

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ ЗА ПОДГОТОВКОЙ И ПРОВЕДЕНИЕМ ВЫБОРОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Кушнир Юлии Сергеевны

Научный руководитель
доцент, д.ю.н., доцент

Е.В. Бердникова

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2023

На сегодняшний день законодателем регламентирован процесс общественного контроля, созданы общественные структуры, определены формы и механизмы взаимодействия государства и общества. С одной стороны, в Российской Федерации складывается (развивается) практика общественного контроля в различных сферах деятельности, но с другой стороны, имеют место негативные тенденции, влекущие к изменению сущности и социального назначения государства. Выявляются факты несоблюдения органами власти нормативных предписаний, прав и свобод граждан; нецелесообразности принимаемых управленческих решений; нарушений служебной дисциплины; нерациональное использование материальных и иных ресурсов. Именно для разрешения этих противоречий требуется формирование и развитие механизмов общественного контроля.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что общественный контроль в сфере выборов позволяет обеспечить открытость избирательного процесса, легитимизировать результат выборов. Эффективность общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации имеет принципиальное значение для развития демократии. Субъекты общественного контроля и их функционирование на различных стадиях избирательного процесса способствуют обеспечению прав и законных интересов избирателей. Однако несмотря на весьма пристальное внимание к организации и осуществлению общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации, электоральная практика демонстрирует целый ряд проблем организационно-правового характера. Актуальность совершенствования института общественного контроля подчеркивается главой государства. Так, первым поручением по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека В.В. Путин определил «администрации Президента Российской Федерации совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации рассмотреть

вопрос о совершенствовании механизмов общественного контроля в избирательном процессе»¹. Данная тенденция демонстрирует необходимость комплексного изучения действующего избирательного законодательства и электоральной практики на предмет совершенствования конституционно-правовых основ общественного контроля в указанной сфере.

Степень разработанности темы. Теоретико-методологические и правовые основы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов проанализированы на основе работ Е.В. Бердниковой, И.Б. Борисова, В.В. Гончарова, С.М. Зубарева, Т.Н. Малой, Д.С. Михеева, Е.А. Огневой, В.В. Полянского, И.В. Тепляшина, П.В. Тепляшина и др.

Организационно-процессуальные основы реализации общественного контроля за подготовкой и проведением выборов исследовались в трудах И.В. Захарова, А.Н. Кокотова, С.А. Куликовой, Т.Н. Михеевой, А.А. Плотникова, И.В. Погодиной, А.С. Полещук, Р.А. Чепкасова, Г.Ю. Шабалина и др.

Целью данной работы является комплексный анализ конституционно-правовых основ общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации. Указанная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

- 1) исследование правовой природы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов;
- 2) анализ конституционно-правового регулирования общественного контроля в Российской Федерации;
- 3) изучение международных правовых стандартов и зарубежного опыта конституционно-правового регулирования общественного контроля за подготовкой и проведением выборов;

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/70349/print> (дата обращения: 10.01.2023).

4) характеристика субъектов и форм общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации;

5) определение особенностей организации и осуществления общественного контроля на основных стадиях избирательного процесса в Российской Федерации;

6) выявление проблемных аспектов реализации общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации и определение способов их решения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие общественный контроль за подготовкой и проведением выборов, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

Методологической основой исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, логический, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическую основу исследования сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области электоральных отношений, а также научные труды отечественных правоведов, исследовавших конституционное право и избирательное право: Е.В. Бердниковой, И.Б. Борисова, А.Н. Кокотова, В.В. Полянского, И.В. Тепляшина, П.В. Тепляшина и др.

Эмпирическую основу работы составили практика судебных органов Российской Федерации; статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации и региональных избирательных комиссий, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна работы заключается в том, что она является комплексным исследованием конституционно-правовых основ общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации. В работе сделаны выводы о значении общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в России и за рубежом. Научное исследование содержит авторские предложения по изменению действующего законодательства и правоприменительной практики в целях повышения эффективности общественного контроля в анализируемой сфере.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Общественный контроль за подготовкой и проведением выборов реализуется посредством совокупности взаимосвязанных прав и обязанностей различных участников избирательного процесса, что весьма детально регламентируется законодательством о выборах, поскольку функционирование субъектов общественного контроля в указанной сфере должно иметь соответствующие основания и носить правомерную форму. Игнорирование законодательных требований в данном случае создает существенные угрозы для нарушения прав и законных интересов иных участников избирательного процесса, и негативно отражается на общественном восприятии института выборов в целом.

2. Институт выборов, в рамках которого организуется и осуществляется общественный контроль, придает указанному процессу существенную специфику, которая выражается не только в особом составе субъектов и форм контрольной деятельности, но и в самой правовой природе общественного контроля за подготовкой и проведением выборов. На основе проведенного анализа сделан вывод о двойственной правовой природе общественного контроля за подготовкой и проведением выборов, что проявляется в актуальности общего теоретико-правового толкования общественного контроля и его конституционно-правовых основ, а также принципиальном значении законодательства о выборах для организации и

осуществления деятельности общественных наблюдателей в указанной сфере. Поэтому цель общественного контроля на выборах выражается через двуединую задачу как со стороны государства, так и со стороны общества.

3. Общественный контроль за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации обладает существенной спецификой, в том числе в части правовой регламентации указанной деятельности, поскольку в п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо указано, что его действие не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах. Важнейшее значение для общественного контроля за подготовкой и проведением выборов имеют положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иных федеральных законов, регламентирующих особенности организации и проведения выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также избирательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Кроме того, организационно-правовые механизмы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации регламентируются актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также актами избирательных комиссий субъектов РФ.

4. На международном уровне отсутствуют нормативно-правовые акты, которые бы определяли содержание и специфику общественного контроля, однако принципиальное значение имеет закрепление правовых основ организации и осуществления избирательного процесса в соответствии с демократическими началами, в рамках которых важное значение имеет институт наблюдателей.

Изучение зарубежного опыта продемонстрировало отдельные практики принятия нормативных актов, детально регламентирующих деятельность наблюдателей на выборах, что представляется весьма прогрессивным.

Однако для Российской Федерации подобная законодательная модель не представляется целесообразной.

5. На основе изучения субъектов общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации сделан вывод о сформировавшемся широком и узком подходах к определению круга таких субъектов. Согласно широкому подходу субъектами общественного контроля выступают избиратели, участники избирательного процесса, которые наделены правом назначения наблюдателей (кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, иные общественные объединения), Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, СМИ. В соответствии с узким подходом субъектами общественного контроля являются лишь те, кто наделен правом назначения наблюдателей.

6. На основе анализа форм общественного контроля, закрепленных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» сделан вывод о том, что ряд из них особенно актуален для электоральной сферы. Отсутствие законодательного закрепления основ общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации, в том числе форм контрольной деятельности, видится существенным пробелом, который необходимо устранить путем внесения изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части закрепления отдельной статьи, раскрывающей содержание общественного контроля в указанной сфере, перечень его субъектов и форм. В случае кодификации избирательного законодательства видится целесообразным закрепить отдельную главу, посвященную общественному контролю за подготовкой и проведением выборов, где

детально определить помимо вышеназванных вопросов правовой статус субъектов данной деятельности.

7. Исследовав практику организации и осуществления общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации выделены проблемные аспекты, которые в большинстве своем связаны с институтом наблюдателей:

1) проблема осуществления наблюдателем своей деятельности в интересах того участника избирательного процесса, который назначил соответствующего наблюдателя;

2) некомпетентность наблюдателей, отсутствие законодательных требований к их обучению;

3) процессуальная сложность привлечения к ответственности наблюдателя, допускающего противоправное поведение, и неэффективность института ответственности по отношению к указанным участникам избирательного процесса.

8. Выявленные проблемы предлагается разрешать следующим образом:

1) дальнейшая активизация практики осуществления общественного наблюдения с участием Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) закрепление в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иных актах, регламентирующих статус наблюдателя на выборах, обязанности по прохождению специального обучения;

3) информирование членов УИК о процессуальных возможностях удаления с избирательных участков наблюдателей, допускающих противоправное поведение, с учетом требования действующего законодательства, а также ужесточение ответственности наблюдателей (административной и уголовной).

4) расширение разнообразия форм общественного контроля за выборами требует нормативного закрепления возможности присутствия на избирательных участках представителей общественности, не имеющих статус наблюдателя (уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также представители Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палаты Российской Федерации, региональных общественных палат и др.).

Практическая значимость исследования заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в электоральной сфере.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 магистерской работы посвящена теоретико-методологическим и правовым основам общественного контроля за подготовкой и проведением выборов.

В параграфе 1.1 «**Правовая природа общественного контроля за подготовкой и проведением выборов**» исследуется сущность общественного контроля в указанной сфере.

Общественный контроль имеет важнейшее значение для развития российского государства, поскольку в процессе его осуществления происходит не только пресечение нарушения прав и законных интересов человека, а также предупреждение распространения противоправного поведения в конкретной сфере, но и формируется отношения

общественности к государственно значимым процессам. Одним из таких процессов выступают выборы, подготовка и проведение которых оказывают решающее влияние на оценку демократических процедур со стороны населения.

На основе проведенного исследования правовой природы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов сделан вывод о его существенной специфике, которая выражается не только в особом составе субъектов и форм контрольной деятельности, но и в его двойственной правовой природе в контексте принципиального значения законодательства о выборах для организации и осуществления деятельности общественных наблюдателей в указанной сфере.

В параграфе 1.2 «Конституционно-правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации» проанализированы современные правовые основы института общественного контроля.

К настоящему моменту сформулирована весьма обширная правовая основа организации и осуществления общественного контроля на территории российского государства, в том числе принят и активно применяется отдельный федеральный закон «Об основах общественного контроля». Однако электоральная сфера под регламентацию указанного закона не подпадает и общественный контроль за подготовкой и проведением выборов осуществляется на основе действующего избирательного законодательства. Организационно-правовые механизмы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации регламентируются актами ЦИК РФ, а также актами избирательных комиссий субъектов РФ.

В параграфе 1.3 «Международные правовые стандарты и зарубежный опыт конституционно-правового регулирования общественного контроля за подготовкой и проведением выборов» изучены международные соглашения и внутригосударственное

законодательство зарубежных стран на предмет регламентации общественного контроля в указанной сфере.

В большинстве международных стандартов отсутствуют конкретные правовые основы общественного контроля подготовкой и проведением выборов, однако в качестве таковых следует рассматривать фундаментальные положения о демократических требованиях к организации и осуществлению электоральных процессов. Контрольная деятельность в указанной сфере определяется через призму института наблюдателя лишь в отдельных международных соглашениях, посвященных избирательной тематике. Общественный контроль не определяется на международном уровне, что объективно обусловлено многообразием существующих национальных подходов к его организации и осуществлению. Однако принципиальное значение для осуществления вышеназванной деятельности имеют международные принципы, такие как уважение прав человека и обязанность государства обеспечения и содействия реализации активного и пассивного избирательных прав человека без какой-либо дискриминации.

На основе анализа зарубежного опыта правового регулирования деятельности наблюдателей сделан вывод о том, что в большинстве стран функционирование указанных участников избирательного процесса регламентируется законодательством о выборах. При этом, вне зависимости от его кодификации, определяются основания получения указанного правового статуса, требования к наблюдателям, а также их полномочия на различных стадиях избирательного процесса. Кроме того, существуют уникальные законодательные практики, где принимаются отдельные нормативные акты, посвященные особенностям функционирования наблюдателей на выборах.

Глава 2 посвящена актуальным вопросам реализации российского законодательства о добровольческой (волонтерской) деятельности.

В параграфе 2.1 «Субъекты и формы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации» изучены

формы общественного контроля в указанной сфере, а также рассмотрен правовой статус субъектов данного контроля.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит перечень субъектов общественного контроля, а также отмечает возможность создания иных организационных структур общественного контроля. Однако данный перечень субъектов общественного контроля не актуален для электоральной сферы в полной мере.

Исходя из положений избирательного законодательства основным субъектом общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации выступают наблюдатели, чей правовой статус регламентирован весьма детально

В числе субъектов общественного контроля, правомочных назначать наблюдателей, указаны только два: Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации. В то же время действующая редакция п. 1 ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» различает четыре вида субъектов. Что касается общественных советов при органах исполнительной власти Российской Федерации, то по статусу они выступают как совещательные и консультативные структуры при образовавших их органах. Отсутствие у данных общественных советов полномочий по назначению общественных наблюдателей в ходе избирательных кампаний видится оправданным. Напротив, законодатель лишил такой возможности общественные палаты и общественные советы муниципальных образований.

Учитывая тот факт, что в действующем избирательном законодательстве не определены формы общественного контроля за подготовкой и проведением выборов, в отличие от Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», сформулированы предложения в отношении перечня таковых и способов их законодательного закрепления.

В параграфе 2.2 «Особенности организации и осуществления общественного контроля на основных стадиях избирательного процесса в Российской Федерации» исследована электоральная практика общественного контроля в указанной сфере с учетом процессуальных особенностей отдельных стадий избирательного процесса.

Правовой статус субъектов общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации ориентирован на их вовлеченность в целый ряд электоральных действий, отдельные из которых носят публичный характер (регистрация кандидатов, формирование избирательных комиссии и др.). В данном случае указанные субъекты специальными правами и обязанностями не наделяются.

Наиболее объемным в части правового статуса субъектов общественного контроля в электоральной сфере является процесс организации и проведения голосования (как на избирательных участках, так и вне помещения для голосования, а также при дистанционном электронном голосовании). В данном контексте отмечается актуальность участия наблюдателей в указанных процессах, поскольку избирательное законодательство наделяет их целым рядом прав и обязанностей в части обеспечения гласности и открытости избирательного процесса.

В параграфе 2.3 «Проблемные аспекты реализации общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации» выявлены существующие проблемы общественного контроля в указанной сфере, определены способы их решения и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные проблемы, выявленные на основе проведенного исследования, связаны с особенностями поведения наблюдателей при осуществлении общественного контроля за подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации, в том числе в части злоупотреблениями с их стороны правами и свободами, регламентированными действующим

законодательством. В данном контексте сформулирован ряд законодательных и правоприменительных рекомендаций, которые позволят повлиять на эффективность института наблюдателей.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.