

**ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич** — доктор юридических наук, профессор кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125167, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49/2; zasl\_se@mail.ru)

**ПАРАМОНОВА Ольга Владимировна** — действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (o.pamonova2025@yandex.ru)

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ: ВОПРОСЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассматривается процесс развития системы общественного контроля в избирательном процессе современной России через призму политической и правовой институционализации. Авторы анализируют эволюцию организационной инфраструктуры и механизмов контроля за выборами, включая формирование институтов наблюдения и экспертной оценки. Особое внимание уделяется правовому регулированию общественных институтов контроля, включая принятие ключевых законодательных актов. Авторы исследуют взаимодействие между государственными органами и общественными структурами в сфере выборов и показывают становление многоуровневой системы общественного контроля, обеспечивающей наблюдение за всеми формами голосования.

**Ключевые слова:** общественный контроль, избирательный процесс, политическая институционализация, правовое регулирование, избирательные комиссии, наблюдатели, выборы

Развитие системы общественного контроля в избирательном процессе осуществляется в русле процессов политической и правовой институционализации. Важно отметить, что данные процессы тесно переплетены, но не тождественны.

Первые находят выражение в возникновении и эволюции организационной инфраструктуры, развитии форм и механизмов контроля за действиями участников выборов, выработке и масштабировании практик вовлечения общественности и экспертного сообщества в отслеживание хода и результатов выборов, обучении наблюдателей, формировании и совершенствовании инструментария всесторонней оценки прозрачности электоральных процедур. Результатом является формирование институтов общественного контроля как устойчивой системы отношений по мониторингу, оценке, экспертизе избирательного процесса, реагированию на возможные проблемы и возможные отступления от требований избирательного законодательства, разрешению возникающих проблемных ситуаций в восстановлении требований законодательства.

Правовая институционализация, в свою очередь, представляет процесс нормативного упорядочения системы отношений, создания правил, регулирующих их осуществление, формализующих статусные роли и правомочия участников этих отношений. Процесс развития социальных отношений и создания для них правовых условий осуществляется в двух проекциях:

1) упреждающее нормотворчество (система институциональных регуляторов, упреждая развитие общественно-политических институтов, не просто создает «правовой каркас» их деятельности в сфере публичной политики, но и программирует алгоритмы их дальнейшего политико-институционального развития);

2) узаконение сложившихся социальных практик (правовое признание уже существующих практик, введение в правовое русло уже сложившихся форматов общественных отношений).

В реальном правотворческом процессе упреждающее нормотворчество и узаконение сложившихся социальных практик редко присутствуют в чистом виде, чаще всего имеет место сочетание первого и второго, однако на определенном этапе одна из проекций, как правило, доминирует.

Предметное рассмотрение процессов правовой институционализации общественного контроля интересно прежде всего тем, что его развитие осуществляется преимущественно по второму типу: становление системы общественного контроля за выборами осуществлялось в различных организационных формах, причем в 2003–2017 гг. этот процесс происходил в отсутствие правовой возможности направления наблюдателей, назначенных иными субъектами, чем участвующие в выборах кандидаты и избирательные объединения. Вместе с тем существующий запрос на наличие оценки хода кампании, исходящий от субъектов, равноудаленных от участников выборов, породил создание в 2002–2012 гг. структур, избравших в качестве целей своей деятельности защиту избирательных прав граждан, в т.ч. межрегиональной общественной организации «Общественный комитет “За честные выборы!”», ассоциации «Гражданский контроль», Общественного совета «Честный выбор», Общероссийского общественного объединения «Корпус “За чистые выборы”». Создаваемые структуры не всегда имели официальный правовой статус, существуя скорее как неформальные объединения или общественные проекты [Брод 2018].

Такие структуры взяли на себя работу по общественному и экспертному сопровождению хода избирательной кампании: подготовку и выпуск мониторинговых материалов, организацию телефонных прямых линий связи с избирателями, прием смс-сообщений, сбор и анализ информации о ходе голосования и подсчете голосов, о возникающих проблемах и результатах их разрешения, проведение консультаций и экспертных обсуждений, разработку методических рекомендаций и инструментария оценки, обучение наблюдателей. Отсутствие возможности направления наблюдателей они старались компенсировать развитием партнерских отношений с политическими партиями, предлагая своих активистов в качестве наблюдателей от партий, либо по договоренности со СМИ направляя «общественников» в качестве внештатных сотрудников (с полным пониманием юридической сомнительности подобного решения).

Негативным фактором на данном этапе стало то, что общественный запрос на независимое наблюдение был использован и недружественными внешними силами, способствовавшими созданию организаций, нацеленных на дискредитацию выборных процедур и подрыв доверия к выборам.

Именно такие структуры широко практиковали использование фиктивных СМИ с целью получения доступа на избирательные участки для создания провокационных ситуаций с просчитанным медийным эффектом. Они же создавали негативные информационные вбросы, маркируя любые сообщения с участков как нарушения, вне зависимости от их содержания и без какой-либо проверки достоверности и обоснованности. Подобная деятельность не только способствовала дискредитации выборных процедур, но и создавала репутационные потери для всей формирующейся системы общественного контроля, порождая сомнение в значимости его миссии. Подчас организаторы выборов, активисты политических партий на местах, ранее

столкнувшиеся с деструктивной работой псевдоконтролеров, с предубеждением относились к работе структур общественного контроля. Полученный негативный опыт мешал налаживанию взаимодействия между общественниками и избирательными комиссиями, участниками выборов.

В целом же становление общественного контроля и наблюдения в 2003–2017 гг. сдерживалось двумя правовыми факторами: невозможностью официального направления наблюдателей в комиссии и правовой неурегулированностью места и роли общественного контроля на выборах. Принятый в 2014 г. федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливал, что действие данного закона «не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах». В свою очередь, избирательное законодательство не содержало предметного упоминания ни о субъектах общественного контроля, ни об их вовлеченности в избирательный процесс: их представители не вправе были даже присутствовать в помещениях для голосования. Востребованность такого института настоятельно требовала правовых решений и внесения соответствующих поправок в федеральное законодательство.

Старт этому процессу был дан в 2017–2018 гг. с появлением возможности назначения наблюдателей в избирательные комиссии субъектами общественного контроля на федеральных выборах – Общественной палатой Российской Федерации и общественной палатой соответствующего субъекта РФ. В отношении выборов регионального и местного уровней возможность общественного наблюдения устанавливалась региональным законодателем. Такая «мягкая» норма позволяла регионам самостоятельно определиться в том, насколько институт общественного наблюдения востребован в практике региональных и местных выборов. Соответственно, процесс правовой институционализации общественного наблюдения на данных уровнях выборов был более длителен – изменения в избирательное законодательство субъектов РФ вносились в 2018–2020 гг., затронув все регионы без исключения. К моменту введения в 2023 г. универсальной нормы о праве субъектов общественного контроля назначать наблюдателей на выборах всех уровней указанное право уже было зафиксировано в законодательных актах всех субъектов РФ, причем в абсолютном большинстве субъектов оно было предусмотрено как в отношении Общественной палаты РФ, так и палаты региона.

Важным в решении задач правовой институционализации общественного контроля являются соблюдение баланса между публично-правовым регулированием его деятельности и внутренним саморегулированием, правильный выбор круга отношений, являющихся предметом публично-правового регулирования. Здесь недопустимы как избыточные нормативные предписания, сужающие пространство выбора организационно-технологических решений, так и наличие правовых пробелов, сдерживающих развитие общественных институтов.

Публично-правовое регулирование деятельности по обеспечению общественного контроля на выборах необходимо прежде всего в тех сферах отношений, где субъекты общественного контроля вовлечены в деятельность избирательных комиссий в рамках электоральных процедур или присутствуют при их совершении. К ним относятся вопросы назначения наблюдателей в комиссии и выдачи им направлений, регламентации порядка осуществления наблюдения, проведения фото- и видеосъемки, правовые формы взаимодействия субъектов общественного контроля с органами публичной власти, избирательными комиссиями, партиями, кандидатами и иными

участниками выборов, в т.ч. когда наблюдатели задействованы в разрешении споров, возникающих в ходе подготовки и проведения выборов.

Как правило, в вопросах регулирования общих отношений статусного типа, а также в регламентации участия наблюдателей и субъектов общественного контроля в избирательных действиях основной формой является законодательное регулирование, в ряде случаев достаточно принятия постановлений и других документов ЦИКа и иных избирательных комиссий. Так, например, возможность присутствия на заседаниях комиссий уполномоченных представителей общественных палат сначала была предусмотрена на уровне ЦИКа России, а в дальнейшем данная практика получила распространение уже на уровне иных комиссий. В последние годы ЦИК России, а по ряду вопросов – и иные организующие комиссии наделены правом принятия важных решений, связанных с организацией выборов (проведение голосования в течение нескольких дней, применение дополнительных форм голосования, создание экстерриториальных участков и др.). Решения избирательных комиссий во многом определяют также продолжительность и организационные форматы наблюдения. При этом избирательные комиссии имеют в своем арсенале достаточно гибкий набор правовых инструментов, включая подготовку рекомендаций и разъяснений избирательного законодательства [Заславский, Тюков, Лукушин 2025], например разъяснения порядка работы со списками наблюдателей, представляемыми в территориальные избирательные комиссии при проведении конкретных выборов.

Наряду с публично-правовым регулированием, институционализация общественного контроля осуществляется посредством принятия субъектами общественного контроля, наблюдательскими объединениями собственных документов, регламентирующих вопросы организации своей деятельности в ходе избирательной кампании [Булгакова, Рагимов 2021]. Условно в нормативном массиве можно выделить три группы документов.

*Первая группа* – документы, определяющие «идеологию» общественного наблюдения, этические нормы поведения наблюдателей (например, утвержденный решением совета Общественной палаты РФ от 18 июня 2021 г. № 90-С Кодекс этики общественного наблюдателя), раскрывающие такие базовые принципы общественного наблюдения, как его политически нейтральный и беспристрастный характер, гласность и открытость наблюдения, его честность и добросовестность, основанность наблюдения на использовании объективной, достоверной и проверенной информации.

*Вторая группа* – документы, регламентирующие организационно-структурные вопросы организации общественного наблюдения. К ним, в частности, относятся:

– положения о рабочих группах, комиссиях общественных палат, создаваемых в целях обеспечения работы по организации наблюдения на выборах;

– документы, регламентирующие процедуру приема и рассмотрения предложений по кандидатурам наблюдателей, порядок принятия решений о назначении наблюдателей, оформления и подписания направлений наблюдателей;

– документы, определяющие статус, порядок формирования, внутреннюю организационную структуру общественных штабов по общественному контролю и наблюдению, порядок работы и посещения центров общественного наблюдения, а также регламенты работы ситуационных мониторинговых центров.

*Третья группа* – организационно-методические документы, регламентиру-

ющие стандарты оценок наблюдателей и особенности организации наблюдения и оценки при проведении голосования в отдельных случаях, в т.ч.:

– стандарты оценки и особенности осуществления общественного наблюдения при различных формах голосования, например Рекомендации по общественному наблюдению за дистанционным электронным голосованием;

– чек-листы оценки наблюдателя на экстерриториальном участке при использовании дополнительных форм голосования, в т.ч. при проведении выездного голосования, голосования на придомовой территории;

– особенности организации наблюдения в отдельных комиссиях, в т.ч. Стандарт по общественному наблюдению в территориальной избирательной комиссии.

Таким образом, к 2021 г. в Российской Федерации в целом оформилась инфраструктура общественного контроля, включающая следующие организационные элементы.

1. Общероссийские координирующие структуры в лице структурных подразделений Общественной палаты РФ и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а также координирующих структур, обеспечивающих взаимодействие СПЧ и Общественной палаты России с профильными НКО, политическими партиями и общественными организациями в вопросах координации совместных усилий в сфере контроля за выборами, включая вопросы подбора и обучения наблюдателей.

2. Региональные общественные штабы по наблюдению либо создаваемые в период выборов, как правило, сразу после старта избирательной кампании, либо существующие на постоянной основе, включая период между выборами. Как правило, общественные штабы по наблюдению формируются на базе общественных палат субъектов РФ, а положения о деятельности утверждаются их постоянно действующими руководящими органами. Структура общественного штаба чаще всего состоит из нескольких подразделений, включая юридическую группу, мониторинговую группу, группы по информационному и экспертному сопровождению.

3. Центры общественного наблюдения и ситуационные мониторинговые центры, создаваемые как площадки для организации работы общественных наблюдателей, координации информационных потоков, а также (при наличии) видеонаблюдения с трансляцией сигнала на служебный портал и для организации публичного доступа желающих граждан к просмотру трансляции видеонаблюдения на специально оборудованных автоматизированных рабочих местах и панелях для коллективного просмотра.

В период 2021–2025 гг. эта структура продемонстрировала свою дееспособность в ходе федеральных, региональных и местных выборов. Можно констатировать, что в России институционально сложилась многоуровневая, многофункциональная система общественного контроля. Правовые условия и организационная инфраструктура позволяют осуществлять общественный контроль за ходом подготовки и проведения выборов на всех стадиях избирательного процесса, в т.ч. обеспечить максимально полный охват наблюдением участковых и территориальных избирательных комиссий, организовать контроль всех используемых в ходе выборов форм голосования, включая электронное и дистанционное электронное голосование.

### **Список литературы**

Брод А.С. 2018. Роль общественного наблюдения за выборами в Российской Федерации. – *Избирательное законодательство и практика*. № 3. С. 14–16.

Булгакова А.В., Рагимов Н.Г. 2021. Инфраструктура общественного наблюдения на выборах в России. — *Избирательное законодательство и практика*. № 4. С. 23-24.

Заславский С.Е., Тюков Н.А., Лукушин В.А. 2025. Система общественного контроля на российских выборах: развитие инфраструктуры и механизмы институционализации. — *Российский социально-гуманитарный журнал*. № 2. С. 97-116.

ZASLAVSKY Sergey Evgenievich, Dr.Sci. (Legal), Professor of the Chair of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation (49/2 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125167; zasl\_se@mail.ru)

PARAMONOVA Olga Vladimirovna, 3<sup>rd</sup> Class Active State Councilor of the Russian Federation (o.paramonova2025@yandex.ru)

## PUBLIC CONTROL IN THE ELECTORAL PROCESS: ISSUES OF POLITICAL AND LEGAL INSTITUTIONALIZATION

**Abstract.** *The article examines the development of a public oversight system in the electoral process in modern Russia through the lens of political and legal institutionalization. It analyzes the evolution of the organizational infrastructure and mechanisms for election oversight, including the formation of institutions for observation and expert assessment. The authors pay a particular attention to the legal regulation of public oversight institutions, including the adoption of key legislative acts and explore the interaction between government agencies and public structures in the electoral sphere. The paper demonstrates the development of a multi-level public oversight system, ensuring the observation of all forms of voting.*

**Keywords:** *public control, electoral process, political institutionalization, legal regulation, election commissions, observers, elections*

---