

УДК 331.107.3:06.048.287

Стрелков А.А.*Московский государственный областной университет***ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА КАК СРЕДСТВО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация. Проведенный автором статьи анализ современного положения института наблюдателей в России позволил выявить ключевые проблемы на пути его дальнейшего становления. В статье рассматривается несовершенство действующего законодательства, регулирующего полномочия наблюдателей. Представлено сравнение опыта реализации института наблюдателей в России и других странах. Доказана необходимость внедрения данного института как элемента способствующего снижению уровня абсентеизма в России.

Ключевые слова: демократия, политические выборы, институт наблюдателей, легитимность выборов, фальсификация выборов.

A. Strelkov*Moscow State Regional University***FORMATION OF THE INSTITUTE OF OBSERVATION FOR THE
IMPLEMENTATION OF THE ELECTORAL PROCESS AS A MEANS OF
IMPROVING THE CIVIL SOCIETY IN MODERN RUSSIA**

Abstract. The author's analysis of the current situation with the institution of election observers in Russia allowed to identify the key problems of its further development. The article considers the imperfection of the current legislation governing the observers' powers. The author offers the comparison of the way the institution of election observers have been implemented in Russia and in other countries. It is proved that there is a necessity of introducing this institution as an element contributing to reduce the level of absenteeism in Russia.

Key words: democracy, political elections, observers Institute, the legitimacy of elections, electoral fraud.

Фраза «Не важно, как проголосуют, важно, как посчитают», однажды произнесенная лидером Советского государства – И.В. Сталиным, стала крылатой и ушла в массы. По сей день она нередко звучит с высоких политических трибун России, особенно часто – в период проведения избирательных компаний.

© Стрелков А.А., 2013.

Наличие политических выборов – это неременный атрибут демократии, один из важнейших ее компонентов. Политические выборы представляют собой комплекс мер, связанных с формированием руководящих органов государства на всех его уровнях, партий, общественно-политических организаций, избиранием представителей в их состав, а также делегатов на пред-

ставительские собрания, конференции и прочие [7, с. 127-128]. Институт политических выборов позволяет реализовывать избирательные права граждан путем их участия в избирательной кампании. Он также способствует созданию условий, закрепленных законодательно для выражения воли народа, которая, как отмечается во Всеобщей декларации прав человека, должна быть основой государственной власти [8, с. 159]. Собственно, сам суверенитет народа, как источника власти проявляется непосредственно через выборы. К выборам как демократической процедуре сегодня обращаются, за небольшим исключением, все общественные структуры современных стран.

К сожалению, как и в любом другом политическом явлении, в процедуре выборов существует целый ряд нарушений действующих законов, которые призваны обеспечить порядок в организации и проведении выборов, подведении итогов голосования и других сторон многогранного процесса выборов. Самое частое нарушение – это фальсификация голосов избирателей и общих итогов голосования.

Опрос общественного мнения, проведенный исследовательским центром Юрия Левады, прошедший 23-26 августа 2013 года в преддверии единого дня голосования 8 сентября, касался мнения россиян о прошедших выборах в местные и региональные органы власти, в том числе уровня доверия к честности их проведения. Всего в опросе приняло участие 1601 человек, проживающих в городах и сельских населенных пунктах, в возрасте 18 лет и старше, из 130 населенных пунктов 45 регионов страны. Результатом опросов

стало следующее: 57% респондентов сообщили о желании посетить избирательные участки и исполнить свое активное избирательное право, при этом 11% выразили мнение о совершенной нечестности подсчетов голосов, 32% ответили, что выборы пройдут скорее нечестно, столько же, 32%, сказали, что скорее честно и всего 4% посчитали, что выборы пройдут абсолютно честно [5].

Таким образом, становится вполне очевидно, что треть избирателей, изъявившая желание посетить выборы, реализует свое активное избирательное право с сомнением, будет ли его голос присужден тому, за кого он его действительно отдал.

Возникает вполне закономерная необходимость создания эффективного механизма, который был бы способен контролировать соблюдение избирательных прав граждан, обеспечивать максимально точную и объективную информацию о прошедших выборах, возможность реального и открытого освещения политической ситуации, происходящей в стране, с минимальной возможностью фальсификации таких данных.

Реальная сила, которая способна максимально независимо осуществить все вышеперечисленное, вполне могла бы быть представлена самыми активными общественными единицами, т.е. гражданским обществом.

Зарубежный и отечественный опыт на практике доказали эффективность внедрения механизма наблюдения за выборами, который позволил придать атмосферу гласности проводимой избирательной кампании, а присутствие представителей общественности на избирательных участках в день голосо-

вания повысил уровень доверия избирателей к проводимым выборам, что, как следствие, привело к увеличению явки на избирательные участки.

Наблюдение – это один из самых молодых процессов, практикуемых в современной России. Введение института наблюдения в избирательное законодательство федерального уровня и уровня субъектов РФ было поэтапным. Впервые этот демократический институт был закреплен в 1993 году в принятом указе Президента о подготовке к парламентским выборам [3]. В данном положении было установлено, что в дни голосования избирательные объединения вправе направлять до пяти наблюдателей, которые имеют возможность присутствовать на избирательном участке в момент подсчета голосов.

Буквально год спустя, в 1994 году, принимается новый ФЗ – «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [1], в нем закрепились возможности наблюдателей присутствовать на избирательном участке с момента его открытия и до момента подписания протокола об итогах голосования, тем самым более полно отслеживать этапы процесса голосования, снижая вероятность фальсификации.

Наиболее полное отражение институт наблюдения получил в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2005 года [2], где в общей сложности он упоминается 37 раз.

12 мая 2011 года Центральная избирательная комиссия вынесла постановление «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при прове-

дении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного международного наблюдателя» [4]. Это позволило вывести Россию в число стран с передовым, демократическим избирательным законодательством. Одновременно этот же опыт вскрыл упущения как в нормативном регулировании действий наблюдателей, так и в практике организации наблюдения за выборами.

Стоит заметить, что положения о правах и обязанностях наблюдателей дублируются в вышеперечисленных и иных нормативных документах. Принятие новых законов ведет лишь к уточнению и дополнению существующих ранее положений, однако единого кодифицированного Избирательного Кодекса Российской Федерации по сей день не разработано. Этим фактом необходимо апеллировать к законодателям РФ.

Основной целью создания института наблюдения служит обеспечение контроля и надзора в сфере соблюдения избирательного законодательства на этапах их подготовки и проведения. Наблюдатели – лица, назначенные ответственными за проведение выборов на избирательных участках, выступают официальными беспристрастными арбитрами, участвующими в процессе контроля на всех этапах выборов.

Спикер Самарской областной думы Владимир Капкаев на партийном собрании после выборов 8 сентября 2013 года заявил следующее: «Хочу сделать вброс темы для размышлений. Прозвучало, что наблюдатели мешали работе членов комиссий, которые у нас сформированы строго в соответствии с законом, и в них тоже присутствуют представители политических партий.

Выходит, партии мешают своим партийцам исполнять свои обязанности. Без УИКов нам не обойтись. А вот по поводу института наблюдателей пора бы задуматься, не мешают ли они нам теперь? Мы возмужали, окрепли, и так ли необходим нам институт наблюдателей? Но это так, для размышления» [6]. Действительно, следует определить функциональную значимость наблюдателей на избирательном участке и выявить конкретные возможности их негативного влияния на работу членов УИК.

Присутствие на избирательном участке наблюдателя призвано минимизировать вероятность совершения преднамеренных и непреднамеренных ошибок со стороны избирательной комиссии, а также предотвратить совершение фактов фальсификации и нарушения процедур проведения выборов.

Находясь на избирательных участках, наблюдатели фиксируют совершаемые нарушения избирательных процедур, анализ наиболее частых зафиксированных нарушений позволяет разрабатывать более совершенные избирательные технологии. Кроме того, данные факты вызывают огромный общественный резонанс и мгновенно обращают на себя внимание со стороны правоохранительных и судебных органов. Наблюдатели также формируют и отношение, к выборам, давая им собственную оценку, так, «положительные оценки способствуют их признанию большинством граждан и политических партий, а отрицательные оценки и критика выборов могут привести к непризнанию их результатов общественностью и даже пересмотру в судебном порядке» [9, с. 54].

Анализируя возможности наблю-

дателей из разных демократических стран, приходится констатировать тот факт, что в России этот институт находится еще в стадии своего становления. Так, в США деятельность наблюдателей уже давно сводится не только к контролю над ходом выборов и наблюдению за подсчетом голосов, но и к участию в разработке положений о предстоящих выборах, расследованиям заявлений о нарушениях.

На этапах своего становления институт наблюдателей в России столкнулся с рядом проблем. Основная их масса связана с независимостью наблюдателей, которая в полной мере законодательно сегодня не обеспечивается. Важно, чтобы институт наблюдения был свободен от руководства со стороны государственной власти и интересов конкретных политических сил. По-прежнему остается сильным давление со стороны административного ресурса, партийной принадлежности, а также влияние средств массовой информации. Эффективным институт наблюдения будет лишь тогда, когда будет создана независимая единая структура.

Попытки создания таких структур уже предприняты, ими стали независимые неполитические общественные объединения, целью которых стало привлечение граждан к активному участию в политической жизни страны. Наиболее крупные из них, которые доказали свою эффективность на выборах президента и депутатов Государственной думы, это организации: Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» и Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» (деятельность которой ныне

приостановлена на полгода решением Минюста в июне 2013 года), «Сонар» и «Гражданин наблюдатель».

К сожалению, приходится констатировать факт существования реальных препятствий для создания подобных организаций в масштабе всей страны. Связано это с действующим законодательством, согласно которому общественное объединение, выставяющее своих наблюдателей, должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов или на более высоком уровне. Что прямо ограничивает наблюдение за ходом федеральных выборов организаций, чей статус не имеет общефедерального уровня.

Пока соответствующие поправки не будут внесены в действующее законодательство, о создании массовых учреждений наблюдения за выборами можно забыть.

Еще одной ключевой проблемой является отсутствие долгосрочного наблюдения. Большинство передовых стран с развитой демократией уже давно его используют. Преимущество долгосрочного наблюдения налицо: наблюдателем охватываются практически все стадии избирательного процесса, следовательно, появляется возможность отследить нарушения на ранних стадиях и не допустить ошибок и фальсификаций при подведении итогов выборов.

Несмотря на запуск общефедерального государственного проекта «Школа избирателя» и функционирование общественных организаций, специализирующихся на проведении выборов, – общая подготовка наблюдателей остается низкой. Требуется более тщательная разработка механизмов

привлечения граждан к проблемам выборов и соответствующего уровня обучения тех, кто заинтересован в контроле над ними. К сожалению, сегодня все сводится к банальному инструктажу, зачастую на местах.

Открытым также остается вопрос о формировании фонда оплаты труда наблюдателям. Ведь для привлечения граждан к активному участию недостаточно только воспитания патриотических чувств и разъяснения важности их участия в политике, требуется также создать благоприятные материальные условия. Первым шагом в этом направлении могло бы стать снижение налогового бремени с общественных организаций, ведущих работу в направлении подготовки наблюдателей.

Современная Россия вряд ли в полной мере может похвастаться реализацией всех ценностей демократических выборов. Развитие института наблюдения сегодня происходит крайне медленно, а эффективность от его внедрения остается малозначительной. Только тактичная политика государства, направленная на корректирование действующего избирательного законодательства при активном участии общественности способны привести к решению целого ряда организационных и правовых проблем, имеющих место быть сегодня.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.12.1994 N 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №1.
2. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Со-

- брана Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 21.
3. Указ Президента РФ от 21.09.1993 N 1400 (ред. от 10.01.2003) “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1993. – № 39.
 4. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 12 мая 2011 г. №10/98 “О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя”//Российская газета. – 2011. – 18 мая. № 5479.
 5. Мнение россиян о региональных выборах. Центр изучения общественного мнения «Левада-центр» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.levada.ru/04-09-2013/mnenie-rossiyan-o-regionalnykh-vyborakh> (дата обращения: 20.11.2013).
 6. // Спикер областной думы задумался о ненужности института наблюдателей на выборах [2013]. Сетевой проект издания “Московский Комсомолец в Саратове” [Электронный ресурс] URL: <http://www.saratovnews.ru/politika/spiker-oblastnoi-dymy-zadymalsya-onenynosti-instituta-nabludatelei-na-vyborah> (дата обращения: 20.11.2013).
 7. Абрамов А.В. 12 лекций по политологии: Учеб. пособие. – М.: ИИУ МГОУ, 2013. – 260 с.
 8. Буренко В.И., Журавлев В.В. Политология: Учебник. – М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2010. – 328 с.
 9. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. – С.-Пб., 2007. – С. 97.