

## **Вопросы публичного права**

УДК 342.84

### **ИНСТИТУТ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

**Д. В. Галкин**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются вопросы деятельности наблюдателей, как формы общественного контроля при проведении избирательных кампаний.

**Ключевые слова:** *общественный контроль, наблюдатели, законодательство об общественном контроле.*

В 2014 г. в России был принят и вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно ч. 1 ст. 3 данного нормативного акта, граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. И в России существует и достаточно успешно функционирует институт общественного контроля в сфере правоотношений по формированию органов законодательной и исполнительной власти всех уровней. Такую возможность предоставляет им институт наблюдателей во время проведения избирательных кампаний по выборам в органы государственной и муниципальной власти.

Как же соотносится деятельность наблюдателей на избирательных участках в день голосования с общественным контролем? В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. В соответствии с этим определением избирательные комиссии всех уровней являются органом, за деятельностью которых может устанавливаться общественный контроль, который осуществляется в

ходе проведения всей избирательной кампании, и, в первую очередь, непосредственно в день голосования. Настолько, насколько будет соблюдаться законность при организации голосования, при подсчёте голосов, поданных за того или иного кандидата или политическое объединение, и зависит легитимность избранного представительного органа или должностного лица. И здесь наблюдатели как раз и выступают представителями общественности, представителями участников избирательного процесса, способными не только наблюдать за деятельностью комиссий, но и контролировать соблюдение закона и указывать на возможные ошибки и нарушения, требовать их немедленного устранения.

Так кто же такие наблюдатели с точки зрения избирательного законодательства, каковы их полномочия при проведении голосования и подсчёте голосов?

Избирательное объединение, зарегистрированный кандидат вправе назначить в каждую избирательную комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну избирательную комиссию. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, за исключением членов избирательных комиссий, полномочия которых были приостановлены.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации) и соответственно может являться субъектом общественного контроля. Именно поэтому представители политических партий, являющиеся наблюдателями на выборах, рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» как полноправные участники общественного контроля.

Какими же полномочиями обладают наблюдатели в ходе осуществления своей деятельности? В соответствии с ч. 9 ст. 26 Избирательного кодекса Тверской области наблюдатели имеют достаточно широкие права, такие как ознакомление со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, который

ведётся на данном избирательном участке, а также реестром обращений граждан, желающих проголосовать вне помещения для голосования. Наблюдатели имеют право находиться на территории избирательного участка не только в день голосования до получения сообщения вышестоящей избирательной комиссии о получении протокола и при повторном пересчёте голосов, но и в дни досрочного голосования. Непосредственно в день голосования наблюдатели вправе наблюдать за выдачей бюллетеней гражданам, за процедурой подсчёта голосов с правом знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем, за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов и получать заверенные копии указанных протоколов. Также очень важным является то, что законодатель не отводит наблюдателям роль статистов на избирательном участке, а предоставляет им право обращаться к представителям участковой избирательной комиссии (председателю или лицу, его заменяющему) с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования. Немаловажным является право наблюдателей обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ, Центральную избирательную комиссию РФ или в суд.

Как мы видим, осуществление полномочий наблюдателя полностью соответствует целям общественного контроля, которыми, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального Закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являются обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Можно ли считать такую форму общественного контроля, как организация деятельности наблюдателей во время проведения выборов, одной из более эффективных в реалиях современной России? Безусловно. И это связано в первую очередь с достаточно чётким правовым регулированием данной деятельности. Во-первых, законодатель не только определяет для наблюдателей права, но и устанавливает перечень ограничений в их деятельности, прописанных в виде закрытого списка. Это очень важно, учитывая диспозитивность формулировок и во многом двойственность трактовки прав и обязанностей субъектов общественного контроля, установленных Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В частности, ч. 10 ст. 26 Избирательного кодекса Тверской области определяет, что наблюдатель не вправе участвовать в выдаче избирательных бюллетеней, участвовать, даже по просьбе избирателя, в заполнении бюллетеней или расписываться за избирателя в их получении, участвовать в подсчёте бюллетеней и в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

Однако деятельность наблюдателей, несмотря на то, что она достаточно подробно и всесторонне прописана в избирательном законодательстве, входит в противоречие с Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Дело в том, что данный закон, предоставляя гражданам право участвовать в осуществлении общественного контроля лично, в ст. 9 к субъектам общественного контроля относит: Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме этого для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля.

Как мы видим, в данном перечне отсутствует «гражданин» как индивид. Ведь наблюдатель осуществляет свои полномочия и реализует свои права лично, без привлечения лиц, назначивших его в избирательную комиссию. При назначении наблюдателя от политической партии вопрос не возникает, т.к. в этом случае можно деятельность наблюдателей трактовать как деятельность в составе

структуры (пусть и не долгосрочной), созданной при общественной организации. А как быть с наблюдателями, назначенными кандидатами-самовыдвиженцами? Кандидат, как субъект избирательного права, в ходе выборов в данном случае индивидуализирован и не может рассматриваться с точки зрения закона как «структура» или её часть.

Разрешить данное противоречие могла бы редакция ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в которой в настоящее время закреплено: «...граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Новая редакция указанной ч. 3 ст. 3 ФЗ № 212 необходима по ряду причин. Во-первых, ни сам Закон, ни другие нормативные акты не устанавливают порядок получения статуса общественных инспекторов и общественных экспертов. Во-вторых, законодатель ограничивает возможности осуществления гражданином контрольной деятельности только двумя формами: гражданин может выступать либо общественным инспектором, либо общественным экспертом. На наш взгляд, такое ограничение является неоправданным, поскольку существующие общественные отношения, уже урегулированные действующим законодательством, свидетельствуют о наличии и иных форм контрольной деятельности, которые могут осуществляться гражданином индивидуально. В этой связи редакция ч. 3 ст. 3 ФЗ № 212 должна, на наш взгляд, звучать следующим образом: «...граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов, а также в иных формах и порядке, установленных настоящим Федеральным законом и другими Федеральными законами». Существующая же редакция названной статьи, к сожалению, позволяет неоднозначно трактовать уже действующие и законодательно закреплённые формы общественного контроля.

## **THE INSTITUTE ELECTION OBSERVERS AS A FORM OF PUBLIC CONTROL**

**D. V. Galkin**

Tver State University

Discusses the activities of the observers, as a form of public control during the election campaigns.

**Keywords:** *public monitoring, observers, the law on public control.*

*Об авторе*

ГАЛКИН Денис Викторович - руководитель юридической клиники ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: dvgalkin@mail.ru

GALKIN Denis - head of the law clinic of Tver state University (170100, Tver, Zhelyabova str., 33), e-mail: dvgalkin@mail.ru

Галкин Д.В. Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 1. С. 106 – 111.