располагались на территории сопредельных регионов, а именно – Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областей. Данный вид избирательных участков работал в тестовом режиме и расширял круг избирателей, которые теперь могли проголосовать удобно по месту своего нахождения без значительных временных затрат на поездку на избирательный участок по месту жительства. Также был расширен корпус наблюдателей, поскольку создание экстерриториальных участков породило опасения о нарушении прозрачности голосования и необеспечении гласности при подсчете голосов [1]. Таким образом, было предложено решение конфликтной ситуации, удовлетворяющее тех избирателей, которые хотели бы отдать свой голос, но физически в день голосования не имели бы возможности прийти на свой избирательный участок, находясь за пределами избирательного округа. Учитывая такое обстоятельство, что в ряде субъектов Российской Федерации в связи с введением института голосования по месту нахождения было отменено досрочное голосование, опыт избирательной комиссии г. Москвы имеет несомненное практическое значение, но его реализация требует значительной финансовой поддержки.

Положительно оценивает практику голосования по месту нахождения председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишас. Он особо подчеркивает, что новая система дала возможность проголосовать тем избирателям, которые находились в день голосования не по месту своего жительства и не имели возможности добраться до своего избирательного участка [2].

Российский общественный институт избирательного права провел анализ российской и общемировой практики организации и применения процедур голосования для тех категорий избирателей, которые голосуют не по месту нахождения своего постоянного места жительства. Ученые отмечают, что в мире аналога модели «мобильного избирателя» в зарубежных государствах в настоящее время не имеется. В случае исключения технических сбоев система представляется оптимальной и сбалансированной. В Российской Федерации особое внимание уделено соблюдению конституционности активного избирательного права, не допуска-

ющего возникновения ситуации, когда за избирателя проголосует иное лицо (например, запрещено голосование по доверенности) [3].

Исследователи по результатам проведенного анализа пришли к выводу о положительном эффекте новой процедуры на реализацию избирательных прав граждан при отсутствии значительных временных либо же финансовых затрат со стороны избирателей, при этом процедура обладает крепким гарантийным фундаментом от возможных злоупотреблений [4].

Как уже говорилось ранее, институт «мобильного избирателя» находится в стадии становления и анализа на предмет внесения изменения в целях повышения его эффективности. Так, на очередном заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обсуждался вопрос о возможном сокращении сроков подачи заявления о голосовании по месту нахождения при проведении досрочных, повторных и дополнительных выборов. Итогом стало принятие решения о сохранении действующего срока в 45 дней. Это было аргументировано таким образом, что сокращение срока может ущемлять избирательные права граждан [5].

Практический опыт института «мобильного избирателя» в Самарской области позволяет выявить несколько аспектов.

Во-первых, в течение избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации большее количество избирателей воспользовались институтом «мобильного избирателя», чем во время избирательной кампании по досрочным выборам губернатора Самарской области и избирательной кампании по дополнительным выборам депутата Государственной Думы. Например, в Октябрьском районе города Самары Самарской области в январе-марте 2018 года правом прикрепиться к избирательному участку по месту нахождения воспользовались 6790 избирателей, на выборах губернатора Самарской области – 4531 избиратель, на выборах депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – 1845 избирателей.

Во-вторых, в течение первых тридцати дней дежурства членов территориальных избирательных комиссий пункт приема заявлений посетило незначительное количество человек, подавляющее большинство которых являлись членами территориальных и участковых избирательных комиссий. Впрочем, данное обстоятельство напрямую связано с первым обстоятельством, а также тем фактом, что в августе значительное количество избирателей отсутствует по месту своего жительства и возвращается только в начале сентября.

В-третьих, избиратели Самарской области негативно восприняли отмену досрочного голосования на выборах Губернатора Самарской области, поскольку в день голосования они планировали находиться в другом субъекте Российской Федерации, соответственно, лишались активного избирательного права.

В-четвертых, в справочнике адресов избирательных участков были выявлены недостатки, ка-

сающиеся отнесения отдельных санаториев, больниц и домов отдыха, расположенных за пределами территории городских округов, к конкретным избирательным участкам.

В-пятых, во время мартовской избирательной кампании территориальные избирательные комиссии создавали дополнительные пункты приема заявлений избирателей по месту их работы в связи с обращениями руководителей учреждений, в августе таких обращений не поступало.

В-шестых, следует обратить внимание на тот факт, что имел место и в ходе мартовской, и в ходе сентябрьской кампаний: в результате технического сбоя на сайте gosuslugi.ru избиратели, воспользовавшиеся данным сервисом, не обнаружили себя, придя на избирательный участок в день голосования, в реестре избирателей, которые подлежали включению в список избирателей на основании поданного заявления о включении в список избирателей по месту нахождения. Проблема незамедлительно разрешалась ответственными членами избирательных комиссий, которые связывались с избирательными участками, в списках которых избиратели находились по месту постоянного жительства, и уточняла факт, не проголосовал ли данный избиратель по месту жительства и не находится ли он в реестре избирателей, подлежащих исключению из списков избирателей.

Законодательная новелла требует получения практического опыта реализации для выявления «подводных камней» и возможных недостатков. Для кардинально новых институтов избирательного права это особенно важно, поскольку в случае с «мобильным избирателем» отсутствует в том числе и какая-либо зарубежная практика.

У всех подобных нововведений, однако, можно выделить общие черты. Так, например, С. Д. Князев отмечал, что избирательные формулы и процедуры при их создании и реализации преследуют цель «безотказной реализации прав граждан избирать и быть избранными» [6]. Особое внимание на гарантированность возможности для гражданина принять участие в выборах со стороны государства также обращали внимание В. П. Волков и О. В. Дамаскин [7].

Опираясь на практический опыт реализации института «мобильного избирателя», можно сформулировать ряд практических предложений по его совершенствованию. При внедрении «мобильного избирателя» на региональных выборах не стоит отказываться полностью от института досрочного голосования. Идеальным решением было бы комбинирование этих двух институтов для максимального охвата избирателей.

Следующее предложение носит технический характер и относится к усовершенствованию функционирования портала государственных услуг, чтобы избежать ситуации с избирателем, который, подав заявление через портал, не обнаружил себя в списках избирателей на участке.

Введение новых процедур в контексте проводимых избирательных кампаний требует соблюдения

баланса с уже существующими для обеспечения их максимально эффективного функционирования и реализации принципов избирательного права и избирательных прав граждан.

Библиографический список

1. URL: regnum.ru/news/2471107.html (дата обращения: 13.10.2018)
2. URL: council.gov.ru/events/news/95873 (дата обращения: 13.10.2018)
3. URL: www.roiip.ru/reports/2195.htm (дата обращения: 13.10.2018)
4. URL: www.roiip.ru/news/2193.htm (дата обращения: 14.10.2018)
5. URL: www.mskagency.ru/materials/2825154 (дата обращения: 14.10.2018)
6. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права: монография. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. 416 с.
7. Волков В. П., Дамаскин О. В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М.: РЦОИТ, 2009. 262 с.

References

1. Available at: regnum.ru/news/2471107.html (accessed 13.10.2018) [in Russian].
2. Available at: council.gov.ru/events/news/95873/ (accessed 13.10.2018) [in Russian].
3. Available at: www.roiip.ru/reports/2195.htm (accessed 13.10.2018) [in Russian].
4. Available at: www.roiip.ru/news/2193.htm (accessed 14.10.2018) [in Russian].
5. Available at: www.mskagency.ru/materials/2825154 (accessed 14.10.2018) [in Russian].
6. Knyazev S. D. *Ocherki teorii rossiiskogo izbiratel'nogo prava: mographiia* [Essays on the theory of Russian electoral law: monograph]. Vladivostok: Izd-vo Dalnevostochnogo un-ta, 1999, 416 p. [in Russian].
7. Volkov V. P., Damaskin O. V. *Problemy obespecheniia konstitutsionnoi zakonnosti izbiratel'nogo protsessa v interesakh ukrepleniia rossiiskoi gosudarstvennosti* [Problems of ensuring the constitutional legality of the electoral process in the interests of strengthening Russian statehood]. M.: RCOIT, 2009, 262 p. [in Russian].