

СУБЪЕКТЫ НАБЛЮДЕНИЯ НА ВЫБОРАХ: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Босова Елена Николаевна

Доцент кафедры финансового и административного права Уфимского университета науки и технологий (Уфа), кандидат юридических наук, доцент, ORCID: 0000-0003-4888-7424, e-mail: bosova_elena@mail.ru.

Наблюдение на выборах – неотъемлемая часть любой избирательной кампании, олицетворяющая принцип гласности и открытости организации и проведения выборов, – выступает одним из актуальных вопросов избирательного права. В избирательном законодательстве РФ закреплен достаточно широкий круг субъектов, наделенных функцией наблюдения, а по сути, контроля за осуществлением различных избирательных действий. Однако их статус различается по объему полномочий, срокам наблюдения. Цель статьи – на основе анализа избирательного законодательства и электоральной практики рассмотреть состав и полномочия субъектов, имеющих право осуществлять наблюдение на выборах, и внести предложения по совершенствованию избирательного законодательства РФ в данной сфере. Методологическую основу составили общенаучный диалектический метод познания социально-правовых явлений и вытекающие из него частнонаучные методы: формально-юридического анализа, наблюдения, историко-правовой, эмпирический, аналитический методы, позволившие использовать системный подход к изучению обозначенной проблемы. Рассмотрен состав субъектов, осуществляющих наблюдение на выборах по избирательному законодательству РФ. Выделено три категории субъектов наблюдения: 1) от государства; 2) от кандидатов, избирательных объединений (политических партий); 3) от общественности, в том числе международной (иностранной). Проведенное исследование позволило охарактеризовать субъектный состав уполномоченных осуществлять наблюдение на выборах, выявить пробелы и противоречия избирательного законодательства РФ в регулировании правового статуса данных лиц и внести предложения, способствующие совершенствованию норм избирательного законодательства. Анализ зарубежной практики позволил увидеть достоинства российского избирательного законодательства по изучаемому вопросу и в то же время показал возможные перспективные варианты расширения субъектного состава наблюдения, в том числе со стороны общественности.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательное объединение, наблюдение, наблюдатель, кандидат, контроль, доверенное лицо, граждане

Для цитирования: Босова Е. Н. Субъекты наблюдения на выборах: вопросы совершенствования российского избирательного законодательства // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 1. С. 31–39. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_1_31.

SUBJECTS OF ELECTION OBSERVATION: ISSUES OF IMPROVING RUSSIAN ELECTORAL LEGISLATION

Bosova Elena

Associate professor, Ufa University of Science and Technology (Ufa), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0003-4888-7424, e-mail: bosova_elena@mail.ru.

Election observation is an integral part of any election campaign, embodying the principle of transparency and openness of the organization and conduct of elections,

refers to one of the topical issues of suffrage. The election legislation of the Russian Federation enshrines a fairly wide range of entities endowed with a monitoring function. In fact, control over the implementation of various election actions. However, their status differs in terms of authority and terms of observation. The purpose of article is to consider on the basis of the analysis of the electoral legislation and electoral practice the composition and powers of the entities which is entitled to monitor the elections and make suggestions for improving the electoral legislation of the Russian Federation in this area. The methodological basis: the general scientific dialectic method of cognition of social and legal phenomena and the particular scientific methods arising from it: formal legal analysis, observation, historical and legal, empirical, analytical methods that allowed using a systematic approach to the study of the problem under consideration. The composition of the subjects that monitors the elections under the current election legislation of the Russian Federation is considered. Three categories of subjects of observation are distinguished: 1) from the state; 2) from candidates, electoral associations (political parties); 3) from the public, including international (foreign) public. The conducted research allowed us to characterize the subject composition of the commissioners to monitor the elections, identify gaps and contradictions in the election legislation of the Russian Federation in regulating the legal status of these individuals, and make suggestions that help improve the rules of the electoral law. An analysis of foreign practice allowed us to see the merits of the Russian electoral legislation on the issue under study and at the same time showed possible promising options for expanding the subject composition of the observation, including from the public.

Key words: elections, electoral legislation, electoral association, observation, observer, candidate, control, authorization, citizens

For citation: Bosova E. (2024) Subjects of election observation: issues of improving Russian electoral legislation. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 1, pp. 31–39, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_1_31.

В избирательном праве применяются понятия «наблюдение на выборах» и «наблюдатель», которые необходимо воспринимать как целое и часть. Чтобы достоверность итогов голосования не подвергалась сомнению, каждый этап избирательной кампании должен быть гласным и открытым. Наблюдение на выборах осуществляется с целью контроля за соблюдением избирательных прав граждан на выборах всех видов и уровней, причем как со стороны государства, так и со стороны кандидатов, избирательных объединений, общественных организаций, СМИ и др. Перечень таких субъектов достаточно широк, их полномочия установлены в избирательном законодательстве РФ.

Необходимо отметить, что исследование правового статуса субъектов наблюдения на выборах проводились такими учеными, как С. А. Авакьян, Р. Т. Биктагиров, А. В. Иванченко, но их работы посвящены в целом анализу статуса наблюдателя на выборах в Российской Федерации, комплексного изучения субъектов наблюдения на выборах не проводилось¹.

В электоральной практике термины «наблюдение на выборах» и «наблюдение за выборами» используются как тождественные, однако второй термин трактовать можно достаточно широко, поскольку наблюдать за выборами может неограниченное количество лиц, организаций и даже государств, интересующихся политическим процессом и пр. Наблюдение на выборах представляется четко организованной процедурой с определением субъектов, контролирующих процесс организации и проведения выборов в той мере и в те сроки, которые установлены законом. Среди них: избирательная комиссия, члены избирательной комиссии, наблюдатель, иностранные (международные) наблюдатели, кандидат, избирательное объединение, доверенные

¹ См., например: Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.; Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: моногр. Казань: РИЦ «Школа», 2009. 320 с.; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов / отв. ред. д. ю. н. А. В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999. 856 с.

лица кандидатов (при досрочном голосовании. – Е. Б.), уполномоченный представитель по финансовым вопросам, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения (при досрочном голосовании. – Е. Б.), представители средств массовой информации.

При реализации права на наблюдение имеют значение сроки. Так, в п. 6.2 и п. 6.3 документа ОБСЕ «Руководство по наблюдению за выборами»¹ различают две категории: долгосрочные наблюдатели и краткосрочные наблюдатели. Долгосрочные наблюдатели работают в предвыборный период, в день голосования и непосредственно после выборов, в то время как краткосрочные присутствуют в основном в день голосования². Анализируя субъектный состав наблюдения, примем это во внимание.

1. Избирательная комиссия как субъект наблюдения на выборах

Избирательная комиссия стала одним из первых субъектов наблюдения. Она назначена осуществлять надзор за правильностью и законностью производимых выборов, выносить решения в спорных ситуациях. Это следует из электоральной практики США, в 1887 г. Конгресс издал постановление, согласно которому в каждом штате должна быть сформирована комиссия³.

Согласно подп. «а» п. 9 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – ФЗ № 67) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделена полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Ее контрольные полномочия охватывают не только период проведения избирательной кампании, но и межвыборный период.

Контрольной функцией в пределах своей компетенции обладают и другие избирательные комиссии: окружная избирательная комиссия (подп. «а» п. 8 ст. 25 ФЗ № 67); территориальная избирательная комиссия (подп. «а» п. 9 ст. 26 ФЗ № 67); участковая избирательная комиссия (подп. «д» п. 6 ст. 27 ФЗ № 67).

Хотя непосредственно в правовой норме не упоминается наблюдение, тем не менее оно ведется, предшествуя контрольным действиям. Например, вышестоящая избирательная комиссия может осуществлять наблюдение за голосованием на избирательном участке по системе видеонаблюдения и, соответственно, наблюдать за работой нижестоящей избирательной комиссии, а свои контрольные полномочия применить по необходимости, обеспечивая гарантии избирательных прав граждан. Таким образом, наличие контрольных полномочий избирательной комиссии не исключает права на наблюдение, поэтому вполне оправданно отнести это к долгосрочному наблюдению.

Контрольными полномочиями также наделены члены избирательной комиссии. По современному избирательному законодательству РФ в состав избирательной комиссии входят члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, численность установлена в зависимости от вида избирательной комиссии. Также в избирательную комиссию кандидатом, избирательным объединением может быть назначен член избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Хотя ученые и высказывались по поводу нецелесообразности данного института (например, Л. А. Нудненко предлагала возложить выполняемые ими задачи на институт доверенных лиц⁴), он сохраняется в избирательном законодательстве с учетом внесенных изменений. В ст. 2 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 60 (в ред. от 29 мая 2023 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено назначение данных членов комиссии при соответствующих выборах

¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. Варшава: БДИПЧ/ОБСЕ, 2010.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов. С. 237.

³ Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие / Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. Е. Кораблин, В. В. Луговой, В. В. Тылкин; под ред. Ю. А. Веденеева, Н. А. Богодаровой; Центр. избират. комис. Российской Федерации, Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации; Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ». Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. С. 368.

⁴ Нудненко Л. А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 49.

в Центральную избирательную комиссию РФ и избирательную комиссию субъекта РФ¹. Ранее кандидат, избирательное объединение в случае успешного прохождения регистрации могли назначать и в каждую нижестоящую избирательную комиссию по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Зачастую на избирательном участке члены избирательной комиссии требовали прав, аналогичных правам наблюдателей, заваливая жалобами избирательные участки. Так, они настойчиво требовали права на фото- и видеосъемку, хотя возможность члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса производить фото- и видеосъемку в ФЗ № 67 не предусмотрена.

Права членов избирательной комиссии с правом решающего и с правом совещательного голоса совпадают только по ряду действий по подготовке и проведению выборов². Отличие полномочий в том, что, во-первых, для членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса установлен прямой законодательный запрет на совершение ряда избирательных действий (п. 22 ст. 29 ФЗ № 67); во-вторых, срок полномочий напрямую зависит от действия кандидата, избирательного объединения, имеющих право назначить членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса; также в любой момент они могут отозвать его или заменить на другого.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса, участвуя в работе избирательных комиссий в допустимых для него пределах, осуществляет «долгосрочное наблюдение».

Кроме членов избирательных комиссий правом на присутствие на заседаниях избирательной комиссии и совершение других действий (следовательно, и на наблюдение за обозначенными в законе действиями комиссии) обладают работники аппарата избирательной комиссии. Данное право закреплено в ст. 30 ФЗ № 67, ст. 32 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 23 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Аналогично контрольным полномочиям членов избирательной комиссии это можно отнести к долгосрочному наблюдению.

2. Наблюдатель как основной субъект избирательного процесса, обладающий контрольной функцией

Задачей наблюдателя выступает наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов (ст. 30 ФЗ № 67). Таким образом, наблюдатель является основным субъектом избирательного процесса, обладающим исключительной контрольной функцией по наблюдению.

В Российской Федерации наблюдателя может назначить зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, а также иные общественные объединения, субъекты общественного контроля. К последним относятся Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ.

Кроме наблюдателей-граждан РФ (внутренние) на выборах вправе присутствовать иностранные (международные) наблюдатели (внешние) – представители иностранной или международной организации, наделенные правом осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов (формулировки «внутренние» и «внешние» применяются исключительно для сокращения обозначения указанных лиц. – Е. Б.).

Полномочия внутренних наблюдателей являются краткосрочными. Полномочия внешних наблюдателей не ограничиваются только днем голосования, а распространяются на весь период подготовки и проведения выборов, т. е. носят характер долгосрочного наблюдения³.

¹ Согласно п. 20 ст. 29 ФЗ № 67 в нижестоящие комиссии члены комиссии с правом совещательного голоса теперь не назначаются.

² Согласно п. 23.1 ст. 29 ФЗ № 67 член комиссии с правом совещательного голоса обладает правами, предусмотренными подп. «а»–«г», «е» п. 23 ст. 29.

³ Биктагиров Р. Т. Указ. соч. С. 186.

3. Иные субъекты избирательного процесса, наделенные полномочиями по наблюдению

В ФЗ № 67 можно выделить и иных субъектов избирательного процесса, обладающих полномочиями по наблюдению, среди них: доверенные лица (назначаются кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим кандидата, список кандидатов). По закону доверенные лица осуществляют агитационную деятельность в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения, т. е. не имеют полномочий наблюдателя, однако они вправе присутствовать на заседаниях комиссии, при подсчете голосов избирателей и других избирательных действиях, по сути являясь полноправными субъектами наблюдения. В настоящее время полномочия доверенных лиц заканчиваются вместе с окончанием агитационного периода, за сутки до дня голосования, но в дни досрочного голосования они вправе присутствовать при избирательных действиях, указанных в ст. 30 ФЗ № 67.

Согласно ст. 30 ФЗ № 67 на заседаниях комиссии и при осуществлении ею ряда иных избирательных действий также вправе присутствовать уполномоченный представитель по финансовым вопросам, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, кандидат из зарегистрированного списка избирательного объединения, что также расширяет круг субъектов наблюдения. Это и представители средств массовой информации, поскольку они вправе находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку. Представителям СМИ разрешено присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии, при подсчете голосов избирателей и работе с документами. Исключения составляют заседания избирательных комиссий, на которых подводятся итоги голосования.

Непосредственно кандидат, как и уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, уполномоченный представитель по финансовым вопросам, присутствуя на заседаниях избирательных комиссий в случае спора или несоответствия установленным нормам и правилам, вправе защищать свои интересы или интересы политической партии, которую он представляет. Поэтому их статус в избирательном процессе вполне сопоставим со статусом субъекта наблюдения на выборах, проводящего долгосрочное наблюдение.

Хотя в законах о выборах Российской Федерации нет прямого указания на тот факт, что любой гражданин, независимо от того, является он наблюдателем или нет, может контролировать процесс проведения выборов, все же избиратель и без специальных полномочий может осуществлять наблюдение. Это позволяет сделать Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля в РФ», в ст. 1 закрепляющий право граждан на осуществление общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Гражданин, голосуя на избирательном участке и заметив нарушение, вправе сообщить об этом в правоохранительные органы, наблюдателям, в вышестоящую избирательную комиссию, кандидатам, избирательным объединениям, средствам массовой информации.

В ст. 19 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» установлено право избирателей направлять в избирательную комиссию общественного наблюдателя. Это право действует при проведении муниципальных выборов.

В период СССР имела место практика осуществления на выборах общественного наблюдения. Этим правом наделялись представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям¹.

4. Субъекты наблюдения за выборами в практике зарубежных стран

В зарубежной практике также можно видеть достаточно широкий круг субъектов, уполномоченных осуществлять наблюдение на выборах. Так, в ст. 40 Избирательно-

¹ Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие. С. 623.

го кодекса Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 г. № 461 (в ред. от 6 июля 2023 г.) закреплено право членов избирательной комиссии, кандидатов, зарегистрированных по соответствующим избирательным округам, и их полномочных представителей или их доверенных лиц, а также доверенных лиц политических партий, блоков политических партий осуществлять долгосрочное наблюдение.

Обращают на себя внимание правовые нормы Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370 (в ред. от 21 февраля 2023 г.). Согласно ст. 13 наблюдателями при проведении выборов признаются депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, доверенные лица кандидатов в президенты Республики Беларусь, в депутаты, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, иностранные (международные) наблюдатели, а также представители средств массовой информации. Срок полномочий наблюдателя начинается со дня его аккредитации и заканчивается в день установления соответствующей комиссией результатов подсчета голосов, результатов или итогов выборов, т. е. это долгосрочное наблюдение. Кроме того, кандидат в президенты Республики Беларусь и политическая партия, выдвинувшая кандидата в депутаты Палаты представителей, могут назначить члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию Республики Беларусь и окружные комиссии соответственно.

В США избиратели могут выступать наблюдателями от партий, которые они поддерживают. Назначенные политическими партиями, кандидатами или группами, участвующими в голосовании, эти лица являются сторонними гражданскими наблюдателями. Они упоминаются под разными именами, но чаще всего их называют наблюдателями или претендентами.

В некоторых штатах США предусмотрена иная форма контроля на выборах, а именно надзор. Так, надзор за соблюдением избирательного законодательства в штате Монтана отнесен к компетенции государственного должностного лица – Комиссара по вопросам политической деятельности (Commissioner of Political Practices), назначаемого губернатором на 6 лет по представлению объединенного парламентского комитета в составе четырех членов: председателей обеих палат парламента и лидеров оппозиции обеих палат парламента¹.

В практике зарубежных стран есть академический наблюдатель. Ученым разрешено проводить наблюдение в своей области, а организаторам выборов гарантировано наблюдательное присутствие, которое формирует общественное доверие к честности выборов. Научный мониторинг направлен на предоставление беспристрастных рекомендаций в духе добросовестного понимания демократических обязательств, которые должны соблюдаться организаторами выборов. В некоторых случаях ученые на местах немедленно сообщают о проблемах организаторам, чтобы обеспечить максимальный уровень честности выборов. Ученые могут проводить наблюдение на уровне округа, для этого им необходимо получить разрешение у организаторов выборов, а его получение часто зависит от хороших отношений между ученым и организаторами.

Интересно, что в избирательном законодательстве ряда стран вообще не предусмотрены наблюдатели. Так, в Германии и Польше отсутствует данный институт². Не предусмотрена возможность присутствия международных наблюдателей в Дании, а в Бельгии не допускается наблюдение от непартийных организаций. В некоторых штатах США установлен статутный закон, который прямо запрещает или интерпретируется как запрет международного наблюдателя: Алабама, Аляска, Аризона, Коннектикут, Флорида, Луизиана, Миссисипи, Огайо, Оклахома, Теннесси и Техас.

5. Недостатки и предложения по совершенствованию субъектного состава наблюдения

1. Остается неопределенность в том, в каких заседаниях комиссии субъекты наблюдения могут участвовать, а в каких нет. В 2019 г. имел место электоральный спор по не-

¹ Шидловский А. В. Правовой статус организаторов выборов в штате Монтана // Legal Concept = Правовая парадигма. 2019. Т. 18. № 3. С. 140. DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2019.3.20>.

² Коновальчиков Я. А. О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 76.

допуску к участию члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса в заседании рабочей группы по проверке подписей избирателей. Суд постановил, что проверка подписей избирателей осуществляется рабочей группой, сформированной из ограниченного числа членов, работников аппарата избирательной комиссии, привлеченных специалистов; член избирательной комиссии с правом совещательного голоса, не входящий в состав рабочей группы, не имеет права присутствовать при проведении проверки¹.

Возможно, данного обращения в суд могло и не быть, если бы субъекты наблюдения знали избирательное законодательство, особенно в части своих прав, тогда бы не выдвигали необоснованных требований, доводя их до разбирательств в суде. Как видится, в данной ситуации конфликт возник ввиду непонимания различия в заседании комиссии и заседании рабочей группы. Хотелось бы, чтобы субъекты, имеющие право направлять для наблюдения соответствующих лиц, заботились об их профессиональной подготовке, тогда многие спорные ситуации не возникли бы в принципе.

2. Согласно п. 4 ст. 43 ФЗ № 67 полномочия доверенных лиц прекращаются одновременно с прекращением агитационного периода. Пункт 1 ст. 49 ФЗ № 67 устанавливает срок прекращения агитационного периода: в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования. В п. 1 ст. 30 ФЗ № 67 устанавливается право присутствия на всех заседаниях комиссии и при совершении иных избирательных действий среди других субъектов наблюдения доверенного лица, которое, как следует из содержания статьи, может присутствовать при подсчете голосов избирателей, работе со списками избирателей, с бюллетенями, протоколами об итогах голосования и со сводными таблицами, т. е. при том, что происходит в день голосования. Здесь ЦИК России необходимо дать официальный комментарий, поясняющий, что доверенное лицо, чьи полномочия по ст. 43 истекают за сутки до дня голосования, может присутствовать при указанных действиях избирательной комиссии только в дни досрочного голосования.

3. Общественные палаты (советы) муниципальных образований при проведении выборов в органы местного самоуправления не обладают правом назначать наблюдателей в избирательные комиссии. Хотя вполне логично, что такое право могло бы быть установлено, поскольку Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» «специально фиксирует создание общественных советов при муниципальных органах власти. И надо отметить, что повсеместно есть общественные советы при главах городов и районов, в советы включаются активисты соответствующего уровня, и они неплохо работают»².

В связи с этим хорошо бы дополнить п. 4 ст. 30 ФЗ № 67 положением следующего содержания: «При проведении выборов в органы местного самоуправления наблюдателя также могут назначить субъекты общественного контроля, указанные в пункте 3 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ „Об основах общественного контроля в Российской Федерации“».

4. В полномочиях наблюдателя, установленных в ст. 30 ФЗ № 67, пока не отражены особенности контроля как при проведении дистанционного электронного голосования (далее – ДЭГ) без использования бумажного бюллетеня, так и при подведении итогов таких выборов. В связи с этим «необходимо до выборов раскрыть общественности аппаратные средства и конфигурацию системы дистанционного электронного голосования, установить контроль за деятельностью системных администраторов»³.

В. А. Ржановский обращает внимание и на другие важные аспекты, необходимые для правового статуса наблюдателя при проведении ДЭГ, нуждающиеся в юридическом закреплении: «Требуется утвердить требования к доступу наблюдателей к ноде блокчейна, алгоритмы проверки неизменности транзакций и правильности подведения итогов, а также порядок применения СПО в ходе работы наблюдателя»⁴.

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13 августа 2019 г. № 5-ап19-110. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. С. 177.

³ Худoley Д. М., Худoley К. М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 498. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-57-476-503.

⁴ Ржановский В. А. Дистанционное электронное голосование: исторический опыт России // Закон. 2023. № 2. С. 195. DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-2-181-196.

Как видится, правовой статус наблюдателя необходимо расширить, учитывая особенности контроля при проведении ДЭГ. В настоящее время порядок обеспечения возможности наблюдения при организации, осуществлении ДЭГ и установлении его итогов с учетом особенностей такого голосования, а также порядок назначения наблюдателей согласно подп. 4 п. 13 ст. 64.1 ФЗ № 67 устанавливается ЦИК России.

Выводы

В современном избирательном законодательстве РФ закреплён достаточно широкий субъектный состав, наделенный функцией наблюдения, которая является основной для правового статуса субъекта наблюдения или же дополнительной. Можно выделить, по крайней мере, три категории субъектов наблюдения: 1) от государства; 2) от кандидатов, избирательных объединений (политических партий); 3) от общественности, в том числе международной (иностранной). Нужно понимать, что у каждой категории свой интерес. Например, избирательные комиссии не всегда объективно показывают недостатки своей работы, но могут контролировать соблюдение избирательного законодательства кандидатами и избирательными объединениями. Среди выделенных категорий специальным субъектом наблюдения стоит назвать наблюдателя.

В Российской Федерации созданы условия для реализации как внутреннего, так и внешнего наблюдения, со стороны иностранной или международной организации. Очевидно, что представители последних обладают более широкими полномочиями и возможностями по отношению к первым. Это и сроки наблюдения, и право публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации, о выборах и др. Однако нужно признать, что работа внешних наблюдателей дополняет деятельность внутренних и не может заменить ее.

Разграничение по срокам на краткосрочное и долгосрочное наблюдение позволяет субъектам наблюдения контролировать избирательные действия на всех стадиях избирательного процесса и в межвыборный период.

Анализ зарубежной практики позволил увидеть достоинства российского избирательного законодательства по изучаемому вопросу и в то же время показал возможные перспективные варианты расширения субъектного состава для наблюдения, в том числе со стороны общественности.

Необходимо подготавливать профессиональных наблюдателей, способных осуществлять качественное наблюдение, в том числе при применении электронных средств голосования. Определенную заинтересованность в подготовке профессионалов вполне могут проявить общественные палаты федерального, регионального, муниципального уровней. Отрадно, что такая работа уже ведется. Например, при подготовке к единому дню голосования 10 сентября 2023 г. в Республике Башкортостан Общественная палата РБ провела обучение наблюдателей¹. Важно, чтобы обучение было систематическим, а не разовым, а также хорошо было бы разработать свою образную систему «аккредитации» таких наблюдателей. Это, на наш взгляд, позволит усилить общественный контроль на выборах, одной из задач которого, несомненно, является повышение доверия избирателей и других участников избирательного процесса к итогам выборов.

Список литературы

Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.

Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: моногр. Казань: РИЦ «Школа», 2009. 320 с.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов / отв. ред. д. ю. н. А. В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999. 856 с.

Коновальчиков Я. А. О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 74–80.

Нудненко Л. А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 49–53.

¹ Обучение наблюдателей на выборах от общественной палаты. Размещено 18 июля 2023 года // Муниципальный район Илишевский район Республики Башкортостан: офиц. сайт. URL: <https://illesh.bashkortostan.ru/presscenter/news/555921/> (дата обращения 27.09.2023).

Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие / Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. Е. Кораблин, В. В. Луговой, В. В. Тылкин; под ред. Ю. А. Веденеева, Н. А. Богодаровой; Центр. избират. комис. Российской Федерации, Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации; Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ». Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. 692 с.

Ржановский В. А. Дистанционное электронное голосование: исторический опыт России // Закон. 2023. № 2. С. 181–196. DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-2-181-196.

Худолей Д. М., Худолей К. М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 476–503. DOI: 10.17072/1995-4190-2022-57-476-503.

Шидловский А. В. Правовой статус организаторов выборов в штате Монтана // Legal Concept = Правовая парадигма. 2019. Т. 18. № 3. С. 137–144. DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2019.3.20>.

References

Avakyan S. A. (2022) *Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki* [Representation in constitutional law: issues of theory and practice]. Moscow, Yustitsinform, 484 p.

Biktagirov R. T. (2009) *Sub'ekt izbiratel'nogo prava Rossii: teoretiko-pravovoe issledovanie: monografiya* [The subject of the electoral law of Russia: theoretical and legal research: monography]. Kazan, RITs «Shkola», 320 p.

Ivanchenko A. V. (Ed.) (1999) *Izбирatel'noe pravo i izбирatel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlya vuzov* [Electoral law and the electoral process in the Russian Federation: Textbook for universities]. Moscow, NORMA, 856 p.

Khudoley D. M., Khudoley K. M. (2022) Elektronnoe golosovanie v Rossii i za rubezhom [Electronic voting in Russia and abroad]. In *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, no. 3, pp. 476–503, DOI: 10.17072/1995-4190-2022-57-476-503.

Konovalchikov Y. A. (2017) О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе [On control exercised by political parties in the electoral process]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 4, pp. 74–80.

Nudnenko L. A. (2015) Nekotorye problemy realizatsii printsipa otkrytosti i glasnosti vyborov v Rossiiskoi Federatsii [Some problems of the implementation of the principle of openness and transparency of elections in the Russian Federation]. In *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 11, pp. 49–53.

Rzhanovsky V. A. (2003) Distantcionnoe elektronnoe golosovanie: istoricheskii opyt Rossii [Remote electronic voting: historical experience of Russia]. In *Zakon*, no. 2, pp. 181–196, DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-2-181-196.

Szydlowski A. V. (2019) Pravovoi status organizatorov vyborov v shtate Montana [The Legal status of election officials in State of Montana]. In *Legal Concept = Pravovaya paradiigma*, vol. 18, no. 3, pp. 137–144, DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2019.3.20>.

Vedeneev Yu. A., Zaitsev I. V., Korablin V. E., Lugovoi V. V., Tylkin V. V. (2002) *Oчерки по истории выборов и избирательного права: учебное пособие* [Essays on the history of elections and suffrage: Textbook], ed. by Yu. A. Vedeneev, N. A. Bogodarova. Kaluga, Kaluzhskii oblastnoi fond vozrozhdeniya istoriko-kul'turnykh i dukhovnykh traditsii «Simvol», 692 p.