
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ КАК ФАКТОР ЛЕГИТИМАЦИИ ВЫБОРОВ

© 2022 г. Г. Н. Чеботарев

Тюменский государственный университет

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Поступила в редакцию 21.09.2021 г.

Аннотация. Общественное наблюдение на выборах автор статьи рассматривает как форму общественно-го контроля институтов гражданского общества за законностью выборов, способствующую укреплению доверия избирателей к итогам голосования, легитимности сформированной законодательной власти. В статье анализируется практика видеотрансляции голосования, организации общественного наблюдения общественными палатами на выборах в Государственную Думу ФС РФ в 2021 г. Формулируется вывод о необходимости совершенствования правового регулирования общественно-го контроля на выборах. Предлагается предоставить право назначения наблюдателей на голосовании в местах принудительного содержания граждан общественным наблюдательным комиссиям. Поскольку демократические выборы являются формой народовластия, важно расширить федеральным законодательством возможность общественного контроля не только за голосованием, но и на предыдущих стадиях избирательного процесса.

Ключевые слова: общественный контроль, общественное наблюдение, видеонаблюдение, легитимация выборов, общественные палаты, правовое регулирование.

Цитирование: Чеботарев Г. Н. Общественное наблюдение как фактор легитимации выборов // Государство и право. 2021. № 1. С. 120–129.

DOI: 10.31857/S102694520018279-7

PUBLIC OBSERVATION AS A TOOL OF ELECTION LEGITIMACY

© 2022 G. N. Chebotarev

Tyumen State University

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Received 21.09.2021

Abstract. The author of the article considers election observation as a form of public control provided by civil society to contribute to election legitimacy and to strengthen voters' confidence in the election results as well as in the legality of the legislative branch.

The article analyzes the practice of video broadcasting of voting process, the cases of public observation done by public chambers at the elections to the State Duma in 2021.

The conclusion is made about the need to improve the legal regulation of public control at elections. The author proposes to appoint election observers in places of detention with this right to be realized by civic monitoring commissions. Since elections are a form of democracy, it is important to expand the possibility of public control in the federal legislation not only over the vote, but also at the previous stages of the electoral process federal legislation.

Key words: public control, public monitoring, video broadcasting of voting, election legitimacy, public chambers, legal regulation.

For citation: Chebotarev, G.N. (2022). Public observation as a tool of election legitimacy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 120–129.

Демократические выборы органов публичной власти в строго определенном законом порядке создают предпосылки для легитимности публичной власти. Уже во время подготовки и проведения выборов формируется отношение избирателей к будущим органам публичной власти. Если избирательная кампания проходит гласно, законно и демократично под контролем институтов гражданского общества, то это вселяет надежду у избирателей, что их волеизъявление станет основой деятельности органов публичной власти по реализации интересов большинства граждан.

Легитимации выборов способствует наблюдение. В избирательном законодательстве, равно как и в законодательстве об общественном контроле, не содержится легального определения понятия наблюдение. Однако его цель и порядок осуществления позволяют сделать вывод, что наблюдение представляет собой своеобразную форму общественного контроля за деятельностью избирательных комиссий. Как отмечает В.В. Гриб, общественный контроль за избирательным процессом «служит гарантией свободной реализации избирательных прав граждан, их соблюдение, гарантией свободного волеизъявления граждан в ходе выборов и референдума, а также созданию условий для признания результатов выборов и референдума действительными»¹.

Наблюдение как форма общественного контроля

В Федеральном законе от 22 мая 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² дается лишь определение понятия наблюдатель, устанавливается круг субъектов, назначающих наблюдателей, порядок их назначения, а также права и обязанности наблюдателей на избирательных участках. Полномочия наблюдателей ограничены наблюдением за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установлением его итогов, определением результатов выборов.

Таким образом, законом наблюдение установлено за деятельностью избирательных комиссий на заключительных стадиях избирательного процесса, и по сути является формой общественного контроля. Но если это так, то логично было бы и Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» распространить на правовые отношения, связанные с контролем на выборах.

О предоставлении как можно более широких возможностей национальным и международным наблюдателям для участия в наблюдении за проведением выборов говорится в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятых Венецианской комиссией на 52-й сессии в Венеции, 18–19 октября 2002 г., и Страсбурге, 30 октября 2002 г.³ Как отмечается в Пояснительном докладе Венецианской комиссии, «наблюдение предполагает контроль нарушений накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний), во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т.д.) и после (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов). Особое внимание при наблюдении следует обращать на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными»⁴.

В научных публикациях предлагалось дополнить федеральное законодательство нормами, обеспечивающими участие общественных наблюдателей не только в наблюдении за голосованием, подсчетом голосов, подведением итогов голосования, но и в общественном контроле за деятельностью избирательных комиссий на предыдущих стадиях избирательного процесса, а также за проведением предвыборной агитации, в т.ч. в сети Интернет⁵.

Наблюдение на выборах является специальной формой общественного контроля. В литературе предлагается под общественным контролем на выборах понимать «деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организацию избирательных процедур, направленную на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»⁶.

³ См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад. // Европейская Комиссия за демократию через право. Сер. «Наука и техника демократии». № 34. Изд-е Совета Европы. 2003. (на рус. яз.).

⁴ Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. Вып. 2. С. 447.

⁵ См.: Чеботарев Г.Н. Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 56–60; Федотова Ю.Г. Государственный и общественный контроль в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации. М., 2021. С. 170.

⁶ Общественный контроль на выборах: учеб. пособие / под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М., 2017. С. 22.

¹ Гриб В.В. Общественный контроль: учеб. М., 2017. С. 529.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

По мнению В.Е. Карастелева, общественный контроль, в т.ч. за выборами, — «форма организации наблюдения и действий в защиту общественных интересов, осуществляемых независимыми гражданами, их представителями, а также негосударственными и некоммерческими организациями». Данное определение отличается по уполномоченным субъектам контроля. Если в первом определении говорится о субъектах общественного контроля, установленных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», то во втором определении акцент делается на общественном контроле независимых субъектов. К ним некоторые авторы относят граждан, общественные объединения, некоммерческие организации, оппозиционные партии, которые «действительно стремятся обеспечить соблюдение законов в тех сферах, где он особенно часто нарушается». Приводится пример независимого движения в защиту прав избирателей «Голос»⁷. А «административный ресурс бюджетных учреждений, общественные палаты, а иногда и формально негосударственные, но имеющие провластную ориентацию общественные объединения» противопоставляется независимому наблюдению⁸.

Поскольку перечисленные субъекты контроля не являются независимыми, то роль подготовленных общественными палатами наблюдателей сводится к подтверждению отсутствия нарушений и правильности подсчета голосов, «то есть имитируемый общественный контроль — на деле становится еще одним способом добиться рационально-легальной легитимности для инкумбента или партии власти»⁹.

Общественные палаты — субъекты общественного контроля

Действительно, общественные палаты по сути являются общественно-государственными объединениями, поскольку 2/3 их состава формируется в субъектах Российской Федерации органами законодательной и исполнительной власти. Однако в своей практической деятельности члены общественных палат не связаны какой-либо подотчетностью ни перед выдвинувшими их общественными объединениями, ни перед органами государственной власти. В соответствии с Федеральным законом «Об основных принципах организации

и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» до истечения срока полномочий, на который утверждены члены палат, они не могут быть отозваны по усмотрению органов государственной власти, свои полномочия они реализуют добровольно, самостоятельно выбирают формы и методы своей общественной деятельности с соблюдением требований законодательства, а также Кодекса этического поведения членов общественных палат. Кроме этого относительная независимость и самостоятельность членов палаты проявляется и в том, что после их утверждения в состав палаты они в соответствии с Федеральным законом в обязательном порядке приостанавливают свое членство в политических партиях. В случае невыполнения данного требования по решению собрания общественной палаты прекращается их членство в общественной палате. Членами общественных палат по рекомендациям известных общественных объединений и некоммерческих организаций утверждаются на конкурсной основе авторитетные гражданские активисты с безупречной репутацией и настроенные на подвижническую деятельность по защите прав и свобод граждан, поддержке общественных инициатив и осуществлению объективного общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, в т.ч. и в электоральной сфере.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении выборов наблюдателями могут назначить зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, общественные палаты. По мнению ряда авторов, контроль, осуществляемый политическими партиями в избирательном процессе, не тождествен общественному¹⁰. На наш взгляд, контроль политических партий, являющихся общественными объединениями, следует относить к общественному контролю, который имеет также политические свойства, поскольку такой контроль общественных наблюдателей осуществляется в период политической кампании — выборов. Вместе с тем общественный контроль, осуществляемый наблюдателями, назначенными общественными палатами, в большей степени чем контроль наблюдателей от политических партий обладает независимым свойством, поскольку он осуществляется безотносительно к интересам партий и конкретных избирателей. Как отмечается в научных публикациях,

⁷ Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2015.

⁸ См.: Вайсберг А. Общественный мониторинг выборов в России — контроль или его имитация: обзор литературы // Generation PP — 2020. Приложение к журналу «Публичная политика». 2020. С. 9.

⁹ Там же. С. 15.

¹⁰ См.: Коновальчиков Я.А. О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Росс. юрид. журнал. 2017. № 4. С. 76.

«одним из важных достоинств независимого общественного наблюдения является тот факт, что такие наблюдатели, как правило, не имеют целей и не осуществляют действий, которые направлены на победу или поражение какого-либо избирательного объединения или кандидата на выборах»¹¹. И в этом смысле общественный контроль наблюдателей, назначенных общественными палатами, является независимым. Об этом качестве общественного контроля свидетельствует, например, и состав 2915 общественных наблюдателей, назначенных Общественной палатой Тюменской области по рекомендациям 37 общественных объединений, некоммерческих организаций. Все наблюдатели прошли обучение на организованных Общественной палатой Тюменской области с привлечением преподавателей Института государства и права ТюмГУ семинарах. Проведенный опрос участников семинаров показал, что они осознавали свою важную роль в объективном наблюдении за строгим соблюдением избирательных прав граждан, были убеждены, что чистые и честные, прозрачные и открытые выборы будут способствовать повышению легитимности власти.

Конечно, объективным может быть контроль и иных общественных объединений, если законом предусмотрено назначение ими наблюдателей. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не уточняется, каким нормативным правовым актом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями — федеральным, региональным? Не расшифровывается и категория «иные общественные объединения». Как показал анализ ряда избирательных законов субъектов Российской Федерации, в них также не предусматривается право назначения наблюдателей от «иных общественных объединений».

Поэтому, когда некоторые общественные формирования, как, например, общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос», позиционирующее себя как структура, осуществляющая независимое наблюдение за выборами, самостоятельно присваивает себе полномочия наблюдать за выборами, они на самом деле выступают не в качестве независимого наблюдателя, а оппонента действующей власти. Такой заведомо оппозиционный настрой к «партии власти» никак не вписывается в объективный характер наблюдения, не связанного с какими-либо политическими предпочтениями. Отсюда и возможная ангажированность «независимых» наблюдателей

от оппозиционных по отношению к действующей власти участников избирательного процесса. Так что говорить о независимом общественном наблюдении можно лишь с оговоркой: от кого независимо такое наблюдение, или в чьих интересах его считают независимым. Не случайно в одной из публикаций отмечается, что «присутствие независимых наблюдателей повышает шансы оппозиционных кандидатов на победу и снижает процент голосов, получаемых инкументами или партией власти, тем самым нанося ущерб их легитимности и повышая вероятность их смещения»¹². Настрой «независимого наблюдателя» на снижение легитимности партии власти безотносительно к наличию или отсутствию нарушений избирательных процедур позволяет сомневаться в истинных намерениях самоназначенных наблюдателей, их объективности и беспристрастности и прежде всего по поводу признания выборов легитимными. Тем более, если учесть, что некоммерческая организация «В защиту прав избирателей “Голос”» по решению Минюста была еще в 2012 г. включена в реестр иностранных агентов в связи с получением финансовых средств из зарубежных источников. В 2014 г. данный факт был подтвержден в апелляционном определении судебной коллегии Московского городского суда от 12 сентября 2014 г.¹³ И наконец, в 2021 г. Минюст России включил в обновленный реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранных агентов, общероссийское движение в защиту прав избирателей «Голос» как получающую финансовую поддержку из зарубежных источников¹⁴.

Как отметил член Общественной палаты РФ М.С. Григорьев, представители иноагента движения «Голос» делали попытки дискредитировать выборы, создать миф о нелегитимных выборах, чтобы добиться их непризнания мировым сообществом. Так, иностранное СМИ «Немецкая волна», ссылаясь на «Голос», заявила, что права быть избранным якобы лишатся сотни тысяч россиян из-за поправок в законодательство об экстремизме. М.С. Григорьев назвал это ложью. «Число людей, лишенных права быть избранными, немецкими журналистами завышено более чем в 8 тысяч раз. По причине связи с экстремистскими организациями на самом деле на выборах в Госдуму не было зарегистрировано 12 человек»¹⁵.

¹² Вайсберг А.С. Влияние общественного контроля на электоральные результаты инкумента: случай губернаторских выборов в Санкт-Петербурге // Вестник Пермского ун-та. Политология. Т. 15. № 1. 2021. С. 59.

¹³ См.: URL: <https://www.interfax.ru/russia/409757>

¹⁴ См.: URL: <https://tass.ru/obschestvo/12164485>

¹⁵ URL: <https://ura.news/articles/1036282971>

¹¹ Плотников А.А. Общественное наблюдение на выборах как институт демократической избирательной системы // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4. С. 16.

Участие институтов гражданского общества в легитимации выборов

Что же касается понятия легитимности выборов, то необходимо предварительно рассмотреть содержание данного понятия. Термин «легитимность» (от лат. *logitimus*) означает «согласованный с законами, законный, правомерный, легитимация — это узаконение какого-либо нового политического режима, придание ему легитимности»¹⁶. Легитимность выборов обусловлена рядом факторов. Во-первых, наличием демократической системы избирательного права. Как справедливо отмечается в литературе, «гарантией проведения честных и справедливых выборов должна стать сама избирательная система, действующая в государстве, начиная с формирования избирательных комиссий, не допускающая использования административного ресурса, а также отсутствие коррупции»¹⁷. Во-вторых, проведением честных и открытых выборов с неукоснительным соблюдением законодательно установленного порядка их проведения. В-третьих, добросовестным исполнением своих полномочий субъектами избирательного процесса: членами избирательных комиссий, наблюдателями.

Перечисленное относится к легитимации самого избирательного процесса, формированию необходимых предпосылок легитимности власти. Легитимация выборов повышается благодаря не формальному добросовестному наблюдению за законностью проведения голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установлению его итогов, определения результатов выборов и является одним из необходимых, но не единственным условием легитимности сформированной на выборах власти.

Легитимизация власти, полученная на честных законных выборах, должна подтверждаться в практической деятельности избранных органов публичной власти. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «основой рациональной легитимации являются не обещания, не имидж благодушного и мудрого правителя, часто даже не справедливые законы, а практическая работа органов государственной власти на благо страны, ее населения»¹⁸.

Именно в совокупности всех перечисленных характеристик и раскрывается содержание понятия легитимности власти. Как полагает Д.А. Авдеев,

¹⁶ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

¹⁷ Босова Е.Н. Контроль на выборах: политико-правовой аспект. Сер.: Социология. Политология. Саратов, 2019. Т. 19. Вып. 1. С. 105.

¹⁸ Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М., 1996. С. 96—111.

«легитимность следует рассматривать как не только согласие народа с принимаемыми органами власти в соответствии со своей компетенцией нормативно-правовыми актами, всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, но и как выраженную политическую волю большинства избирателей, нашедшую свое отражение в деятельности органов власти и управления»¹⁹.

Общественное наблюдение как дополнительный фактор легитимации выборов выступает в этом качестве лишь в случае объективного и добросовестного исполнения наблюдателями своих полномочий, определенных законодательством.

Некоторые авторы выделяют два подхода к оценке института наблюдения на выборах: ценностный и инструментальный²⁰. Соответственно, называют две модели общественного контроля: партиципаторный и имитационно-легитимационный. В первом случае присутствие независимых наблюдателей повышает уровень прозрачности процедур, предотвращает нарушения. Общественный контроль наблюдателей, якобы подконтрольных государству, в частности наблюдателей, назначенных общественными палатами, представляет собой комбинацию имитационных практик, нацелен прежде всего на легитимацию результатов выборов, но не на борьбу с нарушениями.

На практике, когда общественный контроль осуществлялся одновременно наблюдателями от избирательных объединений, оппозиционных политических партий, СМИ, наблюдателями, назначенными общественными палатами, легитимность выборов повышается в отсутствие каких-либо серьезных нарушений избирательных процедур. Только выборы, проведенные в строго определенном законодательством порядке, могут признаваться легитимными. И вообще деление общественного наблюдения на какие-либо модели весьма условное и скорее всего преследует цель принизить роль в честном объективном наблюдении представителей общественных объединений, не выступающих оппонентами действующей власти. Какой в этом случае может быть объективный подход к оценке легитимности выборов, когда даже незначительные мелкие нарушения во время голосования на некоторых избирательных участках, допущенные возможно по невнимательности членов избирательных комиссий и наблюдателей, расцениваться «независимыми» наблюдателями как

¹⁹ Авдеев Д.А. Конституционализация легитимности в России: правовая потребность или цивилизационная необходимость // Государство и право. 2019. № 8.

²⁰ См.: Вайсберг А.С. Влияние общественного контроля на электоральные результаты инкумбента: случай губернаторских выборов в Санкт-Петербурге. С. 60.

фальсификация, а состоявшиеся выборы в целом нелегитимными.

Прошедшие выборы в Государственную Думу ФС РФ, законодательные органы власти субъектов Российской Федерации показали, что свободному выражению политической воли избирателей, принявших участие в голосовании, способствовало масштабно организованное наблюдение как уже сложившаяся форма общественного контроля за выборами. Свою волю по избранию депутатов Государственной Думы выразило большинство избирателей (51,68% от общего числа зарегистрированных избирателей)²¹.

Общественный контроль способствовал повышению доверия избирателей к результатам голосования и в конечном счете к легитимности сформированного парламента. Немаловажное значение в осуществлении общественного контроля за голосованием сыграло круглосуточное видеонаблюдение в течении трех суток, которое, по существу, приобрело характер общественного наблюдения. На 96% избирательных участков и в территориальных избиркомах было установлено более 50 тыс. видеокамер и 36 тыс. видеорегистраторов (там, где проблемы с интернетом и где не было возможности наблюдать за голосованием в реальном времени). Трансляция видеонаблюдения велась на специальном портале, доступ к которому получили партии и кандидаты, участвующие в выборах, омбудсмены, члены Президентского совета по правам человека, Центра общественного наблюдения, общественные палаты²².

В Тюменской области, например, 490 участковых избирательных комиссий и 29 территориальных избирательных комиссий были оборудованы двумя видеокамерами на каждом участке, что составляет 79% охвата видеонаблюдением избирательных комиссий. В объективы камер попали места, где производится перемещение избирательных бюллетеней в сейфы-пакеты, комплексы обработки избирательных бюллетеней и стационарные ящики. Сейф, где хранились сейф-пакеты с избирательными бюллетенями, оставался в поле зрения видеокамер круглосуточно. На небольших участках, не обеспеченных интернетом, в т.ч. с количеством менее 1 тыс. избирателей, организована видеорегистрация. Для просмотра трансляций в Общественном штабе были смонтированы телемониторы. Каждый гражданин, желающий просмотреть онлайн-трансляции, мог это сделать беспрепятственно.

Как отмечалось в литературе, онлайн-трансляция процедуры голосования представила возможность

осуществлять общественный контроль за голосованием представителям активной части населения, «принимать непосредственное участие в обеспечении прозрачности и законности избирательных процедур, повышая тем самым уровень доверия населения не только к выборам, но и к власти в целом»²³.

Отличительной особенностью организации общественного наблюдения за выборами стало взаимодействие различных институтов гражданского общества в процессе выдвижения, назначения общественных наблюдателей и системная организация фактического наблюдения за голосованием. В 2021 г. региональные общественные палаты заблаговременно до выборов в органы власти заключили соглашения о сотрудничестве по организации общественного контроля с общественными объединениями, некоммерческими организациями, общественными наблюдательными комиссиями, общественными палатами муниципальных образований, региональными отделениями политических партий, организовали обмен информацией, совместное обучение наблюдателей. Такая работа консолидировала различные институты гражданского общества, способствовала значимому авторитетному и компетентному участию представителей гражданского общества в контроле над формированием единой системы публичной власти, поскольку общественный контроль осуществлялся на выборах во все уровни власти — федеральный, региональный и местный.

Существенное повышение роли институтов гражданского общества не только в формировании органов публичной власти, но и в контроле за их деятельностью актуализирует вопросы дальнейшего определения места и роли гражданского общества в демократическом государстве, влияния общественной власти (власти общества) на формирование государственной политики, определение перспектив социально-экономического развития.

В этой связи представляют научный интерес идеи, высказанные М.В. Емельяновым. Рассматривая власть в широком социально-культурном измерении как комплексный социально-культурный и политико-правовой феномен участия масс во власти, упомянутый автор предлагает источником власти считать общество в целом, во всем своем многообразии. «Утверждение, что не народ, а общество является источником власти, не только не отрицает необходимость и реальность демократии, но, наоборот, стимулирует более глубокое исследование

²¹ См.: URL: <https://ura.news/news/1052506467>

²² См.: URL: m.ura.news/articles/1036282923

²³ Маркина Е. В., Позднышев А. Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 54.

механизмов ее действия»²⁴. При этом М.В. Емельянов под обществом понимает «не собрание атомизированных индивидов, а сложный иерархизированный общественный организм, в своем проявлении представляющий высокоорганизованную целостную систему, каждый сегмент которой по-разному включен во власть, в разной степени обладает ею, либо влияет на нее... Власть — это функция общества, внутренне присущая ему»²⁵.

Приведенные утверждения автора не бесспорны, нуждаются в осмыслении, дополнительных обоснованиях, однако нельзя не заметить возрастающую роль общественной власти, ее носителей — различных общественных формирований не только в процессе формирования органов публичной власти на выборах, но и участия в дальнейшей деятельности органов публичной власти. Так, Общественная палата РФ образовала Координационный совет по организации общественного наблюдения в субъектах Российской Федерации, прочно вошло в практику ее деятельности проведение т.н. «нулевого чтения», когда еще до рассмотрения в Государственной Думе проекты федеральных законов, имеющих общественную значимость, подвергаются общественной экспертизе, в проведении которой участвуют эксперты региональных общественных палат. Можно привести многочисленные примеры, когда в результате квалифицированной общественной экспертизы в проекты вносятся существенные изменения, дополнения, а в ряде случаев проекты направляются на доработку, как это было с проектом федерального закона о самозанятых. Другой пример, когда по предложению Общественной палаты в федеральное законодательство включены нормы, вводящие новую категорию социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих общественно-полезные услуги и получающих финансовую поддержку из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В субъектах Федерации общественные палаты также участвуют в законотворческой деятельности. Общественной палатой Тюменской области только за три последних года подготовлено 15 заключений экспертов на проекты федеральных законов. Согласно Уставу Тюменской области Общественная палата обладает правом законодательной инициативы, сформулированные экспертами законодательные новеллы включены в ряд нормативно-правовых актов, включая Стратегию социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года.

Активно используют право законодательной инициативы и другие общественные палаты. Так,

Общественная палата Тверской области с 2010 по 2018 г. воспользовалась правом законодательной инициативы 19 раз, в результате шесть законопроектов были приняты. Кроме этого полномочия Общественная палата получила право на участие в формировании квалификационной коллегии судей Тверской области. По мнению ряда авторов, институты общественных палат «способствуют активизации общественных сил, готовы встраиваться в коммуникацию по продвижению социально ориентированных проектов»²⁶.

Внесенные в Конституцию РФ положения, наделяющего Правительство РФ полномочиями по осуществлению мер поддержки институтов гражданского общества, в т.ч. некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики, как отмечается в литературе, означают «закрепление в Конституции новой политической реальности — в России за годы, прошедшие с декабря 1993-го, сложилось гражданское общество, которое достаточно созрело для полноценного участия в жизни российской государственности»²⁷.

Считаем, что для дальнейшего повышения роли гражданского общества необходима конституционализация общественного участия граждан и их объединений в управлении делами государства. Одним из ключевых направлений развития взаимодействия гражданского общества и государства является совершенствование правового регулирования общественного контроля институтов гражданского общества за формированием и деятельностью органов публичной власти.

Совершенствование правового регулирования общественного контроля на выборах

Поскольку демократические выборы в органы публичной власти путем волеизъявления избирателей представляют собой форму народовластия, то и общественный контроль институтов гражданского общества должен осуществляться не только в форме наблюдения за голосованием, но и распространяться и на предыдущие стадии избирательного процесса, начиная с формирования избирательных комиссий, составления списков избирателей, финансирования выборов, регистрации кандидатов, проведения агитационной кампании.

²⁶ Сунгузов А. Ю., Козлова Н. Н., Мамагуашвили Д. И. Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга // Полис. Политические исследования. 2020. № 3. С. 93.

²⁷ Основной закон России: величие страны и достоинство граждан / под ред. Ф.З. Алиева, Б.В. Межуева, А.Б. Рудакова. Рыбинск, 2021. С. 221.

²⁴ Емельянов М. В. Тектоника власти. М., 2019. С. 218.

²⁵ Там же. С. 203.

Представляется важным продолжить совершенствование правового регулирования общественного контроля за выборами, включая и такую его форму, как общественное наблюдение. Учитывая, что даже в определении нескольких понятий (наблюдение, общественное наблюдение, контроль за голосованием, общественный контроль за выборами) существуют различия в Федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», представляется необходимым разработать единый категориальный аппарат, используемый в определении понятий и содержания контроля, общественного контроля за выборами, включая и такую его форму, как наблюдение.

Контроль (судебный, административный) осуществляют избирательные комиссии всех уровней, органы исполнительной власти в части оказания содействия в организационно-технических вопросах, прокуратура, суды, полиция, а в период пандемии еще и органы Роспотребнадзора.

Общественный же контроль осуществляют различные институты гражданского общества: общественные объединения, включая политические партии, иные некоммерческие организации, общественные палаты. По законодательству данный контроль осуществляется лишь в форме общественного наблюдения на голосовании. Кроме этого, государственный контроль и общественный контроль за выборами различаются не только по субъектам, но и по закрепленным федеральными законами полномочиям. Как уже было отмечено, избирательными законами может быть предоставлено право назначения наблюдателей «иным общественным объединениям». По нашему мнению, к таковым следовало бы отнести общественные наблюдательные комиссии. Несколько странно выглядит то, что предоставляя общественным наблюдательным комиссиям обширные полномочия, ни Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания», ни иные нормативные правовые акты не предоставили право членам Общественной наблюдательной комиссии контролировать голосование граждан в местах их принудительного содержания в качестве наблюдателей. Что касается предложений ряда авторов о включении в перечень субъектов общественного контроля, осуществляющих общественное наблюдение за голосованием, общественные палаты (советы) муниципальных образований²⁸, то следует отметить, что они (согласно разъяснению

ЦИК России) могут лишь предлагать общественным палатам субъектов Российской Федерации кандидатуры для назначения наблюдателями²⁹. Если такое право будет предоставлено общественным палатам муниципальных образований на всех уровнях выборов, то тогда не избежать дублирования в назначении наблюдателей общественными палатами субъектов Российской Федерации. Сейчас они выполняют координационные функции, включая равномерное распределение наблюдателей по избирательным участкам. При этом такое распределение осуществляется после консультаций с региональными отделениями политических партий. Если же в единый день голосования будут проводиться только муниципальные выборы, то тогда целесообразно предоставить право назначения наблюдателей общественным палатам муниципальных образований.

Предложение о включении граждан в число субъектов наблюдения за голосованием³⁰ должно быть поддержано, поскольку именно граждане назначаются наблюдателями. Кроме того, трансляция видеонаблюдения позволяет и другим гражданам наблюдать онлайн за голосованием. Даже в отсутствие трансляции в Интернете такая возможность просмотра хода голосования предоставлялась активным гражданам в помещениях общественных штабов по наблюдению за выборами, в которых были установлены мониторы и велась круглосуточная видеотрансляция.

* * *

Проведенные в 2021 году выборы в Государственную Думу ФС РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти в 39 субъектах Российской Федерации показали значимость осуществления общественного контроля за строгим соблюдением законодательно установленного порядка проведения выборов. Масштабная системная организация наблюдения подтвердила легитимность состоявшихся выборов. Таким образом, в целях дальнейшего повышения доверия населения к сформированным органам публичной власти, укрепления их легитимности представляется важным последовательно, без какого-либо длительного перерыва продолжить осуществление общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, выполнением продекларированных программ.

²⁸ См.: Михеева Т.Н., Шабалин Г.Ю. Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы рос. права. 2021. Т. 16. № 3 (124). С. 26.

²⁹ См.: постановление ЦИК России от 12.08.2021 г. № 41/334-8 «О Разъяснениях порядка назначения наблюдателей Общественной палатой РФ, общественными палатами субъектов РФ при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ восьмого созыва, иных выборов, голосование на которых состоится 17, 18 и 19 сентября 2021 года».

³⁰ См.: Галкин Д.В. Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Сер. «Право». 2017. № 1. С. 109, 110.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авдеев Д.А.* Конституционализация легитимности в России: правовая потребность или цивилизационная необходимость // Государство и право. 2019. № 8.
2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
3. *Босова Е.Н.* Контроль на выборах: политико-правовой аспект. Сер.: Социология. Политология. Саратов, 2019. Т. 19. Вып. 1. С. 105.
4. *Вайсберг А.* Общественный мониторинг выборов в России – контроль или его имитация: обзор литературы // Generation PP – 2020. Приложение к журналу «Публичная политика». 2020. С. 9, 15.
5. *Вайсберг А.С.* Влияние общественного контроля на электоральные результаты инкумента: случай губернаторских выборов в Санкт-Петербурге // Вестник Пермского ун-та. Политология. Т. 15. № 1. 2021. С. 59, 60.
6. *Галкин Д.В.* Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Сер. «Право». 2017. № 1. С. 109, 110.
7. *Гриб В.В.* Общественный контроль: учеб. М., 2017. С. 529.
8. *Емельянов М.В.* Тектоника власти. М., 2019. С. 203, 218.
9. *Карастелев В.Е.* Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2015.
10. *Коновальчиков Я.А.* О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Росс. юрид. журнал. 2017. № 4. С. 76.
11. *Маркина Е.В., Позднышев А.Н.* Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 54.
12. Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. Вып. 2. С. 447.
13. *Михеева Т.Н., Шабалин Г.Ю.* Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы рос. права. 2021. Т. 16. № 3 (124). С. 26.
14. Общественный контроль на выборах: учеб. пособие / под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М., 2017. С. 22.
15. Основной закон России: величие страны и достоинство граждан / под ред. Ф.З. Алиева, Б.В. Межуева, А.Б. Рудакова. Рыбинск, 2021. С. 221.
16. *Плотников А.А.* Общественное наблюдение на выборах как институт демократической избирательной системы // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4. С. 16.
17. *Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагуашвили Д.И.* Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга // Полис. Политические исследования. 2020. № 3. С. 93.
18. *Федотова Ю.Г.* Государственный и общественный контроль в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации. М., 2021. С. 170.
19. *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 56–60.
20. *Чиркин В.Е.* Основы государственной власти. М., 1996. С. 96–111.

REFERENCES

1. *Avdeev D.A.* Constitutionalization of legitimacy in Russia: legal need or civilizational necessity // State and Law. 2019. No. 8 (in Russ.).
2. Big Law Dictionary / ed. by A. Ya. Sukharev, V.E. Krutskikh. 2nd ed. M., 2001 (in Russ.).
3. *Bosova E.N.* Election control: political and legal aspect Sociology series. Political science. Saratov, 2019. Vol. 19 (1) (in Russ.).
4. *Weisberg A.* Public monitoring of elections in Russia – control or its imitation: a literature review // Generation PP – 2020. Appendix to the Public Policy Journal. 2020 (in Russ.).
5. *Weisberg A.S.* The influence of public control on the electoral results of an incumbent: the case of governor elections in St. Petersburg // Herald of Perm University. Political science. 2021. No. 15 (1) (in Russ.).
6. *Galkin D.V.* The institute of election observers as a form of public control // Vestnik Tver State University. Law Series. 2017. No. 1 (in Russ.).
7. *Grib V.V.* Public control: textbook. M., 2017 (in Russ.).
8. *Emelyanov M.V.* Tectonics of power. M., 2019 (in Russ.).
9. *Karastelev V.E.* Institutionalization of public control in the system of justice and law enforcement in modern Russia: dis. ... candidate in Political Science. M., 2015 (in Russ.).
10. *Konovalechikov Ya.A.* On the control exercised by political parties in the electoral process // Russian legal journal. 2017. No. 4 (in Russ.).
11. *Markina E.V., Pozdnyshchev A.N.* Expansion of the rights of citizens of the Russian Federation in the field of public control as a way to prevent constitutional con-

- flicts // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 5 (in Russ.).
12. International electoral standards: a collection of documents. M., 2009. Issue 2 / res. ed. V.I. Lysenko (in Russ.).
13. *Mikheeva T.N., Shabalin G. Yu.* Improvement of legislation on electoral public control // Actual problems of Russian law. 2021. Vol. 16. No. 3 (124) (in Russ.).
14. Public control at elections: textbook / ed. by V.V. Polyansky and I.B. Borisov. M., 2017 (in Russ.).
15. The Basic Law of Russia: The Greatness of the Country and the Dignity of Citizens / eds. F.Z. Alieva, B.V. Mezhueva, A.B. Rudakova. Rybinsk, 2021 (in Russ.).
16. *Plotnikov A.A.* Public observation at elections as an institution of a democratic electoral system // Law and state: theory and practice. 2020. No. 4 (in Russ.).
17. *Sungurov A. Yu., Kozlova N.N., Mamaguashvili D.I.* Public chambers as institutions for the implementation of the paternalistic model of interaction between government and society: the experience of the Tver region and St. Petersburg // Polis. Political Studies. 2020. No. 3 (in Russ.).
18. *Fedotova Yu. G.* State and public control in the security mechanism of the Russian Federation. M., 2021 (in Russ.).
19. *Chebotarev G. N.* Public control at elections: experience and problems of legal regulation // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 7 (in Russ.).
20. *Chirkin V. E.* Foundations of state power. M., 1996 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Научный руководитель Института государства и права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; председатель Общественной палаты Тюменской области

Authors' information

CHEBOTAREV Gennady N. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russia, Research Director of the Institute of State and Law Tyumen State University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; Chairman of the Public Chamber of Tyumen Region