

Доклад Ассоциации
«Независимый общественный мониторинг»

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА РОССИЙСКИХ ВЫБОРАХ: ЭТАПЫ, ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Москва, 2023



ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

1. Обеспечение общественного контроля за формированием органов публичной власти является важным элементом политической системы и признаком ее зрелости, открытости и демократичности. Формирование условий для реализации всех форм общественного наблюдения является крайне важным для структур гражданского общества, обеспечивающих защиту избирательных прав граждан и государственных институтов, стремящихся к повышению эффективности выборных процессов.

2. Именно наличие независимого контроля за выборами со стороны профильных общественных структур, институтов гражданского общества с привлечением широкой сети экспертных и исследовательских организаций, является фактором устойчивости избирательной системы перед лицом внешних вызовов и глобальных общественно-политических угроз.

3. Система общественного наблюдения и контроля за избирательным процессом в России опирается как на национальный опыт организации наблюдения, так и на продуктивные мировые практики в данной сфере.

4. За прошедшие 30 лет институт общественного контроля в России прошел колоссальный путь развития. Установлена законодательная база, сформированы институциональные основы, создан работоспособный механизм общественного наблюдения, доказавший свою действенность. Особенностью российской системы является ее открытый характер, способность к постоянным изменениям, совершенствованию, формированию эффективных ответов на вызовы.

5. На современном этапе реализации общественного наблюдения и контроля за выборами, соблюдения законности и прозрачности основных избирательных процедур, в соответствии с действующим законодательством, выстроена система, включающая совместную деятельность различных институтов гражданского общества: общественных палат, экспертного сообщества, правозащитных структур, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, вовлеченных в работу по наблюдению и общественному контролю за выборами.

6. В Российской Федерации создана система общественного контроля за выборами, не имеющая аналогов в мировой практике как по масштабам деятельности, так и по институционально-правовому оформлению. В общественном наблюдении задействованы сотни тысяч наблюдателей, представляющих тысячи общественных организаций и движений. Разработана эффективная система обучения и методического сопровождения общественного наблюдения. Создана организационная, правовая и информационно-коммуникационная инфраструктура обеспечения общественного контроля.

7. Внедрение в российскую электоральную практику дистанционного электронного голосования (ДЭГ) наглядным образом демонстрирует адаптивность отечественной избирательной системы к изменениям, ее открытый характер, удобство для всех категорий избирателей, нацеленность на постоянное совершенствование. Использование

и масштабирование применения ДЭГ ставит задачу создания механизмов общественного контроля за ДЭГ, развитие и совершенствование которых происходит по мере нарабатывания практики использования дистанционного голосования. Отдельной задачей является обучение наблюдателей, привлекаемых к работе по наблюдению за ДЭГ, освоение ими нового инструментария, цифровых технологий общественного контроля.

8. В настоящее время идет подготовка к первым выборам органов власти новых субъектов Федерации. К этим выборам приковано пристальное внимание всего мира. Выборы и их результаты будут иметь фундаментальное значение для развития избирательной системы России. Одним из ключевых направлений является совершенствование инфраструктуры общественного наблюдения, формирование корпуса наблюдателей и их обучение, интегрирование и развитие экспертного сообщества.

9. Институт общественного контроля за выборами в России — динамично развивающаяся система, позволяющая в полной мере защитить права всех участников избирательного процесса, обеспечить его открытость и прозрачность. Общественный контроль успешно прошел проверку временем, показав высокую степень эффективности в нестандартных и сложных ситуациях, в том числе в условиях пандемии и СВО.

10. С каждыми выборами институтом общественного контроля в России отрабатываются практики качественного и эффективного выполнения задач по защите избирательных прав граждан и других участников выборов, готовятся предложения по нормативному закреплению механизмов и процедур, способствующих развитию российской избирательной системы. Указанные задачи институционализации общественного контроля решаются как путем совершенствования правовых основ организации общественного контроля, так и за счет повышения эффективности самоорганизации структур гражданского общества, разработки и совершенствования общественных стандартов оценки и сводов этических норм наблюдения.



ВВЕДЕНИЕ

Настоящий аналитический доклад подготовлен Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг». Доклад является продолжением аналитических исследований Ассоциации, посвященных актуальным аспектам развития российского избирательного законодательства и правоприменительной практики, реализации избирательных прав граждан, эволюции механизмов общественного наблюдения за выборами.

В докладе рассмотрены вопросы становления и развития общественно-

го наблюдения за выборами в России, современного состояния и перспектив совершенствования механизмов общественного контроля, особенности реализации механизмов общественного наблюдения в рамках дистанционного электронного голосования, создание институтов общественного контроля в новых субъектах Российской Федерации.

По итогам доклада сформулированы предложения по совершенствованию института общественного контроля.

1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИИ

Обеспечение общественного контроля за реализацией основных избирательных процедур является важным элементом избирательной системы и признаком ее зрелости, открытости и демократичности.

Формирование условий для реализации всех форм общественного наблюдения на протяжении многих лет представляется важным для структур гражданского общества, обеспечивающих защиту избирательных прав граждан и государственных институтов, деятельность которых направлена на повышение открытости, эффективности и состязательности выборных процессов.

Именно обеспечение независимого контроля за выборами со стороны профильных общественных структур, институтов гражданского общества, с привлечением широкой сети экспертных и исследовательских организаций, является фактором устойчивости избирательной системы перед лицом внеш-

них вызовов и глобальных общественно-политических угроз.

Система общественного наблюдения и контроля за избирательным процессом в России опирается как на национальный опыт организации наблюдения, так и на передовые мировые практики в данной сфере.

В электоральной истории России общественный контроль, в первую очередь, реализовывался как практика наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов на выборах. Впервые категория «наблюдение» по отношению к выборам употребляется еще в период проведения выборов во Всероссийское учредительное собрание в 1917–1918 годах. Согласно Положению о выборах, система наблюдения тогда предусматривала контроль вышестоящих органов за ходом избирательных действий, а также деятельности городских и уездных комиссий, в том числе за своевременным составлением списков избирателей¹.

¹ Постановление Временного правительства от 20 июля 1917 г. «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание» [Электронный источник]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5411/>

В рамках сложившихся в Советском Союзе избирательной и партийной систем процесс общественного наблюдения за выборами не предполагался. Однако в период постепенной демократизации политической системы закрепляются первые принципы гражданского наблюдения, которые являются предтечей современного института контроля за выборами. В частности, на выборах в Верховный Совет РСФСР в 1990 году законом была предусмотрена возможность присутствия в помещении для голосования и на заседаниях избирательных комиссий довольно широкого круга лиц, включая представителей трудовых коллективов, общественных, образовательных и военных организаций². Обязательным условием реализации данного права было разрешение соответствующего органа и заблаговременное оповещение избирательной комиссии. Таким образом, в современной России сложились исторические предпосылки и необходимые институциональные и нормативные условия для формирования системы общественного наблюдения и контроля за выборами.

Выстраивание избирательной системы нового государства в условиях становления многопартийности и свободных выборов сопровождалось существенным обновлением законодательной базы и внедрением новых правил и принципов, в серьезной степени затронувших избирательный процесс, включая правовое признание института наблюдения. В частности, на первых выборах депутатов Федерального Собрания 1993 года правом направлять наблюдателей обладали только зарегистрированные избирательные объединения и отдельные кандидаты³.

В 1994 году в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» были урегулированы базовые основы организации выборов, включая закрепление правового статуса наблюдателя. Согласно новому закону, наблюдателем признавалось лицо, направленное в участковую избирательную комиссию зарегистрированными избирательными объединениями, кандидатами, общественными организациями⁴. Наблюдатели имели право непрерывно присутствовать в помещении для голосования и контролировать весь ход избирательного процесса, в том числе подсчет бюллетеней и подписание протокола об итогах голосования. Тогда же были установлены механизмы, не допускающие воздействие на свободное волеизъявление граждан со стороны наблюдателей, а также устанавливающие ответственность за нарушение тайны голосования и общественного порядка.

В течение следующих нескольких лет правовой статус наблюдателя совершенствовался и дополнялся, во многом благодаря расширяющейся электоральной практике и вовлечению большего числа граждан в данный процесс. Принятый в 1995 году Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» расширил возможности наблюдателей по взаимодействию с избирательными комиссиями: предоставил право обращаться в комиссии с предложениями и замечаниями, обжаловать действия в вышестоящих структурах и правоохранительных органах⁵. Наблюдатель становился самостоятельным и полноправным субъектом гражданского контроля.

² Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» [Электронный источник]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183129/chapter/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/>

³ Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году...» [Электронный источник]. URL: <https://base.garant.ru/172701/>

⁴ Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [Электронный источник]. URL: <https://base.garant.ru/10136272/>

⁵ Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [Электронный источник]. URL: <https://base.garant.ru/1518948/>

Поправки в федеральное законодательство, принятые в 1997–1999 годах, увеличили период возможного нахождения наблюдателей на избирательных участках — вплоть до получения сообщения о принятии вышестоящими комиссиями протоколов об итогах голосования. Расширился и перечень участков, которые могли быть охвачены наблюдением — в него были включены воинские части, следственные изоляторы, места временного пребывания избирателей. Указанные меры позволили достичь впечатляющих результатов: если на парламентских выборах 1993 года непосредственно на избирательных участках присутствовало около 50 тысяч наблюдателей, включая общественников, то на выборах 1999 года — уже почти 250 тысяч, то есть в пять раз больше⁶.

В то же время, на раннем этапе развития избирательного законодательства государство в значительной степени опиралось на международный опыт, в первую очередь, транслируемый странами «либеральной демократии»⁷. Многие нормы и принципы организации избирательного процесса, определяемые так называемыми международными избирательными стандартами, были заимствованы и внедрены на национальный уровень без учета российской специфики, целей и задач государственного развития, обеспечения национального суверенитета и безопасности.

Для решения указанной проблемы, проведения аудита и корректировки правовых норм, в том числе в сфере наблюдения за выборами, а также достижения согласованности федерального и регионального законодательства, в 2002 году был принят закон

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ставший базовым правовым документом для сферы общественного наблюдения за выборами⁸. В законе был четко зафиксирован статус наблюдателя как гражданина Российской Федерации, уполномоченного 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. Согласно принятым в 2005 году изменениям федерального законодательства, право общественных объединений, не участвующих в выборах, направлять наблюдателей сохранилось лишь применительно к региональным и местным выборам (и только в случае, если такая возможность предусмотрена законом субъекта Российской Федерации⁹). Ключевыми организаторами наблюдения стали сами участники выборов. Использование политических партий в качестве основных площадок общественного наблюдения демонстрировало успешные результаты, особенно на федеральных выборах.

Например, на президентских выборах 2012 года число наблюдателей по различным оценкам составило от 300 до 700 тыс. человек, большинство из которых были подготовлены и направлены на участки крупнейшими политическими партиями. В ходе работы по организации подготовки и проведения наблюдения на выборах возникли мощные общественные организации, объединяющие наблюдательское

⁶ В помощь наблюдателю на выборах и референдуме: учебное пособие. М.: ПЦОИТ, 2003. 280 с.

⁷ International Election Standards / ACE Electoral Knowledge Network [Электронный источник]. URL: https://aceproject.org/ace-ru/topics/ei/eic/eic06?set_language=ru

⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный источник]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507>

⁹ Например, п. 1 ст. 61 Кодекса о выборах и референдумах Алтайского края предусматривает возможность направления наблюдателей от общественных объединений созданных и зарегистрированных на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне.

сообщество — такие, как Корпус «За чистые выборы». Среди причин роста популярности института наблюдения следует отметить артикулированный обществом запрос на проведение честных и открытых выборов, рост политического самосознания граждан¹⁰.

Президентские выборы 2012 года сопровождались внедрением масштабной системы видеонаблюдения, ставшей одной из крупнейших в мире практик видеофиксации избирательных участков с возможностью свободного онлайн-доступа в режиме реального времени¹¹. Программно-аппаратные комплексы были развернуты на 91 тыс. участков по всей стране, на каждом из которых было установлено по две камеры с необходимым оборудованием. Таким образом, видеонаблюдением было охвачено более 95% существующих УИКов¹².

Значимым событием для организации наблюдения за выборами стало применение прозрачных и полупрозрачных ящиков для голосования, а также расширение автоматизированных инструментов учета голосов посредством ГАС «Выборы».

В условиях растущего общественного запроса и распространения успешных практик актуализировалась необходимость координации общественного наблюдения и контроля за выборами. Так, в ходе подготовки к президентским выборам 2012 года в Москве создан объединенный совет наблюдателей — совместный проект российских общественников, включая крупнейшие профильные обществен-

ные организации (Российский Фонд Свободных Выборов, Российский общественный институт избирательного права, Ассоциацию «Гражданский контроль»). В соответствии с подписанным сторонами соглашением, запланирован обмен информацией о ходе выборов, информирование, в том числе мировой общественности, о работе наблюдателей¹³. На выборах мэра Москвы 2013 г. был создан специальный общественный штаб по наблюдению за выборами на площадке Общественной палаты Москвы с привлечением институтов гражданского общества и всех заинтересованных лиц. Кроме того, в штабе Общественной палаты Москвы в день голосования состоялась прямая трансляция с видеокамер, расположенных на избирательных участках. При этом был обеспечен доступ к трансляции представителей всех кандидатов и СМИ¹⁴. Впоследствии практика создания структур по координации наблюдения на выборах была воспринята и в ряде регионов.

Институт общественного наблюдения претерпел существенные изменения, стал требовать нового политического и правового оформления. Помимо увеличения числа граждан, участвующих в процессе наблюдения на выборах, значительно возрос уровень их квалификации, расширился спектр прав наблюдателей, повысился также уровень их правовой защищенности и мотивированности¹⁵. Одновременно явственно обозначилась потребность в формировании новых механизмов общественного контроля на выборах, организационно не связанных с участвующими в выборах партиями

¹⁰ Данилин П.В., Данилов В.Н. Наблюдение на выборах в контексте реализации права граждан на власть. Российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1(19). С. 53–66.

¹¹ Прозрачные выборы: о мерах по обеспечению открытости голосования / Гарант [Электронный источник]. URL: <https://www.garant.ru/article/491711/>

¹² К пятой годовщине проекта веб-трансляции выборов президента России / D-Russia [Электронный источник]. URL: <https://d-russia.ru/k-pyatoj-godovshhine-proekta-veb-translyatsii-vyborov-prezidenta-rossii.html>

¹³ Объединенный совет наблюдателей на выборах создан в Москве / РИА Новости [Электронный источник]. URL: <https://ria.ru/20111203/505624695.html>

¹⁴ В Общественной палате Москвы будет создан штаб по наблюдению за выборами мэра / Гарант [Электронный источник]. URL: <https://www.garant.ru/news/488798/>

¹⁵ Егорова А.В. Институт наблюдателей на выборах как фактор легитимации власти в современной России // Управленческое консультирование. 2019. №5. С. 121–130.

и кандидатами, способных давать объективную и беспристрастную картину.

Кроме того, с 2016 года в избирательном законодательстве появляется норма, дополняющая и укрепляющая правовой статус наблюдателей важной гарантией — удаление с участков стало возможно только по решению суда.

С 2017 года институт общественного наблюдения и контроля получает мощный импульс к развитию. 5 декабря 2017 года в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» были внесены нормы, определяющие порядок участия общественных наблюдателей в наблюдении непосредственно на участках. В целях содействия координации различных структур гражданского общества был использован принцип направления наблюдателей от субъектов общественного контроля, указанных в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», простроив тем самым смысловую и правовую связь между субъектами общественного контроля и избирательным процессом.

Таким образом, начиная с 2017 года, на Общественную палату России и общественные палаты субъектов РФ были возложены функции операторов независимого общественного наблюдения, обеспечивающих координацию и поддержку гражданских инициатив по наблюдению на участках. Это решение являлось логичным, поскольку именно данные институты являются наиболее крупными и организованными площадками аккумуляции региональных общественных организаций, гражданских проектов и инициатив.

Успешный старт независимого общественного контроля на выборах в России был подкреплен рамочным соглашением между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Общественной палатой Российской Федерации, заключенным в ходе конференции «Наблюдение на выборах в Российской Федерации», организованной при участии Российского фонда свободных выборов в ноябре 2017 года. Соглашение подписали Секретарь Общественной палаты Российской Федерации Валерий Фадеев и Председатель ЦИК России Элла Памфилова¹⁶. Большую помощь в организации наблюдения также оказали принятые ЦИК России «Разъяснения порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации»¹⁷.

Президентские выборы 2018 года стали этапным событием в развитии общественного контроля на выборах.

Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ впервые на практике реализовали предоставленное им в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» право направлять на избирательные участки независимых от политических партий наблюдателей за избирательным процессом.

В рамках подготовки наблюдателей, организации процесса наблюдения система общественных палат провела более 750 мероприятий по всей стране: форумы наблюдателей, круглые столы, совещания представителей НКО, обучение наблюдателей.

¹⁶ Наблюдение на выборах в Российской Федерации: от общероссийской конференции к межрегиональной системе взаимодействия / Российский фонд свободных выборов [Электронный источник]. URL: <http://www.rfsv.ru/practice/itogi-otsenki-vyvody/nabludenie-na-vyborakh-v-rossiiskoi-federatsii-ot-obshcherossiiskoi-konferentsii-k-mezhregionalnoi-sisteme-vzaimodeistviia>

¹⁷ Постановление ЦИК России от 30.01.2018 N 134/1110-7 "О Разъяснениях порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации"

В итоге, по линии общественных палат в наблюдении за выборами приняли участие 1 866 федеральных, региональных и муниципальных общественных организаций из всех регионов России и около 150 тыс. наблюдателей¹⁸.

По мнению главы ЦИК России Эллы Памфиловой, все, кто интересовался ходом выборов, могли наблюдать за ним самыми различными способами, а единая система общественного наблюдения показала свою необходимость, функциональность и устойчивость. «В этот раз был усиленный контроль, видеонаблюдение. Очень большая армия наблюдателей», - отметила Э. Памфилова¹⁹.

После успешной апробации общественниками новых правовых норм и принципов в ходе президентской кампании они распространились на региональные выборы в целях усиления контроля общества. Уже в июле закон был подписан Президентом России²⁰. После чего норма о возможности направления наблюдателей от общественных палат на региональном и муниципальном уровне была включена в иные нормативно-правовые акты большинства субъектов Российской Федерации.

Оценивая правовые новеллы, председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Андрей Клишас отметил, что основной целью принятия такого закона стала свободная реализация конституционных прав граждан. «Контроль над голосованием и подведением его итогов — один из важнейших этапов выборов.

Общественное наблюдение, не ограниченное интересами кандидата или партии, призвано содействовать в реализации избирательных прав. При этом деятельность общественных наблюдателей должна способствовать соблюдению равенства прав всех участников избирательного процесса. Созданные благодаря этому условия для максимальной прозрачности всех этапов избирательного процесса являются залогом доверия граждан к выборам»²¹.

Общественными организациями, осуществляющими контроль за выборами, в 2019 году была создана Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» позволившая объединить и совместно реализовывать широкий спектр технологических инструментов общественного контроля. Среди них уникальная платформа для общественного наблюдения за выборами различного уровня при использовании самых современных цифровых технологий — портал «Независимый общественный мониторинг» (nom24.ru), созданный ещё в 2017 году), экспертная площадка под руководством члена Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Александра Брода и члена Общественной палаты России Алены Булгаковой²². Ассоциация объединяет более 400 профильных экспертов: юристов, политологов, социологов, а также представителей гражданского общества со всей страны, участвующих как в информационном и аналитическом сопровождении выборов, так и в подготовке общественных наблюдателей для непосредственной работы в день голосования.

¹⁸ ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2018 ГОД. Общественная Палата РФ // <https://report2018.oprf.ru/ru/2.php#sub203>

¹⁹ Более 470 тысяч наблюдателей следили за ходом выборов президента в России / РИАМО [Электронный источник]. URL: <https://riamo.ru/article/275038/bolee-470-tysyach-nablyudatelej-sledili-za-hodom-vyborov-prezidenta-v-rossii-xl>

²⁰ Федеральный закон от 03.07.2018 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» [Электронный источник]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201807030055>

²¹ Общественное наблюдение на выборах показало свою эффективность / Совет Федерации [Электронный источник]. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/90808/>

²² Независимый общественный мониторинг: о проекте [Электронный источник]. URL: <https://nom24.ru/about/>

В рамках работы Ассоциации НОМ проходит широкое взаимодействие с международным экспертным сообществом, что позволяет обеспечивать максимальную открытость избирательного процесса в России. Стоит отметить, что по линии НОМ проводится работа с авторитетными зарубежными экспертами в электоральной сфере, которые принимают участие в проведении очных и дистанционных круглых столов, конференций, иных мероприятий. В свою очередь, представители российских общественных и некоммерческих организаций, в т.ч. входящих в НОМ, участвуют в экспертных миссиях на выборах в зарубежных странах; из представителей российских общественных организаций формируются экспертные миссии на выборах в зарубежных странах (только в 2022 году Общественная палата Российской Федерации смогла осуществить 10 миссий).

Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (25.06. – 01.07.2020 г.) ярко показало возможности гражданского общества по самостоятельной организации всего процесса наблюдения — от подготовки наблюдателей до направления их на участки.

Вся работа координировалась Общественной палатой РФ. Соглашение о сотрудничестве по подготовке и направлению наблюдателей с ОП РФ подписали 18 политических партий и 37 общественных организаций. По всей России к наблюдению присоединилось свыше 1 600 общественных организаций. В сложных условиях пандемии общественные палаты смогли организовать работу по организации наблюдения. За ходом общероссийского голосования следили 526 584 наблюдателя: 290 312 — от общественных организа-

ций и граждан, 236 272 — от политических партий²³.

Выработанные практики были институционализированы и легли в основу для дальнейшего развития.

Так в Общественной палате РФ для всех общественных наблюдателей был подготовлен «Золотой стандарт» общественного наблюдения — ставший эталонным чек-листом для работы на участках и совершенствующийся с каждым последующими выборами.

Для более эффективной работы нового избирательного института в Общественной палате России в 2020 году сформирован Координационный совет по общественному контролю за голосованием под председательством Максима Григорьева²⁴.

Выборы 2021 года стали первыми парламентскими выборами с массовым общественным наблюдением. Они продемонстрировали широкие возможности не только по организации и проведению наблюдения, но и реализации иных форм общественного контроля.

Поправки, внесенные в избирательное законодательство в 2021 году, расширили охват общественного наблюдения, предусмотрев возможность направления наблюдателей в территориальные и окружные комиссии. Одновременно увеличилось (с 2 до 3) максимальное число наблюдателей, поочередно осуществляющих наблюдение в одной комиссии.

Во всех регионах РФ на базе общественных палат, при активном участии структур гражданского общества и представителей СМИ, были сформированы общественные штабы, выступившие центрами

²³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. С.24 // <https://report2020.oprf.ru/2/index.html>

²⁴ В ОП России создали координационный совет по общественному контролю за голосованием / ТАСС [Электронный источник]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9023021>

подготовки наблюдателей, сбора и обработки информации, точками притяжения электоральных экспертов. Работа общественных штабов началась в феврале – марте 2021 года и продолжилась после окончания выборов.

В рамках центров общественного наблюдения реализовывался видеоконтроль за ходом голосования и подсчетом голосов.

Все стороны избирательного процесса были полностью охвачены общественным наблюдением и контролем. Созданная система показала свою эффективность. Было обучено более 250 тысяч наблюдателей²⁵.

Всего на избирательных участках в день голосования присутствовали 491,5 тыс. наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса от политических партий, кандидатов, субъектов общественного контроля, в том числе 334 324 наблюдателя, из которых 75 344 были направлены непосредственно субъектами общественного контроля²⁶.

Необходимо отметить ключевые преимущества общественных наблюдателей — их беспристрастность, независимость и мотивированность. Они не заинтересованы в достижении каким-либо кандидатом или политической силой результата на выборах и работают на достижение главной цели — прозрачности избирательного процесса и его законности. Последние федеральные и региональные кампании доказали, что роль общественников в сфере контроля за ходом голосования нельзя недооценивать, особенно в контексте обеспечения общественного доверия к результатам выборов²⁷. На фоне мно-

гочисленных кризисов легитимности в различных странах мира, распространения так называемого «пост-выборного насилия» и беспрецедентного внешнего давления, Россия крайне заинтересована в системной деятельности гражданских структур, направленной на максимальную открытость электорального процесса.

При этом формирование системы «внутреннего» общественного контроля не означает отказа от международного наблюдения. Российская Федерация продолжает демонстрировать открытость и доступность для иностранных наблюдателей при условии соблюдения ими национального законодательства.

К сожалению, ряд международных институций последовательно демонстрировали свою политическую ангажированность, нередко формируя негативное восприятие политического ландшафта в России еще до проведения выборов и до организации наблюдения за избирательными процессами. Наиболее красноречивый пример — выборы в Госдуму РФ 2021 года. Выборы еще не состоялись, а их результаты планомерно ставились под сомнение: в предварительном докладе миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ²⁸ (далее — БДИПЧ) и последовавшем надуманном отказе БДИПЧ от наблюдения за выборами. Кульминацией стало принятие Европарламентом рекомендаций²⁹, фактически призывавших страны ЕС не признавать результаты еще не состоявшихся парламентских выборов в России, равно как и попытки запрета гражданам стран Евросоюза принимать участие в международном наблюдении за выборами в России. Все это более походит на обслуживание конкретных

²⁵ <https://report2021.oprf.ru/4/index.html>

²⁶ О результатах выборов, состоявшихся в единый день голосования 19 сентября 2021 года. // <http://www.cikrf.ru/smi/informatsionnye-materialy/o-rezultatakh-vyborov-19-sentyabrya-2021-goda.php#nablyudenie>

²⁷ Эксперты обсудили роль независимых общественных наблюдателей на предстоящих выборах / РАПСИ [Электронный источник]. URL: https://rapsinews.ru/election_right_news/20210304/306822170.html

²⁸ https://www.osce.org/files/f/documents/0/f/491066_0.pdf

²⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0259_EN.html

политических интересов, нежели на нацеленность на объективный и беспристрастный мониторинг.

Однако международное наблюдение за выборами не ограничивается европейскими структурами, несмотря на отчаянное стремление ряда институтов монополизировать данное направление деятельности, используя его в качестве инструмента внешнего давления. Между тем, за выборами в Госдуму 2021 года следило более 400 наблюдателей из 83 стран мира, в том числе европейских. К слову, присутствовавшая тогда Миссия по оценке выборов ПАСЕ в итоговом заявлении отмечала «гладкий процесс голосования в дни выборов»³⁰.

Развитие практик общественного контроля, их законодательное оформление, проходит в тесном конструктивном диалоге органов государственной власти и структур гражданского общества, в том числе и на самом высоком уровне.

7 декабря 2022 года на заседании Совета при Президенте Российской

Федерации по развитию гражданского общества и правам человека проводимом В. В. Путиным, были высказаны предложения о необходимости дальнейшего развития общественного контроля на выборах³¹. Подчеркнув востребованность системы общественного контроля, глава государства обозначил перспективы развития данной сферы³², поручив рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов общественного контроля в избирательном процессе³³.

Таким образом, за прошедшие 30 лет институт общественного контроля в России прошел значительный путь развития. Установлена законодательная база, сформированы институциональные основы, создан работоспособный механизм общественного наблюдения, продемонстрировавший свою действенность и востребованность. Особенностью российской системы является ее открытый характер, способность к постоянным изменениям, совершенствованию, формированию эффективных ответов на вызовы.

2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИИ

На современном этапе реализации общественного наблюдения и контроля за выборами, соблюдения законности и прозрачности основных избирательных процедур в соответствии с действующим законодательством, выстроена система, включающая совместную деятельность различных институтов гражданского общества. Ключевой структурой, ответственной за информирование, подго-

товку и направление на избирательные участки независимых наблюдателей, а также реализацию иных мер по общественному наблюдению за выборами, выступает Общественная палата Российской Федерации.

В настоящее время, на федеральном уровне Общественная палата Российской Федерации реализует единый

³⁰ <https://pace.coe.int/en/news/8428/parliamentary-elections-in-the-russian-federation-statement-by-pace-election-assessment-mission>

³¹ Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. 07.12.2022 //URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70046>

³² Член ОП РФ: президент подчеркнул важность развития института наблюдения за выборами в России / Газета.Ru [Электронный источник]. URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2023/01/14/19485457.shtml>

³³ Путин поручил рассмотреть вопрос о совершенствовании общественного контроля за выборами // ТАСС [Электронный источник]. URL: <https://tass.ru/politika/16794353>

гражданский проект в сфере электро-ального наблюдения. Данная деятельность направляется и регулируется Координационным советом по общественному контролю за голосованием при Общественной палате Российской Федерации (председатель — М. С. Григорьев, первый заместитель председателя — А. А. Малькевич, заместители председателя — А. В. Булгакова, В. П. Журавлев)³⁴. В сферу деятельности совета входит информирование граждан о соблюдении избирательных прав, распространение оперативной и достоверной информации о ходе голосования, обучение и подготовка общественных наблюдателей для работы на избирательных участках и за их пределами, разработка учебных и методических материалов для общественных наблюдателей³⁵. Важен тот факт, что Координационный совет работает в постоянном взаимодействии с политическими партиями и избирательными комиссиями различного уровня для выработки системных мер по осуществлению гражданского наблюдения и постоянному совершенствованию уже выстроенной системы.

Опыт работы аккумулирован в «Золотом стандарте» по общественному наблюдению при проведении выборов — уникальном обновляющемся методическом продукте, повсеместно используемом общественниками³⁶. «Золотой стандарт» представляет чек-лист для наблюдателя по оценке помещения для голосования, документации УИК, организации работы комиссии до и после старта голосования, процедуры подведения итогов голосования, повторного подсчета голосов и обеспечения доступной среды. Всего в «Золотом стандарте» более 60 контрольных вопро-

сов, которые позволяют наблюдателям комплексно и беспристрастно оценить ход избирательного процесса. «Золотой стандарт» является более требовательным, чем нормы действующего законодательства, так как работает на опережение, позволяет выработать новые механизмы и учесть перспективные практики.

Важную функцию в обеспечении института независимого электро-ального наблюдения осуществляют региональные общественные палаты, вовлеченные в процесс делегирования и подготовки наблюдателей. Специализированные общественные штабы, занимающиеся непосредственной коммуникацией с наблюдателями, координацией их работы и разработкой учебно-методических материалов, были созданы во всех субъектах Российской Федерации. По оценке секретаря Общественной палаты Российской Федерации Лидии Михеевой, общественникам удалось обеспечить должный охват и функциональность новой системы. «Мы с уверенностью можем сказать, что и Общественная палата России, и региональные общественные палаты, в партнерстве с общественными организациями, политическими партиями и гражданскими институтами, смогли подойти к общественному контролю на выборах в полной готовности, с тем, чтобы избирательный процесс прошел в полном соответствии с законодательством», — заявила Михеева в преддверии дня голосования³⁷.

Согласно профильному положению, вносить в общественные палаты предложения о назначении наблюдателей, в том числе за дистанционным электро-альным голосованием, имеет

³⁴ Координационный совет по общественному контролю за голосованием / Общественная палата Российской Федерации [Электронный источник]. URL: https://www.oprf.ru/structure_list/4

³⁵ Проект «Общественное наблюдение» / Общественная палата Российской Федерации [Электронный источник]. URL: https://www.oprf.ru/detail_project/12

³⁶ «Золотой стандарт» по общественному наблюдению при проведении выборов / Общественная палата Российской Федерации [Электронный источник]. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/zol-standart-golosovanie-red-10.pdf>

³⁷ Михеева: Общественная палата РФ и палаты регионов готовы к наблюдению за выборами / ТАСС [Электронный источник]. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/zol-standart-golosovanie-red-10.pdf>

право достаточно широкий круг субъектов: общественные объединения, профессиональные и творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциации, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, имеющие государственную регистрацию, а также советы муниципальных образований³⁸. В целях максимального расширения возможностей участия граждан в общественном контроле за голосованием Общественная палата Российской Федерации наделила их правом непосредственного внесения своей кандидатуры. При этом правила и процедуры имеют универсальный характер, четко зафиксированы в соответствующих актах.

Для назначения наблюдателями могут быть предложены кандидатуры граждан России, обладающих активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти, правом на участие в референдуме соответствующего субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления, достигших на день проведения голосования восемнадцатилетнего возраста, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Иначе говоря, каждый гражданин, обладающий избирательным правом на соответствующих выборах, обладает правом выступить общественным наблюдателем и проконтролировать процесс организации, подсчета и подведения итогов голосования. Таким образом, закон предоставляет возможности для реализации независимого общественного контроля за голосованием посредством синергии общественных организаций на единой площадке ОП РФ.

При этом субъекты общественно-го контроля в своих решениях четко очерчивают круг возможных организаций-партнеров. Согласно порядку назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации, при проведении выборов региональных и местных выборов и референдумов из числа круга общественных объединений, имеющих право вносить кандидатуры для получения статуса общественного наблюдателя, исключены политические партии и религиозные организации. Данное ограничение установлено для сохранения независимости и объективности общественников, не заинтересованных лично в результатах голосования и не представляющих отдельные политические силы. Кроме того, ограничения касаются иностранных и международных структур, а также организаций, признанных в законном порядке иностранными агентами, экстремистскими или нежелательными на территории России. Данная норма является дополнительным инструментом контроля, препятствующим участию в общественном наблюдении лиц и структур, реализующих деструктивную деятельность или тесно связанных с любыми иностранными государствами.

В условиях нарастающего внешнего давления и усиления напряженности в международных отношениях России со странами «коллективного Запада» обостряется проблема внешнего вмешательства в избирательный процесс. В последние годы наблюдается активизация сети деструктивных организаций, определяющих своей целью делегитимизировать российские выборы, подорвать доверие граждан к избирательной системе, исказить деятельность наблюдателей. Большинство из них получают прямую поддержку от иностранных правительств,

³⁸ Положение о порядке назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумов субъектов Российской Федерации, местных референдумов [Электронный источник]. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/polozhenie-nbalydateli-29082022-11.pdf>

международных организаций и некоммерческих структур, в том числе финансовую и организационную³⁹.

Наиболее значимым обстоятельством является использование ими прикрытия в виде организаций общественного наблюдения и контроля за выборами. Попытки создать «альтернативную» систему наблюдения со стороны иностранных агентов не прекращаются, несмотря на отсутствие хоть сколько-нибудь значимых результатов работы и реальных достижений на этом направлении. Эксперты отмечают, что параллельное создание дополнительного института общественного наблюдения за выборами является лишь имитацией деятельности и, во многом, частью системной политики западных стран по вмешательству во внутренние дела России⁴⁰. «Мы видим активное включение раскрученных западных корпораций в кампании по дискредитации российских выборов. Кроме того, ожидается оживление риторики от оппозиции в части изменения законодательства. Также возможна линия атаки, связанная с демонизацией участковых избирательных комиссий, имеют место быть попытки очернить работу общественных наблюдателей», — заявила на старте кампаний 2023 г. исполнительный директор Ассоциации НОМ Алена Булгакова⁴¹.

Примечателен и тот факт, что псевдообщественные организации являются лидерами по созданию и распространению в информационном пространстве

фейковых новостей, информационных вбросов, психологических атак и нападков на институт российских выборов⁴². По результатам многочисленных исследований, подобные организации участвуют в строительстве целых «фабрик фейков» о выборах⁴³. На этом фоне дальнейшее укрепление отечественного, суверенного и профессионального института общественного наблюдения представляется важным и необходимым⁴⁴.

В течение последних лет в России удалось не только сформировать единую платформу подготовки и делегирования общественных наблюдателей, но и выстроить систему экспертного и аналитического сопровождения деятельности данного института. В частности, Общественной палатой Российской Федерации заключены рамочные соглашения об участии в наблюдении за выборами представителей крупнейших структур гражданского общества в самых разных сферах, включая профессиональные, правозащитные, национальные и социальные: Союз журналистов России, Федерация Независимых Профсоюзов России, Ассоциация юристов России, Ассамблея народов России, Российский Союз Молодежи и др.⁴⁵.

Реализован результативный механизм взаимодействия с партнерскими организациями, непосредственно занимающимися электоральными процессами, защитой избирательных прав граждан и обеспечением контроля за выборами, многие из которых

³⁹ Движение «Голос» пытается дискредитировать выборы — фейки и провокации от финансируемых Западом структур / Всем! Ру [Электронный источник]. URL: https://wsem.ru/publications/dvizhenite_golos_gotovot_provokacii_281/

⁴⁰ Кому это НАТО: кто пытается вмешиваться в думские выборы / Известия [Электронный источник]. URL: <https://iz.ru/1212796/maksim-khodykin/komu-eto-nato-kto-pytaetsia-vmeshivatsia-v-dumskie-vybory>

⁴¹ Эксперт рассказала о попытках Запада дискредитировать выборы в РФ / РАПСИ [Электронный источник]. URL: https://rapsinews.ru/election_right_news/20230201/308656836.html

⁴² Манипуляции информационной повесткой накануне Единого дня голосования – 2022 / Независимый общественный мониторинг [Электронный источник]. URL: <https://nom24.ru/upload/iblock/d79/d7940052a31606fa32a411b121773116.pdf>

⁴³ «Фабрика фейков»: член СПЧ рассказал, как устроено наблюдение «Голоса» [Электронный источник]. URL: <https://www.ridus.ru/fabrika-fejkov--chlen-spch-rasskazal-kak-ustroeno-nablyudenie-golosa-330872.html>

⁴⁴ Общественные наблюдатели - гаранты прозрачности выборов / Независимый общественный мониторинг [Электронный источник]. URL: <https://nom24.ru/info/events/obshchestvennye-nablyudateli-garanty-prozrachnosti-vyborov/>

⁴⁵ Общественное наблюдение на общероссийском голосовании по поправке в Конституцию Российской Федерации: о ходе подготовки в условиях ограничительных мер, связанных с распространением коронавируса / Фонд исследований проблем демократии [Электронный источник]. URL: <https://nom24.ru/upload/iblock/cc8/cc8643284e08c4a6e02e8da940915307.pdf>

стояли у истоков создания данного института: Ассоциация «Независимый общественный мониторинг», Российский Фонд Свободных Выборов, Российский общественный институт избирательного права, Фонд исследования проблем демократии, Центр прикладных исследований и программ, Корпус «За чистые выборы» и др.

Созданная объединением заинтересованных общественников в 2019 году Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» (НОМ) является результатом совместной деятельности структур гражданского общества, заинтересованных не только в подготовке общественных наблюдателей, но и в систематическом независимом сопровождении электорального процесса в России. Наиболее известный проект организации — интерактивная цифровая «Карта сообщений», открытая для любых инициатив и заявлений, каждое из которых тщательно проверяется экспертами и фиксируется в цифровой базе данных. В ходе Думских выборов 2021 года и региональных выборов 2022 года организацией обработаны сотни тысяч обращений, выявлены крупные информационные вбросы, найдены точечные нарушения, которые были за-

фиксированы и разрешены при активном участии избирательных комиссий⁴⁶.

С учетом обозначенных в начале 2023 года Президентом России задач по совершенствованию инструментов общественного наблюдения и контроля за выборами, НОМ и сеть партнерских общественных структур вовлечены в работу по подготовке предложений и рекомендаций, а также в процесс их непосредственного практического внедрения⁴⁷.

В настоящее время в Российской Федерации создана система общественного контроля, не имеющая аналогов в мировой практике как по масштабам деятельности, так и по институционально-правовому оформлению. Ежегодно в процедуре общественного наблюдения участвуют десятки, а в рамках федеральных кампаний — сотни тысяч наблюдателей, представляющих тысячи общественных организаций. Разработана эффективная система обучения и методического сопровождения общественного наблюдения. Создана организационная, правовая и информационно-коммуникационная инфраструктура обеспечения общественного контроля.

3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДИСТАНЦИОННЫМ ЭЛЕКТРОННЫМ ГОЛОСОВАНИЕМ

Важным направлением развития системы общественного контроля за выборами является создание эффективных механизмов общественного наблюдения за дистанционным электронным голосованием.

Наблюдение за дистанционным электронным голосованием с момента появления этой формы волеизъявления

стал важным элементом общественного контроля за выборами. При внесении в марте 2022 поправок в избирательное законодательство законопроект обсуждался в Общественной палате РФ. Именно общественность и эксперты последовательно поднимали тему внесения обязательных норм по обеспечению наблюдения за ДЭГ и добились внесения их в законодательство.

⁴⁶ «Независимый общественный мониторинг» получил почти 30 тыс. сообщений о выборах в России / ТАСС [Электронный источник]. URL: <https://tass.ru/politika/15719343>

⁴⁷ Общественники помогут выполнить задание Путина по выборам / URA.RU [Электронный источник]. URL: <https://ura.news/news/1052618150>

Новая форма голосования, основанная на применении дистанционных электронных технологий, впервые была использована на выборах депутатов Московской городской Думы в 2019 году. В дальнейшем происходит процесс расширения применения ДЭГ на выборах разного уровня и на территории разных субъектов Федерации, увеличение количества избирателей, участвующих в выборах при помощи дистанционного электронного голосования, совершенствования правовой и технической составляющей ДЭГ.

9 -11 сентября 2022 года, в рамках Единого дня голосования, механизмы дистанционного электронного голосования были применены уже в восьми субъектах Федерации: Москве, Калининградской, Калужской, Курской, Новгородской, Псковской, Томской, Ярославской областях. Всего ДЭГ было задействовано в 290 избирательных кампаниях в рамках ЕДГ – 2022. При этом явка избирателей на федеральной платформе ДЭГ составила 85,18% избирателей⁴⁸.

Внедрение дистанционного электронного голосования получило положительную оценку со стороны избирателей. Так, по данным социологического опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения среди москвичей в 2021 году, положительно оценивают опыт участия в ДЭГ 57% от числа респондентов, принимавших участие в ДЭГ, отрицательно — только 9%⁴⁹.

Вместе с тем, дистанционное электронное голосование становится объектом информационных атак, направленных на дискредитацию российской избирательной системы. ДЭГ обвиняют в непрозрачности, отсутствии возмож-

ности общественного контроля за голосованием.

В этих условиях актуальным является необходимость формирования эффективной системы общественного наблюдения за ДЭГ. В 2022 году сделан важный шаг по пути совершенствования общественного контроля за ДЭГ: 8 июня 2022 г. принято Постановление ЦИК России «О требованиях к проведению дистанционного электронного голосования».

В соответствии с утвержденной процедурой каждый избиратель может проверить голос, поданный в рамках дистанционного электронного голосования, при помощи индивидуального кода, сформированного после его голосования. Предусмотрена возможность общественного контроля за ДЭГ в Общественной палате Российской Федерации и в центрах наблюдения в субъектах Российской Федерации. Средствами отображения информации ПТК ДЭГ в помещении ТИК ДЭГ и Общественной палаты Российской Федерации обеспечивается постоянное непрерывное отображение следующей информации:

- число участников ДЭГ, включенных в список участников ДЭГ;
- число бюллетеней, доступ к которым предоставлен участникам ДЭГ;
- число бюллетеней, использованных участниками ДЭГ;
- блоки информации, содержащие зашифрованные результаты волеизъявления участников ДЭГ;
- информация о формировании цепочек блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ;
- доля участников ДЭГ, принявших участие в дистанционном электронном голосовании (получивших доступ

⁴⁸ Экспертный анализ Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» тенденции развития ДЭГ в 2022 году / [Электронный источник]. URL: <https://nom24.ru/upload/iblock/f7c/f7c8393c5d3d1aca84970215b1552a75.pdf>

⁴⁹ Дистанционное электронное голосование в Москве / [Электронный источник]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/distancionnoe-ehlektronnoe-golosovanie-v-moskve?ysclid=ley0jso0h6452001506>

к бюллетеню (бюллетеням) и осуществивших волеизъявление, от общего числа участников ДЭГ, включенных в список (списки) участников ДЭГ⁵⁰.

В настоящее время сложилась трехконтурная модель организации общественного контроля и наблюдения за проведением ДЭГ, предусматривающая: 1) наличие наблюдателей в помещении ТИК ДЭГ, осуществляющих очное наблюдение и имеющих доступ к персональным данным избирателей; 2) в Ситуационном центре ОП РФ, у которых будет возможность получать данные непосредственно с ноды блокчейн в системе ДЭГ по защищенному каналу связи; 3) наличие т.н. «дистанционных наблюдателей», работающих дистанционно в регионах и посредством ПЭВМ отслеживающих голосование в ДЭГ. Если задача первых очных наблюдателей и технической группы экспертов-общественников сфокусирована на контроле работы самой системы — в частности, бесперебойности работы ее серверов, корректной выгрузке данных и иных аспектах, а также — в соблюдении порядка электронного голосования и всех установленных процедур, то наблюдатели на местах должны будут следить уже непосредственно за ходом

и итогами голосования в рамках конкретной кампании⁵¹.

Данная комплексная «трехконтурная» модель общественного контроля проведения выборов с использованием ДЭГ была опробована на выборах в сентябре 2022 года. Слаженность и эффективное взаимодействие очных, дистанционно работающих наблюдателей и технической группы экспертов, работающей на базе Общественной палаты России, позволяет общественным наблюдателям осуществлять непрерывное наблюдение за процедурой голосования и подсчетом голосов. Внедрение в российскую электоральную практику дистанционного электронного голосования и механизмов общественного контроля за ДЭГ наглядным образом демонстрирует адаптивность отечественной избирательной системы к изменениям, ее открытый характер, нацеленность на постоянное совершенствование. Учитывая предстоящее масштабирование ДЭГ в выборном цикле 2023–2024 гг., перед субъектами общественного контроля стоят задачи обучения наблюдателей, привлекаемых к работе по наблюдению за ДЭГ, освоение ими нового инструментария, цифровых технологий общественного контроля.

4. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В НОВЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ, ЗАДАЧИ ПРЕДСТОЯЩЕГО ВЫБОРНОГО ЦИКЛА

Не менее важной задачей является развитие системы общественного наблюдения в новых субъектах Российской Федерации.

На основании многочисленных обращений 23–27 сентября 2022 года, в соответствии с общепринятыми процедурами, в присутствии иностранных

наблюдателей и экспертов в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях были проведены референдумы об их вхождении в состав России в качестве субъектов Федерации. Опираясь на российский опыт организации общественного наблюдения за избирательным процессом, в ходе референдумов

⁵⁰ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/ 715 – 8 «О требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» / [Электронный источник]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_419319/7e15a230d9e969efd2d5f3f85ab199867cbacc99/?ysclid=lexyeq87zd556154160

⁵¹ Качественное наблюдение за ДЭГ требует серьезной подготовки / [Электронный источник]. URL: https://rapsinews.ru/election_right_news/20220823/308226273.html?ysclid=ley3z6nj7q137122389

структур гражданского общества четырех территорий был апробирован схожий механизм общественного наблюдения, в котором российские общественники участвовали как международные наблюдатели и эксперты.

За вхождение в состав России высказались в ДНР — 99,2%, в ЛНР — 98,4%, в Запорожской области — 93,1%, в Херсонской области — 87% местного населения, принявшего участие в референдумах. 30 сентября 2022 года в Кремле были подписаны договоры о принятии этих территорий в состав России и образовании новых субъектов Российской Федерации — Донецкой Народной республики, Луганской Народной республики, Запорожской и Херсонской областей.

В ходе референдумов был апробирован механизм общественного наблюдения. 23 сентября в Общественной палате Российской Федерации был открыт Общественный ситуационный центр по наблюдению за референдумами. В организации наблюдения за референду-

мами приняли участие тысячи наблюдателей, в том числе 133 иностранных наблюдателя из 28 стран мира.

В настоящее время идет подготовка к первым выборам органов власти новых субъектов Российской Федерации. К этим выборам приковано пристальное внимание всего мира. Эти выборы будут иметь важнейшее значение для интеграции новых регионов в политическую систему России. Учитывая объективно возникающие сложности в организации выборного процесса в новых субъектах РФ, четкость и бесперебойность работы по организации и проведению выборов имеет здесь наиважнейшее значение.

Одним из ключевых направлений предстоящей деятельности является совершенствование инфраструктуры общественного наблюдения, формирование корпуса наблюдателей и их обучение, интегрирование и развитие экспертного сообщества новых регионов в сложившуюся систему общественного контроля и наблюдения на предстоящих выборах.

5. СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ВЫБОРАМИ И НАПРАВЛЕНИЕ ЕЕ ВОЗМОЖНОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Институт общественного контроля за выборами в России — динамично развивающаяся система, позволяющая в полной мере защитить права участников избирательного процесса, обеспечить его открытость и прозрачность. Общественный контроль успешно прошел проверку временем, показав высокую степень эффективности, в том числе в нестандартных и сложных ситуациях необходимости организации контроля за выборами в условиях пандемии и СВО. Устойчивость механизмов общественного контроля позволяет успешно отражать информационные атаки со стороны недружественных России государств. Институт общественного контроля демонстрирует высокий потенциал развития, постоянно адаптируясь

к новациям избирательного законодательства и правоприменительной практики. В 2019 – 2022 гг. были внедрены механизмы общественного наблюдения в условиях применения новых форм голосования: многодневного голосования и дистанционного электронного голосования.

В настоящее время в Российской Федерации сложилась развернутая система общественного контроля за ходом проведения выборов. Ключевой, наиболее институционализированной формой общественного контроля выступает общественное наблюдение на выборах. Сегодня можно говорить о нескольких используемых формах наблюдения на выборах: очное при традиционном

голосовании, дистанционное наблюдение за ДЭГ и видеонаблюдение.

Традиционное очное наблюдение, осуществляемое наблюдателями в помещениях участковых, окружных и территориальных избирательных комиссий, а также при голосовании вне помещения, дополнительных формах голосования в случае их применения на выборах. Данный вид наблюдения, являющийся основным, наиболее детализирован в избирательном законодательстве. В настоящее время возможность направления наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации предусмотрена в законодательстве 87 из 89 субъектов Российской Федерации (исключение — Удмуртская Республика и Санкт-Петербург). Повсеместно предусмотрена возможность осуществления наблюдения от региональных общественных палат.

Дистанционное наблюдение, осуществляемое наблюдателями за дистанционным электронным голосованием в сети Интернет. ДЭГ-наблюдение как форма наблюдения является новым явлением, возникновение которого связано с выходом дистанционного электронного голосования из стадии эксперимента. Осуществление такого наблюдения требует от наблюдателей специальной дополнительной подготовки в плане овладения инструментарием анализа и оценки доступных наблюдению цифровых потоков.

Видеонаблюдение — просмотр видеотрансляции из помещений комиссий на специальных устройствах коллективного пользования, размещенных в специально организуемых центрах общественного наблюдения (ЦОН). Несмотря на то, что в формально-правовом отношении лица, задействованные в видеонаблюдении, могут не иметь (и чаще всего не имеют) статуса наблюдателей, видеонаблюдение является наиболее общедоступной формой общественного контроля, позволяющей

находящимся в ЦОН гражданам осуществлять удаленный просмотр видеоконтента в режиме реального времени из нескольких комиссий. Нахождение видеонаблюдателей в центрах общественного наблюдения позволяет незамедлительно организовать реакцию на отслеженную средствами видеонаблюдения проблемную ситуацию.

Помимо наблюдения система общественного контроля вбирает также и **иные формы общественного контроля**. В совокупности они охватывают все стадии избирательной кампании, нулевой цикл подготовки к ней и даже межвыборный период. К ним, в частности, относятся:

— **Общественный мониторинг** хода подготовки и проведения выборной кампании, осуществляемый посредством систематического наблюдения за действиями организаторов выборов и участников избирательного процесса. Данное направление реализуется с участием Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палаты Российской Федерации, профильных структур гражданского общества, в т.ч. Ассоциации «Независимый общественный мониторинг». Инструментарий общественного мониторинга включает как непосредственное отслеживание порядка подготовки и проведения выборов, так и использование инструментов дистанционной работы с получением информации из СМИ, социальных сетей, мессенджеров, специализированных агрегаторов информации (в т.ч. портал НОМ24) и иных Интернет-ресурсов, ее обобщением и анализом.

— **Общественное обсуждение** актуальных общественно значимых вопросов, связанных с организацией избирательного процесса, проектов законов, нормативных актов избирательных комиссий, органов публичной

власти по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов. В последние годы такое обсуждение получило широкое распространение на площадках Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат, структур гражданского общества, оно проводится с приглашением представителей общественности, экспертного сообщества, политических партий. Принимаемые итоговые документы направляются законодателям и в избирательные комиссии для учета содержащихся в них предложений и рекомендаций.

— **Общественная экспертиза** действующих нормативных правовых актов, решений, их проектов и других материалов, действий участников избирательного процесса. Предметом такой экспертизы является анализ соответствия актов, решений, действий субъектов избирательного процесса требованиям законодательства о выборах и референдумах, а также соблюдение и обеспечение защиты избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса. Общественная экспертиза основывается на использовании лиц, обладающих специальными знаниями и опытом в сфере избирательного законодательства, избирательных технологий и организации выборов.

— **Общественная проверка — деятельность субъектов общественно-го контроля** по сбору и анализу информации о возможных нарушениях и проблемах в организации выборов, проверке фактов и обстоятельств, содержащихся в данной информации, посредством обращения к наблюдателям, осуществляющим свою деятельность в комиссиях, к экспертам, обладающим необходимой компетенцией в вопросах организации выборов, а также с использованием иных, не противоречащих избирательному законодательству, форм реагирования, включая работу мобильных групп общественных штабов для непосредственного проведения такой проверки.

В 2020 году при Общественной палате Российской Федерации был создан Координационный совет по общественному контролю за голосованием, в задачи которого, помимо организации постоянной дискуссионной площадки, входят вопросы подготовки стандартов общественного наблюдения и обучения наблюдателей. На протяжении последних двух лет повсеместной практикой стало образование за несколько месяцев до начала выборов общественных штабов по организации контроля и наблюдения на предстоящих в регионе выборах. С 2017 года функционирует портал НОМ, содержащий «Карту сообщений», на которой в режиме реального времени отображается информация о сообщениях о возникающих проблемах в ходе выборов, о реагировании и о результатах проверки. С 2018 года получила распространение практика создания «мобильных групп» для экстренного реагирования на поступающие тревожные сигналы о возникающих проблемах в проведении голосования и организации подсчета голосов избирателей.

Следует отметить, что уровень правовой институционализации форм общественного контроля не одинаков: если вопросы организации наблюдения на избирательных участках регламентированы предельно детально, то регулирование порядка работы наблюдателей в территориальных и окружных комиссиях проведено не столь предметно, что во многом связано с недавним повсеместным введением этих форм наблюдения.

Более сложным представляется вопрос о правовом признании иных форм и механизмов общественного контроля на выборах, не относящихся к наблюдению, но активно используемых в деятельности субъектов общественного контроля по обеспечению чистоты выборов и прозрачности электоральных процедур. Хотя Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и не распространяется

на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, развитие системы общественного контроля в электоральной сфере пошло по пути освоения основных, обозначенных в данном законе форм общественного контроля с адаптацией под особенности правового регулирования в сфере организации и проведения выборов и освоение дополнительных возможностей, предоставленных законами и решениями избирательных комиссий.

Развитие, совершенствование и масштабирование форм и практик общественного контроля в сфере выборов идет интенсивными темпами. Уже тот факт, что вопрос о совершенствовании механизмов общественного контроля в избирательном процессе включен в Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 7 декабря 2022 года, наглядно демонстрирует, что в развитии механизмов общественного контроля на выборах имеются определенные резервы.

Как дальнейшие логичные шаги в развитии общественного контроля и наблюдения Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» отмечает ряд интересных предложений, заслуживающих внимания законодателей и организаторов выборов.

Так, может быть предметно закреплена возможность участия в заседаниях организующих выборы комиссий представителей общественных палат. Практика приглашения представителей общественных палат уже сегодня является достаточно распространенной в период проведения выборов, ее развитие представляется важным.

В целях дальнейшего масштабирования общественного наблюдения на выборах всех уровней имеет смысл закрепить в Федеральном законе

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право направления наблюдателей у Общественной палаты Российской Федерации и соответствующей региональной общественной палаты как норму прямого действия. В настоящее время наличие такого права должно быть отдельно прописано в законе, регулирующем порядок проведения конкретных выборов. Для того, чтобы данное право стало универсальным, потребуется внести соответствующие редакционные изменения в пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Заслуживают внимания предложения общественников и электоральных экспертов о правовом закреплении возможности посещения комиссий т.н. «мобильными группами», создаваемыми штабами по контролю за выборами на базе общественных палат, для проверки сообщений о проблемах, возникающих в ходе голосования и подсчета голосов избирателей (без предоставления участниками таких групп статуса наблюдателей). С учетом накопленного в регионах опыта взаимодействия с избирательными комиссиями данная тема требует предметной проработки и имеет различные варианты правовых решений.

Наконец, еще одним возможным правовым решением могла бы стать фиксация в законодательстве положения о регулировании общественного контроля в электоральной сфере законодательством, определяющим порядок проведения выборов и референдумов. Однако по факту — такое решение не является критически важным для развития данного института: его признание со стороны государства и гражданского общества уже состоялось.