УДК 324

# СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА РОССИЙСКИХ ВЫБОРАХ: РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ И МЕХАНИЗМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

**Заславский** Сергей Евгеньевич

- e-mail: zasl_se@mail.ru;
  доктор юридических наук, профессор кафедры политологии;
  Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
  125167, г. Москва, пр-т Ленинградский, д. 49/2, Российская Федерация

**Тюков** Никита Анатольевич

- e-mail: niktuk@mail.ru;
  кандидат исторических наук, доцент кафедры массовых коммуникаций и медиабизнеса
  Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
  125167, г. Москва, пр-т Ленинградский, д. 49/2, Российская Федерация;
  доцент кафедры политологии;
  Московский педагогический государственный университет
  119435, г. Москва, ул. Малая Пироговская, д. 1, стр. 1,
  Российская Федерация

**Лукушин** Владимир Андреевич

- e-mail: valukushin@fa.ru;
  ассистент, аспирант кафедры политологии;
  Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
  125167, г. Москва, пр-т Ленинградский, д. 49/2, Российская Федерация

**Для цитирования**

Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А. Система общественного контроля на российских выборах: развитие инфраструктуры и механизмы институционализации // Российский социально-гуманитарный журнал. 2025. №2. URL: www.evestnik-mgou.ru

- Статья поступила в редакцию 22.02.2025
- Статья размещена на сайте 15.05.2025

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru
www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

## СТРУКТУРА СТАТЬИ

Аннотация
Ключевые слова
Введение
Формы и механизмы институционализации
Новые вызовы и перспективы
Заключение
Литература
Article information

## АННОТАЦИЯ

***Цель.*** Выявить основные направления институциональных изменений в системе общественного наблюдения и контроля за выборами в России.

***Процедура и методы.*** Исследование базируется на комплексном анализе действующего избирательного законодательства и практического опыта организации общественного наблюдения на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

***Результаты.*** Выявлены ключевые направления развития системы общественного контроля, установлены соответствующие закономерности в развитии данной сферы с учётом её гибкости, адаптивности и функциональности. Определены базовые механизмы реализации гражданского контроля за выборами и перспективы дальнейшей институционализации с учётом как актуальных вызовов, так и запросов субъектов избирательного процесса.

***Теоретическая и / или практическая значимость.*** Представленные результаты вносят вклад в развитие теории и практики организации выборов и могут быть использованы при совершенствовании законодательства в сфере общественного контроля, в учебном процессе при подготовке специалистов соответствующего профиля, а также в практической деятельности общественных палат, наблюдателей и электоральных экспертов.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*выборы, гражданское общество, избирательный процесс, избирательная система, наблюдение за выборами, общественный контроль, центры общественного наблюдения*

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

## ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развития демократических институтов гражданский контроль на выборах становится ключевым инструментом обеспечения доступности и прозрачности волеизъявления граждан, а его результаты – маркерами легитимности избирательного процесса и доверия граждан к электоральным процедурам, перспективных направлений совершенствования отечественной избирательной системы. Изучение инфраструктуры и механизмов общественного контроля в рамках как их правовой, так и фактической институционализации приобретает особую актуальность, поскольку выявленные тенденции дают возможность определить перспективы не только гражданского контроля, но и избирательной системы в целом.

Система общественного контроля и наблюдения за избирательным процессом как предмет научных исследований традиционно рассматривается на стыке права, политологии и социологии. Подобный междисциплинарный подход позволяет определять общественный контроль за выборами единовременно через призму правовых механизмов участия граждан в политической сфере и осуществления ими политических прав [5], в контексте имплементации возможностей гражданского общества и формирования взаимодействия общества и государства как функции политической системы [6], в фокусе общественного участия и социального взаимодействия различных субъектов электорального процесса [11]. Необходимо отметить, что на протяжении длительного времени сфера гражданского контроля за выборами находилась в тени академических исследований и не привлекала должного внимания отечественных специалистов. На протяжении последних лет вслед за практической институционализацией системы общественного наблюдения увеличивается число научных статей, прикладных работ и проектов в сфере изучения гражданского контроля за выборами [8].

Одной из наиболее распространённых оценок среди российских исследователей является определение общественного контроля за выборами как инструмента политического взаимодействия государства и гражданского общества [2; 3]. В современных исследованиях на тему гражданского контроля за выборами встречаются также примеры сетевого подхода, предусматривающего рассмотрение общественных наблюда-

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

телей как эффективной политической сети, обеспечивающей двустороннюю коммуникацию между обществом и государством по вопросам контроля законности проведения выборов [10]. При этом большинством исследователей отмечается важность конструктивного характера взаимодействия общественных наблюдателей и государства в целях достижения наибольших позитивных эффектов для электорального процесса и национальной избирательной системы в целом [7]. Наиболее актуальным направлением современных исследований является практика наблюдения за голосованием с использованием дистанционного электронного голосования, а также иных цифровых инструментов и технологий [4; 9]. Впрочем, несмотря на стремительное развитие указанной области научных работ и исследований, внимание профессионального сообщества к системе общественного наблюдения и контроля нельзя оценить как достаточное и соответствующее её статусу в современной избирательной системе, в том числе в условиях возрастающих вызовов [1].

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Традиционно соотношение понимания общественного контроля и наблюдения за выборами как понятий близких, не синонимичных. Действующее российское избирательное законодательство оперирует термином «наблюдение», которое по своему смыслу и содержанию у́же, чем понятие «контроль»[1]. Опираясь на собственный практический опыт, авторы первого в России учебного пособия «Общественный контроль на выборах» предложили следующую дефиницию данного понятия: «общественный контроль на выборах – деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»[2].

Общественный контроль в сфере выборов и общественное наблюдение как его составная часть занимают особое место в избирательном процессе современной России. Востребован-

[1] Общественный контроль на выборах: учебное пособие / под общ. ред. В. В. Полянского, И. Б. Борисова. М.: Бахрах-М, 2015. С. 21.
[2] Там же. С. 22.

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

ность общественного контроля особенно остро обозначилась в электоральном цикле 2011–2012 гг., когда вопросы легитимности вышли на первое место в оценке прошедших выборов, что вызвало повышенный интерес к теме наблюдения и участию в качестве наблюдателей на выборах. В контексте возросшего внимания к данной теме отчётливо выявились ограниченность возможности участия в данном процессе общественных объединений, не принимающих участия в выборах посредством выдвижения кандидатов, а также невозможность представления объективной оценки выборов наблюдателями, не связанными с участвующими в выборах избирательными объединениями. Между тем общественный запрос на институционализацию независимого общественного наблюдения обусловил разработку изменений в избирательное законодательство. Очевидно, что на роль структур, выступающих институциональной основой общественного контроля, идеально подошли Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты. Хотя сфера действия Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, правовое регулирование и политическая практика были направлены по пути наделения субъектов общественного контроля полномочиями, связанными непосредственно с осуществлением общественного контроля и в этой сфере.

Основные направления институционального развития и совершенствования системы общественного контроля и наблюдения в период 2018–2024 гг. осуществлялись по четырём ключевым направлениям.

*Первое направление* – территориальное масштабирование института общественного наблюдения, выразившегося во включении в 2018–2023 гг. в законодательные акты субъектов Российской Федерации норм, предусматривающих возможность назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. Практическая реализация указанного направления логично завершилась приданием в 2023 г. положению о возможности наблюдения от федеральной общественной палаты и общественной палаты соответствующего региона общеобязательного характера, вне зависимости от того, закреплена

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

возможность наблюдения от указанных субъектов общественного контроля или нет[3]. Однако ещё до того, как норма об обязательности общественного наблюдения была включена в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», фактически такое решение было повсеместно принято во всех регионах в отношении региональных общественных палат и практически повсеместно (за исключением Удмуртской Республики и г. Санкт-Петербурга).

*Второе направление* – расширение возможных уровней общественного наблюдения за счёт предоставления возможностей назначения наблюдателей не только в участковые, но и в территориальные и окружные избирательные комиссии. Предоставление права направления наблюдателей в территориальные и окружные комиссии в настоящее время дало возможность выстраивания многоуровневой модели общественного наблюдения с отработкой следующего алгоритма: участок – территориальный избирком – избирательный округ. Фактически у общественных наблюдателей появились возможности: контроля времени поступления протоколов с избирательных участков; сверки в режиме реального времени данных из первых поступивших экземпляров протоколов с данными, содержащимися в копиях у наблюдателей на участке; пролонгированного общественного контроля на уровень обобщения данных, поступающих с избирательных участков в вышестоящие комиссии.

*Третье направление* – освоение и институционализация новых форматов общественного контроля и наблюдения, связанных с внедрением и масштабированием дистанционного электронного голосования, а с 2024 г. – электронного голосования на участках с применением КЭГ (на текущий момент такая форма голосования реализуется только в г. Москве), а также экстерриториальных участков. Разработка правовой основы и практическое внедрение новых форм голосования проходило в тесной связке с разработкой новых организационных форматов и технологий осуществления общественного контроля и наблюдения в ходе проведения голосования и организации подсчёта голосов избирателей. Институционализации данных

[3] Федеральный закон от 29.05.2023 № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Портал официального опубликования правовых актов. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305290009 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

форм общественного наблюдения способствовал также отказ от общедоступной трансляции видеоизображения избирательных участков в интернете (по соображениям логистики и информационной безопасности) в пользу сосредоточенного видеонаблюдения за выборами в центрах общественного наблюдения, создаваемых при поддержке региональных общественных палат.

*Четвёртое направление* – поиск и отработка новых форм и моделей взаимодействия организаторов выборов и субъектов общественного контроля как на различных стадиях избирательной кампании, так и в межвыборный период, институционализация форм общественного контроля, осуществляемых вне непосредственной организации наблюдения за голосованием. К традиционным форматам такого взаимодействия (организация регулярных встреч, включение представителей общественных палат и экспертного сообщества в состав рабочих групп по учёту эфирного времени, избирательным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов) добавились такие форматы, как организация общественного обсуждения и общественной экспертизы проектов, постановлений избирательных комиссий и назначение постоянных представителей общественных палат в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Относительно самостоятельным участком совместной работы в рамках данного направления можно назвать организацию взаимодействия в экстремальных условиях. В том числе проведение общероссийского голосования и выборов в условиях рисков пандемии коронавирусной инфекции, проведение выборов в новых регионах в условиях военного положения, а также иных выборов на фоне чрезвычайных ситуаций.

## ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

Институционализация общественного контроля по рассмотренным ключевым направлениям закономерно обуславливает потребность как в появлении новых организационных единиц, координирующих работу наблюдателей и субъектов общественного контроля на постоянной основе, так и в создании необходимой организационной инфраструктуры, включая выделение площадок для их размещения и обеспечения необходимыми средствами коммуникации. При этом понятие «си-

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

стема общественного контроля» продолжает оставаться вне предметных правовых дефиниций, хотя различные формы и механизмы общественного контроля находят предметное закрепление в законодательстве и подзаконных правовых актах, прежде всего актах, принимаемых избирательными комиссиями. В качестве официального признания системы общественного контроля на высшем уровне можно считать поручение, данное Президентом Российской Федерации В. В. Путиным по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека в декабре 2022 г. Указанным поручением Администрации Президента Российской Федерации совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации было предложено рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов общественного контроля в избирательном процессе[4].

В настоящее время на федеральном уровне организационную основу системы общественного контроля и наблюдения за выборами обеспечивает Координационный совет при Общественной палате РФ по общественному контролю за голосованием, из трёх сопредседателей которого один является членом Общественной палаты Российской Федерации, другой – членом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ), третий – экспертом в сфере информационных технологий. При этом первый сопредседатель в течение ряда лет возглавляет рабочую группу Общественной палаты по общественному контролю за голосованием, второй – профильную мониторинговую рабочую группу СПЧ, третий, будучи экспертом в области применения высоких технологий на выборах, периодически востребован в качестве руководителя территориальной избирательной комиссии по организации дистанционного электронного голосования (единственной в отечественной избирательной системе комиссии, частично формируемой на период выборов из представителей Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат).

[4] Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 7 декабря 2022 года // Сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70349 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

Таким образом, координационный совет фактически аккумулирует ресурсы двух авторитетных совещательных органов, а также имеет фактическую возможность включённого наблюдения за процессом организации дистанционного электронного голосования. В свою очередь, формально-организационная принадлежность координационного совета к Общественной палате Российской Федерации позволяет интегрироваться в процесс подбора и направления наблюдателей, в котором палата выступает в качестве оператора.

Важно отметить, что Координационный совет по общественному контролю за голосованием, будучи авторитетным центром организации электоральной экспертизы, не имеет каких-либо полномочий по решению вопросов организации наблюдения в Общественной палате. Все решения принимаются либо Советом Общественной палаты (утверждение порядка назначения), либо её рабочими органами или должностными лицами (принятие решения о назначении наблюдателями конкретных лиц). Практика нормотворчества Общественной палаты включает как внутренние нормативные документы, регулирующие участие наблюдателей на выборах различного уровня либо в конкретной избирательной кампании, так и организационно-методические материалы, содержащие стандарты оценки наблюдателей и раскрывающие организационный алгоритм наблюдения.

В корпусе внутренних нормативных и организационно-методических документов следует особо отметить:

– Кодекс этики общественного наблюдателя;

– Положение о порядке назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г.;

– Положение о Центре общественного наблюдения (видеонаблюдения) при Общественной палате Российской Федерации, организованном для наблюдения за ходом голосования при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г.;

– «Золотой стандарт» по общественному наблюдению при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г. (в зависимости от дня голосования были предусмотрены два варианта, на 15–16 и на 17 марта);

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

– Стандарт по общественному наблюдению в территориальной избирательной комиссии при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г.;

– Рекомендации по общественному наблюдению за дистанционным электронным голосованием[5].

На региональном уровне задачу координации структур гражданского общества по обеспечению общественного контроля на выборах решают создаваемые в субъектах Российской Федерации общественные штабы. Штаб представляет собой структуру по планированию и организации общественного контроля на всех стадиях избирательной кампании, организации взаимодействия с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями по участию в общественном наблюдении, подбору и обучению наблюдателей, привлечению представителей науки и экспертного сообщества к анализу и оценке хода избирательной кампании. На площадке общественного штаба происходит обмен мнениями с участниками избирательной кампании и вырабатываются совместные действия по обеспечению прозрачности избирательного процесса.

Исторически первый общественный штаб был создан на выборах мэра Москвы в 2013 г. В 2020–2021 гг. практика создания общественных штабов получила дальнейшее масштабирование в субъектах Российской Федерации.

Создание штабов происходит, как правило, на базе общественных палат субъектов Российской Федерации, руководство ими чаще всего осуществляют руководители либо члены общественных палат. Как правило, соответствующие решения принимаются на старте или в начальный период избирательной кампании (применительно к единым дням голосования ежегодно в мае–июне). Вместе с тем в ряде регионов (Кемеровская область, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Татарстан и Челябинская область) общественные штабы в связи с проведением двух кампаний (федеральной в марте и региональной в сентябре) действовали в безостановочном режиме на протяжении всего 2024 г.

Несмотря на то, что статус общественного штаба законодательно не закреплён, правовое признание их деятельности

[5] Координационный совет по общественному контролю за голосованием // Общественная палата Российской Федерации: [сайт]. URL: https://www.oprf.ru/structure_list/167 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

отражено в ряде официальных документов, в частности в Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд, утверждённом постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 июня 2022 г. №86/718-8. В п. 1.17 данного постановления содержится следующая норма: «При проведении голосования в течение нескольких дней представители общественных штабов (центров) по наблюдению за выборами, созданных (организованных) при участии субъектов общественного контроля, указанных в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", вправе взаимодействовать по вопросам, входящим в их компетенцию, с председателем, заместителем председателя, секретарём и иными членами участковой избирательной комиссии, наблюдателями, кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений и иными участниками избирательного процесса»[6].

Поскольку штабы являются общественными структурами, внутренняя правовая регламентация их деятельности либо вовсе отсутствует, либо определяется положениями об общественных штабах, утверждаемыми советами общественных палат (Республика Хакасия, Хабаровский край. г. Санкт-Петербург). Указанными положениями определяются цели и задачи штаба, общие принципы его деятельности, права и обязанности его членов, общая схема координации его работы. В числе задач общественных штабов нормы положений, как правило, в той или иной мере предметно закрепляют:

– координацию усилий общественных организаций, средств массовой информации и иных участников избирательного процесса по обеспечению честных и прозрачных выборов в субъекте Российской Федерации;

– создание системы оперативного обмена информацией о ходе избирательного процесса между участниками штаба;

[6] Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08.06.2022 №86/718-8 «Об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд» // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418807 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

– создание условий для равного доступа к информации для всех участников избирательного процесса;

– привлечение всех заинтересованных лиц к участию в работе штаба;

– мониторинг хода избирательной кампании, в том числе работы участковых избирательных комиссий;

– организацию подготовки и обучения наблюдателей;

– обеспечение подготовки и работы Центра общественного наблюдения в единый день голосования.

В рамках ряда общественных штабов также предусмотрено создание группы быстрого реагирования по разрешению проблемных и чрезвычайных ситуаций, возникающих в ходе подготовки и проведения избирательных кампаний, в том числе с выездом на место. Практика создания таких мобильных групп является широко распространённой, хотя и сложно вписывается в существующую правовую базу подготовки выборов, поскольку действующее законодательство исчерпывающим образом фиксирует круг лиц, имеющих право находиться на избирательном участке в ходе голосования и осуществления подсчёта голосов. На практике, чтобы работа таких групп не вступала в формальный конфликт с буквой закона, представители мобильных групп прибывают в здание, где расположено помещение для голосования, и, не входя на территорию избирательного участка, получают информацию от наблюдателей, что предоставляет им возможность адекватно оценить проблемную ситуацию и применить имеющиеся в их распоряжении меры общественного реагирования.

Практика использования на выборах средств видеонаблюдения, обеспечивающих трансляцию видеосигнала на веб-портал видеонаблюдения, доступ к которому открыт кандидатам, избирательным объединениям и субъектам общественного контроля, обусловила создание центров общественного наблюдения как площадок, на которых осуществляется просмотр материалов видеонаблюдения. На практике такие центры образуются в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, поскольку на начальном этапе создание таких центров было прочно увязано с наличием в регионе системы видеонаблюдения за выборами.

Сходство наименований и функционала общественных штабов и центров общественного наблюдения нередко приводит к их отождествлению, что, на наш взгляд, не вполне правомер-

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

но. Если общественный штаб представляет собой общественную структуру по контролю за голосованием, действующую на протяжении длительного времени, то центр общественного наблюдения представляет собой площадку, открытую для посещения в течение всех дней голосования, накануне и после его проведения. Если общественный штаб, будучи структурой общественного наблюдения, в своей работе автономен от организаторов выборов, то ЦОН в силу специфики решаемых минизадач запрограммирован на тесное и предметное взаимодействие с избирательными комиссиями и местными органами публичной власти, поскольку без их содействия не возможны ни предоставление необходимого помещения, ни реализация комплекса технических решений, обеспечивающих возможность получения сигнала и его вывода на панели коллективного пользования с целью публичного просмотра.

В отличие от региональных и местных общественных штабов, порядок деятельности которых далеко не всегда является предметом внутреннего правового регулирования общественных палат, порядок работы центров общественного наблюдения урегулирован повсеместно и предметно, причём в данном вопросе в большинстве случаев наблюдается единообразие правовых решений. Такая ситуация объяснима тем, что данные документы регулируют порядок доступа граждан в ЦОН, время и режим их работы.

В период голосования на площадке ЦОН проводится мониторинг обстановки на участках, в режиме реального времени обеспечиваются свод и консолидация актуальной поступающей информации о ходе голосования и возникающих проблемах, обеспечивается взаимодействие с организаторами выборов и наблюдателями. В случае получения информации о возможных нарушениях обеспечиваются меры общественного реагирования. В случае поступления информации о возможных нарушениях требований, установленных избирательным законодательством, возможна организация просмотра видеотрансляции (видеозаписи) из помещений комиссий. При условии создания ЦОН при Общественной палате на федеральных выборах к указанным задачам также добавляется функция обеспечения взаимодействия с общественными штабами в субъектах Российской Федерации.

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

## НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Масштабирование общественного наблюдения на уровни территориальных и окружных комиссий, развитие новых форм голосования на выборах (дистанционное электронное голосование, электронное голосование, голосование на экстерриториальных участках), применение электоральных процедур в особых условиях, при введении правового режима чрезвычайной ситуации или военного положения, ставит перед субъектами общественного контроля задачу совершенствования организационно-методологического инструментария и развития вертикальных и горизонтальных связей, где общественные штабы выполняют важную функциональную роль соединительных элементов в социальном организме.

Так, предоставление возможности назначения наблюдателей в территориальные и окружные комиссии потребовало слаженной работы с наблюдателями на участках и разработки специальных стандартов (чек-листов) по работе наблюдателей, в определённой степени восполняющей дефицит предметного правового регулирования деятельности указанной категории наблюдателей за ДЭГ.

Законодательное закрепление ДЭГ потребовало разработки форматов очного и дистанционного общественного контроля и наблюдения, разработки общественных стандартов наблюдения за ДЭГ. При этом организаторы голосования на федеральной платформе ДЭГ и на региональной московской платформе предусмотрели несколько отличные модели общественного контроля. В решениях ЦИК России определено, что наблюдение за дистанционным электронным голосованием обеспечивается в соответствии с положениями федерального законодательства с учётом особенностей, установленных порядком дистанционного электронного голосования. В соответствии с данным постановлением субъекты общественного контроля получили возможность направления наблюдателей в ТИК ДЭГ, которые могли осуществлять как очное, так и дистанционное наблюдение[7]. В случае выборов, проводимых в Москве, очное наблюдение за ДЭГ не предусмотрено, возможность дистанционного наблюде-

[7] Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08.06.2022 №86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // Гарант: [сайт]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404752023 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

ния за ДЭГ была закреплена непосредственно за гражданами, а также за наблюдателями, голосующими посредством электронного голосования на избирательных участках. При этом отсутствие очного наблюдения в Мосгоризбиркоме было компенсировано предоставлением доступа к узлу (ноде) единой распределительной системы данных в столичном Общественном штабе[8]. С учётом указанных обстоятельств общественные штабы разрабатывали отличные стандарты наблюдения.

Предусмотренная с 2023 г. возможность образования экстерриториальных избирательных участков, позволяющих голосовать на выборах регионального уровня избирателям, находящимся вне регионов своего постоянного проживания, в сочетании с законодательно установленным требованием обязательного наличия у наблюдателя активного избирательного права на указанных выборах потребовала создания механизмов горизонтального взаимодействия двух общественных палат (региона проведения выборов и региона фактического местонахождения избирательного участка) по подбору, назначению наблюдателей и организации их наблюдения на экстерриториальном участке.

Наконец, проведение выборов в режимах чрезвычайной ситуации, обусловленной эпидемиологической обстановкой (угроза пандемии коронавируса в 2020 г.), природными факторами (например, масштабное подтопление в г. Орск в 2024 г.), повышенной готовностью (выборы в приграничных регионах), военным положением (выборы в новых регионах в 2023–2024 гг.), требуют учёта как особенностей организации голосования, так и дополнительных требований к наблюдателям. В частности, общественные штабы заблаговременно организуют обучение наблюдателей специфике осуществления наблюдения, в том числе с использованием дополнительных форм голосования, во взаимодействии с аккредитованными СМИ организуют также фото- и видеосъёмку голосования на участках согласно установленным требованиям законодательства, принимают необходимые меры к обеспечению безопасности работы наблюдателей.

[8] Решение Мосгоризбиркома от 04.07.2024 №98/3 «О Порядке дистанционного электронного голосования и особенностях голосования в городе Москве при проведении электронного голосования на выборах в единый день голосования 8 сентября 2024 года» // Московская городская избирательная комиссия: [сайт]. URL: https://www.mosgorizbirkom.ru/solutions?date__gte=2024-01-01&date__lte=2024-12-31&limit=8&modal=solution-preview-5734&number=98%2F3&offset=0 (дата обращения: 01.02.2025).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в настоящее время можно с уверенностью утверждать, что в Российской Федерации в целом реализован комплекс мер по созданию системы общественного контроля, создана необходимая правовая база и сформирована организационная инфраструктура, составляющие основу её практической деятельности. При этом процесс институционализации общественного контроля не является завершённым, так как по итогам каждой завершившейся избирательной кампании возникают новые организационные практики и совершенствуется технологический инструментарий экспертных оценок.

## ЛИТЕРАТУРА


1. Борисов И. Б. Конец доцифровой эпохи политических процессов // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. №1. С. 124–139.
2. Гончаров В. В., Давыдова Э. М., Петренко Е. Г. Электоральные формы общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы организации и осуществления // Право и государство: теория и практика. 2023. №1. С. 66–69.
3. Данилин П. В., Данилов В. Н. Наблюдение на выборах в контексте реализации права граждан на власть. Российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. №1. С. 53–66.
4. Капранова Ю. В. Об общественном контроле за дистанционным электронным голосованием // Юристъ-Правоведъ. 2023. №2. С. 26–33.
5. Ниточкин Ф. В. Общественное наблюдение за голосованием в механизме обеспечения избирательных прав граждан // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. №2. С. 62–76.
6. Пеньков В. Ф. Общественное наблюдение за электоральными процессами как инструмент гражданского контроля // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17. №1. С. 134–150.
7. Спиридонов А. А. Общественный контроль в электоральной сфере: синергия усилий государства и общества // Избирательное законодательство и практика. 2023. №1. С. 2–8.
8. Троицкая Т. В., Угланова О. А. История становления и развития института наблюдателей на выборах в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. №1. С. 65–71.
9. Федоров В. И. Наблюдение за ДЭГ в России для обеспечения легитимности выборов // Власть. 2024. Т. 32. №4. С. 38–41.


К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

10. Федоров В. И. Общественное наблюдение за выборами в России как сеть коммуникации государства и общества // Власть. 2024. Т. 32. №3. С. 26–28.

11. Юсубов Э. С., Туманян Г. В. Общественное участие (партисипация) в ходе реализации избирательных процессов. Институты общественного контроля // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. №3. С. 76–88.

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru
www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

# ARTICLE INFORMATION

**Authors**

Sergey E. Zaslavsky

- e-mail: zasl_se@mail.ru,
  Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Political Science,
  Financial University under the Government of the Russian Federation
  Leningradskii pr-t 49/2, Moscow 125167, Russian Federation

Nikita A. Tyukov

- e-mail: niktuk@mail.ru,
  Cand. Sci. (History), Assoc. Prof.,
  Department of Mass Communications and Media Business,
  Financial University under the Government of the Russian Federation
  Leningradskii pr-t 49/2, Moscow 125167, Russian Federation,
  Assoc. Prof., Department of Political Science,
  Moscow State Pedagogical University
  ul. Malaya Pirogovskaya 1/1, Moscow 119435, Russian Federation

Vladimir A. Lukushin

- e-mail: valukushin@fa.ru,
  Assistant, Postgraduate Student, Department of Political Science,
  Financial University under the Government of the Russian Federation
  Leningradskii pr-t 49/2, Moscow 125167, Russian Federation

**For citation**

Zaslavsky S. E., Tyukov N. A., Lukushin V. A. System of public control in Russian elections: development of infrastructure and mechanisms of institutionalization. In: Russian Social and Humanitarian Journal, 2025, no. 2.

**Available at:** www.evestnik-mgou.ru

**Abstract**

***Aim.*** To identify the main directions of institutional changes in the system of public observation and control over elections in Russia.

***Methodology.*** The study is based on a comprehensive analysis of the current electoral legislation, as well as practical experience in organizing public observation at the federal level and in the regions of the Russian Federation.

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

***Results.*** The key areas of development of the public control system have been identified, the corresponding patterns in the development of this area have been established, taking into account the designation of its flexibility, adaptability and functionality. The basic mechanisms for implementing civil control over elections and the prospects for further institutionalization have been determined, taking into account the current challenges and requests of the subjects of the electoral process.

***Research implications.*** The presented results contribute to the development of the theory and practice of organizing elections and can be used to improve legislation in the field of public control, in the educational process when training specialists in the relevant profile, as well as in the practical activities of public chambers, observers and electoral experts.

## Keywords

*elections, civil society, electoral process, electoral system, election observation, public control, public observation centers*

## References

1. Borisov, I. B. (2021). The End of the Pre-Digital Era of Political Processes. In: *Citizen. Elections. Authority*, 1, 124–139 (in Russ.).
2. Goncharov, V. V., Davydova. E. M. & Petrenko, E. G. (2023). Electoral forms of public control in the Russian Federation: modern problems of organization and implementation. In: *Law and state: theory and practice*, 1, 66–69 (in Russ.).
3. Danilin, P. V. & Danilov, V. N. (2021). Election observation in the context of the implementation of citizens' rights to power. Russian experience. In: *Citizen. Elections. Authority*, 1, 53–66 (in Russ.).
4. Kapranova, Yu. V. (2023). About public control over remote electronic voting. In: *Jurist-Pravoved*, 2, 26–33 (in Russ.).
5. Nitochkin, F. V. (2024). Public observation on voting within the mechanism of enforcement the electoral rights of citizens. In: *Citizen. Elections. Authority*, 2, 62–76 (in Russ.).
6. Penkov, V. F. (2022). Public monitoring of electoral processes as a tool of civil control. In: *Central Russian Journal of Social Sciences*, 17, 1, 134–150 (in Russ.).
7. Spiridonov, A. A. (2023). Public control in the electoral sphere: synergy of efforts of the state and society. In: *Electoral legislation and practice*, 1, 2–8 (in Russ.).
8. Troitskaya, T. V. & Uglanova, O. A. (2024). The history of formation and development of the institution of election observers in Russia. In:

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025

*Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 1, 65–71 (in Russ.).

9. Fedorov, V. I. (2024). Monitoring Internet Voting in Russia to Ensure the Legitimacy of Elections. In: *The Authority*, 32, 4, 38–41 (in Russ.).
10. Fedorov, V. I. (2024). Public Election Observation in Russia as a Communication Network between the State and Society. In: *The Authority*, 32, 3, 26–28 (in Russ.).
11. Yusubov, E. S. & Tumanyan, G. V. (2021). Public participation (participation) in the implementation of electoral processes. Institutes of public control. In: *Citizen. Elections. Authority*, 3, 76–88 (in Russ.).

К НАЧАЛУ СТАТЬИ

www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru
www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru www.evestnik-mgou.ru

© CC BY Заславский С. Е., Тюков Н. А., Лукушин В. А., 2025