

П.В. ДАНИЛИН, В.Н. ДАНИЛОВ

## НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ВЛАСТЬ. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

**Аннотация.** Наблюдение за выборами важно для обеспечения легитимности избранной власти. За последние десять лет в России значительно увеличилось количество наблюдателей на выборах различного уровня. Этот рост отражает запрос граждан на честные выборы. В статье описывается динамика правового регулирования наблюдения за выборами в период с начала демократических реформ в России и до нынешнего времени. Предлагаются пять принципов, в соответствии с которыми должно происходить развитие института наблюдения за выборами в нашей стране. **Ключевые слова:** выборы, легитимность, наблюдатели, НКО, иностранное вмешательство.

## ELECTION OBSERVATION IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTING OF CITIZENS' RIGHT TO POWER. RUSSIAN EXPERIENCE

**Abstract.** Elections observation is crucial to ensure the legitimacy of the elected power officials. There is an increase in the number of observers during elections at various levels in Russia over the past ten years. It reflects the demand of citizens for fair elections. The article covers the dynamics of the legal regulation of election observation during the period from the beginning of democratic reforms in Russia to the present time. Five principles are proposed in accordance with which the development of the institution of election observation should take place in Russia.

**Keywords:** elections, legitimacy, observers, NGO, foreign interference.

Что такое выборы? В современном обществе — это важнейший ритуал, ценность которого многими порой недостаточно осознается. Это — значимый политический институт. Это также лучший из придуманных на сегодня инструмент осуществления коммуникации по линии «граждане — государство». Наконец, выборы — это идеальный механизм легитимации власти.

Все вышеприведенные определения имеют значение. Все они должны учитываться, и ни одно не игнорироваться. Но зачастую последнюю составляющую — а именно выборы как механизм легитимации власти, упускают

---

ДАНИЛИН Павел Викторович — политолог, руководитель Центра политического анализа, г. Москва  
ДАНИЛОВ Вячеслав Николаевич — политолог, кандидат философских наук, доцент кафедры философской антропологии Философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва

из виду. Политикам проще концентрироваться на том, что выборы — это инструмент обратной связи, коммуникации властей и общества, смены элит или курса власти. Что, безусловно, правда, но не вся.

В современных государствах именно выборные процедуры являются основным механизмом легитимации власти — то есть признания гражданами права некоего официала на отправление власти. Как отмечал в своей классической работе «Политика как призвание и профессия» Макс Вебер, говоря о типах легитимации господства: «Наконец, господство в силу «легальности», в силу веры в обязательность легального установления (*Satzung*) и деловой «компетентности», обоснованной рационально созданными правилами, то есть ориентации на подчинение при выполнении установленных правил — господство в том виде, в каком его осуществляют современный «государственный служащий» и все те носители власти, которые похожи на него в этом отношении» [1, с. 44–45].

Согласно статье 1 Конституции РФ в редакции 1993 года, «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». В соответствии со статьей 3, пункт 1, все той же Конституции, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (пункт 3 той же статьи). Статья 32 Конституции устанавливает, в свою очередь, что «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Это порождает известный вопрос: посредством каких именно инструментов граждане способны реализовать свое право на осуществление власти? Данная коллизия много веков занимала умы человечества. Еще со времен Аристотеля вопрос источника власти волновал политиков. Останавливаться отдельно на всех аспектах данной проблемы в рамках данной работы нет возможности. Но если говорить конспективно и общо: граждане могут осуществлять свою власть прямым образом (путем общего собрания на городской площади, прямого ответа на вопросы в форме голосования на избирательном участке, голосования по почте и т. д., вплоть до новейших форм электронного голосования), либо через своих представителей, которым граждане делегируют часть своего суверенитета (репрезентативная демократия).

Правовая сторона этого вопроса подробно изучена, в том числе отечественными специалистами. Например, Б. Эбзеев и В. Чуров замечают: «Свободные выборы, на которых народ определяет персональный состав парламента и избирает главу государства, и тем самым периодически легитимирует своей волей конституционный строй государства, являются неотъемлемым элементом современной демократии. Именно право народа,

носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, решать, кому и как руководить страной, при том что воля народа не должна искажаться, — является краеугольным камнем конституционной модели демократии в России. Что же касается государства, то на нем лежит конституционная обязанность обеспечить необходимые (юридические, организационные, финансовые и пр.) условия для ее выявления на референдуме и свободных выборах, организуемых и проводимых независимо от органов политической власти, формируемых в результате выборов, структурами» [2, с. 52]. И, как развивают свою мысль авторы: «выборы есть форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя России; именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии; отсюда следует, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти — государственной и муниципальной; именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственных, и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования; выборы выступают также в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; наконец, свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа» [2, с. 55].

Такова трактовка выборов с позиции сугубо правовой, юридической. Что порождает новую известную проблему практической реализации конституционного права и сочетания всех элементов выборной (электоральной) демократии. На деле, помимо осуществления права на власть, выборные процедуры разного уровня выполняют и целый ряд побочных политических функций, которые выходят далеко за рамки конституционно-правовых отношений. В ходе электоральных процедур происходит далеко не только конституцирование права народа на осуществление власти и выбор представительства, но и реализуются разноплановые интересы не абстрактного «большинства» и «меньшинства», а сложно устроенных, разнообразно стратифицированных и часто не совпадающих по интересам с волей большинства социальных групп.

К примеру допустим, что программа некоей партии содержит пункт о национализации собственности, но в список партии входят крупные бизнесмены, а также лоббисты сырьевых корпораций. Можно с большой долей уверенности утверждать, что право на представительство граждан этой партией не будет в полной мере осуществлено, поскольку партийная верхушка изначально не планировала реализацию этого пункта программы, который, притом, кажется ее избирателю крайне привлекательным. В противном случае, представители корпораций останутся недовольны поведением

партийного руководства, которое лишится спонсоров, а то и перспектив на прохождение в представительный орган власти.

Иными словами, схема взаимодействия в электоральном процессе куда сложнее его описания в правовой литературе. Тот же Макс Вебер в процитированной выше работе приводит сразу несколько типов интересантов (партийный функционер, «босс», чиновник) в выборном процессе в разных странах, каждый из которых воздействует на политический и выборный процессы по-своему.

Исходя из опыта избирательных кампаний в современной России, можем выделить следующие функции, которые выполняет избирательный процесс:

- осуществление политического представительства;
- легитимация избранной власти;
- утрата легитимности действующей власти и обретение таковой контрэлитой;
- отбор элиты и кооптация в действующую элиту новых игроков и политических сил;
- контроль граждан над властью;
- реализация политических программ отдельных групп граждан, политических сил, кандидатов;
- получения представления об умонастроениях граждан (своего рода большой и максимально репрезентативный социологический опрос);
- интерпретация результатов выборов для дополнительного подтверждения своей политической позиции со стороны общества;
- перераспределение доступа к благам/собственности среди элиты или внеэлитных групп.

Как мы можем видеть, значительная часть побочных функций выборной системы, электоральных процедур, а также результатов их применения и интерпретации этих результатов имеет мало общего, или не имеет вовсе с идеальным типом «граждане делегируют право на осуществление власти своим представителям». Более того, как показывает практика, зачастую кто-то из конкретных политических акторов в ходе каждой значимой для их участников избирательной кампании (а это все кампании федерального уровня, значительная часть регионального уровня и некоторая часть кампаний муниципального уровня) стремится повлиять на результаты волеизъявления граждан незаконными методами, будь то подкуп избирателей или прямая подтасовка результатов волеизъявления.

В этой связи еще на самом раннем этапе становления российской избирательной системы встал вопрос о механизмах гражданского контроля над избирательным процессом.

Впервые проблема наблюдения за ходом избирательного процесса остро встала уже в ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в 1989 году. Тогда был принят Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах на-

родных депутатов СССР»<sup>1</sup>, статья 7 которого гласила: «На заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу и подведении общих итогов выборов, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей, доверенные лица, а также представители печати, телевидения, радио». Однако в законе не было определения «наблюдатель», как не был прописан и формальный статус присутствия и полномочия представителей указанных категорий. По сути, никто не задумывался о том, что такого рода вещи стоит прописывать в принципе.

После образования нового российского государства встает уже и вопрос законодательного оформления процесса наблюдения за выборами. Тем более что время было сложное, и среди политических игроков желающих, а также имеющих возможность повлиять на результаты выборов незаконным образом, было довольно много. Как писала Ю. Скокова: «В ряде публикаций того времени отмечается, что место общественных организаций в деятельности по наблюдению на выборах должно быть закреплено на законодательном уровне [...]. Соответствующее законодательное решение было принято в конце 1994 года (№ 56-ФЗ от 06.12.1994), а уже в 1995 году за ходом голосования в Государственную Думу наблюдало более 60 тыс. россиян по всей стране [...]. В этот же период начинает распространяться большое количество различных печатных материалов методического характера — в них описывается, кто может принимать участие в наблюдении на выборах, как его осуществлять, какие права имеет наблюдатель и др.» [3, с. 69]. Постепенно разрабатывается целый комплекс юридических норм и процедур, регулирующих статус, права и обязанности наблюдателя на выборах, а также процедуру направления наблюдателей на выборы разных уровней.

На сегодня основы правового статуса наблюдателя закрепляются в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> и Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>3</sup>, в ряде международно-правовых актов, а также в нормативных правовых актах ЦИК России. Ст. 2 ФЗ-67 закрепляет следующее понятие наблюдателя: «гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной

<sup>1</sup> Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_15123.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_15123.htm).

<sup>2</sup> Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» URL: [http://www.cikrf.ru/law/federal\\_law/zakon\\_02\\_67fz\\_n/zakon\\_02\\_67\\_full.html](http://www.cikrf.ru/law/federal_law/zakon_02_67fz_n/zakon_02_67_full.html).

<sup>3</sup> Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 N 19-ФЗ (последняя редакция) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40445](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445).

деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов».

Однако реализация прав наблюдателей до сих пор сталкивается с рядом сложностей. Отчасти это связано с вполне позитивными изменениями в сознании российских граждан, которые осознанно требуют проведения выборов без нарушений и без фальсификаций. Когда у общества создается мнение, что на выборах возможны фальсификации, люди выходят на улицу. Так было в 2011 году после выборов в Государственную Думу. И при этом совершенно не важно, что в реальности таких нарушений (или, по крайней мере, настолько масштабных), могло и не быть.

Мы можем видеть это по результатам социологических опросов, которые говорят об отсутствии ощущения у граждан каких-либо масштабных искажений электоральных процедур. Так, опрос ВЦИОМ от 5 марта 2021 года зафиксировал, что «личный негативный опыт, связанный с жульничеством на выборах, имеют 8% опрошенных. Слышали о них, но не сталкивались лично 42%. Половина россиян в последнее время не сталкивались с нарушениями и фальсификациями на выборах и не слышали о них (48%)». При этом более половины респондентов полагали, что подсчет голосов в их регионе происходит скорее честно, без серьезных нарушений закона (57%). Сомневаются в честности проводимых выборов 29% граждан<sup>4</sup>.

В 2012 году на президентских выборах мы увидели значительный рост числа наблюдателей. С одной стороны — это были равнодушные граждане, считающие, что выборы в Госдуму в 2011 году прошли нечестно. С другой стороны, это были наблюдатели от партий и кандидатов, которые были призваны легитимировать выборы. В помощь им были проведены организационные мероприятия, которые позволили оснастить все участки для голосования видеокамерами. И впервые за долгие годы роль наблюдателей в 2012 году перешла из разряда раздражающих избирательные комиссии и власть факторов — в инструмент подтверждения того, что выборы президента прошли максимально открыто и честно.

По подсчетам журнала «Форбс», в выборах 2012 года должно было принять участие 690 000 наблюдателей. В частности: от Владимира Жириновского — 190 000 человек; от Геннадия Зюганова — 300 000 человек; от Сергея Миронова — 90 000 человек; от Михаила Прохорова — 30 000 человек; от Владимира Путина — 75 000 человек, входивших в так называемый Корпус наблюдателей; от партии «Яблоко» и Лиги избирателей — 26 000 человек (они же входили в число наблюдателей от Прохорова и Зюганова); от Росвыбора — 17 000 человек (входили в число наблюдателей от Прохорова

<sup>4</sup> ВЦИОМ. Выборы в российских регионах: легитимность, доверие, нарушения. 5.03.2021. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-v-rossiiskikh-regionakh-legitimnost-doverie-narusheniya>.

и Зюганова); от «Гражданина наблюдателя» — 11 500 человек (входили в число наблюдателей от разных кандидатов); от Ассоциации «Голос» — 3000 человек; от международных организаций — более 600 человек [4].

Это, конечно, крайне завышенная оценка: ряд российских политиков как правило преувеличивает число своих наблюдателей (заявленная численность наблюдателей от Геннадия Зюганова и Владимира Жириновского представляется чистой фикцией, численность наблюдателей от Сергея Миронова подозрительно идеально соответствует общему числу избирательных участков на территории России). Мы оцениваем число наблюдателей на президентских выборах 2012 года в не более чем 225 000 человек.

Рост числа наблюдателей связывают с целым рядом причин:

- желание властей провести выборы максимально честно и открыто;
- развитие интернет-коммуникаций;
- недовольство несистемной оппозиции «рокировкой» Дмитрия Медведева и Владимира Путина и консолидация протеста в виде движения наблюдателей;
- уменьшение уровня атомизации российского общества и рост политического самосознания граждан;
- усиление давления извне на процесс российских выборов из-за выдвижения Владимира Путина на новый срок.

Этот рост обеспечен сочетанием сразу множество факторов, и сводить все к чему-то одному было бы наивно. Так, в 2018-м году, когда ряда факторов, повлиявших на рост числа наблюдателей ранее, явно не наблюдалось, число наблюдателей выросло, по разным оценкам, от 355 000 (консервативная оценка эксперта ОГФ Григория Мельконьянца [5]) до 500 000 и более (предварительные оценки ЦИК накануне выборов). Обычно при оценке числа наблюдателей оперируют средней цифрой 475 000 наблюдателей, что вдвое больше, чем на выборах 2012 года: «На избирательных участках в общей сложности присутствовало 474,5 тысячи наблюдателей от кандидатов, от партий, от общественных палат и плюс 105 тысяч членов комиссий с правом совещательного голоса, которые тоже обладают всеми полномочиями наблюдателей», — так оценила глава ЦИК Элла Памфилова численность наблюдателей, подводя итоги голосования [6].

Каковы причины такого значительного роста числа наблюдателей? Фактор усиления внешнего вмешательства тут не является достаточным объяснением, ведь на пути такого вмешательства в 2012–2018 годах был поставлен целый ряд законодательных барьеров. В частности: был введен статус для НКО-иностранных агентов и существенно затруднена работа для подобных организаций.

По нашему мнению, основная причина роста числа наблюдателей заключается в том, что к наблюдателям от партий, традиционно присутствующим на избирательных участках, присоединились наблюдатели от общественных организаций. В 2018 году законодательство было, в частности, дополнено

нормой следующего характера: «Наблюдателей вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов, каждый кандидат, зарегистрированный по соответствующему одномандатному избирательному округу, а также субъекты общественного контроля. При этом субъекты общественного контроля, указанные в пункте 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Часть журналистов тоже записывается как наблюдатели от общественников. Хотя никаких проблем с получением аккредитации в ЦИК или региональных избирательных комиссиях у журналистов нет.

Впрочем, факт остается фактом — число наблюдателей растет. И на всероссийском голосовании по поправке в Конституцию 25 июня — 1 июля 2020 года число зарегистрированных наблюдателей на третий день голосования составляло уже более 500 000 человек, как сообщала глава ЦИК Элла Памфилова [7]. И надо учитывать, что это были именно общественные наблюдатели — ведь, партийным наблюдателям в участии в процессе контроля было отказано по причине того, что это действие — голосование по изменениям в Конституцию — не является исключительно партийным событием. Общероссийское голосование по значимости шире, чем партийные соревнования, что подтвердила и явка.

Хотя имеется и иной пример: выборы в Государственную думу 2016 года привлекли гораздо меньшее число наблюдателей — 264 000 человек, по оценке Центризбиркома [8].

Растущая активность наблюдателей вызывает ряд сложностей организационно-правового характера. В частности: как готовить наблюдателей в рамках единого стандарта? Как регулировать их деятельность? Как не допускать людей, представляющих (в т.ч. потенциально) опасность для граждан до процедуры наблюдения за выборами? Как избежать провокаций и обеспечить общественную безопасность?

В результате был разработан так называемый «золотой стандарт» наблюдения за выборами, который гласил: «Наблюдатели должны оценить процесс подготовки к выборам в единый день голосования, проведение самих выборов, подсчета голосов по вопросам, которые сформулированы в специальных тематических блоках о: подготовке помещения для голосования, документов участковой комиссии (например, наблюдателю следует ответить на вопрос, проведена дезинфекция мест для голосования, обеспечивается ли соблюдение социальной дистанции в помещении для голосования и т. д.);

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Статья 33. Наблюдатели URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159349/ca9f9d6f9acbd610bb8adb69b38b1b92b36b19cf](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ca9f9d6f9acbd610bb8adb69b38b1b92b36b19cf).

действиях членов УИК до начала голосования в день голосования (контролю, к примеру, подлежат действия по допуску наблюдателя в помещение для голосования не менее чем за один час до начала голосования, или действия председателя УИК о сообщении до начала голосования о числе избирателей и т. д.); действиях членов УИК в день голосования в помещении для голосования (соблюдены ли условия для тайны волеизъявления избирателей, обеспечена ли наблюдателю возможность фото- и (или) видеосъемки с учетом соблюдения установленных требований и т. д.); действиях членов УИК в день голосования вне помещения для голосования (например, обеспечено ли голосование вне помещения для голосования только тех избирателей, чьи заявления внесены в реестр и т. д.); действиях членов УИК при установлении итогов голосования (с момента официального окончания голосования до окончания работы УИК) (проверяется правильность погашения неиспользованных избирательных бюллетеней для голосования, внесения данных в протокол УИК об итогах голосования и увеличенную форму протокола, оглашения и т. д.); непосредственном подсчете голосов избирателей (наблюдателям должен быть обеспечен полный обзор действий членов УИК при непосредственном подсчете голосов, они должны проверить правильность вскрытия сейф-пакетов, переносных ящиков для голосования, стационарных ящиков для голосования и т. д.); повторном подсчете голосов (проверяется факт составления протокола о повторном подсчете голосов)» [9]. Этот документ был создан Координационным советом Общественной Палаты РФ по общественному контролю за голосованием при поддержке ЦИК России.

В современном политическом и публицистическом дискурсе выделяются несколько базовых представлений об идеальной системе наблюдения за выборами в день голосования.

Кратко типы и варианты «идеального наблюдения за выборами» можно охарактеризовать следующим образом:

- допуск к процессу наблюдения всех без исключения желающих;
- допуск представителей широких слоев общественности, за счет делегирования своих наблюдателей общественными объединениями;
- допуск к процессу наблюдения представителей заинтересованных сторон, то есть самих участников электорального процесса (партий, кандидатов), а также представителей СМИ;
- допуск только представителей зарегистрированных на конкретных выборах партий, кандидатов.

Реализация каждого из этих подходов сталкивается с рядом препятствий организационного и правового (исходя не только из буквы, но и из духа закона) характера.

Так, допуск всех желающих затруднен в связи с угрозой превышения возможностей организаторов электорального процесса и организационной инфраструктуры: небольшим размером помещений для голосования, невозможностью обеспечить безопасность участников голосования, членов

избирательных комиссий и самих наблюдателей. Риски такого подхода заключаются в нарушении избирательных прав граждан уже по факту «переизбытка наблюдателей», чьи запросы и давление на избирательную комиссию будут провоцировать рост числа нарушений. При этом мы не рассматриваем специально намеренный срыв выборов наблюдателями от заинтересованной «внешней» стороны.

Кстати, именно ангажированность наблюдателей от партий, которые порой специально провоцировали скандалы на избирательных участках, во многом послужила тому, что отношения между избирательными комиссиями и наблюдателями долгое время балансировали на грани открытой войны, и лишь недавно стали улучшаться. Особенно в связи с развитием института общественного наблюдения.

Допуск представителей широкого круга общественных объединений сложен в силу необходимости установления критериев такого отбора. Так, упомянутый выше закон СССР «О выборах» предполагал допуск на участки представителей, в частности, трудовых коллективов, что де-факто было аналогично допуску всех желающих. Ненадлежащие критерии отбора организаций могут дискредитировать всю систему.

Допуск к наблюдению за выборами исключительно представителей СМИ также не решает, а лишь добавляет проблем, поскольку некоторые НКО в прошлые избирательные кампании регистрировали собственные СМИ, а после «нанимали» туда десятки тысяч «журналистов», которых оформляли «наблюдателями».

Доступ наблюдателей только от вовлеченных в выборы партий и кандидатов тоже явно нарушает права граждан, которые хотят быть уверенными в прозрачности избирательных процедур, и при этом не хотят быть связаны ни с какой политической силой.

Проблема усугубляется тем, что, по мнению ряда российских политиков и парламентариев, в деятельности некоторых НКО, специализирующихся на организации наблюдения за электоральным процессом, заметны попытки не столько контроля над соблюдением прав граждан, сколько влияния на результаты их волеизъявления. То есть: вместо гражданского контроля некоторые НКО осуществляют функции политического игрока. Более того, часто делают это на иностранные деньги.

Так, Временная комиссия Совета Федерации по защите государственности и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации в июне 2020 года заявляла о продолжающейся активной работе из-за рубежа по продвижению протестной повестки через российские некоммерческие организации (НКО). Госдеп США в марте сего же года выделил очередной грант для «борцов за демократию» в размере \$5 млн. Член Совета Федерации Андрей Климов тогда обратил внимание на то, что «по странному стечению обстоятельств вскоре после публикации о названном гранте было объявлено о создании «Альянса независимых наблюдателей за общероссийским

голосованием» [10]. В заключении Временной комиссии за 2020 год также говорилось: «... В процессе дискредитации общероссийского голосования, помимо «Голоса», принимали участие другие структуры, действующие на территории РФ. Они объединились в некий «Альянс независимых наблюдателей за общероссийским голосованием». В упомянутый Альянс вошли активисты движений «Ассоциация наблюдателей Татарстана», «Выборы. Народный контроль», «Голос», «Гражданин наблюдатель», «Наблюдатели Петербурга», «Народный избирком» и «Сонар». В 2020 году в связи с предложенными главой российского государства В.В. Путиным изменениями в текст Основного закона страны к этому добавились атаки с целью дискредитации как самих конституционных новаций, так и способа их введения в действие через процедуры прямой демократии (путем общероссийского голосования)» [11].

Безусловно, подобные «наблюдатели» ставят под сомнение чистоту мотивов и дискредитируют саму идею гражданского контроля. Но борьба с внешним вмешательством не должна затмить ту грандиозную и важнейшую роль, которую выполняют наблюдатели, легитимируя выборы.

Тем более что в последние годы выработан целый ряд механизмов по подготовке наблюдателей с учетом актуальных норм избирательного законодательства. Властями (прежде всего, Центральной избирательной комиссией) ведется диалог с представителями корпуса наблюдателей, оказывается поддержка ряду профильных НКО. Так что, динамику во взаимоотношениях избиркомов, наблюдателей, власти и общества в целом можно оценить как положительную.

Способствует нормализации ситуации и достижение согласия по вопросу о форматах работы наблюдателей, а также систематическое взаимодействие Центральной избирательной комиссии с Общественной палатой Российской Федерации. На протяжении последних лет ЦИК и ОП РФ ежегодно заключают отдельное соглашение, касающееся подготовки наблюдателей. В качестве примера приведем соглашение от 2017 года, которым предполагается со стороны Общественной палаты: «организация осуществления общественного контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; развитие правовой культуры и электоральной активности избирателей, участников референдума в Российской Федерации; обучение членов избирательных комиссий и наблюдателей» [12]. Подобное соглашение также было заключено 17 июня 2020 года при подготовке и проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации [13].

После выборов президента в США в 2020 году стало ясно, что без кропотливой и открытой работы с наблюдателями, невозможно добиться того, что общество будет оценивать власть как легитимную. Напротив, очень легко потерять даже видимость легитимности при последовательной борьбе с наблюдателями. И это очень важный урок.

В современной России роль и значимость общественного контроля на выборах продолжает расти, что связано, в том числе и с усиливающимся внешним давлением на нашу страну. Противодействие этому внешнему давлению, а также дезинформирующим кампаниям в СМИ и в социальных сетях лежит и на плечах наблюдателей. Они выполняют роль защитников суверенитета России от посягательств как извне, так и изнутри. На внешнем контуре, они дают квалифицированные свидетельства очевидцев о том, что выборы в нашей стране проходят транспарентно, чисто, конкурентно и легитимно. На внутреннем контуре, они являются гарантией того, что если какие-то представители власти по своему разумению, волюнтаристски захотят присвоить голоса избирателей, то наблюдатель не позволяет исказить волю народа. А это — в свою очередь — еще один фактор в пользу легитимности власти.

В заключение необходимо подчеркнуть, что в последние годы в вопросе организации общественного контроля на выборах в целом был найден консенсус, хотя остается еще ряд вопросов правового, законодательного, организационного, политического и даже образовательного характера.

Каковы могут и должны быть перспективы гражданского контроля на выборах?

Во-первых, наблюдение со стороны участников избирательного процесса ограничивать нельзя: своими действиями они уравнивают процесс возможного вмешательства в процесс свободного волеизъявления, и, тем самым, объективно способствуют росту качества и прозрачности электоральных процедур.

Во-вторых, бесконтрольный допуск к наблюдению за выборами любых желающих не допустим. Так как создает слишком много рисков и возможностей для вмешательства в наши избирательные практики. В этой связи «сертификация» организаций и отдельных наблюдателей через Общественную палату Российской Федерации, выдача мандата наблюдателям от партий, а также выдача разрешений для СМИ — хорошо зарекомендовавший себя механизм.

В-третьих, не исключено, что разумным было бы создание своего рода саморегулирующихся организаций (СРО) наблюдателей, чьи члены были бы сертифицированы (в силу подписания и принятия уставных документов) и получили бы возможность таким образом осуществлять наблюдение.

В-четвертых, естественным представляется проведение комплекса мер по противодействию влиянию контролируемых иностранными фондами и правительствами НКО, которые нацелены на искажение волеизъявления граждан и на облегчение вмешательства в российскую политическую жизнь из-за рубежа.

И, наконец, в-пятых, рост числа наблюдателей — это не только ресурс для политических сил, это не только улучшение качества гражданского контроля, но и усиление ответственности со стороны организаций, осуществ-

включающих наблюдение. Что, в свою очередь, требует улучшения правовой грамотности граждан, причем как в сфере избирательного законодательства (среди наблюдателей, членов избирательных комиссий, сотрудников правоохранительных органов, судей), так и в части представлений о базовом устройстве современного российского государства и общества.

### Список литературы

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / Пер. с нем. и вст. статья А.Ф. Филиппова; ред. А.А. Рындин. М.: Рипол-классик, 2018. С. 292.
2. Эбзеев Б.С., Чуров В.Е. Прямая и представительная демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан (наброски к доктрине Конституционного Суда России) // Электоральная демократия: российский опыт / Под общ. ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017.
3. Скокова Ю.А. Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 57–63.
4. Трофимов А. Президентские выборы-2012 в 10 цифрах // Forbes, 02.03.2012. URL: <https://www.forbes.ru/novosti-photogallery/79651-prezidentskie-vybory-2012-v-10-cifrah>.
5. Эксперт ОГФ Григорий Мельконьянц об итогах наблюдения за выборами президента // ОГФ, 27.03.2018. URL: <https://civil-forum.ru/news/ekspert-ogf-grigoriy-melkonyants-ob-itogakh-nablyudeniya-za-vyborami-prezidenta.html>.
6. Егорова Е. Знак качества. Полмиллиона наблюдателей следили за ходом выборов. // Российская газета — Федеральный выпуск № 57(7520), 19.03.2018. URL: <https://rg.ru/2018/03/19/nabliudateli-na-vyborah-2018-podelilis-svoimi-vpechatleniiami.html>.
7. Памфилова назвала число зарегистрировавшихся на голосование по Конституции наблюдателей // RNS, 27.06.2020. URL: <https://rns.online/society/Pamfilova-nazvala-chislo-zaregistrirovavshih-sya-na-golosovanie-po-Konstitutsii-nablyudatelei-2020-06-27>.
8. За выборами в Госдуму следили 264 тысячи наблюдателей // Lenta.ru, 19.09.2016 — URL: <https://lenta.ru/news/2016/09/19/nablyudateli>.
9. Самтынова Е. Разработан «золотой стандарт» общественного наблюдения за голосованием // Гарант.ру, 7.09.2020 URL: <https://www.garant.ru/news/1410436>.
10. Комиссия СФ заявила о «внешней атаке» на голосование по Конституции РФ // ТАСС, 25.06.2020. URL: <https://tass.ru/politika/8814949>.
11. Ежегодный доклад Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации (15 июля, 2020 г.). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, официальный сайт — URL: <http://council.gov.ru/media/files/x6oigY4UFWahyXMJCK9Ah1RAhzrYx4z9.pdf>.
12. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации

(Москва, 21 ноября 2017 г.) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71725306>.

13. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации при подготовке и проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. 17.06.2020. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, официальный сайт URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/agreements/government/soglashenie.php>.