

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.022-027

Т. Н. Михеева*,
Г. Ю. Шабалин**

Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле

Аннотация. Общественный контроль в Российской Федерации постепенно внедряется во многие сферы деятельности органов власти. Вместе с тем произошла его апробация в области, не предусмотренной законодательством об общественном контроле — в федеральной избирательной кампании. Можно говорить о появлении нового электорального института общественного наблюдения, получившего дальнейшее внедрение в избирательном процессе субъектов Российской Федерации. В статье проанализирована норма законодательства, допускающая участие общественных наблюдателей в вышеназванных избирательных кампаниях, различия в правовом регулировании разными субъектами России. Исследование показало незначительную роль в данном контексте в части муниципальных выборов и правомочия субъектов общественного контроля, предусмотренных в муниципальных образованиях. Муниципальные общественные палаты и общественные советы лишены правового механизма непосредственного участия в электоральном наблюдении. В связи с этим внесены предложения по совершенствованию законодательства в части расширения полномочий субъектов общественного контроля муниципальных образований в избирательной сфере. Выводы имеют практическое значение, поскольку их реализация значительно увеличивает ресурс гражданского общества на местном уровне по общественному наблюдению за выборами.

Ключевые слова: общественный контроль; избирательное право; муниципальные выборы; избирательный кодекс; муниципальные общественные советы; выборы; наблюдатель; общественное наблюдение; совершенствование избирательного законодательства; механизмы реализации; полномочия субъектов общественного контроля.

Для цитирования: Михеева Т. Н., Шабалин Г. Ю. Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 3. — С. 22–27. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.022-027.

© Михеева Т. Н., Шабалин Г. Ю., 2021

* *Михеева Татьяна Николаевна*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России, декан юридического факультета Марийского государственного университета, член Общественной палаты Российской Федерации

пл. Ленина, д. 1, г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл, Россия, 424000

tnmiheeva@marsu.ru

** *Шабалин Глеб Юрьевич*, магистрант Марийского государственного университета

пл. Ленина, д. 1, г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл, Россия, 424000

gleb.shabalin@yandex.ru

Improvement of Election Public Control Laws

Tatyana N. Mikheeva, Dr. Sci. (law), Professor, Merited Lawyer of the Russian Federation; Dean of Law Faculty, Mari State University; Member of the Civic Chamber of the Russian Federation
pl. Lenina, d. 1, Yoshkar-Ola, Mari El Republic, Russia, 424000
tnmiheeva@marsu.ru

Gleb Yu. Shabalin, Graduate Student, Mari State University
pl. Lenina, d. 1, Yoshkar-Ola, Mari El Republic, Russia, 424000
gleb.shabalin@yandex.ru

Abstract. Civic control in the Russian Federation is gradually being introduced into many fields of activity of government authorities. At the same time, public control was tested in an area not covered by the legislation on public control-in the federal election campaign. We can talk about the emergence of a new electoral institute of civic observation that has been further implemented in the electoral process of constituent entities of the Russian Federation. The paper analyzes the legislative rule allowing participation of public observers in the above-mentioned election campaigns, examines differences in the legal regulation exercised by different constituent entities. The study showed a minor role of the civic control in terms of municipal elections and the authority of the participants of civic control provided for in municipalities. Municipal civic chambers and public councils are deprived of the legal mechanism of direct participation in electoral observation. In this regard, the authors propose to improve the legislation in terms of expanding the powers of the participants of civic control of municipalities in the electoral field. The findings of the study are practical, as their implementation greatly increases civil society's resource at the local level for providing public observation of elections.

Keywords: public control; suffrage; municipal elections; electoral code; municipal public councils; elections; observer; public surveillance; improvement of electoral legislation; mechanisms of implementation; powers of subjects of public control.

Cite as: Mikheeva TN, Shabalin GYu. Sovershenstvovanie zakonodatelstva ob elektoralnom obshchestvennom kontrole [Improvement of Election Public Control Laws]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(3):22-27. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.022-027 (In Russ., abstract in Eng.).

В условиях стартовавшего в Российской Федерации нового этапа реформирования избирательного законодательства и поиска путей его кодификации существует необходимость досконального изучения фундаментальных начал, на которых базируется один из важнейших конституционных институтов — выборы.

Избирательный процесс осуществляется профессиональными организаторами выборов — специально образованными органами, наделенными публичными функциями. Безусловно, гласность и открытость в деятельности избирательных комиссий лежит в основе конституционной идеи «свободных выборов».

На сегодняшний день единого для всех отраслей права понятия принципа гласности не существует. В каждой сфере правового регулирования гласность выступает как прозрачность и

открытость деятельности публичного субъекта, юридических процедур, а также свободного доступа граждан к информации о деятельности.

Гласность не перечислена в качестве одного из основных принципов проведения выборов, однако институт гласности в избирательном праве рассматривается именно в контексте деятельности избирательных комиссий, на что указывает пункт 5 ст. 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон «Об основных гарантиях избирательных прав»). Данный принцип раскрывается в ст. 30 данного Закона, указывающей на перечень и статус лиц, наделенных правом присутствовать на различных этапах работы избирательных комиссий. Таковыми являются

доверенные лица кандидатов и избирательных объединений, представители средств массовой информации, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели. Их присутствие, предполагаемое реагирование на возможные нарушения, а также оправданное бездействие в случае отсутствия нарушений предопределяют реализацию принципа гласности в деятельности комиссий.

Среди перечисленных субъектов законодатель уделил большое внимание институту наблюдения. Важной особенностью правового статуса наблюдателя является невозможность его удаления с избирательного участка. Единственным основанием для принудительного удаления наблюдателя является решение суда. Данная норма позволяет избежать административного давления со стороны избирательной комиссии на наблюдателя, так как представители правоохранительных органов, присутствующие на участке, не вправе удалять наблюдателя без решения суда, даже в случае воспрепятствования деятельности комиссии. Определение такого случая возложено на суд.

Долгое время субъектами назначения наблюдателей являлись исключительно участники избирательного процесса, реализующие пассивное избирательное право, — кандидаты, политические партии, избирательные объединения, в то время как общественные институты оставались в стороне. В то же время в периоды проведения избирательных кампаний отмечались тенденции повышения активности общественных объединений, поддерживающих граждан и информирующих их об избирательных правах¹.

Высказывались мнения, что непризнание наблюдателей в качестве субъектов общественного контроля следовало за нежеланием законодателя перегружать избирательное законодательство еще одним «фильтром» на фоне высокой степени регламентации контрольных процедур в данной сфере, из чего делался спорный вывод о замедлении функционирования избирательных комиссий. Кроме того, указы-

валось на присутствие в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» нормы, касающейся невмешательства субъектов общественного контроля в сферу деятельности политических партий.

Тем не менее структуры гражданского общества России активно использовали различные формы наделения своих представителей правовым статусом наблюдателей или иных лиц, уполномоченных присутствовать в помещении для голосования, в том числе через предоставление статуса представителей средств массовой информации.

Итогом продолжительной дискуссии стал отказ от скептического отношения к субъектам общественного контроля в избирательном процессе. Существующая точка зрения, подразумевающая, что контроль за проведением выборов со стороны независимых общественных наблюдателей способствует повышению доверия граждан к избирательному процессу, позволяет предотвратить различные нарушения избирательного законодательства в ходе проведения выборов и определения итогов голосования, нашла отражение в законодательстве. Внесенные в пункт 4 ст. 30 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав» изменения позволяют некоторым субъектам общественного контроля назначать наблюдателей при проведении избирательных кампаний, если законом, регулирующим соответствующие выборы, прямо предусмотрена такая возможность.

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 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 орга-

¹ См.: Христофорова Е. И., Соколова Е. А. Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. 2018. № 1. С. 41–47.

нах. 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.

На сегодняшний день идет процесс разработки очередного проекта избирательного кодекса, призванного объединить федеральное законодательство о выборах и подать пример регионам. Действительно, избирательные правоотношения сейчас регулируют несколько отчасти дублирующих друг друга законов. На региональном уровне складываются ситуации, когда одновременно существуют и применяются четыре закона: о выборах законодательного органа субъекта, высшего должностного лица субъекта, о выборах представительных органов местного самоуправления и о выборах глав муниципальных образований.

Само по себе деление регулирующих актов по направлениям применения не несет в себе ничего отрицательного. В то же время дублирование одних и тех же норм на двух уровнях законодательства и трех уровнях выборов (около шести актов, применимых на территории одного субъекта Российской Федерации) удлиняет поиск правовых ответов, увеличивает количество ссылок, включаемых в правоприменительные акты, затрудняет ориентирование в нормах права избирателей и других участников избирательного процесса, не имеющих юридической подготовки. Потому идея кодификации избирательного законодательства выглядит достаточно привлекательной.

С. А. Авакьян еще 15 лет назад отмечал, что Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» отчасти принял на себя роль кодифици-

рованного акта, урегулировав общие моменты реализации избирательного права, электорального процесса².

С. А. Смирнов и М. В. Заболева выносят на обсуждение определенные сомнения относительно сбора всех электоральных норм в единый акт. Так, отмечается труднообъяснимая с позиции авторов практика регионального нормотворчества, где в избирательный кодекс субъекта Российской Федерации объединяются нормы, регулирующие референдум, отзЫв избранных лиц, а также процедуры опроса населения. По последнему вопросу указывается на отсутствие теоретической обоснованности, происходящей «в силу разной юридической природы» рассматриваемых институтов³.

Вместе с тем стоит отметить, что кодификация не ограничивается сведением существующих федеральных законов в один законодательный акт. Неотъемлемым элементом кодификации является одновременное внесение изменений в отдельные нормативные положения, «потому как если мы сведем все федеральные законы в один, то это не избавит избирательное законодательство от существующих системных недостатков»⁴. Именно изменениям, вносимым в ходе кодификации, предстоит решить ее главную задачу — осуществить оптимизацию правового регулирования важнейшего общественно-политического института, каковым являются выборы. Характер вносимых изменений, безусловно, должен быть точечным.

Исходя из конституционного распределения предметов ведения избирательное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Стало быть, система органов, осуществляющих публичные правомочия по организации выборов в субъектах Российской

² Авакьян С. А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. С. 75.

³ Смирнов С. А., Заболева М. В. Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3. С. 22–25.

⁴ Лолаева А. С., Хадиков А. К. Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47–49.

Федерации, должна устанавливаться ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации⁵.

В связи с этим возникает тезис, ставящий под сомнение установление федеральным законодателем императивной нормы, обязывающей регионы наделять соответствующими электро-рательными полномочиями субъекты общественного контроля как на региональном уровне, так и на уровне местного самоуправления.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что регламентация правомочий субъектов общественного контроля весьма многообразна. В настоящее время существуют субъекты Российской Федерации, в которых допускается участие общественных наблюдателей на муниципальных выборах. Примером могут служить город Москва и Республика Адыгея. В отдельных субъектах Российской Федерации можно наблюдать внесение изменений в нормы о гласности в деятельности избирательных комиссий, затрагивающие только региональный уровень кампаний. К таковым относятся, например, Ленинградская область и Республика Алтай. Интересен баланс правового регулирования института общественного наблюдения в Республике Бурятия. Здесь право на назначение наблюдателей принадлежит субъектам общественного контроля на региональных выборах главы субъекта, в то время как на выборах в законодательный орган такое право отсутствует. Субъекты общественного контроля на выборах муниципального уровня в указанном регионе также не представлены. Следует отметить и те субъекты, где полномочия общественных палат по назначению наблюдателей отсутствуют, например Республика Башкортостан.

Итак, в зависимости от особенностей регионального правового регулирования в каж-

дом отдельно взятом субъекте Российской Федерации можно выделить три основных тезиса, характеризующих законодательную ситуацию:

- 1) законодательством субъекта Федерации о региональных выборах не предусмотрено участие субъектов общественного контроля;
- 2) законодательством субъекта Федерации о муниципальных выборах не предусмотрено участие субъектов общественного контроля;
- 3) законодательством субъекта Федерации о муниципальных выборах не предусмотрено участие субъектов общественного контроля местного уровня.

Оправдывая незначительное внимание федерального и регионального законодателя к муниципальному уровню субъектов общественного контроля и муниципальному уровню выборов в части внедрения общественного наблюдения, можно отметить, что непосредственно система муниципальных общественных советов и общественных палат по-прежнему находится в процессе создания. Отчасти такое положение объясняется тем, что Закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не предусматривает прямой обязанности муниципальных властей по созданию органов общественного контроля.

В связи с этим при кодификации избирательного законодательства предлагается:

- 1) внести муниципальные общественные палаты и общественные советы в перечень субъектов общественного контроля, наделенных правом назначения наблюдателей;
- 2) распространить полномочия субъектов общественного контроля по назначению наблюдателей на уровень муниципальных избирательных кампаний.

⁵ Дементьев Е. В. Система избирательных комиссий Российской Федерации в механизме реализации народного суверенитета // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 42–45.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» / отв. ред. А. А. Вешняков. — М., 2003. — 896 с.
2. *Дементьев Е. В.* Система избирательных комиссий Российской Федерации в механизме реализации народного суверенитета // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 1. — С. 42–45.
3. *Лолаева А. С., Хадиков А. К.* Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 6. — С. 47–49.
4. *Смирнов С. А., Заболева М. В.* Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов // Избирательное законодательство и практика. — 2016. — № 3. — С. 22–25.
5. *Христофорова Е. И., Соколова Е. А.* Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. — 2018. — № 1. — С. 41–47.

Материал поступил в редакцию 28 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'yan S. A. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan RF» / отв. red. A. A. Veshnyakov. — M., 2003. — 896 s.
2. Dement'ev E. V. Sistema izbiratel'nyh komissij Rossijskoj Federacii v mekhanizme realizacii narodnogo suvereniteta // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 1. — S. 42–45.
3. Lolaeva A. S., Hadikov A. K. Perspektivy prinyatiya Izbiratel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 6. — S. 47–49.
4. Smirnov S. A., Zabolova M. V. Regional'noe zakonodatel'stvo i akty municipal'nyh organov vlasti v sisteme pravovogo regulirovaniya municipal'nyh vyborov // Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika. — 2016. — № 3. — S. 22–25.
5. Hristoforova E. I., Sokolova E. A. Perspektivy razvitiya pravovogo regulirovaniya instituta nablyudatelej v internet-prostranstve // Yuridicheskaya nauka. — 2018. — № 1. — S. 41–47.