

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента(ки) 4 курса 431 группы  
направления специальности 40.03.01 "Юриспруденция"  
юридического факультета  
Зуевой Марии Юрьевны

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н.  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Е.В. Бердникова  
инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой  
профессор, д.ю.н.,  
заслуженный юрист РФ  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Н.Г. Комкова  
инициалы, фамилия

Саратов 2017

## **Введение**

### **Актуальность темы исследования.**

Вопрос о необходимости и пределах допустимости общественного контроля (наблюдения) на выборах встает после каждой избирательной кампании. Мнения политиков, общественников, правозащитников и организаторов выборов об этом современном институте демократии бывают прямо противоположные и порой даже излишне радикальные.

О важности контроля народа за должностными лицами и правителями государства упоминает в своих работах Аристотель, считая его одним из условий политической стабильности и процветания государства<sup>1</sup>. «Враг народа», писал норвежский драматург XIX в. Генрик Ибсен, не тот, кто противостоит власти, стремясь к ее ограничению, а тот, кто является сторонником избыточной власти, что приводит к утрате властью легитимности и тем самым к ее коллапсу. Эти выводы остаются актуальными и при организации политической системы современного общества.

Бурно развивающиеся информационно-коммуникационные технологии объективно увеличивают полномочия государства в различных сферах регулирования общественных правоотношений, включая и выборы.

Общественный контроль за выборами является относительно молодым правом институтом, функционирование которого, при этом, полностью не регламентировано со стороны законодателя. Все вышеуказанное обуславливает актуальность темы диссертации.

### **Объект, предмет, цель, задачи исследования.**

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие между субъектами в связи с осуществлением общественного контроля за выборами в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовые нормы, регулирующие осуществление общественного контроля за выборами

---

<sup>1</sup> См.: *Аристотель*. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 547 - 548.

в Российской Федерации, а также достижения материалы правоприменительной практики и правовой доктрины по данной проблематике.

**Целью исследования** является анализ теоретических и практических проблем, возникающих при осуществлении общественного контроля за выборами в Российской Федерации.

**В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:**

- проанализировать правовую природу общественного контроля;
- определить и рассмотреть сущность общественного контроля за выборами в Российской Федерации;
- проанализировать содержание и цели общественного контроля за выборами в Российской Федерации;
- проанализировать правовые основы организации общественного контроля за выборами в Российской Федерации;
- рассмотреть формы и порядок осуществления общественного контроля за выборами;
- определить и проанализировать положения нормативных правовых актов об ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле за выборами

**Теоретическая и практическая значимость** работы состоит в том, что содержащиеся в ней теоретические и практические выводы могут быть использованы для дальнейших исследований по данной теме, а также могут быть применены на практике.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения указанных целей и решения поставленных задач настоящее исследование основывалось на общенаучном диалектическом методе познания, а также на таких методах исследования, как: комплексном, системном, сравнительно-правовом,

нормативном, логическом, технико-юридическом, коллизионном. Комплексный характер работы основан на сочетании указанных методов.

Основные выводы и предложения исследования основываются на анализе российского законодательства в данной сфере.

**Теоретическую основу исследования** составили труды таких ученых, как: *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* («Правовой вектор в развитии общественного контроля»), *Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А.* («Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях»),

*Белявский Д.С., Трофимов М.С., Белявская М.С.* («Избирательное право России»), *Фомина С.В.* («Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений»), *Ткачев В.Н., Охнянская Л.Н.* («О практике рассмотрения судами Ростовской области избирательных споров по выборам глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления на территории Ростовской области»), *Манаенкова А. В.* («Общественный контроль при проведении муниципальных выборов: теория и практика»), *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* («Избирательная система России: теория, практика и перспективы»), *Кудрявцев В.Н.* («Конституция – это закон и для Государственной Думы»), *Бердникова Е.В.* («Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации»), *Авакьян С.А.* («Современные проблемы организации публичной власти») и другие. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие осуществление общественного контроля за выборами в Российской Федерации, а также учебная и научная литература по данной теме.

**Нормативная база исследования** включает в себя положения Конституции Российской Федерации, иное действующее законодательство Российской Федерации.

### **Новизна, обоснованность методов исследования.**

Научная новизна исследования определяется комплексным и детальным исследованием теоретических и практических проблем, связанных с правовой регламентацией осуществления общественного контроля за выборами в Российской Федерации.

Для достижения указанных целей и решения поставленных задач настоящее исследование основывалось на общенаучном диалектическом методе познания, а также на таких методах исследования, как: комплексном, системном, сравнительно-правовом, нормативном, логическом, технико-юридическом, коллизионном. Комплексный характер работы основан на сочетании указанных методов.

Основные выводы и предложения исследования основываются на анализе российского законодательства в данной сфере.

### **Разработки и предложения студента.**

1. Общественный контроль распространяется на все стадии избирательной кампании и включает в себя ряд прав и обязанностей, которые могут осуществлять участники избирательного процесса и организаторы выборов.

2. Содержание общественного контроля можно определить, как совокупность деятельности всех субъектов общественного контроля, направленную на достижения его целей и задач.

3. Тенденция недоверия избирателей к избирательной системе России объективно усиливается озабоченностью, связанной с возможным злоупотреблением властью чиновником, облеченным властными полномочиями. Думается, что эта тенденция должна быть компенсирована не ограничением свободы слова и свободы митингов, а совершенствованием демократических процессов в сфере государственного регулирования избирательных процедур. Это необходимо самой власти для увеличения ее

собственной легитимности, в основе которой - власть народа, выявленная на выборах.

4. Перечень принципов, на которых базируется осуществление общественного контроля за выборами, не является исчерпывающим. Полагаем, что такие принципы должны быть закреплены в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации - нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу по отношению к закону субъекта Российской Федерации в целях достижения стабильности и устойчивости действия данных норм на протяжении длительного периода времени.

5. Фигура общественного наблюдателя хоть и предусмотрена нормативным правовым актом федерального уровня, ее реальное воплощение возможно лишь при реализации права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и только в случае нарушения указанного права. Тем самым возможно обеспечение наличия общественных наблюдателей лишь на местном уровне выборов.

6. По Временному положению гражданин может получить статус наблюдателя по решению не менее чем пяти избирателей соответствующего муниципального образования, которые в случае направления общественного наблюдателя в избирательную комиссию подписывают уведомление о направлении такого наблюдателя. Подобная процедура не предусматривается ни в Законе № 67-ФЗ, ни в каком-либо ином законе. Представляется, что налицо противоречие Временного положения Закону № 67-ФЗ (хотя второй и был принят спустя восемь лет после принятия первого) в части учреждения фигуры наблюдателя. В связи с этим думается, что не имеет ни теоретического, ни практического смысла исследование вопроса об отличительных чертах и особенностях статусов наблюдателя и общественного наблюдателя, так как изначально можно констатировать неконституционность подобного регулирования в части его несоответствия принципу верховенства закона (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ).

7. В Российской Федерации правовое положение наблюдателей закреплено несколькими нормативными правовыми актами. При такой схеме правового регулирования прав, обязанностей и полномочий наблюдателей неизбежно возникает проблема дублирования правовых норм либо обнаруживается его неоднородный характер без обоснованных на то причин. Думается, что в целях повышения эффективности деятельности наблюдателей на выборах и референдуме на федеральном уровне законодательства следует унифицировать подход к определению наблюдателя как самостоятельного и независимого участника избирательного процесса

8. Полагаем, что в случае если по какому-либо обращению, свидетельствующему о нарушении законодательства о выборах, необходимо проведение административного расследования, представляется целесообразным, не возбуждая дело об административном правонарушении, направлять материалы в правоохранительные и иные органы для проверки и принятия соответствующих мер реагирования.

#### **Содержание работы.**

Первая глава работы включает два параграфа. Первый параграф посвящён определению сущности общественного контроля за выборами в Российской Федерации. Диссертант приходит к выводу, что общественный контроль предназначен для обеспечения проведения выборов в строгом соответствии с законом и на основе принципов и стандартов избирательного права. Второй параграф посвящён анализу содержания и целей общественного контроля. Сделан обоснованный вывод о том, что содержание общественного контроля за выборами раскрывается через анализ деятельность его основных субъектов. Следует прийти к обоснованному выводу, без существования всего института общественного контроля в Российской Федерации сама процедура выборов не могла бы отвечать ее основным целям и задачам – избрания кандидатов посредством честных и

открытых выборов. В данном контексте содержание общественного контроля можно определить, как совокупность деятельности всех субъектов общественного контроля, направленную на достижения его целей и задач.

Вторая глава диссертационного исследования включает также два параграфа. В первом параграфе диссертантом изучаются и анализируются формы и порядок осуществления общественного контроля за выборами. Диссертантом выделяются такие формы общественного контроля, как работа избирательных комиссий, а также деятельность общественных наблюдателей. Вторым параграфом указанной главы посвящен анализу законодательных норм, закрепляющих ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле за выборами, сделан вывод, что грамотное применение избирательными комиссиями, судами, иными органами власти положений КоАП РФ, строгое и беспрекословное соблюдение избирательного законодательства во многом позволяют держать под контролем законность избирательного процесса, а, следовательно, обеспечивать честность и легитимность выборов.

### **Судебная практика.**

Проблема судебного обжалования решений избирательных комиссий со стороны обычных граждан как избирателей, то есть непосредственных участников избирательного процесса, являющегося одним из элементов открытости и демократичности выборов, до недавнего времени стояла достаточно остро, так как практика толкования и применения судами общей юрисдикции норм п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220, ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, а также [п. 10 ст. 75](#) Федерального закона от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» зачастую неоправданно ограничивала права данной категории субъектов. Как правило, суды при рассмотрении данной категории дел приходили к выводу о том, что в данных правоотношениях не затрагиваются права, свободы и законные интересы граждан, а затрагиваются лишь права

политических партий при распределении между ними мандатов. На наш взгляд, такой трактовкой, суд необоснованно ограничил конституционное право гражданина на судебную защиту, отдавая приоритет интересам и правам политических партий.

22 апреля 2013 года Конституционный Суд РФ разрешил данную коллизию, указав в своем решении, что суды общей юрисдикции не вправе отказывать в принятии к рассмотрению заявлений граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, в защиту своих избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах.

Судебная практика по разрешению споров, связанных с организацией и проведением выборов, а также контроля за этими процессами со стороны различных организаций и объединений, складывается неоднозначно.

Так, например, КС РФ отказал в признании противоречащему статьям (часть 3), 15 ( части 1,2 и 4), 19 (части 1 и 2), 32, 55 (часть 3), 130, 131 Конституции РФ положений пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как непротиворечащие возможности осуществления общественного контроля за выборами, тогда как заявителем по данному делу указывалось, что отсутствие положений закона, закрепляющих возможность наблюдателям присутствовать при подсчете голосов по результатам выборов, противоречит указанным конституционным положениям<sup>2</sup>.

Так по другому делу, инициированному по запросу Законодательного Собрания Владимирской области, суд признал несоответствующими

---

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2016 г. № 1422-О по запросу группы депутатов Государственной Думы Российской Федерации «О проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2016, № 30, ст. 4981.

Конституции РФ положения пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той мере, в которой они ограничивают активное избирательное право граждан, так как в указанном пункте статьи содержится исчерпывающий перечень оснований, при которых лицом может проголосовать досрочно. Однако, как указывается в заявлении, этот перечень должен быть расширенным и содержать большее количество оснований. Признав указанный пункт статьи несоответствующим Конституции РФ, КС РФ указал на необходимость внесения соответствующих изменений в Закон<sup>3</sup>.

Интересен и следующий пример. Так в КС РФ обратилась Общественно-политическая организация «Балтийская республиканская партия», утверждающая, что требования, которым должна соответствовать численность политической партии (не менее 10 000 человек-членов), установленные абзацами 2,3 пункта 2 статьи 3 и пунктом 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях», не соответствуют положениям статей 13, 17, 30,55 Конституции РФ. Постановлением КС РФ от 01.02.2005 г. № 1-П указанные пункта закона признаны не привирающими Конституции РФ<sup>4</sup>.

С указанным выводом суда следует согласиться едва ли, так как, на наш взгляд, численность членов политической партии установлена на законодательном уровне без учета специфики численности отдельных регионов страны. В России, особенно в районах крайнего Севера, Сибири, численность всего региона, на территории которого может образоваться

---

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области // Собрание законодательства РФ, 21.04.2014, № 16, ст. 1922.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев 2 и 3 пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства РФ, 07.02.2005, № 6, ст. 491.

политическая партия, может насчитывать немногим больше указанной в законе цифры, однако, быть членами политической партии, исходя из законодательных критериев, также может не каждый гражданин. Полагаем, что необходимо на законодательном уровне внести изменения в указанный закон, либо урегулировать данный правовой пробел посредством вынесения нормативного акта субъектом федерации.

Таким образом, следует прийти к выводу, что количество запросов в КС РФ, касающихся проверки конституционности отдельных положений законов, касающихся организации и проведения выборов в РФ, а также осуществления контроля за ними, ежегодно растет. Полагаем, что это связано, прежде всего, с развитием так называемого оппозиционного движения и появлением большого количества различных политических партий (например, партия народной свободы «ПАРНАС» (основана в 1990 году, преобразована в партию с указанным названием в 2010 году, политическая партия «Гражданская платформа» (основана в 2012 году) и другие). Полагаем, что активная политическая позиция благотворно сказывается на повышении уровня законности в стране – многие запросы в КС РФ, инициированные лидерами политических партий, иных общественно-политических организаций, приводят к внесению необходимых поправок в законы страны.

## Заключение

Несмотря на то что имеется несколько законодательных актов, упомянутых нами выше, в которых регулируются некоторые элементы общественного контроля, в публикациях отмечается, что общественный контроль за выборами до сих пор не получил должного правового оформления. Его нормативное правовое регулирование в настоящее время крайне фрагментарно и поверхностно. В целом общественный контроль - это вид деятельности негосударственных субъектов, направленный на выявление нарушений правовых норм органами публичной администрации и их должностными лицами»<sup>5</sup>.

К сожалению, законодательные акты только отмечают, что необходимо создание механизмов общественного контроля и передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям. Поэтому, полагаем, что общественный контроль должен повысить качество законов и иных нормативных правовых актов, а также ответственность лиц, принимающих их, что в конечном итоге позитивно отразится на процессе обеспечения единого правового пространства Российской Федерации.

Все это, в частности, приобретает предельную актуальность в контексте организации и проведения выборов в Российской Федерации. Важность проведения выборов едва ли возможно переоценить – это тот самый индикатор демократии, признанный во всех демократических странах мира. Однако, в последнее время, возникают ситуации, при которых возникают сомнения о честности проведения выборов. В этой связи, единственным эффективным способом обеспечения законности при проведении выборов является система общественного контроля.

---

<sup>5</sup> *Шерстобоев О.Н.* Общественный контроль в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 41.

Хотя государство должно создавать законодательные и организационные условия для общественного контроля над деятельностью своих органов, пока такие условия не имеют законодательной базы и не организована инфраструктура (механизм) для результативной реализации инициатив гражданского общества.

Общественный контроль не подразумевает контрольных функций, а только базируется на наблюдениях за решениями и/или действиями публично-правовых субъектов, в том числе, при проведении выборов, которые затрагивают конституционные свободы, права и законные интересы граждан и их объединений. Поэтому так важна информационная открытость таких субъектов (органов государственной и муниципальной власти, их организаций и иных структур, кому делегированы функции этих властных субъектов, а также их должностных лиц).

Кроме наблюдения и фиксации случаев предполагаемого нарушения публично-правовыми субъектами норм законодательства, субъекты общественного контроля имеют право обращаться в определенные органы государственной или муниципальной власти в соответствии с законами России об обращениях и порядке информирования граждан о деятельности государственных и муниципальных органов.

Таким образом, так называемый общественный контроль за организацией и проведением выборов в России фактически сводится к функциям мониторинга представителями гражданского общества за решениями (действиями) публично-правовых или частноправовых субъектов, которые предположительно нарушают нормы действующего законодательства и затрагивают конституционные свободы, права и законные интересы граждан.