

УДК 342.8

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КАК СУБЪЕКТ НАБЛЮДЕНИЯ В ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ  
ПРАВООТНОШЕНИЯХ****Киреев Кирилл Петрович,**

аспирант кафедры конституционного и международного права юридического института  
Белгородского государственного национального исследовательского университета  
(Белгород, Россия)  
e-mail: 1187014@bsu.edu.ru

**Аннотация**

В статье представлены авторские аргументы в пользу позиционирования общественного наблюдения в установленных стадиях избирательного процесса в качестве самостоятельной комплексной функции наблюдения гражданами и институтами гражданского общества с включением в нее и применением по мере необходимости общественного контроля и правозащиты.

Заявленный тезис обоснован, в том числе, на основе анализа докладов о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за период с 2011 г. по 2023 г., в которых установлен функционал Общественной палаты Российской Федерации как наблюдателя в избирательных правоотношениях.

**Ключевые слова:** общественная палата, доклад, наблюдатель, выборы, золотой стандарт, дистанционное электронное голосование.

**THE INSTITUTE OF PUBLIC CHAMBERS IN THE RUSSIAN FEDERATION  
AS A SUBJECT OF OBSERVATION IN ELECTORAL LEGAL RELATIONS****Kirill P. Kireev,**

Postgraduate Student of the Department of Constitutional and International Law of the Belgorod State National Research University Law Institute  
(Belgorod, Russia)

**ABSTRACT**

The article presents the author's arguments in favor of positioning public surveillance at the established stages of the electoral process as an independent integrated monitoring function for citizens and civil society institutions with the inclusion and application of public control and human rights protection as necessary.

The stated thesis is justified, inter alia, on the basis of an analysis of reports on the state of civil society in the Russian Federation for the period from 2011 to 2023, which established the

functionality of the Public Chamber of the Russian Federation as an observer in electoral legal relations.

---

**Keywords:** public chamber, report, observer, elections, gold standard, remote electronic voting.

---

В данном исследовании уделим внимание одному из направлений деятельности такого института гражданского общества, как общественные палаты в Российской Федерации. Нас интересует осуществляемый мониторинг в электоральных отношениях. Такой тематический ракурс объясняем тем, что общественные палаты осуществляют функцию общественного контроля и ее результаты фиксируют в ежегодных докладах, в том числе, в отношении интересующих нас наблюдателей в избирательном процессе.

Кроме того, на основании Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ [2] Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации получили право направлять на избирательные участки независимых от политических партий наблюдателей за избирательным процессом. Уже в 2018 г. Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации направили наблюдателей в избирательные комиссии на выборы различных уровней [3]. Однако не во всех субъектах Федерации до единого дня голосования были приняты соответствующие специальные законы. В этой связи «только общественные палаты Москвы, Республики Калмыкия, Приморского и Алтайского краев, Амурской, Московской, Нижегородской, Ростовской, Самарской, Ульяновской, Кемеровской областей, а также Чукотского автономного округа смогли направить на избирательные участки наблюдателей. В остальных регионах наблюдатели от общественных палат были направлены на участки по квотам, предоставленным кандидатами и политическими партиями» [6, с. 46-48].

Внесенное в 2017 г. законодательное изменение – это еще один довод в пользу рассмотрения нами результатов деятельности Общественной палаты как коллективного субъекта – наблюдателя на выборах.

Таким образом, фактически создан новый «массовый общественный институт общественного наблюдения за выборами, который успешно защищает голос каждого гражданина Российской Федерации и борется с попытками делегитимизации выборов» [7, с. 23-27].

Итак, в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ, «Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации» [1].

Далее представим анализ соответствующих докладов с 2011 г., обратив внимание на освещение проблемы функционала наблюдения в привязке к избирательным кампаниям федерального уровня. И здесь стоит отметить, что именно в Докладе за 2011 г. заявленная информация отсутствовала, хотя в это время проводились выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума Российской Федерации).

В 2012 г. проводились выборы Президента России и в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 г. были отражены следующие важные аспекты:

– сформулирована «основная цель институтов гражданского общества – формирование своего рода «золотого стандарта» выборов, в соответствии с которым будет возможна объективная международная оценка избирательных процессов разных стран» [4,

с. 115]. Данный золотой стандарт в последующем совершенствуется, дополняется с точки зрения оценки наблюдателями;

– отмечена высокая активность НКО, включившихся в наблюдение за ходом выборов (Российский фонд свободных выборов, Ассоциация по защите избирательных прав «Гражданский контроль», Общественный совет «Честный выбор», Общественный комитет «За честные выборы», Корпус наблюдателей, Лига избирателей, проект «Гражданин – наблюдатель» и др.)» [4, с. 43];

– в качестве субъектов наблюдения в избирательном процессе названы Общественная палата Российской Федерации и более 50 общественных палат субъектов России. Особенно уточнено специальное дистанционное обучение наблюдателей, которое провели указанные общественные институции;

– международное наблюдение с положительным («участие в выборах в Абхазии, Белоруссии, США, Украине и Южной Осетии в качестве международных наблюдателей» [4, с. 115]) и отрицательным («отказ в предоставлении статуса международных наблюдателей на референдуме по статусу русского языка в феврале 2021 г. в Латвии и на парламентских выборах в октябре 2012 г. в Грузии» [4, с. 115]) опытом.

Информация о наблюдателях, принявших участие в рамках избирательного процесса и выборов Президента отражена в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. В нем справедливо подчеркнуто, что «именно усилиями граждан, а не обезличенных средств контроля удалось значительно повысить легитимность выборов и поставить барьер манипуляциям» [6, с. 13-14].

Участие института общественных палат в наблюдении на выборах выразилось:

– статистически – «за ходом выборов в единый день голосования по всей стране следили 30 тыс. наблюдателей от общественных палат» [6, с. 46-48];

– структурно-функционально – с 2018 г. становится традиционной работа в Общественной палате Российской Федерации Ситуационного центра по общественному наблюдению за выборами;

– образовательно-информационно – при организации и поддержке общественных палат проведено более 750 мероприятий: «форумы наблюдателей, круглые столы, совещания представителей НКО, обучение наблюдателей» [6, с. 46];

– нормативно-методологически – Общественной палатой Российской Федерации были разработаны положения о порядке назначения наблюдателей на выборы всех уровней; стандарт процедуры общественного наблюдения – «Золотой стандарт»; «Кодекс этики» общественного наблюдателя на выборах.

«Золотой стандарт» в работе электоральных наблюдателей представляет собой «"чек-лист" из нескольких десятков контрольных пунктов, соблюдение которых общественные наблюдатели проверяют на избирательных участках, что позволяет обеспечить максимальный контроль за ходом голосования и оперативно устранять нарушения» [8, с. 76].

Традиционно в Докладе 2018 г. уделено внимание международному наблюдению. В частности, «делегация Общественной Палаты приняла участие в наблюдении за выборами на международном уровне, а именно за всеобщими парламентскими выборами в Камбодже» [6, с. 161].

Далее рассмотрим наблюдательную деятельность Общественной палаты на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Как ранее нами было отмечено, в Докладе за 2011 г. искомая информация отсутствовала. В Докладе за 2016 г. она была представлена минимальными тезисами.

В образовательно-информационной части отмечалось проведение конференции «Перспективы развития избирательной системы в России», организованной Общественной

палатой Российской Федерации совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В рамках конференции «были высказаны предложения о развитии ... общественного наблюдения на выборах, ... усилении роли региональных общественных палат в контроле выборов, формировании корпуса профессиональных наблюдателей, которые могли бы работать независимо от партийной принадлежности или принадлежности к избирательному штабу того или иного кандидата» [5, с. 27]. Высказанные предложения нашли свое законодательное воплощение.

В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. отдельно не упоминались наблюдатели на выборах, говорилось лишь об открытии «горячих линий для фиксации жалоб и обращений избирателей либо создании рабочих групп или штабов по контролю за выборным процессом. Жители города Москвы, изъявившие желание стать общественными наблюдателями на выборах, могли обратиться в независимый штаб по наблюдению за выборами, созданный по инициативе Общественной палаты города Москвы» [5, с. 68].

В 2021 г. проходили выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации на фоне «сложной эпидемиологической ситуации и попыток иностранного вмешательства в избирательную кампанию» [8, с. 8-9]. Но особого внимания заслуживает Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 г., поскольку в нем появилась самостоятельная рубрика «4.2 Наблюдение за голосованием на выборах, в том числе за рубежом».

Впервые в систему общественного наблюдения были внедрены цифровые инструменты проверки результатов дистанционного голосования, основанные на передовых блокчейн-технологиях [8, с. 8-9]. В этой связи «в присутствии общественных наблюдателей ... ежедневно проходила сверка соответствия количества транзакций. По завершении голосования была проведена финальная проверка корректности всего объема полученных за дни голосования данных» [8, с. 75].

В 2021 г. по оценке Общественной палаты Российской Федерации «значимым шагом для упрощения и автоматизации процесса наблюдения на избирательных участках стал запуск мобильного приложения «Мобильный наблюдатель». Вся заполненная наблюдателем в мобильном приложении информация о соблюдении «Золотого стандарта» автоматически поступала в Ситуационный центр Общественной палаты и оперативно обрабатывалась» [8, с. 76-77]. Запуск указанного мобильного приложения мы также сопоставляем с внедрением цифровых инструментов в избирательный процесс.

В структурно-институциональном ключе необходимо отметить введение в 2021 г. уникальной системы центров общественного наблюдения (далее – ЦОН) на базе общественных палат субъектов России. В этой связи «все участники избирательного процесса, партии, их региональные отделения, кандидаты-одномандатники, а также общественные наблюдатели и просто заинтересованные граждане получили возможность в режиме реального времени наблюдать за ходом голосования в любой точке страны на площадках ЦОН» [8, с. 75].

Непосредственно в специальной рубрике «4.2 Наблюдение за голосованием на выборах, в том числе за рубежом» отражен вклад Общественной палаты Российской Федерации в обучение наблюдателей. Так, «были заключены соглашения с ведущими общероссийскими общественными организациями, такими как Ассоциация юристов России, Российский союз молодежи, Союз журналистов России, Ассоциация некоммерческих организаций "Независимый общественный мониторинг" и рядом других» [8, с. 76-77].

В Докладе за 2021 г. Общественной палатой Российской Федерации положительно объективно оценена деятельность электоральных наблюдателей в форме мобильных групп

общественного наблюдения. Таковые «проявили себя как действенный механизм согласования интересов и урегулирования конфликтных ситуаций на участках, а также оперативной проверки резонансных заявлений о нарушениях в ходе голосования» [8, с. 76-77].

В 2021 г. электоральные наблюдатели оценивали «доступность избирательных участков для людей с инвалидностью, ограниченными возможностями здоровья и маломобильных групп населения. По итогам проверки более 91 % избирательных участков соответствовали необходимым требованиям доступности» [8, с. 76-77].

Традиционно отражение в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 г. международного аспекта включенности наблюдателей в избирательный процесс.

Так, в 2021 г. «в тесном сотрудничестве с ЦИК России и МИД России Общественная палата организовала общественное наблюдение на избирательных участках за рубежом – в 51 стране было выдано 213 направлений соотечественникам» [8, с. 76-77].

Несмотря на коронавирусные ограничения, «наблюдатели Общественной палаты приняли непосредственное участие в наблюдении за парламентскими выборами в Киргизии, досрочными президентскими выборами в Казахстане и Сирии, досрочными парламентскими выборами в Армении и парламентскими выборами в Эфиопии» [8, с. 78].

Уточним, что после выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации в 2021 г. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2022 г. содержал минимальную информацию о наблюдателях.

Вместе с тем, в 2022 г. было подготовлено более 51 тыс. наблюдателей от системы общественных палат [10, с. 104-109]. В частности, «в 2022 г. Общественная палата при поддержке МИД России инициировала направление собственных наблюдательных миссий в те страны, где это позволяет местное законодательство» [9, с. 94-95].

Статистически в 2022 г. «наблюдательные миссии Общественной палаты работали на выборах различного уровня в Абхазии, Сербии, Южной Осетии, Ливане, Республике Конго, Сенегале, Кении, Анголе, Непале и Тунисе» [9, с. 94-95].

Обратим исследовательское внимание на доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 г. и 2022 г., когда на федеральном уровне не было избирательных кампаний. Однако были иные события, затрагивающие электоральную повестку, что и повлияло на содержание докладов. К примеру, в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 г. представлена самостоятельная рубрика «Общественное наблюдение за общероссийским голосованием».

Именно Общественная палата Российской Федерации выступила с предложением организовать общественное наблюдение на общероссийском голосовании по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации.

По аналогии с иными электоральными процессами по поводу формирования органов власти, был разработан золотой стандарт общественного наблюдения.

В статистическом аспекте «за ходом общероссийского голосования следили 526 584 общественных наблюдателя, в том числе 236 272 наблюдателя от политических партий, 290 312 – наблюдатели от общественных организаций и самовыдвиженцы. Для наблюдения за общероссийским голосованием было выдано 77 направлений для работы на участках для голосования в 31 стране» [7, с. 23-27].

По сложившейся традиции с 25 июня по 1 июля 2020 г. в Общественной палате работал Ситуационный центр Российской Федерации, который «на всем протяжении голосования поддерживал связь с наблюдателями по всей стране. Ситуационные центры были также развернуты в общественных палатах субъектов Российской Федерации» [7, с. 25].

В образовательно-информационном ключе в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 г. констатировано, что 25 июня 2020 г. состоялась встреча членов Общественной палаты с Президентом России В.В. Путиным, в ходе которой обсуждался, в том числе «вопрос по организации общественного наблюдения за ходом общероссийского голосования по конституционным поправкам» [7, с. 12].

Также в докладе за 2020 г. приводятся «предложения и рекомендаций, направленные на совершенствование института общественного наблюдения. В частности, ... предусмотреть возможность компенсации из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации расходов общественных наблюдателей, понесенных в связи с реализацией ими своих полномочий» [7, с. 23-27]. На наш взгляд, такое изложенное обесценивает независимость наблюдателей, с которой связывают предназначение данного института. Любая зависимость влияет на объективность процесса. Если и рассматривать возможность материальной поддержки наблюдателей, то только он независимых институтов гражданского общества, исключая политические партии.

В числе рациональных рекомендаций в докладе – подготовка экспертов по общественному наблюдению за дистанционным электронным голосованием. Что в последующем и было реализовано.

В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2023 г. обособлено в интересующем нас ключе две самостоятельные рубрики – «6.1 Институт общественного наблюдения за выборами в Российской Федерации» и 7.4. «Международное наблюдение на выборах».

В первой из рубрик, полагаем, обоснованно констатировано, что «сегодня в Российской Федерации создана система общественного контроля за выборами, не имеющая аналогов в мировой практике как по масштабам деятельности, так и по институционально-правовому оформлению. Выстроенная система общественного контроля позволяет охватывать все формы голосования, включая дистанционное электронное голосование (ДЭГ)» [10, с. 104-109].

В целом в рассматриваемом докладе в большей мере отражены ключевые моменты электорального наблюдения, начиная от 2018 г.

В 2023 г. была достигнута одна из важнейших целей системы общественного контроля – общественным наблюдением были охвачены все виды голосования и все уровни выборов.

В образовательно-информационном аспекте в преддверии подготовки к выборам «Общественная палата Российской Федерации совместно с Ассоциацией НОМ с июня по сентябрь 2023 г. провели традиционное обучение общественных наблюдателей» [10, с. 107].

В связи с тем, что наблюдение за системой ДЭГ требует расширенных знаний, «Общественной палате Российской Федерации было организовано дополнительное обучение наблюдателей, представляющих различные политические и неполитические силы» [10, с. 107].

В нормативно-методическом аспекте укажем на разработку Координационным советом по общественному контролю за голосованием при Общественной палате Российской Федерации по аналогии с «Золотым стандартом» для общественных наблюдателей, находящихся непосредственно на избирательных участках, единого стандарта наблюдения за дистанционным электронным голосованием в формате чек-листа. Он включил в себя 64 пункта проверки и стал основным инструментом при наблюдении за проведением электронного голосования.

Статистически за работой системы ДЭГ следило более 200 наблюдателей.

Центральным звеном, координирующим общественное наблюдение на местах, был Ситуационный центр Общественной палаты Российской Федерации [10, с. 104-109].

В самостоятельной рубрике «7.4. Международное наблюдение на выборах» отмечено продолжение деятельности Общественной палаты России в области международного наблюдения за выборами.

Уже традиционно «наблюдательные миссии были развернуты в Гвинее-Бисау, Камбодже, Зимбабве и Эсватини. Наблюдательная миссия Общественной палаты впервые работала в Латинской Америке, а именно на всеобщих выборах в Аргентине. Также наблюдение осуществлялось на президентских выборах в Узбекистане» [10, с. 104-109].

В числе важных событий отмечена публикация в начале 2023 г. Специального доклада по итогам наблюдения на выборах за рубежом в 2022 г.

Таким образом, подводя итоги осуществленной части исследования, исходя из анализа докладов о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за период с 2011 г. по 2023 г. установлен функционал Общественной палаты Российской Федерации как наблюдателя в избирательных правоотношениях. Он выразился в следующих аспектах:

- вовлеченности (от реализации общественного контроля до назначения независимых наблюдателей на выборах различных уровней и сопряженных народовластных формах);

- структурно-функциональном (работа с 2018 г. Ситуационного центра по общественному наблюдению за выборами в Общественной палате Российской Федерации; создание с 2021 г. центров общественного наблюдения при общественных палатах субъектов Российской Федерации);

- образовательно-информационном (проведение тематических публичных мероприятий, а также обучения наблюдателей);

- нормативно-методологическом (разработка значимых стандартов и процедур, в том числе «Золотого стандарта» для наблюдателей как на избирательных участках, так и отслеживающих ход дистанционного электронного голосования на выборах и сопряженных народовластных формах);

- техническом (внедрение цифровых инструментов наблюдения в современные формы волеизъявления).

Сам доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации как источник приведенной информации эволюционировал: от отсутствия специальной информации в 2011 г. до обособления в 2023 г. самостоятельных разделов («6.1 Институт общественного наблюдения за выборами в Российской Федерации» и 7.4. Международное наблюдение на выборах») и приятия Специального доклада по итогам наблюдения на выборах за рубежом в 2022 г.

Важно уточнить, что по мнению самой Общественной Палаты Российской Федерации, «сегодня институт общественного наблюдения – один из самых крупных проектов российского гражданского общества»<sup>1</sup>.

Как логическое продолжение – «к 2023 г. была сформирована устойчивая экосистема общественного наблюдения, а наличие независимого контроля за выборами стало фактором устойчивости избирательной системы перед лицом внешних вызовов и глобальных общественно-политических угроз» [10, с. 106].

Исходя из выявленного в докладах функционала и позиции Общественной Палаты Российской Федерации, а также с учетом законодательных изменений полномочий отечественного института общественных палат в части электорального наблюдения и наблюдателей, считаем аргументированным следующий тезис для разработки в юридической науке. Это позиционирование общественного наблюдения в установленных стадиях избирательного процесса в качестве самостоятельной комплексной функции

<sup>1</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2023 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2023. Там же. С. 104-109.

наблюдения гражданами и институтами гражданского общества с включением в нее и применением по мере необходимости общественного контроля и правозащиты.

**Список литературы:**

1. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 13.06.2023 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2023. № 25. Ст. 4442.
2. Федеральный закон от 05.12.2017 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7545.
3. Федеральный закон от 03.07.2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 28. Ст. 4148.
4. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. 124 с.
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М., Общественная палата Российской Федерации, 2016. 258 с.
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2018. 191 с.
7. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. 78 с.
8. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 год. М., Общественная палата Российской Федерации, 2021. 128 с.
9. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2022 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2022. 109 с.
10. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2023 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2023. 145 с.

**References:**

1. Federal Law № 32-FZ dated 04.04.2005 «On the Public Chamber of the Russian Federation» (as amended on 06/13/2023) // SZ RF. 2005. № 15. St. 1277; 2023. № 25. St. 4442.
2. Federal Law № 374-FZ dated 05.12.2017 «On Amendments to the Federal Law "On Presidential Elections of the Russian Federation"» // SZ RF. 2017. № 50 (Part III). Article 7545.
3. Federal Law № 184-FZ dated 07.03.2018 «On Amendments to the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation"» // SZ RF. 2018. № 28. St. 4148.
4. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2012. Moscow: Public Chamber of the Russian Federation, 2012. 124 p.
5. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2016. Moscow, Public Chamber of the Russian Federation, 2016. 258 p.
6. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2018. Moscow: Public Chamber of the Russian Federation, 2018. 191 p.
7. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2020. Moscow, Public Chamber of the Russian Federation, 2020. 78 p.

8. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2021. Moscow, Public Chamber of the Russian Federation, 2021. 128 p.
9. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2022. Moscow: Public Chamber of the Russian Federation, 2022. 109 p.
10. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2023. Moscow: Public Chamber of the Russian Federation, 2023. p. 145.