



УДК 324(470+571)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН

Т.С. БОЛХОВИТИНА

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, филиал в г. Брянске

e-mail: info@bfrane.brk.ru

В статье обращается внимание на необходимость развития электоральной демократии в современной России, повышения в этих условиях эффективности гражданского контроля за проведением политических выборов. Автор характеризует правовой статус наблюдателей в Российской Федерации, их права и обязанности; раскрывает новые технологии наблюдательной деятельности. Обосновывается важность дальнейшего развития системы и методики общественного мониторинга за ходом избирательных кампаний на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: избирательный процесс, электоральное участие, институт наблюдателей, технологии общественного мониторинга.

Гражданское наблюдение на выборах распространено в большинстве стран современного мира и считается зарекомендовавшим себя инструментом соблюдения прозрачности выборного процесса. Наблюдатели отслеживают состояние транспарентности подсчета голосов, обеспечивают независимое общественное определение итогов голосования, используя при этом установленные законом способы и методы общественного контроля. Выявление наблюдателями наиболее распространенных нарушений избирательных процедур позволяет совершенствовать национальное избирательное законодательство и избирательные технологии.

Институт наблюдателей представлен совокупностью лиц – граждан того или иного национального государства и иностранных граждан, имеющих статус наблюдателя, осуществляющих полномочия по удостоверению законности процедур голосования, подсчета голосов на выборах и определения результатов голосования.

Функционирование института наблюдателей в современной России обеспечивается совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу участия в избирательном процессе на стадии голосования и подсчета голосов специально уполномоченными лицами – наблюдателями от зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (избирательных объединений), общественных организаций.

Правовую базу статуса наблюдателей в Российской Федерации составляют Федеральные законы от 18.05.2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ и от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»². Следует отметить, что эти федеральные законы содержат идентичные нормы, текстуально совпадающие с нормами Федерального закона от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие референдуме граждан Российской Федерации»³. Указанные нормативно-правовые акты распространяются на выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и выборы в муниципальных образованиях и имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации закрепляет следующие категории

¹ Федеральный закон от 18.05.2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.05.2005. № 21. Ст. 1919.

² Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 13.01.2003. № 2. Ст. 171.

³ Федеральный закон от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.



наблюдателей, наделяемых полномочиями по удостоверению законности проведения голосования и подсчета голосов: 1) наблюдатели, имеющие гражданство Российской Федерации и представляющие интересы кандидатов, избирательных объединений и общественных организаций, а также политических партий; 2) иностранные (международные) наблюдатели – представители иностранных государств и международных организаций, основной задачей которых является осуществление контроля за законностью проводимых процедур голосования и подсчета голосов на выборах в Российской Федерации.

Полномочия наблюдателей четко изложены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 9 ст. 30 указанного закона наблюдатели вправе⁴:

а) знакомиться со списками избирателей, участников референдума, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, участка референдума в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время в период: с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

б) наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям, участникам референдума;

в) присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещения для голосования;

г) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, участников референдума, бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, участников референдума; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в период с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

д) обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

е) знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;

ж) носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию;

з) обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

и) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума в соответствующих комиссиях.

Избирательной комиссией должен быть обеспечен доступ наблюдателям в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке. Наблюдатели вправе присутствовать в иных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соот-

⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 9, ст. 30. // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.



ветствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума.

В России общественный мониторинг на выборах используется уже более двух десятилетий, однако новым оказался его масштаб и состав участников - в марте 2012 г. наблюдателями стали сотни тысяч человек по всей стране, в то числе рекрутируемые посредством сети Интернет новыми общественными организациями. Несмотря на массовость, деятельность наблюдателей не была хаотичной. Процесс включения граждан в так называемое движение наблюдателей базировался на четко построенной системе действий: распространение рекламных видеороликов, обучение правовым основам, разработка инструкций, справочников и «дорожных карт», организация «мобильных групп» и горячей телефонной линии, а также проведение параллельного подсчета голосов. Иными словами, были созданы достаточно благоприятные условия для того, чтобы любой гражданин, желающий стать полноценным участником выборного процесса, но не имеющий опыта такого рода деятельности, мог без особых затруднений сориентироваться в деталях избирательного законодательства, примерить на себя роль наблюдателя и осуществить соответствующие этой роли функции.

В России данная практика стала возможной во многом благодаря активности созданных в последний выборный период 2011-2012 годов общественных организаций, таких как «Гражданин наблюдатель», «РосВыборы», «Лига избирателей», «Союз наблюдателей России», корпус наблюдателей «За чистые выборы» и др.

Наибольшую активность на выборах проявил Корпус наблюдателей, созданный в начале 2012 года при участии Ассоциации юристов России, представивший 86 тыс. наблюдателей, что позволило охватить 92 % избирательных участков. Лига избирателей совместно с партией «Яблоко» смогли привлечь 26 000 человек. В рамках проекта А. Навального «РосВыборы» зарегистрировалось для наблюдения за выборами 17 819 человек. Независимое объединение волонтеров «Гражданин Наблюдатель» привлекло около 11 500 человек. От Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос»» на выборах наблюдали около 3000 человек⁵.

Социально значимая роль гражданского активизма на парламентских выборах и выборах Президента была отмечена Миссией по наблюдению за выборами ОБСЕ, в докладе которой отмечается, что «несмотря на то, что закон не предусматривает наблюдение за выборами организациями гражданского общества, наблюдатели от таких организаций были размещены на избирательных участках. Положительным является тот факт, что власти не препятствовали этим действиям. Различные группы наблюдателей и кандидаты сотрудничали и объединили свои усилия по мониторингу выборов с целью охватить как можно большую территорию страны и достичь максимальной эффективности»⁶.

Трансформация практик гражданского наблюдения на выборах в России связана с тем, что общественные организации, рекрутировавшие наблюдателей, переняли давно известный в мире опыт параллельного подсчета голосов (parallel vote tabulation). Общественным объединением «В защиту прав избирателей «Голос» были реализованы два проекта - «Сводный протокол» и «SMS-ЦИК». В рамках первого собирались итоговые протоколы с результатами голосования на конкретных участках избирательных комиссиях для дальнейшего их сравнения с опубликованными данными на сайте Центральной избирательной комиссии (ЦИК), во втором - при помощи SMS-сообщений наблюдатели отправляли результаты голосования с того избирательного участка, на котором они находились в день выборов, затем данные в оперативном режиме обрабатывались и обнародовались.

Опыт свидетельствует, что параллельный подсчет голосов и использование SMS-технологий позволяет сделать процесс наблюдения более эффективным благодаря облегченной форме сбора данных, отсутствию логистических барьеров при передаче информации, возможности сравнить официальные результаты с результатами от наблюдателей и тем самым оперативно обнаруживать и предавать гласности все выявленные нарушения.

⁵ См., в частности: Всем смотреть. Никогда на выборах не было столько наблюдателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/03/04/nabludateli-site.html>

⁶ Российская Федерация, выборы Президента 4 марта 2012 г. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Варшава, 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/90462>



В последние годы среди наблюдателей начал развиваться новый вид активности, называемый «электоральным туризмом». Его суть состоит в том, что наиболее опытные наблюдатели (чаще всего из крупных городов) приезжают в субъект федерации или муниципалитет, где проводятся выборы, с целью наблюдения в день голосования. Это важно еще и потому, что опытные наблюдатели транслируют свой опыт местным активистам.

Другой новой формой политической активности на выборах в России становится деятельность, нацеленная на включение граждан, имеющих опыт наблюдателей, в состав участковых избирательных комиссий, что дает наблюдателям возможность полноценной реализации своих прав по контролю над ходом избирательного процесса. Это требует повышения их квалификационного уровня, организации обучающих курсов, которые ЦИК вполне мог бы организовывать совместно с общественными организациями. Попытка их проведения была реализована в проекте «Информатика для демократии - 2000+», но эти курсы не были массовыми по числу слушателей, как это требуется с учетом заинтересованности общественных организаций. К сожалению, тесного взаимодействия с ними у ЦИК не было достигнуто, в особенности на региональном уровне. В то же время организациями «Голос» и «Гражданин наблюдатель» были разработаны различные инструкции, справочники, даже «дорожные карты», помогающие наблюдателям ориентироваться в деталях избирательного законодательства. Такие материалы до сих пор находятся в открытом доступе - любой человек, желающий стать наблюдателем, вполне может ими воспользоваться.

Повышение эффективности политического участия на выборах требует совершенствования методики общественного мониторинга проведения избирательной кампании. Необходимо, как представляется, чтобы под общественным контролем находился процесс выдвижения кандидатов, сбор подписей, предвыборная агитация и многое другое. Именно в этих целях следует разрабатывать специальные сервисы для публичного размещения информации о месте и типе конкретного нарушения – например, «Карту нарушений». В некоторых городах так и поступили. Непосредственно в день голосования организациями наблюдателей были созданы горячие телефонные линии, куда можно было сообщать о нарушениях, также была организована деятельность по контролю трансляций голосования и подсчета голосов с веб-камер. Кроме того, действовали специальные мобильные группы наблюдателей, которые в случае серьезных нарушений могли выехать на конкретный избирательный участок. В составе таких мобильных групп находились известные публичные люди, журналисты, юристы, представители партий и кандидатов. Эта активность, однако, носила ограниченный характер. Что касается послевыборной активности, то следует указать на значительное число поданных исков в суд по причине «фальсификации результатов выборов», «отмены результатов выборов», «признания недействительными итогов голосования» и т.д.⁷

Таким образом, практика гражданского наблюдения на выборах в России претерпела значительные изменения в ходе последнего электорального цикла 2011-2012 гг. Ранее она носила более формализованный и незначительный по объему характер. Во-первых, если раньше наблюдателями становились люди, действительно являющиеся членами или сторонниками политических партий, то сейчас организованное движение наблюдателей создало такие неформальные правила, где при том же законодательстве у обычного наблюдателя нет необходимости даже взаимодействовать с политическими партиями. Созданные общественные организации типа «Гражданин наблюдатель», «Лига избирателей» или «РосВыборы» в лице своих организаторов сумели выстроить партнерские отношения с политическими партиями, которые выступают теперь в роли источника предоставления законодательно установленных направлений для наблюдения на выборах. Во-вторых, репертуар действий возникшего спонтанно «движения наблюдателей» пополнился новыми формами гражданской самоорганизации - например, описанным выше электоральным туризмом и деятельностью по включению граждан в состав участковых избирательных комиссий. В-третьих, наблюдение перестало быть краткосрочным. Гражданские наблюдатели разработали и применили новые механизмы интегрального мониторинга, источником финансирования которого выступают собранные

⁷ Скокова Ю.А. Трансформация практики гражданского наблюдения на выборах в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. №2.



через Интернет денежные пожертвования. Такая стремительная трансформация практики гражданского наблюдения на выборах свидетельствует о том, что при определенных условиях потенциал самоорганизации населения для защиты собственных прав и интересов может иметь успешное и массовое воплощение.

Это возможно обеспечить, по нашему мнению, при том условии, что основными направлениями совершенствования избирательных технологий прозрачности политических выборов в современной России станут активное внедрение процедуры праймериз; усиление контроля над финансовыми потоками политических партий; обязательное использование для голосования прозрачных урн и систем видеонаблюдения; открытый порядок формирования участковых избирательных комиссий и наблюдателей; дальнейшее совершенствование системы «ГАС Выборы»; реализация таких новых технологий политических выборов, как электронное голосование или голосование через Интернет.

В последнее время гражданские наблюдатели разработали и применили новые механизмы интегрального мониторинга, источником финансирования которого выступают собранные через Интернет денежные пожертвования. Такая трансформация практики гражданского наблюдения на выборах свидетельствует о высоком потенциале самоорганизации населения для защиты собственных прав и интересов, что требует от власти более эффективного избирательного законодательства, повышения уровня транспарентности избирательного процесса, расширения диалогических отношений с институтами гражданского общества. Эти и иные меры будут только способствовать повышению электоральной активности в обществе, значительной активизации политического участия граждан.

PUBLIC MONITORING OF ELECTORAL PROCESS IN RUSSIA AS A CONDITION OF EFFICIENCY OF RESULTS OF ELECTORAL PARTICIPATION OF CITIZENS

T.S. BOLKHOVITINA

Bryansk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

e-mail: info@bfrane.brk.ru

The article describes the features of information lobbying as political information technology, gives a comprehensive analysis of the forms, methods and strategies of information lobbying and provides practical recommendation on the informational support of the institutionalization of lobbying in the post-Soviet states.

Keywords: lobbying, information lobbying, information and technology policy, the institutionalization of lobbying.