

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА ВЫБОРАХ

Александр ФИРСОВ,
Институт развития избирательных систем



ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

Государственная власть и гражданское общество – это две составляющие единого целого, которые тесно взаимосвязаны и уравновешивают друг друга путем взаимного влияния и контроля. Их интересы в чем-то совпадают, а в чем-то противоположны.

Эффективным способом оказания влияния на государственную власть со стороны граждан является общественный контроль.

Термин «общественный контроль за проведением выборов» не закреплен в законодательстве. Строго говоря, под этим понятием следует понимать любой контроль со стороны общества за полнотой и достоверностью волеизъявления граждан.

Только на первый взгляд выборы – это чинное и благородное мероприятие или даже всенародный праздник. На деле же это всегда острая борьба, в которой победителю достаются привилегии, уважение, почет и власть.

С целью обеспечения победы на выборах определенного кандидата или партии волеизъявление граждан может быть изменено косвенно посредством влияния или напрямую путем искажения.

Влияние начинается задолго до выборов, происходит в день голосования и продолжается после него как подготовка к следующему выборам. Влиять можно на избирателей, состав и самих членов избирательных комиссий, средства массовой информации. Основные способы влияния – обман, запугивание, подкуп. Чем слабее гражданское сознание населения, тем более оно подвержено влиянию со стороны.

Искажения начинаются вместе с началом подготовки выборов: отсеиваются неугодные кандидаты, регистрируются «двойники», печатаются дополнительные тиражи бюллетеней, в списки избирателей включаются «мертвые души» и т.п.

В процессе голосования могут производиться вбросы фальшивых бюллетеней, подменяться избирательные ящики.

При подсчете голосов и подведении итогов выборов могут подменяться бюллетени и протоколы, изменяться цифры протоколов.

Часто в целях искажения волеизъявления граждан предпринимаются действия на нескольких

этапах избирательного процесса. Распространенный пример – вброс бюллетеней. Такое, казалось бы, простое дело требует, однако, серьезной подготовки. На этапе печатания бюллетеней создается резерв чистых бланков. Затем на бланках проставляются печати избирательной комиссии, подделываются подписи членов комиссии и ставится галочка за нужного кандидата. В день выборов с помощью «активистов» помеченные бюллетени попадают в ящики для голосования.

Например, 4 февраля 2001 г. при выборах депутатов Законодательного собрания столицы Калмыкии Элисты на одном из избирательных участков наблюдатели заметили, что одна из избирательниц с трудом проталкивает в избирательную урну толстую пачку бюллетеней. При вскрытии ящика произошла драка между членами комиссии, которые хотели удалить из общей кучи сложенные пачки бюллетеней, и членами комиссии, стремившимися перемешать все бюллетени. Это событие попало на телевизионные экраны.

Осуществить фальсификацию можно также путем неисключения из списка избирателей выбывших граждан с одновременным искажением итоговых данных протокола. Неисключение выбывших избирателей позволяет создать дополнительный резерв так называемых «мертвых душ». При составлении окончательного протокола в нем на количество «мертвых душ» увеличивается явка, число выданных бюллетеней и голосов за «нужного» кандидата. На то же число уменьшается количество неиспользованных бюллетеней. Обнаружить такую операцию без повторного пересчета бюллетеней бывает трудно.

Но «мертвые души» в списках могут иногда играть и иную роль. Так, при выборах в Городскую думу Нижнего Новгорода в декабре 2000 г. кандидат И.Тарасова набрала больше всех голосов. Однако выборы были признаны несостоявшимися, поскольку явка избирателей составила 24,83% от списка избирателей. И.Тарасовой помогла внимательность наблюдателей. В окружную избирательную комиссию была подана жалоба, по итогам рассмотрения которой комиссия

признала наличие в списке «мертвых душ». После их удаления реальная явка составила 25,1%. Окружная избирательная комиссия объявила И.Тарасову депутатом, хотя законодательство запрещает изменять списки избирателей после голосования.

Еще один вариант двойного искажения – это «двойники». При регистрации кандидатов регистрируется однофамилец «неугодного» кандидата, а в процессе составления протокола такому «двойнику» передается часть голосов «неугодного» кандидата.

Искажения могут быть **случайные**, сделанные неумышленно (описки, ошибки подсчета или сортировки, опечатки и т.п.) и **преднамеренные** (вброс бюллетеней, порча бюллетеней, искажение протокола результатов выборов, подмена или подделка протоколов и т.п.).

Следует иметь в виду, что наличие умысла является необходимым условием уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов.

Доказать умысел удается в очень малом количестве дел, хотя есть основания полагать, что многие искажения на выборах умышленные. Несмотря на большое количество косвенных признаков фальсификации, собранных корреспонденткой «Moscow Times» Е.Борисовой¹ при выборах Президента РФ 2000 г., ни в одном регионе России не было установлено юридически ни одного факта фальсификации волеизъявления граждан.

В чем причина искажений? Кто и как может влиять на результаты выборов?

Естественно, в первую очередь на результаты выборов могут влиять сами избиратели. Конечно, хотелось бы, чтобы влияние этим и ограничилось. Однако так не получается. На результаты выборов могут воздействовать самые различные структуры, организации, личности, в том числе члены избирательных комиссий.

Избирательные комиссии финансируются государством. Кроме того, в их состав входят представители исполнительной власти. Поэтому члены избирательных комиссий могут быть в той или иной мере подвержены влиянию как со стороны властных структур, так и со стороны наиболее вероятных кандидатов на власть. Все это

¹ Moscow Times. 2000. 9 сентября.

может привести к искажению волеизъявления граждан.

Случаи распространения членами территориальных избирательных комиссий рекламных материалов в пользу одного из кандидатов на президентских выборах 2000 г. в Приморском крае (Владивосток) упоминает в своем отчете международный наблюдатель от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) К.Холлох¹. Она же описывает случай вброса бюллетеней на одном из участков: «Около 13 часов один из местных наблюдателей на избирательном участке № 263 заметил женщину, которая пыталась вложить в избирательный ящик 24 бюллетеня. Этому наблюдателю вместе с другими наблюдателями удалось задержать женщину и конфисковать бюллетени... Председатель участковой комиссии сначала отказывалась выполнить требования милиционеров и передать эти сомнительные бюллетени на осмотр, но затем согласилась. Осмотренные бюллетени выглядели как настоящие, на них была печать и подпись. На 12 бюллетенях был поставлен знак «за Путина». Остальные бюллетени относились к местным выборам. У меня создалось впечатление, что участковая избирательная комиссия была не заинтересована в раскрытии данного инцидента. Члены комиссии не хотели показывать мне список избирателей и лежащие перед ними бюллетени. ЦИК (Центральная Избирательная Комиссия Республики Татарстан) вначале наотрез отказалась разбираться в случившемся, считая, что это не входит в ее компетенцию. Только через два часа после описанного выше инцидента на участке появился член ЦИК, чтобы заняться случившимся... Интересна была реакция ЦИК на попытку вброса бюллетеней: там прокомментировали этот факт таким образом, что это, как будто, была провокация со стороны коммунистов. Результат разбирательства по этим случаям нам не известен»².

Чтобы волеизъявление граждан не искажалось избирательными комиссиями, необходимо соблюдение ряда условий. Должны существовать ясные и справедливые,

закрепленные в законе процедуры проведения выборов и референдумов. Необходимо, чтобы за исполнением закона следили, а результаты проверяли. Чтобы существовали четкие санкции за нарушение закона и чтобы эти санкции применялись на практике. К сожалению, не все эти условия выполняются.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организует проведение выборов в нашей стране. Она же проводит выборы, объявляет результаты волеизъявления избирателей и осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации. При этом основная задача ЦИК РФ – провести выборы в соответствии с законом. Однако ни строгость закона, ни кропотливая работа избирательных комиссий всех уровней не позволяют на 100% гарантировать честность и справедливость выборов. В честности выборов сомневаются не только простые граждане, но и члены избирательных комиссий. Так, в своем интервью газете «Сегодня» председатель ЦИК РФ А.Вешняков сказал: «Я убежден, что абсолютно честных выборов не существует ни в США, ни в России, а может быть, даже и в любой другой стране мира»³.

КТО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ КОНТРОЛЬ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ ВЫБОРОВ В РОССИИ?

Выборный процесс затрагивает интересы всех членов общества. Результаты выборов, так или иначе, оказывают влияние на всех граждан государства. Одни (кандидаты) избираются в выборные органы власти, другие (избиратели) участвуют или не участвуют в голосовании, третьи (избирательные комиссии) непосредственно организуют выборы, проводят их и подводят итоги голосования. Некоторые же, выступая в качестве наблюдателей, доверенных лиц, контролируют процесс проведения выборов.

Структуры, организации и людей, имеющих отношение к контролю за проведением выборов, можно условно разделить на четыре большие группы:

- государственные органы;

- аккредитованные представители общества (наблюдатели и международные наблюдатели);

- средства массовой информации;

- граждане.

У каждой из этих групп свои цели, задачи, права и обязанности.

Государственные органы - это правоохранительные органы (милиция, суд, прокуратура), министерства и ведомства, а также Центральная избирательная комиссия РФ и комиссии субъектов Федерации. Они не могут рассматриваться как органы общественного контроля, поскольку финансово и организационно зависимы от государства и могут быть в той или иной мере заинтересованы в изменении результатов голосования в определенную сторону (к примеру, так, как желает руководство страны, области, города).

Территориальные и участковые избирательные комиссии в законе не определяются как государственные органы, но по методам формирования, способу финансирования они очень к ним близки. На практике работа территориальных и участковых комиссий в значительной мере контролируется вышестоящими комиссиями и органами местного самоуправления.

Нужно учитывать, что формирование избирательных комиссий всех уровней в соответствии с законодательством должно осуществляться на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей. Более того, избирательные объединения, зарегистрированные кандидаты вправе назначить в состав комиссии членов с совещательным голосом, обладающих более узкими правами по сравнению с членами избирательной комиссии с решающим голосом и более широкими – по сравнению с обычными наблюдателями. По сути, члены избирательных комиссий и с решающим, и с совещательным голосом, представляющие общественные объединения, отдельных кандидатов или группу избирателей, могут осуществлять общественный контроль за деятельностью комиссий в целом. Теоретически такие

¹ Казанское отделение Международной Правозащитной Ассамблеи. Особая зона: Выборы в Татарстане. Сборник статей. Ульяновск, 2000. С. 283.

² См. там же. С. 285.

³ См.: Сегодня. 2001. 5 января.

представители гражданского общества могут составлять до двух третей избирательной комиссии и оказывать прямое влияние на ее деятельность.

На практике положение закона о формировании избирательной комиссии на основе предложений общественности нарушается. Вместо независимых и объективных представителей избирательных объединений и избирательных

комиссия после окончания подсчета голосов вместе с итоговым протоколом подписывает «на всякий случай» еще и чистые бланки протоколов.

Представители общества, имеющие определенный статус (аккредитацию или особые права). Таких категорий по закону три:

◆ **наблюдатели** – представители избирательного объединения,

какие-либо сведения об общественном контроле за проведением выборов, то подразумевается первая и вторая категория общественных представителей – наблюдатели.

Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели, в частности, имеют право:

◆ **присутствовать:** в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в любое время в день голосования; при голосовании избирателей вне помещения для голосования; при повторном подсчете голосов;

◆ **наблюдать:** за подсчетами на расстоянии в условиях, обеспечивающих обзорность содержания избирательных документов; за составлением документов;

◆ **знакомиться:** со списками избирателей; с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов; с протоколами избирательных комиссий;

◆ **обращаться** с предложениями и замечаниями к председателю комиссии;

◆ **изготавливать** копии протоколов и документов избирательных комиссий (по требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана заверить указанные копии);

◆ **обжаловать** действия избирательных комиссий в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Представители средств массовой информации имеют возможность освещать все стадии избирательного процесса. По закону средства массовой информации должны действовать в рамках определенных обязанностей (предоставление бесплатного и платного эфирного времени и печатных площадей, установление единых цен для всех кандидатов) и запретов (запрет на досрочное начало агитации, неоплаченную агитацию, ведение агитации за сутки до выборов).

Законом особо закреплено право СМИ на освещение процесса голосования и подведения итогов выборов. В день голосования представители СМИ могут присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования. Они могут присутствовать при повторном подсчете голосов, а также в иных избирательных комиссиях при установлении ими



блоков в комиссию попадают «свои люди» из органов государственной власти или местного самоуправления. Мне довелось быть наблюдателем на думских выборах 1999 г. в Омской области. Вот что бросилось в глаза. В составе Большереченской окружной избирательной комиссии Омской области (округ № 128), 9 членов комиссии из 14 были рекомендованы главами местного самоуправления из числа представителей органов исполнительной власти. Должности остальных 5 членов комиссии, рекомендованных избирательными объединениями и избирательными блоками («Женщины России», НДР, «Отечество», КПРФ, ЛДПР), были таковы: юрист администрации района, председатель районного союза потребительских обществ, генеральный директор ОАО «Вита», государственный правовой инспектор труда, начальник районной ветеринарной станции. Подобная практика формирования комиссий распространяется и на нижестоящие уровни (территориальные и участковые). Однако это иногда приводит к тому, что

избирательного блока, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума, непосредственно участвующих в выборах;

◆ **иностранцы (международные) наблюдатели** – лица, представляющие иностранную международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за проведением выборов и референдумов в Российской Федерации.

◆ **члены избирательных комиссий.**

Как уже говорилось, они могут войти в состав комиссии при ее формировании и иметь решающий голос, или быть представлены в состав комиссии зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, выдвинувшими список кандидатов. Такие члены комиссии будут иметь совещательный голос.

В соответствии с законом эти три категории общественных представителей имеют особый статус и права по наблюдению за проведением выборов. Обычно, когда официальными лицами сообщаются

итогах голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

Перечисленные категории наблюдателей имеют особый статус, но законом предусматривается право **всех граждан России**, как голосующих, так и не голосующих, в той или иной мере контролировать ход избирательного процесса. Любой гражданин, независимо от того, является он наблюдателем или нет, собираясь он голосовать или нет, может в некоторой степени контролировать процесс проведения выборов. Степень контроля в значительной мере зависит от степени активности гражданина и количества затраченных усилий. При минимуме активности рядовой избиратель может оказать некоторую пользу контролю за выборами, если, расписываясь в ведомости выданных бюллетеней о получении бюллетеня, он бросит взгляд на расположенные рядом ячейки и обнаружит известные ему «мертвые души». Большую пользу обществу оказывают те избиратели, которые сообщают о таких «мертвых душах», то есть о не исключенных из списков умерших и выбывших избирателях, о лишних квартирах и даже подъездах в многоквартирных домах, о подписях, проставленных напротив фамилий умерших граждан. Очень полезной для контроля за выборами может быть любая информация о противоправных действиях (о печатаемых дополнительно тиражах бюллетеней, о незаконной агитации, о подмене или уничтожении бюллетеней, о фактах фальсификации результатов выборов). Такая информация может заинтересовать представителей избирательных объединений и блоков, средства массовой

информации, наблюдателей. Избиратель имеет право самостоятельно обратиться в суд с жалобой на неправомерные действия или бездействие членов избирательных комиссий, на нарушение кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями и избирательными блоками, средствами массовой информации существующего избирательного законодательства.

Большими правами обладают объединившиеся граждане. Перед выборами они имеют право провести собрание по месту жительства, работы, службы и выдвинуть своих представителей в состав участковых комиссий, территориальных и даже в состав окружных комиссий. Окончательное решение о составе комиссии принимает выборный орган местного самоуправления, но право избирателей выступать с такой инициативой закреплено законом. Если позволяет региональное законодательство, то на выборах в субъектах Федерации собрания избирателей могут выдвигать своих наблюдателей.

КАК ГАРАНТИРОВАТЬ ПРАВИЛЬНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ И ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ?

В феврале – марте 2000 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел серию опросов общественного мнения, в ходе которых респондентам (было опрошено 1600 человек старше 18 лет) задавался вопрос: «Как Вы считаете, выборы в Государственную Думу в декабре 1999 года были честными, и их результаты были подсчитаны правильно – или они были нечестными, их резуль-

таты были подтасованы?». Голоса опрошенных распределились следующим образом: от 22% до 28% затруднились ответить, от 31% до 36% посчитали, что выборы были честными, от 42% до 44% ответили, что выборы были нечестными.

Так почему же часть российских граждан не доверяет результатам выборов? Основных причин можно назвать две: слабость общественного контроля за проведением выборов и закрытость процессов организации выборов и подведения итогов.

Если предположить, что описанная в законе процедура проведения выборов идеальна, то необходимо иметь:

- ◆ идеальных исполнителей закона, стремящихся все сделать без ошибок;
- ◆ идеальный контроль, реагирующий на все случайные и намеренные ошибки;
- ◆ идеальную процедуру поиска и исправления ошибок.

Причем, с одной стороны, контроль должен быть достаточно сильным, чтобы иметь возможность реализовать свои функции. С другой стороны, контроль не должен быть настолько сильным, чтобы воздействовать на результаты волеизъявления граждан. И такое ограничение законом предусмотрено.

Теоретически общественный контроль за проведением выборов должен быть союзником избирательных комиссий и помогать им в осуществлении их деятельности по реализации избирательных прав граждан. К сожалению, в выборной практике бывают случаи, когда избирательная комиссия стремится исказить волеизъявление граждан, а наблюдатели или члены комиссий с совещательным голосом не имеют законной возможности этому помешать или даже зафиксировать факт нарушений, поскольку им просто не позволяют осуществлять наблюдение. В таких случаях о фальсификациях можно только догадываться.

Если иметь в виду контроль за ходом голосования, то меньше всего прав по наблюдению имеют обычные граждане. Они могут видеть только то, что им доступно в момент голосования. Практически все, что происходит в избирательных комиссиях до начала голосования (работа с кандидатами, бюллетенями, списками избирателей) и после

**ЗАКОНОМ
ПРЕДУСМАТРИВАЕТСЯ
ПРАВО ВСЕХ
ГРАЖДАН РОССИИ,
КАК ГОЛОСУЮЩИХ,
ТАК И НЕ
ГОЛОСУЮЩИХ,
В ТОЙ ИЛИ
ИНОЙ МЕРЕ
КОНТРОЛИРОВАТЬ
ХОД
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА.**

окончания голосования (сортировка бюллетеней, подсчет голосов и подведение итогов), по закону им не доступно.

Несколько большими правами обладают наблюдатели и иностранные (международные) наблюдатели. Они могут вести контроль в определенных законом местах, а именно: в помещениях для голосования соответствующего избирательного участка, в местах для голосования вне помещений избирательного участка (наблюдатели могут присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещений для голосования), в помещениях для подсчета голосов избирателей, а также в помещениях вышестоящей избирательной комиссии.

Если для размещения участковых комиссий используются в основном школы, заводоуправления, воинские части, больницы, дома отдыха, следственные изоляторы и изоляторы временного содержания, корабли, посольства, консульства, то помещения вышестоящих комиссий (территориальных, окружных и пр.), как правило, располагаются в зданиях органов исполнительной власти.

Представители от избирательных объединений, избирательных блоков могут присутствовать на заседаниях соответствующих комиссий.

Само понятие наблюдения предполагает пассивный, то есть без прямого вмешательства в деятельность комиссии, контроль, который включает в себя собственно наблюдение, регистрацию нарушений, внесение предложений (обращение к председателю комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему), высказывание замечаний (обращение к председателю комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему), составление протокола о нарушениях, обжалование действия (бездействия) избирательной комиссии в письменной форме в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Законом оговорены действия, которые наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели не вправе производить, а именно: выдавать избирателям, участникам референдума избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме; расписываться за избирателя, участника референдума по его

просьбе в получении избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме; заполнять за избирателя, участника референдума по его просьбе избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме; предпринимать действия, нарушающие тайну голосования; принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме; совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии, комиссии референдума; вести агитацию среди избирателей, участников референдума; участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией, комиссией референдума.

Обобщая содержание общественного контроля, можно утверждать, что он в принципе обладает или, по крайней мере, должен обладать следующими функциями.

Превентивная функция – одна из самых важных. Сам факт того, что действия избирательных комиссий всех уровней контролируются, может играть положительную роль в предотвращении подтасовок результатов выборов.

Корректирующая функция. Хотя наблюдатели не имеют права напрямую вмешиваться в деятельность избирательных комиссий, они все же могут делать замечания и вносить предложения, обращаясь через председателей комиссий к тем или иным членам избирательных комиссий.

Фиксирующая функция.

Наблюдатели фиксируют все, что происходит во время выборов в том или ином виде.

Исковая функция. Опираясь на фактические данные, официальные наблюдатели, как и все граждане, имеют право обращаться в суд по поводу нарушений избирательного законодательства.

Информирующая функция.

Наблюдатели и другие граждане могут сообщать представителям кандидатов или партий, участвующих в выборах, членам комиссий, средствам массовой информации о замеченных нарушениях.

Функция вынесения заключения. В идеале каждый наблюдатель или группа наблюдателей при выполнении всех возложенных на них обязанностей могли бы

выносить заключение о том, насколько законно и честно прошли выборы.

Формирование общественного мнения и заключения общества. Совокупность заключений независимо выбранных наблюдателей может позволить обществу сделать обоснованный вывод о достоверности результатов прошедших выборов.

Как эти функции реализуются на практике?

Не вдаваясь в подробности, можно утверждать, что первые три функции реализованы в российском обществе гораздо лучше, чем четыре последних. Поэтому общественный контроль в нашей стране еще далек от совершенства и не позволяет выносить заключение, на основе которого формировалось бы общественное мнение.

Для того, чтобы общество могло сделать обоснованный вывод о справедливости выборов и достоверности их результатов, необходимо увеличить количество независимых и квалифицированных наблюдателей и обеспечить им возможность доступа ко всем элементам избирательного процесса. Нужна также полная информированность наблюдателей обо всех стадиях и результатах процесса выборов.

Большого количества наблюдателей можно достичь путем увеличения разрешенных расходов партий на избирательную кампанию или путем повышения избирательной активности граждан. Квалификация наблюдателя повышается путем накопления опыта, знаний и правовой культуры. Информированность наблюдателей может возрасти за счет большей прозрачности всех избирательных процессов. Наблюдатель, имевший доступ к информации и воспользовавшийся этим доступом, может выступить, основываясь на фактах, с суждением о том, были ли отклонения от законных процедур, и если были, то насколько они существенны.

Только располагая значительным количеством квалифицированных заключений наблюдателей, общество может сделать выводы о справедливости или несправедливости, достоверности или недостоверности результатов выборов.

