

# Общественный контроль — неотъемлемое звено легитимных выборов

**БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,**

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), Член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук  
borisov@roiip.ru

Открытость, конкурентность и легитимность выборов сегодня выходят на первый план в качестве результата избирательной кампании, вне зависимости от итогов голосования избирателей за конкретных кандидатов и партии.

И это определенный показатель зрелости общества и его элиты, которая сегодня понимает необходимость отождествления своих интересов с национальными интересами страны, заключающимися в обеспечении безопасности и благополучия народа, верховенства права, исполнения закона, защиты прав и свобод человека, формирования широкого слоя среднего класса как основы сильного гражданского общества, развития демократии и верховенства права.

Это и новый качественный подход к парадигме сохранения власти — через идеи защиты национальных интересов страны, которая может достигаться только посредством обеспечения безопасной, комфортной и стабильной жизни своих граждан.

Решение задач по эффективному развитию государства и призван обеспечить общественный

контроль во всех сферах общественных правоотношений, в том числе и при реализации права граждан на участие в формировании властных институтов.

Общественный контроль выгоден как обществу, так и власти<sup>1</sup>. Он заставляет государство, в лице чиновников, быть ответственными — обеспечивать законность, уважать и защищать права и свободы человека, а следовательно, эффективно действовать на общее благо. Общественный контроль выгоден и самому государству, так как стимулирует его все время совершенствоваться, учитывая интересы населения.

Во-первых, он выступает как воздействующая сила, побуждающая государственных служащих устоять от бесчисленных соблазнов и искушений, которые всегда стоят перед ними в силу природы власти. Благодаря общественному контролю чиновники корректирует свои действия, становясь ответственными и компетентными.

<sup>1</sup> Вопросы, связанные с природой общественного контроля см., например: Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. М. : Мысль, 1983. Т. 4. С. 547–548 ; Диего Валадес. Контроль над властью. М. : Идея-Пресс, 2006.

Статья посвящена целям и задачам общественного контроля на выборах, а также проблемам и перспективам развития данного института в России. Автор, являясь сторонником необходимости осуществления общественного контроля на выборах, подробно рассматривает проблемы трансформации общественного контроля в политическую технологию изменения и искажения результатов волеизъявления. В статье обозначаются перспективы развития данного института в стране с учетом политических реалий и состояния института избирательного права. Ключевые слова: общественный контроль, гражданский контроль, выборы, избирательные права граждан, защита избирательных прав граждан, легитимность выборов.

## Public Control as an Integral Part of Legitimate Elections

**Borisov Igor B.**, Chairman of the Council of Russian Public Institute of Electoral Law, Member of the Council under the President of the Russian Federation for Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to goals and objectives of public control during elections and to problems and prospects of future development of this institution in Russia. The author, being a supporter of the need to implement public control during elections, elaborates on problems of transforming public control into a political technology of changing and biasing results of will expression. The article outlines prospects of future development of this institution in the country taking into account political realities and the status of the institution of electoral law.

Keywords: public control, civil control, elections, citizens' electoral rights, protection of citizens' electoral rights, legitimacy of elections

Во-вторых, гражданский контроль выступает как обратная связь общества с властью, помогает гражданам вести честный и открытый диалог с властью. С помощью обратной связи с обществом власть способна не только слышать, но и конструктивно реагировать на требования граждан.

В-третьих, мотивируя государство работать эффективно, общественный контроль обеспечивает тем самым доверие к нему и поддержку граждан. Опираясь на поддержку общества, компетентная власть берет за основу конструктивные предложения граждан и проводит в стране необходимые реформы.

Необходимость и пределы допустимости общественного контроля на выборах является наиболее острой темой дискуссий, которые происходят после каждых выборов. Мнения политиков, общественников, правозащитников и организаторов выборов на этот современный институт демократии бывают прямо противоположные и порой даже излишне радикальные.

И институт общественного контроля на выборах сегодня является плодом поиска компромиссного решения.

С одной стороны, предлагается ограничить присутствие «наблюдателей» с целью обеспечения нормального хода организации избирательных процедур. И такой подход сегодня разделяют законодатели, сокращая число назначенных наблюдателей от одного кандидата или одной партии на один избирательный участок. С другой — необходимо обеспечить максимум открытости и прозрачности избирательного процесса. И с этой целью законодатель закрепляет на уровне закона право наблюдателей вести фото- и видеосъемку.

Не рассмотрев данный вопрос всесторонне и не определив цели и задачи общественного контроля, мы, несомненно, не сможем прийти к однозначному выводу и определить пределы допустимости, что может породить серьезный конфликт между системой избирательных комиссий и «общественными контролерами», принеся вред не только самой возможности максимально полной реализации избирательных прав, но и нанести ущерб всей национальной политической системе, поставив под угрозу нормальный ход развития государственности, основанной на демократических принципах.

Сегодня в обществе сформирован запрос, направленный на объективный контроль над деятельностью властных институтов, априори обусловленный не недоверием к конкретным органам и организациям, а рядом психологических факторов, основанных на чутком реагировании на наделение властными полномочиями любого органа или лица. Если проигнорировать существующий запрос на общественный контроль, можно нарушить равнове-

сие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения, порой не имеющие под собой реальных оснований:

В то же время, если общественному контролю предоставить ничем не ограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государственных органов, что в конечном счете подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Требование открытости и прозрачности реализации государственных функций не должно перерасти в культивирование недоверия к государственным институтам, в публичное шельмование должностных лиц и государственных служащих. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а скорее стащат страну к анархии и социальным взрывам.

В России контроль на выборах сегодня стал приобретать несколько искаженные формы, во многом обусловленные наследством постсоветского периода и «комплексом вины» власти за установление определенных процедурных ограничений на выборах. Это сильно ощущается при сравнении открытости избирательных систем России и стран Западной Европы, где институт наблюдения не закреплен в национальном законодательстве, а реализацию права на информацию можно угодить за решетку<sup>2</sup>.

В России мы становимся свидетелями нового явления, когда под лозунгом борьбы «против фальсификаций на выборах» предпринимаются попытки оседлать волну недовольства (в широком смысле, а не только недовольство выборами) и направить ее в русло борьбы за участие во власти.

Сегодня так называемая несистемная оппозиция утрачивает качество оппозиции в демократическом государстве, а становится «оппозицией» против демократического государства. И результаты этой борьбы проявляются уже сегодня, когда видно, что ущерб нанесен доверию граждан к демократическим институтам государства и избирательной системе в целом.

Причины этого явления кроются в двух современных особенностях организации электоральных процедур.

Во-первых, партии в рамках своей основной функции — борьбы за участие во власти — облада-

<sup>2</sup> На выборах президента США в 2012 г. прокурор штата Техас Грег Эбботт официально заявил о готовности возбудить уголовное преследование в отношении международных наблюдателей ОБСЕ в случае, если те попытаются присутствовать на избирательных участках штата или даже приблизятся к ним ближе, чем на сто футов. Власти штатов Айова, Аризона и Миссисипи также заявили о недопустимости присутствия международных наблюдателей на избирательных участках.

ют и эксклюзивными<sup>3</sup> правами внешнего контроля над избирательными органами. В соответствии с избирательным законодательством наблюдателей на выборы из числа объединений граждан могут назначать только избирательные объединения. На региональных выборах к наблюдению за выборами законодательством субъекта Российской Федерации к наблюдению общественники допущены примерно в 30% субъектов.

В отсутствие легальной внепартийной общественной оценки выборов она замещается партийной, зачастую скатывающейся от объективной и взвешенной к политизированной и заинтересованной.

Параллельно ряд НКО, находящие спонсоров для своей деятельности и пользуясь правовым вакуумом организации общественного контроля на выборах, становятся участниками политических баталлий, умышленно или по незнанию втягиваясь в борьбу за власть. В итоге эта борьба за участие во власти начинает идти в обход конституционных механизмов сменяемости власти. Вспомните третий тур президентских выборов в Украине в 2004 г., названный «по требованию» многочисленных наблюдателей и не предусмотренный национальным законодательством, в результате которого в стране произошла смена правящих элит<sup>4</sup>. Эта проблема также обусловлена отсутствием эффективных легальных и понятных инструментов осуществления контроля со стороны общества над действием властей.

Во-вторых, общество сегодня сформировало запрос для полноценного участия в общественном контроле на выборах. Однако существующая парадигма — участие общественности в контроле на выборах, ограниченная только процессом наблюдения, исчерпала себя и заводит нас в тупик. Односторонняя концепция — доведение информации о выборах «сверху — вниз», валовой подход организации информационно-разъяснительной деятельности об избирательных процедурах, основанный на количестве мероприятий и выпущенных брошюр, сегодня все чаще дает сбой.

У каждой концепции, в том числе и той, которая была выработана и успешно реализована в 1990-е годы, есть свой «цикл жизни». Сегодня, в период интенсивно развивающихся коммуникационных технологий, концепция вертикальной трансляции контента «сверху — вниз» (односторонне-линей-

ная) исчерпала себя, и требуется переход на новую парадигму. Замедление изменения парадигмы порождает угрозы делегитимации выборных органов и власти в целом.

Необходимо выходить на концепцию «совместной деятельности» избирательных органов и избирателей в получении информации о выборах. Избиратели и «избирательная власть» должны совместно (во взаимодействии) выработать контент и формировать текущую повестку. Именно население (избиратели) должно стать полноправным участником формирования контента, а не отдавать это на откуп политизированным структурам.

«Сетевые сообщества» должны сместиться из зоны «объекта воздействия» потока информации в сторону «субъекта» формирования информационных потоков, разделив с избирательными комиссиями функцию формирования объективной и достоверной информации об избирательных процедурах. К сожалению, работа в этом направлении осуществляется инертно, отставая от запроса общества.

Необходимо учиться работать в новой среде, знать эффективные методы, приемы, уметь грамотно распространять свои идеи и добиваться достижения целей, открыто обсуждать все острые вопросы воспроизводства властных институтов.

По возможности необходимо снижать уровень доверия к уже «запущенным» не без помощи политических заинтересованных площадкам, основная цель которых — дискредитация выборов и демократических институтов и которые в отсутствие контраргументов и состязательного дискурса становятся инструментом «управления» электоратом.

Несомненно, функционирование государства в современных условиях демократии требует общественного контроля, но контроль должен иметь свои установленные разумные пределы, обеспечивающие функционирование властных институтов. Контроль должен отвечать не только реальным потребностям общества, но и одновременно действительным возможностям государства на данном историческом этапе своего развития.

Во-первых, контроль над властью — это тоже форма проявления власти. Соответственно, инструменты контроля должны иметь двойственную направленность и должны быть подконтрольны обществу. В противном случае контроль над властью может превратиться в единственную бесконтрольную власть. Предпосылки этого наблюдаются после каждых выборов: общественный контроль без действенных противовесов пытается превратиться в единственную бесконтрольную власть, сопряженную с произволом и последующей «уличной демократией». Поэтому в общественном контроле

<sup>3</sup> Мы не берем во внимание, что кроме представителей партий к наблюдению за выборами законодательно допущены и представители зарегистрированных кандидатов, так как они на практике не могут формировать консолидированную общественную позицию.

<sup>4</sup> Более подробно см., например: Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. 156 с.

на выборах должны быть задействованы в первую очередь уже существующие институализированные общественные объединения — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата Российской Федерации, Общественные палаты субъектов РФ, Общественные палаты и общественные советы административно-территориальных образований, институт Уполномоченных по правам человека.

Во-вторых, в рамках организации общественного контроля на выборах недопустимо использование модели взаимного недоверия. Контроль не должен парализовать работу избирательных органов. В противном случае общественный контроль сведется к взаимному блокированию, а чистота процедуры волеизъявления отойдет на второй план. К сожалению, факты бесконтрольного и агрессивного поведения наблюдателей на выборах становятся не единичными. И все чаще используются в качестве политических технологий в интересах партий или кандидатов. Как следствие корпус наблюдателей на выборах противопоставляется организаторам выборов, и борьба за чистоту выборов перерастает в борьбу наблюдателей и организаторов выборов, что не только мешает организации избирательных процедур, но и подрывает доверие избирателей к демократическим процессам.

Функция контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе и полной реализации прав избирателей. Общественный контроль осуществляется не для разрушения власти, хотя по своей природе направлен против тех или иных действий представителей власти, и не для ее подмены некой «группой контролеров», а для ее поддержания.

Создание системы общественного контроля на выборах требует комплексного подхода и активного участия всех субъектов политической деятельности: от государства и политических партий до общественных объединений и избирателей. Без создания такой системы открытость и легитимность выборов и избранных органов будут постоянно ставиться под сомнение заинтересованными группами политического участия, преследующими цели участия во власти, а не борьбу за чистоту и законность проведения выборов.

Общественный контроль на выборах должен иметь определенные правовые рамки и строиться на следующих принципах:

**1. Законность.** Общественный контроль на выборах осуществляется в соответствии с действующим законодательством, без какого-либо вмешательства в избирательный процесс и деятельность избирательных комиссий.

**2. Независимость и беспристрастность.** Общественный контроль на выборах осуществляется независимо. Независимость и беспристрастность не должна быть скомпрометирована публичными оценками действий участников избирательной кампании и организаторов выборов до окончания избирательной кампании (до официального объявления результатов выборов).

**3. Нейтральность.** Общественные контролеры должны соблюдать нейтралитет и не должны давать указания в ходе избирательного процесса или высказывать свое мнение о действиях какой-либо стороны. Общественный контроль может касаться конкретных результатов голосования только в той мере, в какой это связано с их честным и точным выявлением в условиях открытости и прозрачности в установленные законом сроки.

**4. Открытость.** Все заседания групп (объединений) по общественному контролю проходят открыто, а регламентирующие и результирующие документы принимаются публично.

**5. Коллегиальность.** Общественный контроль на выборах осуществляется на основе коллегиальных принципов во взаимодействии с избирательными комиссиями, органами власти и правоохранительными органами, а также с участниками избирательного процесса.

**6. Профессионализм.** Общественный контроль на выборах должен осуществляться лицами, имеющими соответствующий опыт в электоральных процессах.

**7. Комплексность.** Предполагает по возможности всестороннее и полное исследование всей избирательной кампании как взаимосвязанных действий, в совокупности составляющих процесс реализации права граждан на участие в управлении делами государством и местном самоуправлении<sup>5</sup>. Если мониторинг направлен только на один или несколько аспектов избирательного процесса, это должно быть четко указано в названии мониторинговой группы и быть отражено во всех публичных заявлениях.

**8. Обоснованность.** В ходе избирательной кампании аккумулируется, анализируется и обобщается проверенная информация об избирательных процедурах, в том числе и об имевших место конфликтах, с учетом требований, предъявляемых к объективным, обоснованным и репрезентативным исследованиям. Данные могут поступать от общественных структур, от участников избирательной кампании, от организаторов выборов.

<sup>5</sup> Рекомендуется взять за основу общественного мониторинга объекты, указанные в р. 4–6 Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (третья редакция, 16 мая 2011 г.).

**9. Отчетность.** Общественный контроль на выборах предполагает подготовку по результатам работы аналитического доклада и соответствующих рекомендаций. Все отчеты должны быть четкими, точными и объективными. В докладе также могут содержаться выводы о причинах и условиях, способствовавших формированию конфликтов, связанных с нарушениями прав человека, а также о путях их предупреждения.

Апробация осуществления общественного контроля на выборах заинтересованными лицами и организациями<sup>6</sup> по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) была реализована в единый день голосования 13 сентября 2015 г.

Заслуживают внимания основные выводы, к которым пришли общественные контролеры по результатам мониторинга региональных и муниципальных выборов, состоявшихся 13 сентября 2015 г. в Московской области.

Во-первых, запрос на общественный контроль на выборах сегодня сформирован в обществе и адекватно воспринимается как органами власти, так и избирательными комиссиями различного уровня, которые в своем большинстве готовы способствовать его проведению.

Во-вторых, общественные объединения, имеющие цели по защите прав избирателей, готовы интегрироваться для объединения своих усилий, консолидации и координации действий, направленных на оптимизацию демократических электро-альных процедур.

В-третьих, «пилотный» проект показал, что в российском обществе создан мощный сегмент неправительственных организаций, объединяющих

специалистов различных отраслей общественных отношений — ученых, преподавателей, правозащитников, практикующих юристов, адвокатов, блогеров, студентов, готовых взять на себя задачи по мониторингу электоральных процедур для формирования объективной и деполитизированной картины выборов.

По итогам работы мобильной мониторинговой группы СПЧ был разработан ряд рекомендаций, охватывающих вопросы обеспечения и защиты избирательных прав всех субъектов избирательного процесса<sup>7</sup>. Наибольшее число проблемных вопросов вызывает сегмент, связанный с взаимодействием организаторов выборов с наблюдателями и представителями СМИ, по сути, не являющийся основным в рамках избирательного процесса, но при этом наиболее освещаемый в прессе.

Именно поэтому по результатам встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с Советом по развитию гражданского общества и правам человека, прошедшей 1 октября 2015 г., в избирательное законодательство были внесены поправки, направленные на дальнейший процесс открытости выборов, законодательное закрепление гарантий деятельности специальных субъектов избирательного процесса. Речь идет о нормах, законодательно разрешающих наблюдателям осуществлять фото- и видеосъемку и запрещающих удалять наблюдателя из помещения для голосования без соответствующего решения суда.

Как эти нормы будут восприняты участниками избирательного процесса, смогут ли организаторы выборов организовать конструктивное взаимодействие с наблюдателями и воспользуются ли наблюдатели «окном возможностей» в интересах развития демократии, а не в целях получения политических дивидендов, покажут ближайшие выборы. Оптимизма в позитивном разрешении этих вопросов добавляет начавшийся процесс обоюдного понимания необходимости осуществления общественного контроля в интересах развития цивилизованного государства и ответственного общества.

#### Литература

1. Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. М. : Мысль, 1983. Т. 4. С. 547–548.
2. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М. : РОИИП, 2010. 156 с.
3. Диего Валадес. Контроль над властью. М. : Идея-Пресс, 2006.

<sup>6</sup> К работе по общественному контролю на выборах 13 сентября 2015 г. подключились представители, участники, эксперты следующих НКО: Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата Российской Федерации, Общественная палата Московской области, Уполномоченный по правам человека Московской области, Российский общественный институт избирательного права (РОИИП), Независимая группа наблюдения за выборами, Корпус наблюдателей «За чистые выборы», Центр социально-политических исследований и проектов, Институт политики, права и социального развития МГУ им. Шолохова, Голос, Сонар, Гражданин наблюдатель, МедиаСоюз, Ассоциация юристов России, Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», Российский фонд свободных выборов (РФСВ), Общественный комитет «За честные выборы!», Московское бюро по правам человека, Институт общественной электоральной дипломатии, Общероссийская общественная организация «Юристы за права и достойную жизнь человека», Фонд исследования проблем демократии, Агентство реализации социально-политических инициатив, Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан, Ассамблея народов России.

<sup>7</sup> С полным текстом отчета мониторинговой группы можно ознакомиться на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/404/#doc-1>