



УДК 342.84(73-71)

РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В США И КАНАДЕ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Мария КОВАЛЕНКО,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются организационно-правовые вопросы государственной регистрации избирателей в США и Канаде. Анализируется правовая основа учета избирателей, ведения их реестра, составления избирательных списков, устанавливаются организационно-правовые особенности национальных моделей, их позитивные стороны и недостатки. Выявляются общие тенденции модернизации организационно-правового механизма государственной регистрации избирателей в зарубежных странах.

Ключевые слова: государственная регистрация избирателей, реестр избирателей, избирательное право, выборы, избирательный процесс, список избирателей.

THE VOTER REGISTRATION IN THE USA AND CANADA: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

Mariya KOVALENKO,

Competitor of the Department of State Construction
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

This article examines the organizational and legal problems of state registration of voters in the United States of America and Canada. The legal foundation of voters' accounting, the maintenance of their register, the compilation of the voters' lists are analyzed; organizational and legal peculiarities of national models, their positive and negative aspects are determined. The general tendencies of the modernization of organizational and legal mechanism of voters' registration in the foreign countries are discovered.

Key words: state registration of voters, voter registry, suffrage, elections, electoral process, voter list.

Постановка проблемы. В отечественной и зарубежной правовой доктрине регистрация избирателей рассматривается в качестве важной гарантии конституционного права гражданина участвовать в формировании органов публичной власти и способа укрепления легитимности выборов. В то же время именно данный этап подготовки выборов наиболее уязвим с точки зрения сохранения основ демократии. Неточность и неполнота избирательных реестров, а также вероятность распространения персональных данных без согласия лица являются типичными проблемами на этапе учета избирателей, с которыми сталкиваются не только так называемые «переходные демократии», но и государства с устойчивыми демократическими традициями.

Актуальность темы. Изучение зарубежного опыта даёт четкое видение того, что идеальных моделей регистрации избирателей в мире не существует. Разнообразие существующих моделей обуславливает выработку национальных механизмов администрирования избиратель-

ных реестров. В условиях оптимизации функционирования Государственного реестра избирателей в Украине изучение соответствующей зарубежной теории и практики способствует решению ряда организационно-правовых проблем.

Очевидно, что в рамках одного исследования невозможно раскрыть весь спектр организационно-правовых проблем учета избирателей и способов их решения, поэтому внимание будет сконцентрировано на наиболее успешных проектах, определенных тенденциях развития и последних реформах в данной сфере на примере двух стран с устоявшимися демократическими традициями избирательных процедур – Соединенных Штатов Америки и Канады.

Состояние исследования. Изучению отдельных аспектов государственной регистрации, формирования списков избирателей в Украине и зарубежных странах посвящены работы таких отечественных ученых, как Ю.Г. Барабаш, И.И. Бодрова, В. П. Колесник, С. Г. Серёгина, П.Н. Любченко, Т.В. Стешенко, К.А. Закоморна,

О.П. Шумляк и др. Однако организационно-правовые аспекты государственной регистрации избирателей в США и Канаде не были предметом самостоятельного исследования в отечественной конституционно-правовой науке.

Целью и задачей статьи является анализ правовой основы и организационного механизма государственной регистрации избирателей в США и Канаде, выявление положительных и негативных сторон национальных моделей регистрации, а также современных тенденций их развития.

Изложение основного материала. В конституционно-правовой теории США законодательство о регистрации избирателей рассматривается не только как способ упорядочивания процесса выборов, но и его демократизации. Начиная с XIX ст., между демократами и республиканцами длилась ожесточенная борьба вокруг вопроса регистрации избирателей, с которым были связаны многочисленные факты коррупции и мошенничества на выборах. Проблему заострило и законодательство штатов, которое,



вопреки Конституции США (Поправка XXV гарантирует каждому американскому гражданину, который достиг 18 годы, активное избирательное право), содержало дискриминационные положения относительно национальных и расовых меньшинств. Поэтому принятие Акта о регистрации избирателей в 1965 г. стало фундаментальным событием в сфере демократизации конституционно-правового статуса гражданина, поскольку отменяло ряд цензов регистрации избирателей (имущественный, грамотности, оседлости и тому подобное), а также важным шагом по усилению контроля за системой составления реестров избирателей. Вместе с тем данные социологических исследований демонстрировали низкую явку населения (например, в выборах в 1992 г. не участвовали 44% избирателей) и наличие злоупотреблений при внесении избирателя в реестр. Учитывая это, целями нового Национального Акта о регистрации избирателей 1993 г. стали: увеличение количества зарегистрированных граждан; поощрение органов власти к действиям по привлечению граждан к голосованию; защита целостности избирательного процесса; обеспечение точных и полных реестров избирателей.

С целью реализации указанных задач на различные публичные учреждения было возложено выполнение нехарактерных для них функций. Агентствами по регистрации избирателей на территории США стали: все офисы, которые регистрируют водительские удостоверения, оказывают социальную и государственную помощь (агентства инвалидов, ветеранов, профессиональной реабилитации, департамент финансовых услуг и компенсации и др.), муниципальные библиотеки, офисы рекрутинга армии, флота, национальной гвардии, береговой охраны и тому подобные учреждения. С целью привлечения молодежи к активному участию в демократических процессах Актом о высшем образовании 1965 г. университеты обязывались оказывать помощь студентам в их регистрации в качестве избирателей. В дальнейшем Акт о поощрении регистрации для предоставления избирательных прав студентам 2008 г. установил за университетами, получающими федеральное финансирование, статус агентств регистрации избирателей. Причем университеты уполномочены принимать на учебу студентов только после предоставления им помощи

в регистрации. В то же время, учитывая, что многие представители афроамериканской и латиноамериканской молодежи не получают высшее образование, некоторые штаты уполномочили школы на основании водительских удостоверений проводить предварительную регистрацию учеников в качестве избирателей [7]. Что касается регистрации избирателей за границей, то эту функцию осуществляет офис заместителя секретаря по вопросам персонала и готовности Министерства обороны на основе Федеральной программы предоставления помощи в голосовании.

Следует отметить, что каждый штат наделен конституционным правом регламентировать процедуру выборов, в том числе и составление избирательных списков. Большинство штатов имплементировали положения федерального законодательства о регистрации избирателей. Вместе с тем Национальный Акт о регистрации избирателей 1993 г. (секция 4) предусматривает, что нормы закона не распространяются на штаты, в которых, до вступления в силу Национального Акта и после, постоянно либо не существовало требования регистрации на федеральных выборах, либо уже применялась аналогичная регистрация. Конституционные и законодательные нормы породили разнообразие организационных механизмов личной регистрации избирателей в штатах. Так, 35 штатов перешли на электронную регистрацию через департаменты автотранспорта штатов, в 14 штатах разрешено регистрироваться или обновить информацию о себе в день выборов, в 38 штатах избиратели регистрируются online, в 34 штатах используют для регистрации определенную форму электронного опроса избирателей.

Например, в штате Флорида заявку на избирательную регистрацию может подать гражданин США, который проживает на территории штата, достиг 18 лет (заявку можно заполнить и в 16 лет, но право голоса наступает только с 18 лет), является дееспособным, а также не лишен гражданских прав в силу осуждения за совершение преступления. Для оформления заявки необходимо предоставить точный номер действительного водительского удостоверения, или удостоверение личности, или последние четыре цифры номера карточки социального страхования. Подать заявку на регистрацию для голосования можно любым

из следующих способов: 1) получить заявку на регистрацию избирателя у инспектора по выборам в округе, заполнив и подписав ее, отослав заявку в его офис; 2) заполнить online заявку на регистрацию избирателя (английским или испанским языками) на веб-сайте инспектора по выборам в округе; 3) подать заявку через офисы, которые предоставляют водительскую лицензию или удостоверение личности; 4) подать заявку через любое агентство регистрации избирателей, которое определено Национальным Актом о регистрации избирателей 1993 г. Особенно стоит отметить возможность наступления уголовной ответственности за ложную информацию в заявке. В таком случае заявитель может быть признан виновным в уголовном преступлении третьей степени, за совершение которого назначается наказание в виде штрафа (5000 долларов США) и / или лишение свободы сроком до пяти лет [6].

Невзирая на определённые прогрессивные сдвиги в процедуре регистрации избирателей, эксперты указывают на наличие системных организационно-правовых проблем личной, периодической и децентрализованной американской модели регистрации избирателей [3]. Так, по данным Pew Research Center, приблизительно 24 млн. регистраций (то есть каждая 8) являются недействительной и неточной, свыше 1,8 млн. умерших лиц значатся в избирательных списках, приблизительно 2,75 млн. избирателей имеют регистрацию в нескольких штатах, а 51 млн. потенциальных избирателей вообще не прошли регистрацию. Среди наиболее существенных недостатков отмечаются: а) ведение списков избирателей в бумажной форме и внесение сведений об избирателе вручную, что приводит к неточным и недостоверным записям, которые со временем не проверяются, а перед выборами возникает необходимость привлечения наёмных работников для сверки данных, что является финансово затратным (на регистрацию 1 избирателя тратится \$4.11, тогда как в Канаде лишь 35 центов); б) децентрализованность регистрации и отсутствие коммуникации между публичными службами, которые должны проводить регистрацию, а также недобросовестное выполнение такими агентствами функции регистрации избирателей (например, в течение 2007–2008 гг. лишь 9,6% операций с водительскими удостоверениями привели к регистрации избирате-



лей); в) отсутствие доступа должностных лиц, отвечающих за администрирование реестров избирателей, к современным методам сбора информации, существующим в коммерческих компаниях (например, Catalist); г) непроработанность комплексной программы, направленной на разъяснение избирателям механизма регистрации; д) неконкретность положений Национального Акта о регистрации избирателей 1993 г., которая порождает расхождение в толковании положений данного закона в каждом штате.

В качестве основных путей совершенствования механизма регистрации избирателей исследователи видят: а) сверку списков избирателей с другими источниками, базами данных; б) минимизацию введения данных вручную и бумажного делопроизводства; в) заключение между должностными лицами, отвечающими за администрирование избирательного процесса в штате, и агентствами, осуществляющими регистрацию избирателей, соглашений о партнерстве; г) переход от децентрализованной модели регистрации к ведению общегосударственного реестра; д) разработку единообразных правил применения положений Национального Акта о регистрации избирателей 1993 г. и предоставление широких полномочий Комиссии по оказанию помощи в выборах; е) постепенный переход к автоматической регистрации по всей стране. Так, на конец 2017 года 6 штатов и федеральный округ Колумбия вводят автоматическую регистрацию избирателей, при которой гражданин в случае обращения к определенным публичным учреждениям одновременно включается в список избирателей, если только он прямо не откажется от такой регистрации; ж) использование инновационных способов составления списков избирателей по примеру других стран, в частности Канады, где по состоянию на 2000 г. были зарегистрированы 93,1% избиратели, тогда как в США – только 69,5%.

Современный организационно-правовой механизм регистрации избирателей в Канаде оценивается зарубежными учеными как наиболее успешный [7]. В частности, американские ученые как наиболее привлекательные стороны канадской системы учета избирателей отмечают: 1) установление общегосударственных и единых для всех субъектов федерации правил составления списков избирателей; 2) перемещение

ответственности за регистрацию с гражданина на государство; 3) осуществление управления реестром избирателей неполитическим, негосударственным и независимым учреждением под общим контролем парламента; 4) постоянную модернизацию технологий ведения реестра; 5) обеспечение эффективного взаимодействия федеральных, провинциальных и местных органов администрирования избирательного процесса с другими публичными учреждениями в сфере обмена информацией об изменениях в избирательном реестре; 6) установление инклюзивных требований по идентификации избирателя, которые включают около 40 идентифицирующих его форм (сведений). Например, право использовать для регистрации водительскую лицензию, срок которой истек, дает возможность принимать участие в голосовании лицам преклонного возраста и другим лицам, которые по тем или иным причинам уже не водят автотранспорт; 7) и в целом – простоту и удобство правил регистрации [5].

Важно отметить, что формирование системы учета избирателей в Канаде началось еще в начале XX в. с принятием Акта о выборах 1920 г., в котором на Главного распорядителя выборами возлагалась ответственность за подготовку списков избирателей, переезжавших из одной провинции в другую, а на работодателей – обеспечение рабочим доступа к голосованию. В целом данный Акт впервые ввел общее избирательное право и централизовал финансовое и материально-техническое обеспечение федеральных выборов.

Создание Национального реестра избирателей впервые было предложено в 30-х годах XX в., но легализован он был лишь Актом о выборах 1997 г. [8]. По оценке Главного распорядителя выборами, введение Национального реестра избирателей позволило: отменив составление списков избирателей путем обходов «от дверей к дверям», существенно экономить деньги налогоплательщиков; предоставлять кандидатам на выборные должности доступ к предыдущим спискам избирателей сразу после объявления даты проведения выборов; осуществлять обмен данными об избирателях, сохраняя их конфиденциальность, с учреждениями, составляющими списки на провинциальном, территориальном и местном

уровнях, что, в свою очередь, устранило дублирование деятельности таких учреждений и соответствующих расходов. В итоге ввод Национального реестра «стоил» 9,3 млн. долларов, в то время как на каждых последующих федеральных выборах экономия составила до 40 млн. долларов [4].

Действующая процедура ведения Национального реестра избирателей детально регламентирована положениями Части 4 «Реестр избирателей» Акта о выборах [2]. В соответствии со ст. 44 реестр должен содержать следующие сведения: фамилия, имя, пол, дата рождения, гражданский и почтовый адрес избирателя, а также иную, предусмотренную настоящим Актом, информацию. Источниками формирования данных реестра являются: 1) сведения, полученные Главным избирательным чиновником субъекта федерации непосредственно от избирателя; 2) данные, которые избиратели самостоятельно и осознанно передали федеральному департаменту или органу; 3) информация, которую Главный распорядитель выборами считает достоверной и необходимой для обновления сведений об избирателях, включенных в реестр; 4) сведения, полученные от любого регистратора, указанного в Дополнении 2 к Акту (агентства по вопросам гражданского состояния, налогов, гражданства и иммиграции, почты Канады). Интересным моментом порядка регистрации являются действия федерального избирательного агентства в случае выявления еще не включенного в Национальный реестр избирателей гражданина – ему направляется письмо с бланком согласия на регистрацию и предварительно оплаченным обратным конвертом.

На наш взгляд, заслуживает отдельного внимания предусмотренный Актом о выборах принцип партнерства, который реализуется путем заключения договоров об обмене информацией между публичными учреждениями федерации и субъектов федерации, а также создания консультативного комитета, в состав которого входят представители политических партий, федерального и провинциального правительства, сотрудники офиса Главного избирательного чиновника субъекта федерации и Главного распорядителя выборами (ст. 16, 55). Постоянное взаи-



действие избирательных учреждений с разного рода публичными службами повышает точность списков избирателей и облегчает процедуру доступа к голосованию. На сегодня Национальный реестр избирателей содержит записи приблизительно о 25 миллионах канадцев, имеющих право голоса. При этом ежегодно обновляется около 14% информации об избирателях.

Необходимо отметить и важность вопроса обеспечения конфиденциальности данных об избирателе. Этот аспект организационно-правового механизма государственной регистрации избирателей регламентирован, наряду с Актом о выборах, также и Актом о прайвеси, который запрещает использование информации об избирателе в коммерческих или других не избирательных целях, а также требует получения прямого и добровольного согласия гражданина на передачу данных о нем от публичных учреждений, располагающих такими данными, Национальному реестру избирателей. Комиссар по вопросам прайвеси имеет право в любое время проверить процесс сбора, хранения, обновления и использования информации в реестре. По требованию Комиссара по вопросам прайвеси из проекта Акта о выборах была исключена норма о включении сведений о номере телефона избирателя, другой дополнительной информации в Национальный реестр. Более того, значительным достижением стало предоставление гражданину права отказаться от регистрации и исключить данные о себе из Национального реестра избирателей. При этом он не утрачивает права участия в голосовании, а лишь должен за день до выборов или в день выборов прийти в офис избирательного чиновника и зарегистрироваться [1].

Выводы. В зарубежных странах распространены публичная (пассивная), личная (активная), непрерывная, автоматическая, периодическая, централизованная и децентрализованная модели регистрации избирателей, которые характеризуются разнообразными организационно-правовыми механизмами учета избирателей и формирования их списков. В то же время изучение опыта США и Канады, в равной мере как и иных государств, свидетельствует, что ни одна из существующих моделей не способна обеспечить идеально точные, достоверные и полные списки избирателей.

Основными недостатками американской личной, периодической и децентрализованной модели регистрации избирателей являются: бумажная форма ведения учета избирателей; отсутствие надлежащего взаимодействия между публичными службами, осуществляющими регистрацию; недостаток инновационных способов формирования списков; отсутствие единых правил регистрации и общегосударственного реестра избирателей.

Более эффективной представляется канадская публичная, автоматическая и централизованная модель регистрации избирателей. Преимущества ее составляют: перемещение ответственности за регистрацию на государство (регистрация осуществляется при обращении гражданина в публичные службы по поводу получения любых административных услуг); обеспечение конфиденциальности информации об избирателе; гарантирование принципа свободного избирательного права (для регистрации избирателя необходимо его добровольное и прямое согласие); применение принципа партнерства, содействующего постоянному обновлению информации реестра путем обмена данными между органами, ответственными за администрирование избирательного реестра, и иными федеральными, провинциальными и местными публичными учреждениями.

На современном этапе с целью решения организационно-правовых проблем регистрации избирателей в зарубежных странах проводится модернизация процедур учета избирателей, формирования их реестра, составления избирательных списков путем имплементации международных стандартов и рецепции положительного опыта других стран. Общими тенденциями в данной сфере являются переход к публичной, автоматической и централизованной модели государственной регистрации избирателей, а также применение современных информационных технологий ведения избирательных реестров.

Список использованной литературы:

1. Annual Report to Parliament 1996-1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.priv.gc.ca/en/operations-and-decisions/ar_index/02_04_05/

2. Canada Elections Act [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/page-8.html#h-21>.

3. Inaccurate, Costly, and Inefficient Evidence That America's Voter Registration System Needs an Upgrade [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2012/02/14/inaccurate-costly-and-inefficient-evidence-that-americas-voter-registration-system-needs-an-upgrade>.

4. Kingsley J.-P. The Register of Electors Project A Report on Research and feasibility [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://aceproject.org/ero-en/topics/voter-registration/vry_can1.pdf.

5. Li M., Gitlin A., Castaño N. Three Things the U.S. Could Learn from Canada's Election [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.brennancenter.org/blog/three-things-us-could-learn-canadas-election>.

6. Register to Vote or Update your Information [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dos.myflorida.com/elections/for-voters/voter-registration/register-to-vote-or-update-your-information/>.

7. Robert E. Voter Registration: An International Perspective [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://archive.fairvote.org/rtv/Universal%20Voter%20Registration-4-21-09.pdf>.

8. The Evolution of the Duties to be Fulfilled by Poll Staff with Regards to Registration and Voting on Polling Day and Advance Polling Days, 1920 to 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cons/comp/evol&document=intro&lang=e>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коваленко Мария Геннадиевна – соискатель кафедры государственного строительства Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kovalenko Mariya Gennadijevna – competitor of the Department of State Construction of Yaroslav Mudryi the Wise National Law University

mashaIkovalenko@gmail.com