

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г. Г. Н. Чеботарев

Тюменский государственный университет

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Поступила в редакцию 14.10.2020 г.

Аннотация. В статье рассматривается новая форма народовластия — прямое участие народа в общероссийском голосовании по поправке к Конституции РФ.

Учитывая успешную апробацию этой формы непосредственной демократии, предлагается предусмотреть возможность проведения общероссийского голосования Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» либо иным федеральным законом. Высокая легитимность принятых поправок к Конституции РФ подтверждается масштабным общественным наблюдением за законностью, открытостью, безопасностью голосования в период коронавирусной инфекции (COVID-19).

Ведущая координирующая роль в организации общественного наблюдения за выборами, проведением общероссийского голосования принадлежит Общественной палате РФ, общественным палатам субъектов Российской Федерации.

Общественное наблюдение как форму общественного контроля за выборами, голосованием предлагается закрепить в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», распространив его действие на избирательные общественные отношения.

Ключевые слова: общероссийское голосование, форма народовластия, легитимация поправок в Конституцию РФ, общественное наблюдение, общественные палаты в системе общественного контроля.

Цитирование: Чеботарев Г.Н. Конституционное право граждан на внесение изменений в Конституцию Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 12. С. 7–15.

DOI: 10.31857/S102694520012727-0

CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO INITIATE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 G. N. Chebotarev

Tyumen state University

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Received 14.10.2020

Abstract. The article describes a new form of democracy — direct citizen participation in the all-Russian voting on the amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Justifying this form of direct democracy, the authors suggest to regulate all-Russian voting in the Federal law “On the Procedure for the Adoption and Entry into Force of Amendments to the Constitution of the Russian Federation” or in a different specific Federal law”.

The high degree of legitimacy of the adopted amendments to the basic law of the country is confirmed by large-scale public surveillance of the legality, openness, and security of voting during the coronavirus infection.

The leading coordination role in organizing public monitoring of all-Russian voting belongs to the Public Chamber of the Russian Federation and public chambers of Russian regions.

In the article it is suggested to regulate public surveillance as a form of public control over elections and voting in the Federal law “On the Bases of Public Control in the Russian Federation”, extending its effect to electoral public relations.

Key words: all-Russian voting, form of democracy, legitimation of amendments to the Constitution of the Russian Federation, public surveillance, public chambers in the system of public control.

For citation: Chebotarev, G.N. (2020). Constitutional right of citizens to initiate amendments to the Constitution of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 7–15.

Согласно ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет власть непосредственно путем выборов, референдумов, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим проявлением власти народа является принятие Конституции или внесение изменений в нее. В соответствии со ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Инициированные Президентом РФ поправки к Конституции РФ после их всестороннего рассмотрения на заседании рабочей группы показали заинтересованность граждан в их обсуждении. Помимо собственно поправок Президента РФ члены рабочей группы рассмотрели многочисленные обращения граждан с предложениями включить дополнительно в текст Конституции РФ положения, касающиеся актуальных проблем функционирования государства, повышения качества жизни людей. Всего в рабочую группу специалистами в области права, гражданами было внесено свыше 500 поправок¹.

Автору данной статьи также представилась возможность передать членам рабочей группы поправку в ст. 132 Конституции РФ, в которой предлагалось предусмотреть в качестве одного из правовых механизмов обеспечения взаимодействия в единой системе публичной власти введение категории «предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления» с последующим определением в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечня предметов совместного ведения и разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по таким предметам совместного ведения. В действительности, существует множество сфер совместной деятельности органов публичной власти и законодательное оформление их взаимодействия

в этих сферах (например, при ликвидации последствий стихийных бедствий, технологических катастроф, а также осуществления совместных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, муниципальных конгломераций и др.) послужит упрочению единства системы публичной власти в целях консолидации усилий по реализации национальных проектов².

Общероссийское голосование по поправкам к Конституции Российской Федерации

Указом Президента РФ после принятия Государственной Думой и одобрения Советом Федерации, субъектами Российской Федерации всех внесенных поправок, а также принятия Конституционным Судом РФ Заключения³, признавшим порядок вступления в силу ст. 1 Закона РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствующим Конституции РФ, было назначено общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ.

В ряде появившихся публикаций после принятия Указа Президентом РФ о проведении общероссийского голосования содержалось утверждение, что поскольку процедура изменений Конституции РФ не предусматривает общероссийского голосования, то она неконституционна. Между тем участие народа в процедуре внесения изменений в Конституцию РФ согласно Докладу о конституционных поправках, одобренному еще в 2009 г. Венецианской комиссией, усиливает легитимность конституционных

² См. подр.: Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.

³ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855 (далее — Заключение...).

¹ См.: URL: <http://www.garant.ru/news/1327887/>

поправок⁴. Конституционный Суд РФ в своем Заключении также отмечает, что «конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки»⁵.

И действительно, если народ — единственный источник власти, а Конституция закрепляет и систему органов власти, и порядок выборов, то почему же он не вправе реализовать свое конституционное право и высказать отношение к поправкам в Конституцию, одобренным согласно ст. 136 Конституции РФ законодателями. И тем более, что общероссийское голосование предусмотрено специальным федеральным законом, принятым законодателями, который устанавливает процедуру вступления в силу положений о поправках и имеет приоритет перед Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁶ в части регулирования процедуры вступления в силу поправок посредством одобрения на общероссийском голосовании, т.к. является специальным и новым правовым актом, обладающим большей юридической силой⁷.

В ходе обсуждения поправок к Конституции РФ и порядка их одобрения некоторые граждане задавались вопросом: почему не внести было соответствующее положение о возможности общероссийского голосования в Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»? Принятие нового закона о проведении общероссийского голосования по поправке к Конституции РФ, на наш взгляд, обусловлено тем, что предложенные Президентом РФ поправки в Конституцию РФ перед их внесением в Государственную Думу были представлены в рабочую группу, образованную для их всестороннего рассмотрения. В течение достаточно продолжительного времени поправки широко обсуждались в обществе, дополнительно к поправкам Президента РФ в рабочую группу были направлены и поправки, внесенные гражданами, и только после этого проект закона о целостном пакете поправок был внесен в Государственную Думу.

Наверное, возможен был и вариант внесения изменений в Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», предусматривающих одобрение на общероссийском голосовании принятых поправок федеральными органами власти и одобренными законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации. Но тогда в Федеральном законе надо было четко прописать, в каких случаях и какие поправки в Конституцию РФ должны или могут выноситься Президентом РФ на общероссийское голосование. Проводить такое голосование по любым вносимым поправкам, например, по изменению названия субъекта Российской Федерации, является излишним. Не представлялось возможным отразить в наименовании Федерального закона о поправке к Конституции РФ суть каждой поправки из внесенного пакета, как того требовал п. 3 ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». А специальный закон, предусматривающий проведение общероссийского голосования, позволил, не меняя общего порядка принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, привлечь к обсуждению и одобрению гражданами принятого, но не вступившего в законную силу федерального закона.

Часто также звучали предложения о проведении общероссийского референдума по поправкам к Конституции РФ, а некоторые называли голосование «покушением на Конституцию и право», «недореферендумом»⁸. Что касается возможности проведения референдума, то согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» он проводится в случае вынесения Конституционным собранием на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ либо нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Помимо перечисленных случаев на референдум согласно п. 3 ст. 6 могут также выноситься вопросы государственного значения исключительно в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». Порядок внесения поправок в Конституцию РФ в данном Законе не прописан, т.к. он установлен Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Таким образом, избрание по инициативе Президента РФ, поддержанной законодателями и Конституционным Судом РФ такой специальной формы непосредственного волеизъявления народа, как общероссийское голосование является развитием и укреплением конституционного принципа народовластия.

⁴ См.: Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» «Картина Фейком. Информационные манипуляции в период подготовки к общероссийскому голосованию по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации». С. 3, 4. URL: <https://op.admhmao.ru/upload/iblock/c22/Doklad-NOM-kartina-feykom.pdf> (далее — Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» «Картина Фейком...»).

⁵ Заключение... С. 7.

⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

⁷ См.: Заключение... С. 7.

⁸ Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» «Картина Фейком...». С. 2.

В связи с этим представляется оправданным положительный опыт общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ как особой формы народовластия закрепить все же в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» или в новом специальном Федеральном законе «О порядке проведения общероссийского голосования». Нельзя исключать в будущем необходимости внесения очередных поправок в Конституцию РФ, и поэтому правовое регулирование в развитие ст. 136 Конституции РФ процедуры внесения поправок в Конституцию РФ будет способствовать дополнительной конституционной легитимации принятия конституционных поправок.

Общественное наблюдение

Целям повышения доверия населения к результатам общероссийского голосования, дополнительной легитимацией поправок к Конституции Российской Федерации послужило и предусмотренное Федеральным законом о поправке к Конституции РФ общественное наблюдение за подготовкой и проведением общероссийского голосования, установлением его итогов и определением результатов. Поскольку Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации, внесенный Президентом РФ в Государственную Думу, был одобрен федеральными законодателями, то и легитимация поправок на общероссийском голосовании подтверждает легитимность самой государственной власти, принявшей данные поправки.

По справедливому утверждению В.Е. Чиркина, легитимность — это свойство государственной власти, отражающее состояние правильности, оправданности, целесообразности, законности и другие стороны соответствия конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом⁹.

В общероссийском голосовании по поправкам к Конституции РФ приняло участие 74 млн 515 тыс. 555 граждан, 57 млн 747 тыс. 288 высказались за одобрение поправок, что составляет 77.92% от числа граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. По сути, голосование стало процессуальной формой подтверждения легитимности государственной власти. Как отмечает А.Ю. Мамычев, легитимация «отражает процесс, способы, методы и техники оправдания существующей властно-институциональной конфигурации, основных форм и параметров их функционирования»¹⁰.

⁹ См.: Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 66.

¹⁰ Мамычев А.Ю. Государственная власть в социокультурной организации современного общества: теоретико-методологические аспекты политико-правовой трансформации. М., 2018. С. 157.

В ходе широкого общественного обсуждения внесенных Президентом РФ поправок к Конституции, а затем масштабного общественного наблюдения за общероссийским голосованием по этим поправкам укрепился легитимный режим и порядок функционирования институтов власти. Важно также особо подчеркнуть, что в общественном наблюдении за голосованием участвовали представители многочисленных институтов гражданского общества, а также граждане, изъявившие лично принять участие в наблюдении.

Право назначения наблюдателями Федеральным законом было предоставлено Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов Федерации. Согласно утвержденному решением Совета Общественной палаты Положению¹¹ предложения о кандидатурах для назначения наблюдателями за общероссийским голосованием вправе были внести в общественные палаты общественные объединения, в том числе политические партии, профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциаций, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп. Кроме указанных объединений любой гражданин Российской Федерации, достигший на день проведения общероссийского голосования 18-летнего возраста, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вправе был самостоятельно внести в общественные палаты предложения о назначении своей кандидатуры наблюдателем.

О проявленном интересе к общественному контролю за подготовкой и проведением общероссийского голосования свидетельствует количество назначенных наблюдателей: 526 тыс. наблюдателей, более 1600 общественных организаций было задействовано в наблюдении. Как отмечалось на заседании Совета Общественной палаты РФ, такого крупного проекта с задействованием стольких людей еще никогда не было¹². Это подтверждает востребованность данной формы общественного контроля, именно общественно-общественного контроля.

В связи с этим возникает вопрос: почему общественный, по сути, контроль назван наблюдением, а не общественным наблюдением, хотя в нем участвуют

¹¹ См.: Положение о порядке приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и установлением его итогов. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2020dok/polozhenie_golosovanie23032020.pdf (далее — Положение о порядке приема предложений...).

¹² См.: Пресс-служба Общественной палаты РФ // https://op72.ru/assets/160720_zasedanie_oprf.pdf

именно представители общественных формирований? По всей видимости, сделано это потому, что положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространяются на отношения в сфере проведения выборов. Институт наблюдения закреплен в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 4 ст. 30 указанного Федерального закона помимо назначения наблюдателей общественными объединениями, субъектами общественного контроля наблюдателей могут назначать и зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, а также инициативные группы по проведению референдума. Кроме того, наблюдение в широком смысле безусловно осуществляют не только названные общественные и избирательные объединения, физические лица, но и избирательные комиссии, а также соответствующие органы государственной и муниципальной власти. Поэтому использование термина «наблюдение» в действующем избирательном законодательстве оправданно. Что же касается наблюдения, предусматривавшегося Федеральным законом о поправках к Конституции РФ, то оно осуществлялось согласно Положению, утвержденному Советом Общественной палаты РФ¹³, и Порядку общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, утвержденному ЦИК России¹⁴, общественными формированиями и гражданами и поэтому носило сугубо общественный характер. Поэтому и наблюдатели являлись представителями гражданского общества — общественными наблюдателями. Было бы правильным внести и соответствующие изменения в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», предусматривающие общественный контроль общественных объединений и граждан за проведением общероссийского голосования, выборов, референдумов. Тем самым будет особо подчеркнута роль институтов гражданского общества и граждан в осуществлении общественного контроля, их участия в осуществлении народовластия. То что наблюдение является формой общественного контроля и должно распространяться на все процедуры подготовки и проведения выборов, голосования, неоднократно обсуждалось в юридической литературе¹⁵.

¹³ См.: Положение о порядке приема предложений...

¹⁴ См.: постановление ЦИК России от 20.03.2020 г. № 244/1804-7 (в ред. от 23.06.2020 г.) «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» (п. 3.1, 3.2) // В официальных источниках не публиковалось.

¹⁵ См.: Полянский В.В., Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах. М., 2015; Чеботарев Г.Н. Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7.

Подобного института общественного наблюдения, сформировавшегося в Российской Федерации, не существует в законодательстве значительного числа зарубежных государств, равно как отсутствует и практика участия граждан, иных активистов в выборах в качестве общественных наблюдателей от институтов гражданского общества. К числу таких государств относятся Австрия, ФРГ, Испания, Италия, Канада, Франция, Япония, Индия и некоторые другие¹⁶. В Польше, например, процесс подсчета голосов является закрытым. При подсчете голосов на избирательных участках вправе присутствовать только члены участковой комиссии и доверенные лица, определенные избирательными комитетами. Не разрешается присутствовать и представителям средств массовой информации¹⁷.

В общественном контроле за выборами непосредственно участвуют политические партии как особые общественные объединения. В соответствии с Федеральными законами «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» политические партии осуществляют общественный контроль за деятельностью органов власти и органов местного самоуправления. По мнению некоторых авторов, контроль, осуществляемый политическими партиями в избирательном процессе, не тождествен общественному¹⁸. Безусловно, контроль политических партий обладает некоторыми отличительными чертами, однако учитывая, что цель, методы и объекты у контроля политических партий в основном такие же, что и у других общественных объединений, его все же следует отнести к общественному контролю. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» политические партии в избирательном процессе обладают правом внесения предложений о назначении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, назначать наблюдателей при проведении голосования. Однако согласно Федеральному закону о поправке к Конституции РФ наблюдателей назначают общественные палаты, политические партии

¹⁶ См.: Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» «Институт общественного наблюдения в избирательном законодательстве и практике зарубежных стран». URL: http://vid-1.rian.ru/ig/pressmia/2020/20200827_11h00m_Report.pdf

¹⁷ См.: Польша: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека. URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokraticheskie-processy/polsha-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatelstva-v-kontekste-soblyudeniya-obshchedemokraticeskikh> (дата обращения: 17.08.2020).

¹⁸ См.: Коновальчиков Я.А. О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Росс. юрид. журнал. 2017. № 4. С. 76.

вносят свои предложения по кандидатурам наблюдателей в общественные палаты. Такой порядок вызван тем обстоятельством, что в отличие от выборов на общероссийском голосовании партии не являются избирательными объединениями, выдвигающими кандидатов, они не конкурируют друг с другом, а поэтому, как и другие общественные объединения, предлагают свои кандидатуры в общественные палаты для назначения наблюдателями. Например, в Тюменской области в соответствии с заключенными соглашениями о сотрудничестве в период подготовки и проведения общероссийского голосования на территории области по рекомендациям региональных отделений «Единой России» Общественной палатой Тюменской области было назначено 2242 наблюдателя, «Справедливой России» — 292, ЛДПР — 252 наблюдателя. Региональное отделение КПРФ не подписало соглашения и свои предложения по кандидатурам наблюдателей не вносило. Всего было назначено Советом Общественной палаты Тюменской области 6209 наблюдателей, включая 66 граждан, обратившихся самостоятельно с предложением участвовать в общественном наблюдении.

Предоставление общественным палатам назначать наблюдателей по предложениям политических партий, иных общественных объединений и граждан является продуманной мерой, предусматривающей единообразный подход к регулированию порядка выдвижения и назначения наблюдателей, координацию наблюдения в избирательных комиссиях. Кроме того, такое правомочие общественных палат подтверждает тезис о том, что они, являясь по сути общественно-государственными объединениями, тем не менее органично встроены в систему институтов гражданского общества и являются базовыми структурами, осуществляющими взаимодействие значительной части гражданского общества и государства¹⁹.

Общественные палаты в системе общественного контроля за выборами, голосованием

Учитывая координирующую роль общественных палат в организации наблюдения за общероссийским голосованием, представляется необходимым уточнить их правовой статус, место в структуре гражданского общества.

Так, Е.Е. Никитина относит общественные палаты к государственно-общественным формированиям, однако полагает, что их следует отличать от органов государственной власти и собственно институтов гражданского общества, а поэтому они не входят в структуру гражданского общества, а лишь обеспечивают взаимодействие органов государственной власти и субъектов гражданского общества. При

этом Общественная палата РФ рассматривается как основная базовая структура, обеспечивающая взаимодействие государства и гражданского общества²⁰.

Еще более категоричную позицию в отношении вхождения таких общественно-государственных структур, как общественные палаты, в структуру гражданского общества занимают авторы монографии — А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев, которые в одном из ее разделов вообще относят Общественную палату РФ к государственным образованиям, содействующим формированию и поддержке институтов гражданского общества. При этом они отмечают, что подобные государственные образования, не относящиеся к гражданскому обществу, действуют на «поле» гражданского общества²¹. А в другом месте своей коллективной монографии эти же авторы делают вывод о том, что «место Общественной палаты РФ в системе институтов гражданского общества определяется, во-первых, ее особым правовым статусом как смешанного общественно-государственного института, функционирующего в сфере деятельности институтов гражданского общества, но не являющегося одним из них по ряду признаков...»²².

Так, к какому же виду структур авторы относят общественные палаты — к государственным образованиям, общественно-государственным? И каково все-таки их место в системе институтов гражданского общества?

По нашему мнению, поскольку общественные палаты действуют на «поле» гражданского общества, функционируют в сфере деятельности институтов гражданского общества, то они и входят в структуру гражданского общества, как особый общественно-государственный институт. Как смешанную общественно-государственную структуру, являющуюся базовым элементом гражданского общества, характеризует Общественную палату РФ и С.А. Авакьян²³.

Общественные палаты в субъектах Российской Федерации также являются общественно-государственными институтами гражданского общества, консолидирующими общественные формирования, выступающими главным звеном системы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Характеризуя природу общественных палат,

²⁰ См.: Никитина Е. Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества Российской Федерации. М., 2019. С. 151–154, 191, 212, 279.

²¹ См.: Чернявский А. Г., Грудцына Л. Ю., Пашенцев Д. А. Государство. Гражданское общество. Право / под ред. А. Г. Чернявского. М., 2019. С. 58.

²² Там же. С. 162.

²³ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 498–512.

¹⁹ См.: Чеботарев Г. Н., Пиманова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень, 2008. С. 123.

подчеркиваем, что общественные черты общественных палат все больше проявляются не только в порядке их формирования на добровольной основе из числа представителей общественных объединений и некоммерческих организаций, но и участия в формировании общественных наблюдательных комиссий, общественных советов при исполнительных и законодательных органах власти, а также в осуществлении общественного контроля: проведении общественных мониторингов, проверок, обсуждений и слушаний, общественной экспертизы. Особенно явственно общественно-публичный характер деятельности общественных палат проявился во время проведения общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ. Многочисленные НКО, общественные объединения, включая политические партии, предлагали свои кандидатуры общественным палатам для назначения их наблюдателями. Общественными палатами создавались штабы по координации общественного наблюдения за подготовкой и проведением общероссийского голосования, организовывалась работа мобильных групп для экспертного реагирования на возможные нарушения процедур голосования. Ежедневно в общественные штабы обращались сотни граждан, которым специалисты-правоведы, члены общественных палат давали разъяснения сути поправок к Конституции РФ, консультировали по вопросам соблюдения правил эпидемиологической безопасности на участках для голосования и по месту жительства.

Проделанная совместно с общественными объединениями, НКО и гражданами работа по организации общественного наблюдения за общероссийским голосованием подтвердила лидирующее место общественных палат в системе институтов гражданского общества, их координирующую роль в организации взаимно ответственного партнерства с органами государственной власти и местного самоуправления.

В то же время можно согласиться с мнением ряда авторов о том, что гибридная общественно-государственная природа общественных палат обуславливает неустойчивый баланс между общественными и государственными началами, зависящий от ряда субъективных и объективных факторов²⁴. Расширение полномочий общественных палат, их включенность в реализацию национальных проектов будет способствовать укреплению их лидерства в гражданском обществе. Этим целям служат и поручения Президента РФ федеральным и региональным органам государственной власти совместно с общественными палатами разрабатывать и осуществлять меры

по повышению качества жизни граждан Российской Федерации. Так, совместно с Общественной палатой Правительством РФ будет формироваться единый реестр социально ориентированных и иных некоммерческих организаций, имеющих право на получение дополнительной государственной поддержки. А Государственному Совету Российской Федерации Президентом РФ предложено совместно с Общественной палатой создать механизм урегулирования конфликтов в сфере градостроительной деятельности с использованием процедуры медиации. Кроме этого Президент РФ рекомендовал Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов Федерации обеспечить проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации с привлечением представителей экспертного сообщества и общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, а также сформулировал ряд других рекомендаций.

Среди политических функций общественных палат все большее значение приобретает на современном этапе развития нашего общества и государства организация общественного контроля за выборами и голосованием. В связи с этим представляется целесообразным в избирательное законодательство внести изменения, касающиеся порядка осуществления именно общественного контроля, закрепив право общественных палат назначать общественными наблюдателями обращающихся граждан, а также кандидатуры по предложениям политических партий и иных общественных объединений и НКО. Тем самым, во-первых, будут уравнены в правах все общественные объединения, принимающие участие в общественном контроле, во-вторых, будут унифицированы нормы об осуществлении общественного контроля на общероссийском голосовании, выборах и референдумах, сняты противоречия в действующем законодательстве, в-третьих, повысится роль общественных палат, консолидирующих институты гражданского общества, выступающих посредником между государством и гражданским обществом.

В литературе отмечается, что наблюдатели должны осуществлять свою деятельность на профессиональной основе: иметь юридическое образование, сдать квалификационный экзамен по избирательному праву и быть включенными в специальный реестр. Более того, предлагается наделить наблюдателей правом самостоятельно составлять протоколы о привлечении нарушителей к административной ответственности с дальнейшим рассмотрением их уполномоченными государственными органами²⁵.

Предлагаемые требования к наблюдателям представляются избыточными. Трудно представить, чтобы

²⁴ См.: Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили 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. 106.

²⁵ См.: Коновальчиков Я.А. Указ. соч. С. 78.

свыше 500 тыс. наблюдателей, осуществлявших наблюдение на общероссийском голосовании, должны были соответствовать предлагаемым критериям. Учитывая, что рядом авторов под общественным контролем на выборах «понимается деятельность по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленной на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»²⁶, вполне достаточно наблюдателям иметь любое высшее образование и опыт общественной деятельности, чтобы отслеживать во время избирательных процедур соблюдение общественных интересов. При этом, безусловно, необходимо обучать общественных наблюдателей, повышать их квалификацию посредством организуемых семинаров, курсов по основам избирательного права, но без экзаменов.

Ряд авторов обосновывают необходимость включения граждан в число полноправных субъектов общественного контроля появлением в сфере избирательного процесса такого нового явления, как онлайн-трансляция процедуры голосования. По их мнению, онлайн-трансляция предоставляет возможность неограниченному числу граждан наблюдать за выборами, тем самым осуществлять своеобразный и достаточно эффективный общественный контроль²⁷. Однако возникает вопрос: каким образом «непосредственное участие граждан» в онлайн-наблюдении обеспечивает прозрачность и законность избирательных процедур? Представляется, что реализация данных предложений маловероятна. Во-первых, онлайн-трансляция, которая ведется ЦИК во время выборов, не фиксирует соблюдение конкретных процедур голосования на избирательных участках, во время подсчёта голосов, подведения итогов выборов в избирательных округах, а лишь предоставляет информацию на конкретный период времени о явке избирателей, а после подсчета голосов о распределении голосов между кандидатами. Каким образом граждане, получившие данную информацию, могут контролировать избирательные процедуры не совсем понятно.

Известно, что на избирательных участках ведется онлайн-съемка. Однако во время осуществления голосования доступ к просмотру видеозаписей практически недоступен неограниченному числу граждан. Так что трудно представить, какие могут быть закреплены в данной сфере онлайн-трансляции права граждан на осуществление общественного контроля.

²⁶ Полянский В.В., Борисов И.Б. Указ. соч. С. 22.

²⁷ См.: Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 53, 54.

Другое дело, что в избирательном законодательстве появился институт наблюдателей.

Общественное наблюдение за общероссийским голосованием по поправкам в Конституцию РФ показало, что голосование как форма прямого народного волеизъявления востребована обществом, граждане проявили заинтересованное отношение к демократическим процедурам обсуждения и принятия поправок к Конституции РФ. Успешный опыт проведенного общероссийского голосования целесообразно использовать и в будущем, закрепив эту форму народовластия в федеральном законодательстве.

В Российской Федерации сложился правовой институт наблюдения за выборами, голосованием. Участие представителей многочисленных институтов гражданского общества в общественном контроле за соблюдением избирательных процедур позволяет сделать вывод об общественном характере наблюдения и, соответственно, о необходимости распространения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на отношения в сфере выборов.

Осуществление общественного контроля является ключевой функцией гражданского общества. Главным звеном в системе общественного контроля являются общественные палаты. Представляется целесообразным в целях координации участия субъектов контроля в общественном наблюдении как форме общественного контроля за выборами и голосованием предоставить общественным палатам избирательным законодательством право назначать общественных наблюдателей по представлению НКО, общественных объединений, включая политические партии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 498–512.
2. Коновальчиков Я.А. О контроле, осуществляемом политическими партиями в избирательном процессе // Росс. юрид. журнал. 2017. № 4. С. 76, 78.
3. Мамычев А.Ю. Государственная власть в социокультурной организации современного общества: теоретико-методологические аспекты политико-правовой трансформации. М., 2018. С. 157.
4. Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 53, 54.
5. Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества

- Российской Федерации. М., 2019. С. 151–154, 191, 212, 279.
6. Полянский В.В., Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах. М., 2015. С. 22.
 7. Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили 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. 106.
 8. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право, 2020. № 3. С. 19–23.
 9. Чеботарев Г.Н. Общественный контроль на выборах: опыт и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7.
 10. Чеботарев Г.Н., Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень, 2008. С. 123.
 11. Чернявский А.Г., Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А. Государство. Гражданское общество. Право / под ред. А.Г. Чернявского. М., 2019. С. 58, 162.
 12. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 66.
 3. Mamychyev A. Yu. State power in the socio-cultural organization of modern society: theoretical and methodological aspects of political and legal transformation. M., 2018. P. 157 (in Russ.).
 4. Markina E.V., Pozdnyshov A.N. Expanding the rights of citizens of the Russian Federation in the sphere of public control as a way to prevent constitutional conflicts // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 5. P. 53, 54 (in Russ.).
 5. Nikitina E.E. The Constitutional and legal basis for the institutionalization of civil society in the Russian Federation. M., 2019. P. 151–154, 191, 212, 279 (in Russ.).
 6. Polyansky V.V., Borisov I.B. Public control of the elections. M., 2015. P. 22 (in Russ.).
 7. Sungurov A. Yu., Kozlova N.N., Mamagulashvili D.I. Public chambers as institutions for implementing the paternalistic model of interaction between government and society: the experience of the Tver region and St. Petersburg // Polis. Political research. 2020. No. 3. P. 106 (in Russ.).
 8. Chebotarev G.N. How to strengthen the unified system of public power? // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 3. P. 19–23 (in Russ.).
 9. Chebotarev G.N. Public control in elections: experience and problems of legal regulation // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 7 (in Russ.).
 10. Chebotarev G.N., Pimanova M.A. Legal status of state and public associations (constitutional and legal research). Tyumen, 2008. P. 123 (in Russ.).
 11. Chernyavsky A. G., Grudtsyna L. Yu., Pashentsev D.A. State. Civil society. Law / ed. by A.G. Chernyavsky. M., 2019. P. 58, 162 (in Russ.).
 12. Chirkin V.E. Legalization and legitimation of state power // State and Law. 1995. No. 8. P. 66 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального 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 the Russian Federation, Head of Constitutional and Municipal Law Department, Tyumen state University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; Chairman of the Public Chamber of Tyumen region