



УДК 342.8

Контроль на выборах: политико-правовой аспект

Е. Н. Босова

Босова Елена Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного права, Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия (Академия ВЭГУ), Уфа, bosova_elena@mail.ru

В российской практике контроль на выборах является частью любой избирательной кампании. Согласно действующему избирательному законодательству Российской Федерации правом осуществлять контроль обладает достаточно широкий круг субъектов, кроме того, на избирательных участках для наблюдения используются веб-камеры. Вносимые в избирательное законодательство РФ поправки направлены на усиление контроля за ходом голосования и подсчётом голосов избирателей на выборах. Считаем, что такой подход законодателя не совсем оправдан, поскольку гарантией проведения честных и справедливых выборов должна быть сама избирательная система, действующая в государстве.

Ключевые слова: контроль, выборы, наблюдатель, закон, голосование, право, политика.

Election Control: Political and Legal Aspects

Е. Н. Bosova

Elena N. Bosova, <https://orcid.org/0000-0003-4888-7424>, East Economic-Legal Humanitarian Academy (Academy VEGU), 3 Mubaryakova Str., Ufa 450092, Russia, bosova_elena@mail.ru

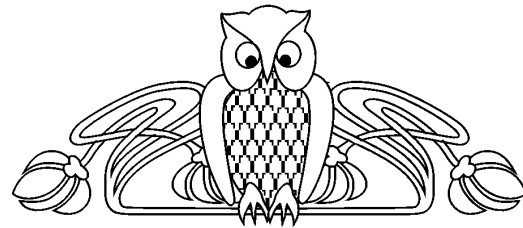
In Russian practice, election control is a part of any election campaign. According to the current electoral legislation of the Russian Federation, a fairly wide range of people have the right to exercise control, in addition, web cameras are used at polling stations for observation. The amendments to the electoral legislation of the Russian Federation are aimed at strengthening control over the voting process and counting the votes of voters in elections. We believe that this approach of the legislator is not entirely justified, since the guarantee of fair and fair elections should be the electoral system itself, which operates in the state.

Keywords: control, elections, observer, law, voting, right, politics.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-1-102-105>

Выборы как политический и правовой институт выполняют в государстве ряд значимых социально-политических функций и обеспечивают посредством юридических действий, правил и процедур легитимацию политической власти. Преследуя цель сделать процедурные этапы выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления как можно более открытыми, в законах о выборах одной из гарантий соблюдения демократических процедур можно считать установленную возможность различных субъектов контролировать избирательный процесс.

Определение контроля разнообразно по трактовкам, но в целом он сводится к функции управ-



ления. В исследуемой теме контроль затрагивает социально-политическую сферу общественных отношений, поэтому нельзя оставить без внимания трактовку «политический контроль».

Классическим определением политического контроля является формулировка петербургского исследователя В. С. Измозика, полагавшего, что политический контроль – это «система регулярного сбора и анализа информации различными ветвями государственного аппарата о настроениях в обществе, отношении различных его слоев к действиям властей, о поведении и намерениях экстремистских и антиправительственных групп и организаций»¹.

Но, как видится, ориентируясь на эту трактовку, можно говорить лишь о контроле выборов со стороны государства. Впрочем, не отрицая и такого положения дел, в данной статье постараемся раскрыть правовое обеспечение контроля на выборах как средства демократизации избирательного процесса, сопряжённого с общественным контролем за политической властью.

Также из данной трактовки видно, что цель политического контроля – выявление настроения в обществе к действующей власти для предотвращения возможных конфликтов и т. п. Поэтому контроль на выборах, прежде всего со стороны общественности, необходим, поскольку помогает снять социальную напряжённость и повысить доверие граждан к власти. Он является своеобразным громоотводом от возможных политических конфликтов, ведь по сложившемуся в российском обществе мнению, итоги выборов расходятся с реальными голосами избирателей. Избирательные объединения и кандидаты, проигравшие на выборах, стремятся обжаловать их итоги, считая результаты недостоверными. Возможно, приписываемая И. Сталину и особенно популярная в период избирательных кампаний фраза: «Не важно, как проголосуют, важно как посчитают», ещё больше вносит сомнение в умы российских избирателей и создает почву для повышения абсентеизма.

В общем виде контроль представляется как проверка соответствия действий поставленным целям, задачам, действующим законам, осуществляемая на основе наблюдения.

Контроль проводится на выборах всех видов и уровней. Правом осуществлять контроль за совершением избирательных действий в ходе подготовки и проведения выборов, согласно действующему избирательному законодательству РФ, обладает достаточно широкий круг субъек-



тов – избирательные комиссии, кандидаты, общественные организации, избирательные объединения и назначаемые ими доверенные лица, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели. Средства массовой информации также осуществляют контроль за ходом избирательной кампании, совершением разнообразных избирательных действий. Надзор за исполнением законодательства о выборах и референдумах осуществляют органы прокуратуры.

В истории России круг органов и лиц, наделяемых правом контролировать ход выборов, расширялся постепенно. Первоначально, по законодательству 1905 г. органами, на которые была возложена проверка соблюдения избирательного законодательства, а также рассмотрение заявлений и жалоб, возникающих в связи с избранием членов Государственной Думы, стали созданные губернские и уездные по делам о выборах комиссии. Затем «Положение о выборах в Верховный Совет СССР» от 9 июля 1937 г. установило, что при подсчёте голосов на избирательном участке имели право присутствовать «уполномоченные представители общественных организаций и обществ трудящихся, а также представители печати»². В 1989 г. общественный контроль стал непосредственным воплощением принципа открытости и гласности выборов. Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» в ст. 8 установил, что на заседаниях избирательных комиссий вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, окружных избирательных комиссий, органов государственной власти, доверенные лица, представители печати, телевидения, радио. При этом они должны были иметь соответствующее удостоверение или решение собрания трудового, а также иного указанного коллектива, извести не позднее чем за два дня до выборов соответствующую избирательную комиссию. «Положение о выборах депутатов Государственной Думы» от 1 октября 1993 г. впервые закрепило право каждого избирательного объединения, зарегистрировавшего свой список кандидатов по общефедеральному избирательному округу, и каждого зарегистрированного по одномандатному округу кандидата назначать в соответствующие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса, а также направить в день голосования на каждый избирательный участок до пяти наблюдателей. Отрадно, что в дальнейшем институт общественного контроля был пополнен. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. предоставил право наблюдения иностранному (международному) наблюдателю. За последнее время в действующее избирательное

законодательство РФ также были внесены изменения, расширяющие возможности контроля на выборах. Проанализируем некоторые из них.

Так, ст. 23 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018)³, регламентирующая гласность в деятельности избирательных комиссий Федеральным законом от 01.06.2017 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»» (далее – Закон № 103-ФЗ)⁴, была дополнена новыми положениями, касающимися представителей средств массовой информации. Пункт 1.1. устанавливает, что на всех заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с избирательными документами, перечень которых установлен п. 1 данной статьи (список избирателей, избирательные бюллетени, протокол об итогах голосования, сводные таблицы об итогах голосования), вправе присутствовать представители средств массовой информации. Пункт 1.2. определяет, что это могут быть только те представители средств массовой информации, которые работают в редакциях СМИ на основании заключенного не менее чем за два месяца до дня официального опубликования решения о назначении выборов трудового или возмездного гражданско-правового договора и аккредитованы в порядке, установленном ЦИК России. Это положение, отмечает А. Е. Любарев, «существенно осложняет освещение СМИ выборов и в целом снижает уровень открытости и гласности избирательного процесса»⁵.

Правом контроля за работой участковой избирательной комиссией обладает наблюдатель, в том числе международный (иностраный наблюдатель). Пожалуй, до определённого времени именно наблюдатели были контролирующим «оком» процедуры голосования со стороны общественности, всё же члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, также обладающие полномочиями по контролю за ходом избирательного процесса, менее известны избирателям.

Одним из нововведений президентской избирательной кампании 2018 г. стала отмена положения о назначении не более двух наблюдателей на один участок, назначении конкретного наблюдателя только на один участок, о заблаговременном представлении списков наблюдателей в соответствующую избирательную комиссию. Теперь наблюдателям не нужно заранее отправлять списки в избирательные комиссии, кроме того, они могут перемещаться с участка на участок по своему усмотрению.

Новеллой избирательного законодательства стало положение, наделяющее правом назначать наблюдателей Общественную палату Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации (Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ).

Закон № 103-ФЗ распространил на президентские выборы также требование, введённое в 2016 г.



для иных выборов, согласно которому лицам, имеющим право присутствовать при проведении голосования, доступ в помещения для голосования должен быть обеспечен не менее чем за один час до начала голосования. Кроме того, этим же Законом установлено, что решение об отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии, об удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования принимается судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии⁶.

На президентских выборах, согласно Постановлению ЦИК РФ⁷, для контроля за использованием ГАС «Выборы» избирательные комиссии, а именно ЦИК РФ, ИК субъектов РФ и ТИК, должны образовать группы численностью 4–5 человек. На данные группы была возложена обязанность контролировать правильность ввода данных протоколов УИК об итогах голосования и правильность повторного ввода или корректировки введенных данных, а также вносить информацию о результатах проведенных проверок в отчетную документацию. Кроме того, даже доступ наблюдателей и представителей средств массовой информации в помещение, где располагаются КСА ГАС «Выборы», осуществлялся по решению председателя или секретаря избирательной комиссии, согласованному с руководителем группы контроля.

Таким образом, круг субъектов, имеющих право осуществлять наблюдение на выборах, достаточно широк, постоянно устанавливаются новые формы контроля. Почему власть достаточно требовательно относится к представителям СМИ, непонятно, возможно, достаточно часто критика в адрес избирательных комиссий поступает именно с их стороны.

Контроль на выборах осуществляется и с помощью технических средств. На президентских выборах 2012 г. в помещениях для голосования применялось видеонаблюдение и трансляция изображения в Интернет, однако никакими законами этот процесс не регулировался. Теперь Закон № 103-ФЗ закрепил данную практику, установив, что в помещениях для голосования могут применяться средства видеонаблюдения и трансляции изображения, за исключением помещений для голосования, находящихся на избирательных участках, образованных в больницах и других медицинских организациях, которые имеют стационарные отделения, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, других местах временного пребывания, воинских частях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. В помещениях для голосования, находящихся на избирательных участках, где голосуют военнослужащие, за исключением помещений для голосования, находящихся на избирательных участках, образованных в воинских частях, средства видеонаблюдения и трансляции

изображения применяются по согласованию с командиром воинской части. Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ⁸ предусмотрел возможность установления средств видеонаблюдения и трансляции изображения также в территориальных избирательных комиссиях, что следует признать важной мерой для обеспечения открытости и гласности работы территориальных комиссий.

Обустройство веб-камерами всех избирательных участков – предприятие как технически сложное, так и дорогостоящее. Кроме того, оно не обеспечивает стопроцентной защиты от фальсификации. Основная цель этого мероприятия – успокоить общественное мнение, создав иллюзию объективного определения результатов выборов, но это существенно не улучшает избирательной системы.

Как видится, контроль на выборах становится необходимым элементом процедуры голосования, показателем открытости и достоверности результатов выборов. Похоже, что власть, используя эти способы, пытается реабилитироваться перед избирателями, политическими партиями и восстановить утраченное доверие.

Возможно, что необходим ряд иных мер, которые позволят исключить фальсификации как таковые, для этого можно использовать опыт зарубежных стран. Например, в Финляндии, чтобы предотвратить такую махинацию, как «карусель», применяется следующее: на основе данных единой системы информации о населении формируется реестр избирателей по избирательным округам, далее вся информация из реестра избирателей, кроме идентификационных номеров, доступна любому желающему. Это публичный документ, внесение изменений в который невозможно без решения суда за 12 дней до дня голосования. Формирование избирательных комиссий с участием общественности позволяет в Финляндии создать независимые избирательные органы. Так, состав муниципальных и участковых комиссий утверждается муниципальным советом по представлению объединений избирателей и партий, участвовавших в предыдущих выборах, которые проходили на территории данного муниципального образования. На практике участковые избирательные комиссии формируются таким образом, чтобы в них были представлены все местные объединения избирателей и партии. Таким образом, в работу комиссии включается механизм взаимного контроля представителями разных политических сил, который не позволяет ни одной из этих сил получить монополию на проведение голосования и подведение его итогов⁹.

За последние годы, как показывает российская практика проведенных парламентской и президентской избирательных кампаний, избирательное законодательство изменялось в сторону усиления контроля над всеми стадиями избирательного процесса, особенно заключительной – подсчета голосов избирателей, установления итогов голосова-



ния и определения результатов выборов¹⁰. Вполне справедливо, что у избирателя может сложиться мнение о том, что в Российской Федерации проведение честных и справедливых выборов практически неосуществимо без надлежащего контроля. Но, как видится, гарантией проведения честных и справедливых выборов должна стать сама избирательная система, действующая в государстве, начиная с формирования избирательных комиссий, не допускающая использования административного ресурса, а также в отсутствии коррупции. Достижением поставленной цели будет вполне привычная ситуация, когда итоги голосования признаются всеми участниками избирательного процесса и у кандидатов и избирательных объединений не будет повода их обжаловать.

Все это аккумулировано в демократическом принципе «справедливые выборы», который установлен рядом международных правовых актов и является международным избирательным стандартом. Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств¹¹ п. «г» и «д» ст. 10 закреплено, что при проведении справедливых выборов обеспечиваются: честность при голосовании и подсчёте голосов; полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов; организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением. Российская Федерация, ратифицировавшая данную конвенцию в 2003 г., подтвердила её применение на территории России при организации и проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что в целом в Российской Федерации имеются правовые и организационные средства, позволяющие осуществлять эффективную защиту от политического произвола, фальсификации, необъективности и прочих негативных влияний на процесс демократических выборов. Но нам также необходимы действительно независимая судебная власть, беспристрастные судебные органы, быстро и эффективно рассматривающие жалобы на нарушение избирательных прав граждан, кандидатов, избирательных объединений. Как представляется, это будет более эффективная защита, чем ряд контрольных мер, лишь отчасти способствующих обеспечению справедливости выборов.

Примечания

- 1 Цит. по: Слезин А. А. Политический контроль в религиозной сфере и правосознание молодежи // *Философия права*. 2010. № 3. С. 95.
- 2 Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие / авт. проекта : Ю. А. Веденеев [и др.] ; под ред. Ю. А. Веденеева, Н. А. Богодаровой. Калуга : Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. С. 622–623.
- 3 См.: О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (с изм. и доп.) // *Рос. газ.* 2003. 16 янв.
- 4 См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» : федер. закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ // *Рос. газ.* 2017. 5 июня.
- 5 Любарев А. Е. Аналитический доклад «О ключевых изменениях законодательства о выборах Президента России 2018 года в сравнении с выборами 2012 года» // Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии) : [сайт]. Размещено: 29.12.2017. URL: <http://rusrand.ru/analytics/kak-izmenilsya-zakon-o-vyborah-prezidenta-s-2012-goda> (дата обращения: 25.02.2018).
- 6 Там же.
- 7 См.: Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов Президента Российской Федерации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : постановление ЦИК России от 28.02.2018 № 145/1205-7. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 8 См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» : федер. закон от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 9 См.: Роцин Е. Русская избирательная традиция и особенности финского избирательного права. URL: https://republic.ru/russia/russkaya_izbiratel'naya_traditsiya_i_osobennosti_finskogo_izbiratel'nogo_prava-774680.xhtml (дата обращения: 19.05.2018).
- 10 См.: Вилков А. А. Эволюция российской многопартийности после выборов 2016 года // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2017. Т. 17, вып. 1. С. 62–69. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-62-69
- 11 См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Кишинёв, 7 октября 2002 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2005. № 48, ст. 4971.

Образец для цитирования:

Босова Е. Н. Контроль на выборах: политико-правовой аспект // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2019. Т. 19, вып. 1. С. 102–105. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-1-102-105>

Cite this article as:

Bosova E. N. Election Control: Political and Legal Aspects. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2019, vol. 19, iss. 1, pp. 102–105 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-1-102-105>