

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

***Аннотация.** В статье анализируются правовые проблемы назначения наблюдателей на выборах в Российской Федерации, показывается их непосредственное влияние на качество процесса наблюдения и мотивацию наблюдателей. Рассматривается зарубежный опыт противодействия данным проблемам и выделяются удачные положения зарубежного избирательного законодательства в данной сфере. В качестве решения сложившейся ситуации предлагаются изменения федерального законодательства, заключающиеся в принципиально новом подходе к назначению наблюдателей посредством деятельности специальной комиссии.*

***Ключевые слова:** избирательный процесс, гласность, наблюдатели, назначение наблюдателей, сравнительное правоведение.*

LEGAL PROBLEMS OF APPOINTING ELECTION OBSERVERS

***Abstract.** The article analyzes the legal problems of appointing observers at elections in the Russian Federation, shows their direct impact on the quality of the observation process and the motivation of observers. Foreign countries experience of resistance these problems are revied. Successful provisions of foreign legislation in this field were highlighted. As a solution to the current situation the article offers changes of federal legislation consisting in a fundamentally new side to the appointment of observers through the working of a special commission.*

***Keywords:** election process, publicity, observers, appointment of observers, comparative law.*

Надлежащее правовое обеспечение избирательного процесса в демократических странах априори является одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, существование правовых проблем в избирательном праве имеет потенциальную возможность стать не только препятствием для осуществления свободного волеизъявления граждан и участников референдума, но также одним из факторов, не позволяющим определить Российскую Федерацию в качестве правового демократического государства.

Актуальность указанной темы обеспечивается уровнем доверия к избирательной системе Российской Федерации со стороны ее граждан, которое

находится на недостаточно высоком уровне, что иллюстрируется практически повсеместно низкой явкой (особенно на муниципальных выборах).

Одним из источников данной проблемы и одновременно одним из проблемных институтов в российском избирательном праве остается институт наблюдателей, недостаточная правовая разработанность которого не позволяет последним надлежащим образом исполнять свои обязанности в сфере обеспечения гласности избирательного процесса.

Существующий в настоящее время институт наблюдателей лишь порождает антагонизм между последними и избирательными комиссиями, а также приводит к большому количеству споров и судебных разбирательств [1, с. 15], хотя изначально цель создания и функционирования у них совпадает в виде надлежаще проведенных с правовой и организационных точек зрения, а также легитимизированных со стороны населения выборов и референдумов.

Внесение изменений в данный институт, естественно, является непростой задачей, однако основы изменений лежат на поверхности: изучение положительной практики тех зарубежных государств, наработки которых с наибольшей степенью вероятности могут быть воспроизведены в нашей правовой системе, а также элементарный логический анализ избирательного права Российской Федерации в своей совокупности могут послужить источником такого понимания предназначения и возможного функционирования института наблюдателей, которые бы наиболее полно отвечали поставленным перед ним задачам.

Парадоксален факт, что данная проблемная область остается практически без внимания научного сообщества, сконцентрированного на иных проблемах избирательного права и процесса. Однако автор считает такое явление закономерным логическим последствием установленного законодателем места наблюдателей в отечественной избирательной системе, находящихся ввиду порядка своего назначения «вне» последней, что и объясняет низкий уровень качества правового регулирования указанного института, а также практически полное отсутствие научных трудов, посвященных его проблемам.

Основы правового статуса наблюдателей на выборах закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях).

Конкретно в пункте 42 статьи 2 указанного ФЗ закреплено, что наблюдателем является гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации РФ, 2002. № 24, ст. 2253.

Уже исходя из определения становится понятно, что на данных субъектах возложены обязанности по обеспечению общественного контроля над процессом волеизъявления граждан Российской Федерации, ввиду которых они наделяются законодателем особым правовым статусом, включающим порядок их назначения, права при проведении наблюдения, а также обязательные для соблюдения запреты.

Основную проблему правового статуса наблюдателей автор видит в порядке их назначения. Данный порядок содержится в Законе об основных гарантиях, положения которого развиваются специализированными актами, закрепляющими порядок проведения тех или иных выборов (референдума).

По общему правилу при проведении выборов наблюдателя может назначить:

- 1) зарегистрированный кандидат;
- 2) избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата;
- 3) избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов.

Также Закон об основных гарантиях закрепляет возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями или субъектами общественного контроля.

При проведении референдума по общему правилу наблюдателей вправе назначить либо инициативная группа по проведению референдума, либо общественное объединение соответствующего уровня².

При проведении выборов Президента Российской Федерации, согласно одноименному Федеральному закону, наблюдателей могут назначить:

- 1) каждый зарегистрированный кандидат;
- 2) его доверенное лицо;
- 3) политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата;
- 4) Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации (согласно ФЗ «Об основах общественного контроля»³)⁴.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы наблюдателей назначают:

- 1) политические партии, зарегистрировавшие федеральный список кандидатов;
- 2) каждый кандидат, зарегистрированный по соответствующему избирательному округу;
- 3) Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных

² Собрание законодательства Российской Федерации РФ, 2002, № 24, ст. 2253.

³ Собрание законодательства Российской Федерации 2014, № 30, ст. 4213.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 2, ст. 171.

(представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (согласно ФЗ «Об основах общественного контроля»⁵)⁶.

Стоит упомянуть о порядке назначения наблюдателей при проведении референдума, закрепленном в Федеральном конституционном законе от 26 июня 2004 года «О референдуме в Российской Федерации», согласно статье 36 которого наблюдателей вправе назначить:

- 1) инициативная группа по проведению референдума;
- 2) политические партии;
- 3) общероссийские общественные объединения;
- 4) инициативные агитационные группы⁷.

Вышеуказанные положения федерального законодательства в большинстве своем подтверждают тезис о «внешнем» характере деятельности наблюдателей, который ведет к нескольким негативным последствиям:

1) во-первых, при проведении выборов (референдума), наблюдатели, ввиду порядка своего назначения, занимают надзорное положение по отношению к организаторам выборов, что неминуемо ведет к антагонизму первых со вторыми.

2) во-вторых, возможность назначения наблюдателей напрямую различными кандидатами, общественными объединениями различного толка и т.д. вынуждает каждого конкретного наблюдателя действовать исходя не из общих целей общественного контроля за проведением выборов и референдумов, а из интересов того субъекта, решением которого он был назначен (как правило, конкретного кандидата или политической партии).

Указанные проблемы ведут к подрыву доверия к избирательной системе Российской Федерации со стороны института, который по смыслу и духу законодательства должен оказывать на общественное мнение противоположный эффект.

Небольшим удачным исключением является возможность назначения наблюдателей Общественной палатой Российской Федерации, которая ввиду порядка формирования своего состава представляет интересы широкого круга лиц, действительно заинтересованных в надлежаще проведенных выборах (референдуме) в общем, а не относительно какой-либо из политических сил⁸.

Выход из сложившейся проблемной ситуации возможен путем внесения изменений в действующее законодательство, закрепляющих ряд положений касательно правового статуса наблюдателей, содержание которых будет представлено ниже. Вопрос об изучении и возможном использовании зарубежной практики в целях решения той или иной правовой проблемы всегда

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 30, ст. 4213.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 8, ст. 740.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2253.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

являлся довольно острым. Как говорит, Председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «не зазорно и заимствовать чужой опыт, выдержавший проверку многовековой практикой» [2].

Однако заимствование стоит проводить очень осторожно, сразу отсекая те положения зарубежного законодательства и практические наработки других стран, которые изначально не могут существовать в нашей правовой системе.

Зарубежный опыт демонстрирует, что закрепление правового положения наблюдателей проводится как на законодательном уровне, так и на подзаконном уровне [3, с. 42], но в рассматриваемых ниже системах основное регулирование правового статуса наблюдателей осуществляется с помощью законов.

Начать стоит с описания систем, не предусматривающих участие наблюдателей на выборах как правового института в принципе. Например, такая система имеет место в Федеративной Республике Германия, и эта ситуация отнюдь не свидетельствует о неполноценности демократии в данной стране: по данным британской организации Economist Intelligence Unit ФРГ занимает высокую четырнадцатую строчку в классификации «Индекс демократии»⁹. Институт наблюдателей на выборах здесь действительно отсутствует, и единственное упоминание о зачатках такой формы общественного контроля содержится в Акте о Федеральных выборах от 23 июля 1993 года, в параграфе 31 которого гласит: «Выборы проводятся публично. Избирательная комиссия имеет право предложить лицам, нарушающим порядок и спокойствие, покинуть избирательный пункт»¹⁰.

Данное положение можно трактовать с позиции отсутствия необходимости в наблюдателях, так как во время голосования на избирательном участке может находиться любой гражданин, не нарушающий общественный порядок. Вопрос лишь в его правах при обнаружении нарушений в порядке проведения выборов, а также возможности членов избирательной комиссии удалять с избирательного участка лиц по своему усмотрению. Эти обстоятельства и делают немецкую систему уязвимой для критики с точки зрения отсутствия механизма воздействия гражданского общества на лиц, организующих процесс выборов.

В случае с Германией такая система оправдана тем, что отсутствие наблюдателей компенсируется порядком формирования участковых избирательных комиссий, основной состав которых представляет собой выборку из рядовых немецких граждан, обладающих активным избирательным правом и осуществляющих свою деятельность на общественной основе и безвозмездных началах. Актом о Федеральных выборах закреплено положение о

⁹ Индекс демократии. [Электронный ресурс]-URL: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011 (дата обращения: 26.05.2019 года).

¹⁰ Federal Elections Act (1993) / Акт о Федеральных выборах от 23 июля 1993 года — [Электронный ресурс] — URL: www.legislationline.org/documents/id/21725 (дата обращения: 26.05.2019 года).

том, что в состав участковой избирательной комиссии входит назначенный правительством соответствующей Земли (субъекта федерации) председатель, а также назначенные им (или по необходимости иным органом) несколько членов комиссии, единственным требованием к которым является обладание активным избирательным правом¹¹. Таким образом, существующая в ФРГ избирательная система отнюдь не ограничивает общественный контроль за проведением выборов, а лишь придает ему другую форму, вводя представителей общественности в состав организаторов выборов и заставляя их взять на себя часть ответственности за надлежащее проведение голосования, что существенным образом повышает доверие граждан к избирательной системе в целом.

Все же сомнительно, что эти положения можно воплотить в отечественных реалиях, так как российская избирательная система развивается по пути формирования участковых избирательных комиссий на профессиональной и оплачиваемой основе, а также существования института наблюдателей как такового. Одновременное изменение общего порядка наблюдения позитивного результата не принесет.

В иллюстрируемой системе существуют и такие положения, заимствование которых может стать полезным. В частности, имеется в виду принцип, согласно которому часть ответственности за проведение выборов (референдума) ложится на широкую общественность, что существенно уменьшает антагонизм, о котором говорилось выше¹², а также дает толчок к развитию индивидуальной правовой культуры.

Удачным можно считать принцип назначения участковых избирательных комиссий, согласно которому при проведении этого процесса учитывается влияние той или иной политической партии в данном регионе в целях недопущения ситуации, при которой одна из них будет иметь существенный перевес во влиянии на граждан, назначенных на общественную работу по проведению выборов¹³. Указанное положение значительно уменьшает возможность появления конфликта интересов, что можно использовать и при назначении наблюдателей в форме, которая будет описана ниже.

Распространены избирательные системы, при которых институт наблюдателей на выборах существует, однако круг лиц, который их назначает, резко ограничен, что в свою очередь является очень важным моментом, ведь именно от порядка назначения зависит, — чьи интересы будет отстаивать тот или иной наблюдатель.

В Органическом законе Испании об Общем избирательном режиме от 1985 года закрепляются положения о «лице, осуществляющем контроль за проведением выборов», наделяющие его соответствующими правами, в

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же.

частности правом на присутствие на участке в день голосования, участие в работе избирательной комиссии и так далее¹⁴.

Опять же стоит остановиться на порядке его назначения. Согласно указанному выше акту, полномочиями по назначению наблюдателя на конкретный избирательный участок обладают лишь кандидаты на соответствующих выборах¹⁵, то есть либо политические партии, выдвинувшие список кандидатов, либо конкретные кандидаты. Такой порядок назначения наблюдателей на выборах уже рассматривался выше относительно Российской Федерации, и данная система имеет такую же проблему — проблему цели, руководящей деятельностью конкретного наблюдателя, который, отстаивая интересы того или иного кандидата (что, несомненно, носит позитивный характер), теоретически в деле контроля за надлежащим порядком проведения выборов также может руководствоваться лишь интересами назначившего его субъекта (здесь встает вопрос, будет ли он предпринимать какие-либо действия, если нарушения избирательного процесса будут иметь потенциальную возможность пойти на пользу его кандидату).

Поскольку мы ставим целью показать альтернативу такому порядку назначения наблюдателей, останавливаться на такой системе нет необходимости, стоит лишь заметить, что одну черту, свойственную данному процессу в избирательном праве Испании, можно считать очень удачной и обладающей потенциальной возможностью прижиться в российских правовых реалиях.

Речь идет о требовании к лицам, которых кандидаты на выборах назначают в качестве наблюдателей, закрепленному в пункте 3 статьи 78 Органического закона, предусматривающем возможность назначения в конкретную участковую избирательную комиссию в качестве наблюдателя лишь того лица, которое содержится в ее списках избирателей¹⁶. То есть в данном случае присутствует требование к оседлости наблюдателя, что предполагает его заинтересованность в правильном проведении выборов не только с позиции своего кандидата, но и как жителя соответствующей территории, что чрезвычайно удачно может быть использовано в практике Российской Федерации. К тому же такой принцип является препятствием для создания неких «мобильных групп наблюдателей», а также мотивирует политические силы на более активную работу вне крупных городов и густонаселенных субъектов Российской Федерации.

В Дании институт наблюдателей (polling supervisors) также существует. Их правовой статус закреплен в пункте 29 Акта о парламентских выборах от 2014 года (Parliamentary Election Act of Denmark). В частности, они наделены правами по контролю за проведением выборов, а также обязанностью вести

¹⁴ The Organic Law of General Electoral Regime (1985) / Органический закон об Общем избирательном режиме от 1985 года — [Электронный ресурс] — URL: <https://www.legislationline.org/documents/action/porup/id/21440> (дата обращения: 26.05.2019 года).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

соответствующую книгу (poll book), в которую по ходу процесса наблюдения вносится вся существенная информация о голосовании на конкретном участке, его результатах и замеченных нарушениях¹⁷.

Отдельно стоит остановиться на порядке назначения наблюдателей в Дании, так как он является ключевым для данной статьи исходя сразу из двух своих характеристик:

– Наблюдатели избираются напрямую государственными органами. В частности, местным советом, который помимо назначения наблюдателей также обладает полномочиями по непосредственному проведению выборов. Как указано в Акте: «Местный совет избирает для каждого избирательного участка не менее пяти и не более девяти наблюдателей за порядком голосования и подсчетом голосов»¹⁸. Данное положение явно иллюстрирует попытку избежать конфликта интересов, а также сделать наблюдателей более независимыми от политических сил путем предоставления им государственных гарантий их деятельности.

Такой вариант назначения наблюдателей для Российской Федерации сразу стоит признать неприемлемым, так как в нашей стране уже сложилась практика «внешнего» по отношению к государству характера назначения наблюдателей, и такой резкий переход к датскому варианту явно не принесет позитивных результатов. Однако в датской системе существуют положения, на которые определенно стоит обратить внимание отечественному законодателю.

– Наблюдатели избираются местным советом из числа лиц, проживающих в соответствующем муниципалитете пропорционально его численности¹⁹.

Похожая формулировка содержится в Органическом законе Испании, который также предусматривает для наблюдателей некоторый «территориальный ценз», что, повторюсь, имеет положительное влияние на выполнение наблюдателем своих обязанностей ввиду дополнительной заинтересованности в правильности проведения выборов.

Таким образом, рассмотрев несколько избирательных систем в части закрепления правового статуса наблюдателей и проиллюстрировав их примерами конкретных государств, можно прийти к выводу о практической возможности прямого заимствования для использования в Российской Федерации их тех или иных положений у различных правовых и исторических путей развития института выборов. Однако использование определенных наработок европейских государств в совокупности с существующей избирательной системой нашей страны могут в обозримом будущем значительно усовершенствовать рассматриваемый правовой институт.

¹⁷ Parliamentary Election Act of Denmark (2009) / Акт о Парламентских выборах от 2014 года – [Электронный ресурс] – URL: www.legislationline.org/documents/id/15814 (дата обращения: 26.05.2019 года).

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

Остановимся и на удачных положениях зарубежного права, заимствование и некоторая переработка которых в условиях нашей правовой системы могли бы принести положительные результаты. Во-первых, это принцип «причастности» членов общества к организации и проведению выборов в качестве наблюдателей, обладающий реальной возможностью повысить не только доверие граждан к избирательной системе в целом, но и общий уровень их правовой грамотности и культуры. Такой принцип в противовес существующему «внешнему» характеру деятельности наблюдателей, с нашей точки зрения, более полно будет соответствовать заявленным целям данного института.

Во-вторых, это практика «косвенного» назначения наблюдателей, исключая конфликт интересов в рамках процесса наблюдения и ситуацию, при которой наблюдатель контролирует правильность проведения выборов исходя не из общих интересов общества, а из интересов конкретной политической или общественной силы.

В-третьих, закрепление в качестве требования к наблюдателям некоторой вариации территориального ценза, заключающемся в возможности назначения последнего лишь на конкретный избирательный участок, что значительно повысит заинтересованность наблюдателя в соблюдении надлежащей процедуры проведения выборов и мотивирует политические силы распространять свою деятельность на всю территорию Российской Федерации.

Основываясь на вышеуказанных характеристиках, можно заключить, что в нашей стране логичным путем решения существующих проблем в институте наблюдателей является внесение изменений в существующее законодательство о выборах и референдумах. А также, учитывая тенденции к созданию единого Избирательного кодекса, целесообразно было бы посвятить данному институту отдельную главу, в которой будут закреплены следующие положения:

1. Наблюдение за порядком выборов должно быть представлено в качестве почетной обязанности каждого гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом.

2. Все дефиниции, используемые в тексте указанной главы, такие как «наблюдатель», «комиссия по назначению наблюдателей» и другие, должны быть отражены в одной из первых статей соответствующей главы кодекса в виде списка определений, что обеспечит их правильное понимание всеми участниками избирательного процесса.

3. Права наблюдателей и запреты, связанные с их деятельностью, существующие в настоящее время в законодательстве нашей страны, должны остаться в таком же виде. Их перечни также должны содержаться в данном кодексе.

4. Порядок назначения избирателей подлежит кардинальному реформированию в соответствии с нижеуказанными положениями:

а) наблюдатели должны назначаться косвенным способом специально создаваемой для этой цели комиссией по назначению наблюдателей.

б) ее состав из пятнадцати членов, будет формироваться следующим образом: пять членов комиссии назначается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, пять членов комиссии — политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (по одному от каждой из пяти партий, получивших большинство мандатов), оставшиеся пять членов комиссии — Общественной палатой субъекта Российской Федерации и иными общественными объединениями.

в) срок полномочий комиссии должен составлять один год, причем должно быть предусмотрено, что для избрания наблюдателей на федеральных выборах (Президента, Государственной Думы), а также на общероссийском референдуме данная комиссия будет формироваться отдельно и лишь на период их проведения.

г) деятельность комиссии будет заключаться в избрании наблюдателей путем открытого голосования из списков и посредством случайной выборки сформированных из списков избирателей на конкретных избирательных участках. Данный процесс будет осложнен процедурой немотивированных отводов, которые каждый член комиссии будет иметь право использовать трижды.

Указанная процедура будет происходить следующим образом: из соответствующих списков избирателей путем случайной выборки будет формироваться список кандидатов в наблюдатели в количестве, позволяющем каждому из членов комиссии трижды использовать свое право на отвод, однако предварительно из данного списка должны быть исключены граждане, не соответствующие требованиям к наблюдателям.

Затем, оставшиеся после данной процедуры кандидатуры должны быть открытым голосованием назначены в количестве четырех человек (двух основных наблюдателей и двух запасных) в каждую участковую избирательную комиссию, расположенную на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Предлагаемый порядок наиболее полным образом позволит удовлетворить общественные и государственные интересы, так как эта процедура, во-первых, даст значительный толчок развитию правовой грамотности и культуры на индивидуальном уровне ввиду существования потенциальной возможности каждого гражданина стать наблюдателем; во-вторых, наделит процесс наблюдения характеристикой подчиненности общим интересам по контролю за порядком проведения выборов (референдума), а не интересам конкретных кандидатов и их партий; в-третьих, послужит толчком к развитию политической и общественной деятельности на местах, так как политические партии и иные общественные объединения будут чувствовать

необходимость в привлечении на свою сторону наибольшего количества сторонников из числа потенциальных наблюдателей.

5. Требования к наблюдателям, ввиду возможности наделения данным правовом статусом практически каждого, также должны претерпеть ряд изменений.

Первый критерий — возрастной, должен предусматривать возможность наделения статусом наблюдателя лиц от 18 до 70 лет, обладающих полной дееспособностью, что вызвано необходимостью постоянного (хотя и чередуемого со вторым наблюдателем) присутствия на избирательном участке, что может стать тяжелым с физической точки зрения для лиц, выходящих за рамки указанных возрастов.

Второй критерий — медицинский, также связанный с первым и относящийся к лицам, страдающим заболеваниями различного толка (психическими, заболеваниями опорно-двигательного аппарата и т.п.), а также находящимся в иных физических состояниях, затрудняющих или делающих невозможным исполнение обязанностей наблюдателя (например, беременность).

Третий критерий — критерий несовместимости, связан с занятием потенциальными наблюдателями определенных должностей или связанный с их работой в политически-ориентированных структурах. В частности, это касается членов избирательных комиссий, госслужащих, муниципальных служащих, кандидатов на выборах, их доверенных лиц, сотрудников их избирательных штабов, а также лиц, имеющих снятую или непогашенную судимость.

Четвертый критерий также касается профессиональной деятельности кандидатов в наблюдатели, однако лишь в день проведения голосования. От исполнения обязанностей наблюдателя могут быть освобождены лица, занятые на работах по обеспечению безопасности государства и его жизнедеятельности (к примеру, работы на трубопроводах), а также иные лица, мотивированные заявления которых подлежат рассмотрению комиссией по назначению избирателей.

Вышеуказанные обстоятельства должны быть установлены комиссией по назначению наблюдателей непосредственно перед процессом избрания последних, в ином же случае должны подтверждаться непосредственно избранными наблюдателями в заявлениях о невозможности исполнения ими своих обязанностей по тем или иным причинам.

Целесообразно коснуться и вопроса стимулирования наблюдателей, который имеет две стороны: моральную и материальную. Человек, вовлеченный в систему организации выборов и несущий ответственность за свою часть работы, да еще и занимающийся этим на своем «родном» участке, должен быть предельно мотивированным. Материальное же их обеспечение справедливым было бы вменить в обязанность органам государственной власти из расчета среднего дневного дохода конкретного наблюдателя (в случае безработных — из расчета среднего дохода по стране).

Теоретически возможны ситуации отказа избранного наблюдателя от исполнения данной почетной обязанности без уважительных причин. В применении каких-либо негативных санкций нужды нет, так как, во-первых, выраженный правовой нигилизм такого лица — это одна из тех проблем, которую вышеописанная система призвана решить, а не усугубить мерами отрицательного воздействия. Во-вторых, ущерб, нанесенный таким отказом, вполне может быть устранен путем назначения вместо несостоявшегося наблюдателя запасного наблюдателя, число которых, в зависимости от распространенности проблемы, может быть увеличено.

Естественно, внесение указанных изменений должно быть одновременным для всех нормативно-правовых актов, составляющих основу избирательной системы Российской Федерации. В частности, в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

Также в рамках указанной реформы должен предполагаться «переходный период», согласно которому в первые годы введения указанной системы в российском законодательстве будет допустимо сохранение некоторых пережитков старой системы назначения наблюдателей, но лишь в ограниченном числе ситуаций: в частности, при наблюдении за голосованием вне избирательного участка (на выезде), а также в случае создания участковой избирательной комиссии в специализированных учреждениях (воинских частях, закрытых административно-территориальных образованиях, больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых).

В целом, по нашему мнению, используя указанные рекомендации можно добиться положительных результатов в долгосрочной перспективе, предполагающей постепенный отказ от института наблюдения за выборами ввиду высокого уровня доверия граждан к избирательной системе.

Список литературы

1. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М.: РЦОИТ, 2002. 160 с.
2. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
3. Маркин А.А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 40–44.