

Красноусов Сергей Дмитриевич

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры деликтологии
и криминологии
Юридического института
Сибирского федерального университета
dom-hors@mail.ru

Акунченко Евгений Андреевич

студент Юридического института
Сибирского федерального университета
dom-hors@mail.ru

**НЕКОТОРЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ
ПРОЦЕССЕ РФ [1]**

Аннотация:

На сегодняшний день сложилась ситуация, при которой в российском обществе формируется устойчивое негативное отношение ко всему избирательному процессу. Недоверие к итогам выборов обусловлено детерминантами правонарушений, возникающих в существующем механизме контроля за ходом голосования и подсчета голосов. В связи с этим возникает потребность в повышении роли общественного контроля в процессе выборов.

Ключевые слова:

избирательный процесс, выборы, голосование, детерминанты правонарушений, общественный контроль, наблюдатели.

Krasnousov Sergey Dmitrievich

PhD in Law,
Senior Lecturer of the Delict Science
and Criminology Subdepartment,
Law Institute,
Siberian Federal University
dom-hors@mail.ru

Akunchenko Evgeniy Andreevich

Student, Law Institute,
Siberian Federal University
dom-hors@mail.ru

**SOME PROSPECTS OF
THE PUBLIC CONTROL
OVER THE ELECTION PROCESS
IN THE RUSSIAN FEDERATION [1]**

Summary:

Nowadays there has formed negative attitude towards the election process in the Russian society. Distrust of election results is determined by infringements of the law, appearing in the existing system of control during poll and counting votes. Thus, there is a need for development of public control during the election process.

Keywords:

election process, elections, poll, infringement of the law determinants, public control, observers.

Устройство и деятельность любого демократического государства, которым согласно п. 1 ст. 1 Конституции [2] является Российская Федерация, основывается на воле народа. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [3] (далее — ФЗ «Об основных гарантиях...»), выборы являются одной из форм прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с законодательством РФ в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Выборы обеспечивают воспроизводство, обновление государственной и местной власти на демократических основах, в соответствии с наиболее значимыми политическими интересами, формируемыми гражданским обществом [4, с. 67], и этим обуславливается их социальная ценность.

Главным итогом всего избирательного процесса являются результаты волеизъявления граждан, объективно отражающие их политические предпочтения. В то же время при определенных обстоятельствах они могут быть искажены с целью обеспечения победы определенного кандидата или политической партии. Если выборы как процесс, организованный государством, будет также контролироваться исключительно им, то велика вероятность совершения противоправных действий в интересах действующей власти в силу закрытости таких выборов по отношению к обществу. Отсутствие возможности контроля со стороны гражданского общества формирует недоверие и негативное отношение граждан к такому процессу. Поэтому немаловажно, чтобы помимо государственного контроля, включающего различные средства наблюдения [5] в ходе избирательного процесса, осуществлялся и общественный контроль.

Избирательное законодательство РФ не содержит термин «общественный контроль». В литературе высказываются различные точки зрения к вопросу о правовой природе данного явления. Так, А.В. Фирсов понимает под «общественным контролем за проведением выборов» любой контроль со стороны общества за полнотой и достоверностью волеизъявления граждан

[6, с. 44]. Вместе с тем А.Б. Юдина указывает, что общественный контроль осуществляется за соблюдением избирательных прав граждан в деятельности избирательных комиссий всех уровней, так как именно на избирательные комиссии возложена функция по подготовке и проведению выборов [7]. Однако данное определение является достаточно узким в силу того, что не включает в общественный контроль выявление правонарушающих действий, не связанных с деятельностью избирательных комиссий. В целом, не вдаваясь в дискуссию по данному вопросу, укажем, что общим для двух приведенных позиций является активная роль общества в процессе контроля за процедурой выборов. Поэтому любой гражданин, пришедший на избирательный участок в день голосования и заметивший неточности в списке избирателей, обратившись с заявлением к председателю данной комиссии, будет являться субъектом общественного контроля. С другой стороны, такой тип контроля оказывается недейственным перед тем количеством правонарушений, которые происходят в ходе избирательной кампании.

Для того чтобы обеспечить эффективность общественного контроля по предупреждению правонарушающих действий в ходе выборов [8], законом [9] предусмотрены специальные субъекты: наблюдатели и члены комиссии с правом совещательного голоса, позволяющие представителям общественности, получившим данный статус, более тщательно контролировать ход избирательного процесса. В то же время существующий механизм аккредитации и осуществления полномочий этих субъектов несовершенно и может способствовать формированию детерминант правонарушений в противовес их основной функции [10]. В числе таковых, на наш взгляд, можно выделить:

1. Отсутствие возможности аккредитации наблюдателей у общественных объединений и организаций, не заинтересованных в победе каких-либо кандидатов или политических партий.

2. Неравенство в правах по направлению наблюдателей на избирательный участок у различных зарегистрированных кандидатов.

3. Недостаточный уровень подготовки граждан, получивших статус наблюдателя на выборах.

Также не исключено формирование иных детерминант правонарушений, но в данной статье будут рассмотрены только указанные выше случаи.

В соответствии с ч. 4 ст. 30 ФЗ «Об основных гарантиях...», правом назначения наблюдателя в день выборов обладают зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. Иными словами, только непосредственные участники «избирательной гонки». Вместе с тем данный перечень не является закрытым, и законом может быть предусмотрена возможность аккредитации наблюдателей иными общественными объединениями. На практике реализация данного положения происходит только на уровне муниципалитетов при условии, что в соответствующем субъекте федерации принят закон о выборах в органы местного самоуправления, предусматривающий такую возможность [11]. На федеральных же и региональных выборах наблюдателем может стать гражданин, получивший направление от определенной политической силы, участвующей в голосовании. В этой ситуации независимый представитель общества попадает под влияние избирательных интересов своего «работодателя». Действия такого наблюдателя могут носить ангажированный характер, то есть он будет сознательно допускать нарушения в пользу представляемого кандидата [12]. Эффективность такого общественного контроля значительно снижается.

Решение указанной проблемы лежит в нормативном закреплении на федеральном уровне права общественных объединений по самостоятельному назначению субъектов общественного контроля (наблюдателей). Объединение, независимое от участников избирательной гонки, направив своих представителей на избирательный участок в день голосования, сможет повысить объективность процесса наблюдения, освобожденного от элемента ангажирования. Недавней законодательной инициативой является проект избирательного кодекса РФ, предусматривающий данное право, но, в силу формальных причин, своего продвижения он пока не получил.

Вторым проблемным вопросом является неравенство прав субъектов, уполномоченных аккредитовать наблюдателей. При первом приближении кандидаты и политические объединения, допущенные к участию в голосовании, имеют равные возможности по направлению наблюдателей на избирательный участок в день голосования. Закон устанавливает единственное ограничение: не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата или политического объединения. В то же время в ситуации проведения выборов в целях наделения полномочиями должностного лица кандидаты-самовыдвиженцы оказываются в неравном положении с кандидатами, выдвинутыми политическими объединениями. Дело в том, что одновременно на избирательном участке может находиться сразу два наблюдателя, представляющих интересы «партийного» кандидата: один от кан-

дидата и один от избирательного объединения, зарегистрировавшего данного кандидата. В случае с самовыдвиженцем такая возможность отсутствует. Учитывая тот факт, что свидетельские показания наблюдателя в последующем могут явиться доказательством в избирательных спорах [13, с. 31], кандидат от партии приобретает некоторое преимущество.

Таким образом, необходимо законодательно разрешить вопрос о компетенции кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших кандидата или список кандидатов, в сфере аккредитации наблюдателей. В ситуации, когда кандидат представлен индивидуально, вне списка, объединение, зарегистрировавшее его, не должно иметь возможности направлять наблюдателя. Помимо устранения возможного неравенства в правах кандидатов, подобное решение актуально в силу упрощения порядка регистрации новых политических партий [14], которое неизбежно влечет за собой увеличение числа наблюдателей на определенном избирательном участке в день голосования, что, в свою очередь, может помешать нормальной работе избирательной комиссии.

Несмотря на все недостатки действующего механизма наблюдения на выборах как элемента общественного контроля, уровень подготовки субъектов контроля также может в значительной степени повлиять на его эффективность. Так, не имея представления о правильном ходе голосования, гражданин, наделенный полномочиями наблюдателя, не сможет уличить нарушение, и, наоборот, в правомерной ситуации примет определенное действие за незаконное, создав тем самым препятствия для нормального хода избирательного процесса. Многие из них сводят цель своего присутствия на избирательном участке к наблюдению за общественным порядком. Таким образом, наблюдатель на избирательном участке может принести больше вреда, чем пользы. Помимо идей необходимости повышения у жителей страны гражданской позиции и правовой культуры, решение проблемы, на наш взгляд, можно найти в привлечении к участию в избирательном процессе в качестве наблюдателей студентов юридических специальностей. Многие кандидаты (политические партии) и общественные организации проводят обучающие лекции для своих наблюдателей, но принципиальное отличие состоит в том, что будущий юрист, хоть и студент, уже обладает необходимым объемом знаний об избирательном праве страны. Обучить за достаточно короткий срок специфике и нюансам избирательного процесса человека, который впервые в жизни сталкивается с юридической наукой, гораздо сложнее, чем юриста, хоть и не специализирующегося на данной области права. Поэтому хаотичный набор всех желающих для наблюдения за ходом выборов малоэффективен. Для студентов-юристов же работа в качестве наблюдателя на практике дает наглядное представление об избирательном процессе страны, которое необходимо для будущих профессионалов.

На прошедших выборах Президента РФ идея привлечения была успешно реализована в создании корпуса наблюдателей «За чистые выборы». Данный корпус собрал студентов-юристов со всей страны. Наблюдатели от корпуса «За чистые выборы» находились на избирательных участках в 81 субъекте федерации. Председатели и члены многих избирательных комиссий отметили хороший уровень знаний наблюдателей от данного корпуса, выразили желание сотрудничать с ним в дальнейшем [15]. Всего студенты-юристы выявили более 2 000 нарушений в ходе выборов 2012-го г. [16].

Подводя итог, следует сказать, что сложившееся в последнее время негативное, зачастую заранее сформированное убеждение общественности в искажении результатов голосования в интересах действующей власти зависит, в том числе, от эффективности контроля, которое общество проводит в отношении выборов. Неудивительно, что одной из основных функций общественного контроля выделяется именно формирование позитивного отношения и доверия граждан к избирательному процессу в целом [17, с. 49]. Поэтому помимо совершенствования системы средств наблюдения, необходимо также уделить внимание развитию института контроля со стороны общества как фактора стабильности и модернизации правовой системы государства. Решение указанных выше проблем позволит сделать следующий шаг в данном направлении.

Ссылки и примечания:

1. Статья опубликована в рамках проекта РГНФ «Коррупция в российском избирательном процессе: понятие, формы и противодействие».
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
4. Избирательное право: учебник / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. М., 2008.
5. Примерами таковых являются средства видеонаблюдения в день голосования на избирательных участках, комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и др.
6. Фирсов А.В. Общественный контроль на выборах // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 3.

7. Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления / под ред. Н.И. Воробьева. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Голосование и подсчет голосов как наиболее важные этапы выборной кампании по своей специфике должны осуществляться в обстановке постоянного наблюдения, играющего роль меры социальной профилактики, которая носит непринудительный характер и направлена на предупреждение правонарушающих действий путем выявления и устранения их причин и условий. Подробнее см.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск, 1999. С. 56–57 ; Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 107–120.
9. См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171 ; Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
10. Несмотря на некоторое различие указанных субъектов, следует признать, что главными «рабочими лошадками» в день голосования в силу простоты аккредитации в качестве таковых являются именно наблюдатели. Поэтому дальнейшие проблемные вопросы будут рассмотрены на их примере. Подробнее о соотношении см.: Подъяпольский С.А. Правовой статус членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ // Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы: материалы Межрегиональной научно-практической конференции 26–27 октября 2006 года. Красноярск, 2007. С. 44–46.
11. Закон Красноярского края от 02.10.2003 № 8-1411 «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» // Красноярский рабочий. 2003. 28 окт.
12. См.: Лучин В.А. Общественный контроль на выборах и референдуме / под ред. проф. А.Е. Шабада. М., 2001. URL: http://www.democracy.ru/library/practice/observers/book_luchin/index.html (дата обращения: 27.08.2012).
13. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11.
14. Федеральный закон от 02.04.2012 № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.
15. Корпус наблюдателей в Ульяновской области продолжит работу на региональных выборах: Корпус наблюдателей «За чистые выборы». URL: http://зачистыевыборы.рф/news/Korpus_nablyudateley_v_Ulyanovskoy_oblasti_prodolzhit_rabotu_na_regionalnykh_vyborakh/ (дата обращения: 04.09.2012).
16. Корпус наблюдателей продолжает подводить итоги работы на выборах: Корпус наблюдателей «За чистые выборы». URL: http://зачистыевыборы.рф/news/Korpus_nablyudateley_prodolzhaet_podvodit_itogi_raboty_na_vyborakh/ (дата обращения: 04.09.2012).
17. Фирсов А.В. Указ. соч.

References (transliterated) and notes:

1. The article is published as a part of the Russian Humanities Research Foundation's project "Corruption in the election process: conception, forms and counteraction".
2. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ) // SZ RF. 2009. № 4. St. 445.
3. Federal'nyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2002. № 24. St. 2253.
4. Izbiratel'noe pravo: textbook / Y.A. Dmitriev, V.B. Israelyan. M., 2008.
5. The examples of which are the video monitoring tools working on the Election Day at the polling stations, touch-screen voting machines, etc.
6. Firsov A.V. Obshchestvennyy kontrol' na vyborakh // Vybory. Zakonodatel'stvo i tekhnologii. 2001. № 3.
7. Yudina A.B. Kommentariy k Federal'nomu zakonu Ob obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiyskoy Federatsii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya / ed. by N.I. Vorob'ev. Dostup iz SPS «Kon-sul'tantPlyus».
8. Voting and vote counting as the most important stages of the election campaign should be carried out with constant supervision, playing the part of the social preventive measure, which is of a non-compulsory nature and is aimed to prevent infringing activities by revelation and elimination of their preconditions and reasons. Shchedrin N.V. Vvedenie v pravovuyu teoriyu mer bezopasnosti. Krasnoyarsk, 1999. P. 56–57 ; Damm I.A. Korruptsiya v rossiyskom izbiratel'nom protsesse: ponyatie i protivodeystvie: dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnoyarsk, 2006. P. 107–120.
9. See: Federal'nyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii» ; Federal'nyy zakon ot 10.01.2003 № 19-FZ «O vyborakh Prezidenta Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2003. № 2. Art. 171 ; Federal'nyy zakon ot 18.05.2005 № 51-FZ «O vyborakh deputatov Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2005. № 21. Art. 1919.
10. Despite some differences of the mentioned subjects, one must admit that by reason of the simple procedure of accreditation the main drudges on the Election Day are the observers. Therefore, the further problem questions will be considered on their example. For more details concerning the ratio, see Pod'yapol'skiy S.A. Pravovoy status chlenov komissiy s pravom soveshchatel'nogo golosa, nablyudateley i predstaviteley SMI // Munitsipal'nie vybory: Opyt. Problemy. Perspektivy: materialy Mezhregional'nogo nauchno-prakticheskoy konferentsii 26–27 oktyabrya 2006 goda. Krasnoyarsk, 2007. P. 44–46.
11. Zakon Krasnoyarskogo kraya ot 02.10.2003 № 8-1411 «O vyborakh v organy mestnogo samoupravleniya v Krasnoyarskom krae» // Krasnoyarskiy rabochiy. 2003. Oct. 28.
12. See: Luchin V.A. Obshchestvennyy kontrol' na vyborakh i referendumе / ed. by prof. A.E. Shabad. M., 2001. URL: http://www.democracy.ru/library/practice/observers/book_luchin/index.html (date of access: 27.08.2012).
13. Berlyavskiy L.G., Taraban N.A. Problemy regulirovaniya i realizatsii polnomochiy nablyudateley v izbiratel'nykh pravootnosheniyakh // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2011. № 11.
14. Federal'nyy zakon ot 02.04.2012 № 28-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon “O politicheskikh partiyyakh”» // SZ RF. 2012. № 15. St. 1721.

15. Korpus nablyudateley v Ul'yansovskoy oblasti prodolzhit rabotu na regional'nykh vyborakh: Korpus nablyudateley «Za chistie vybory». URL: http://зачистыевыборы.рф/news/Korpus_nablyudateley_v_Ulyanovskoy_oblasti_prodolzhit_rabotu_na_regionalnykh_vyborakh/ (date of access: 04.09.2012).
16. Korpus nablyudateley prodolzhaet podvodit' itogi raboty na vyborakh: Korpus nablyudateley «Za chistie vybory». URL: http://зачистыевыборы.рф/news/Korpus_nablyudateley_prodolzhaet_podvodit_itogi_raboty_na_vyborakh/ (date of access: 04.09.2012).
17. Firsov A.V. Op. cit.