

Конституционное и административное право

МРНТИ 10.15.37

DOI: <https://doi.org/10.62687/VLJ.2.2.2026.49>**НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ КАК НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ВЫРАЖЕНИЕ ВЛАСТИ НАРОДА****А.К. Гагиев*** 

«Ингушский государственный университет»

*e-mail: akgagiev@yandex.ru

А.К. Гагиев – декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Ингушский государственный университет», кандидат юридических наук, доцент; Заслуженный юрист Республики Ингушетия; e-mail: akgagiev@yandex.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-8528-0813>

Аннотация. В данной статье проведен комплексный анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего институт наблюдения на выборах и референдумах. Исследование выявило противоречия и пробелы в законодательных актах, определяющих порядок назначения, полномочия и правовой статус наблюдателя. Особое внимание уделено проблемам практической реализации их прав и гарантий независимости. Автор предлагает рассматривать этот институт не только в узком контексте избирательного процесса, но и как составной элемент народовластия и механизм общественного контроля, способствующий легитимации результатов волеизъявления. В ходе исследования установлены системные дефекты действующего правового регулирования, включая коллизию между Федеральным законом № 67-ФЗ и Федеральным законом «Об основах общественного контроля», пробел в законодательстве Республики Ингушетия, связанный с отсутствием требований к минимальной численности инициативной группы как субъекта назначения наблюдателей, а также необоснованный ценз оседлости для наблюдателей на региональных и муниципальных выборах. Обоснована необходимость восстановления права групп избирателей на самостоятельное назначение наблюдателей, ранее предусмотренного утратившим силу Федеральным законом № 138-ФЗ. Автором критически оценивается сужение круга субъектов народовластия в избирательном процессе и предлагается расширить перечень стадий избирательного процесса, доступных для наблюдения, включив в него выдвижение, регистрацию кандидатов и предвыборную агитацию. На основе проведенного анализа сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательной базы для повышения эффективности института наблюдения и укрепления доверия к избирательной системе в целом. Результаты исследования могут быть использованы в законотворческой деятельности, правоприменительной практике избирательных комиссий и учебном процессе по курсу конституционного и избирательного права.

Ключевые слова: референдум, свободные выборы, наблюдатель, общественный контроль, легитимность, избирательный процесс, правовой статус, избирательное законодательство, народовластие.

САЙЛАУДАҒЫ БАҚЫЛАУ ХАЛЫҚ БИЛІГІНІҢ ТІКЕЛЕЙ КӨРІНІСІ РЕТІНДЕ**А.К. Гагиев***

«Ингуш мемлекеттік университеті»

*e-mail: akgagiev@yandex.ru

А.К. Гагиев – «Ингуш мемлекеттік университеті» ФГБОУ заң факультетінің деканы, заң ғылымдарының кандидаты, доцент; Ингушетия Республикасының Еңбек сіңірген заңгері; e-mail: akgagiev@yandex.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-8528-0813>

Аңдатпа. Бұл мақалада сайлау мен референдумдағы бақылау институтын реттейтін федералды және аймақтық заңнамаға кешенді талдау жасалды. Зерттеу бақылаушының тағайындалу тәртібін, өкілеттігін және құқықтық мәртебесін анықтайтын заңнамалық актілердегі қайшылықтар мен олқылықтарды анықтады. Олардың құқықтары мен тәуелсіздік кепілдіктерін іс жүзінде іске асыру проблемаларына ерекше назар аударылды. Автор бұл институтты сайлау процесінің тар контекстінде ғана емес, сонымен бірге халық билігінің құрамдас бөлігі және ерік-жігердің нәтижелерін заңдастыруға ықпал ететін қоғамдық бақылау механизмі ретінде қарастыруды ұсынады. Зерттеу барысында қолданыстағы құқықтық реттеудің жүйелік ақаулары, соның ішінде № 67-ФЗ Федералдық заңы мен «Қоғамдық бақылау негіздері туралы» Федералдық заң арасындағы қақтығыс, Ингушетия Республикасының заңнамасындағы алшақтық, бақылаушыларды тағайындау субъектісі ретінде бастамашыл топтың ең аз санына қойылатын талаптардың болмауына байланысты, сондай-ақ аймақтық және муниципалдық бақылаушылар үшін отырықшы цензураның негізсіз болуы анықталды сайлауда. Бұрын күші жойылған № 138-ФЗ Федералды заңында көзделген сайлаушылар топтарының бақылаушыларды тәуелсіз тағайындау құқығын қалпына келтіру қажеттілігі негізделген. Автор сайлау процесінде халықтану субъектілерінің шеңберін тарылтуды сыни тұрғыдан бағалайды және кандидаттарды ұсыну, тіркеу және сайлау алдындағы үгітті қоса алғанда, байқауға болатын сайлау процесінің кезеңдерінің тізбесін кеңейтуді ұсынады. Талдау негізінде бақылау институтының тиімділігін арттыру және тұтастай сайлау жүйесіне деген сенімді нығайту үшін заңнамалық базаны жетілдіру бойынша нақты ұсыныстар тұжырымдалған. Зерттеу нәтижелері заң шығару қызметінде, сайлау комиссияларының құқық қолдану тәжірибесінде және конституциялық және сайлау құқығы курсы бойынша оқу процесінде қолданылуы мүмкін.

Түйін сөздер: референдум, еркін сайлау, бақылаушы, қоғамдық бақылау, заңдылық, сайлау процесі, құқықтық мәртебе, сайлау заңнамасы, халық билігі.

ELECTION OBSERVATION AS A DIRECT EXPRESSION OF THE PEOPLE'S POWER

A.K. Gagiev*

Ingush State University

*e-mail: akgagiev@yandex.ru

A.K. Gagiev – Dean of the Faculty of Law, Ingush State University, Candidate of Law, Associate Professor; Honored Lawyer of the Republic of Ingushetia; e-mail: akgagiev@yandex.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-8528-0813>

Abstract. This article provides a comprehensive analysis of federal and regional legislation governing the institution of election and referendum observation. The study reveals contradictions and gaps in the legislative acts that define the procedure for appointing, the powers and legal status of an observer. Special attention is paid to the problems of practical implementation of their rights and guarantees of independence. The author suggests considering this institution not only in the narrow context of the electoral process, but also as an integral element of democracy and a mechanism of public control, contributing to the legitimization of the results of the vote. The study identified systemic defects in the current legal regulation, including a conflict between Federal Law No. 67-FZ and Federal Law "On the Fundamentals of Public Control," a gap in the legislation of the Republic of Ingushetia related to the lack of requirements for the minimum size of an initiative group as a subject for appointing observers, and an unjustified residency requirement for observers in regional and municipal elections. The study also substantiated the need to restore the right of voter groups to independently appoint observers, which was previously provided for in the now-defunct Federal Law No. 138-FZ. The author critically evaluates the narrowing of the circle of subjects of popular rule in the electoral process and proposes to expand the list of stages of the electoral process that are available for observation, including the nomination, registration of candidates, and election campaigning. Based

on the analysis, specific proposals have been formulated to improve the legislative framework in order to enhance the effectiveness of the observation institution and strengthen confidence in the electoral system as a whole. The results of the study can be used in legislative activities, the law enforcement practice of election commissions, and the educational process in the course of constitutional and electoral law.

Keywords: referendum, free elections, observer, public control, legitimacy, electoral process, legal status, electoral legislation, democracy.

Введение. Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации. Предметом исследования является институт наблюдения на выборах как форма непосредственного народовластия, включая его правовое регулирование, субъектный состав, полномочия наблюдателей и существующие законодательные коллизии в правовой системе России.

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации (Конституция РФ, 2020: ст. 3), референдум и свободные выборы позиционируются в качестве высшей формы непосредственного выражения власти многонационального российского народа, что закладывает фундаментальную основу для понимания природы суверенитета в государстве. Развивая данный основополагающий принцип конституционного строя, ст. 32 Основного закона (Конституция РФ, 2020: ст. 3) закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, путем прямого волеизъявления, так и через избранных ими представителей.

Целью настоящего исследования является переосмысление института наблюдения на выборах, обоснование его правовой природы как неотъемлемого составного элемента непосредственного народовластия, а также выявление коллизий и пробелов в федеральном и региональном законодательстве с последующей выработкой предложений по их устранению.

Актуальность темы обусловлена тремя аспектами. Во-первых, теоретическим: традиционная дихотомия прямой и представительной демократии не в полной мере отражает сложную природу избирательного процесса, оставляя вне классификации институт наблюдения. Во-вторых, практическим: легитимность формируемых органов власти напрямую зависит от прозрачности выборов, а институт наблюдения выступает ключевым верификационным механизмом. В-третьих, правотворческим: наличие коллизий между Федеральным законом № 67-ФЗ и Федеральным законом «Об основах общественного контроля», а также пробелов в региональном законодательстве требует научного анализа.

Научная новизна работы заключается в предложении квалифицировать наблюдение на выборах как форму непосредственного осуществления власти народом (ст. 3 Конституции РФ), а также в выявлении скрытых коллизий в правовом регулировании статуса субъектов общественного контроля при назначении наблюдателей и уникальной региональной специфики (на примере Республики Ингушетия), где инициативная группа как субъект назначения наблюдателей не имеет минимальной количественной определенности.

Обзор литературы по исследуемой проблеме показывает, что правовой статус субъектов наблюдения стал предметом научного анализа в работах правоведов, в частности Н.В. Гришина (Гришин, Линдерс, 2023), А.А. Плотникова (Плотников, 2020), В.И. Федорова (Федоров, 2024), Г.О. Вяткиной (Вяткина, 2023).

Однако их внимание было преимущественно сосредоточено на анализе роли наблюдателя в избирательном процессе как процессуальной гарантии. Исследований, рассматривающих наблюдение как непосредственный элемент конституционной модели народовластия, до настоящего времени не проводилось. Нерешенным на законодательном уровне остается вопрос о признании за группами избирателей права самостоятельного назначения наблюдателей, а также о необходимости устранения ценза оседлости для наблюдателей на региональных и муниципальных выборах.

В современной науке предпринимаются попытки осмыслить наблюдение с новых

позиций. Так, В.И. Федоров (Федоров, 2024) предлагает рассматривать общественное наблюдение как «новый механизм политического участия, построенный на базе сетевой структуры организации общества», обеспечивающий двустороннюю коммуникацию между государством и гражданами. Однако данный сетевой подход, при всей своей эвристической ценности, не квалифицирует наблюдение как форму непосредственного народовластия.

В свою очередь, Н.В. Гришин и А.М.Р. Линдерс выделяют три исторические формы международного наблюдения (легитимационная, демократизационная, постконфликтная), констатируя кризис института в 21-ом веке, но также не включают его в парадигму прямой демократии (Гришин, Линдерс, 2023). Таким образом, доктринальный пробел сохраняется.

Материалы и методы. Исследование проводилось в три этапа: на первом этапе осуществлён анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровня; на втором - выявлены коллизии и пробелы в правовом регулировании; на третьем - сформулированы предложения по совершенствованию законодательства. Материалом исследования послужили: Конституция РФ, 3 федеральных законов, 5 научных источников, также региональное законодательство.

Автором проанализированы законодательное регулирование и практика назначения наблюдателей. Подвергнута проверке гипотеза о квалификации наблюдения как формы непосредственного народовластия (ст. 3 Конституции РФ). Эмпирическую базу исследования составили разъяснения Центральной избирательной комиссии РФ, а также данные официальной статистики о количестве наблюдателей, участвовавших в избирательных кампаниях 2021–2024 годов. Применение методов анализа, синтеза, сравнения, аналогии, обобщения, абдукции, формально-юридического и системного толкования, правового моделирования позволило выявить коллизии в федеральном законодательстве, пробелы в законодательстве Республики Ингушетия и обосновать авторские предложения по их устранению.

Обсуждение. Выборы как комплексный институт представляют собой синтетическое правовое явление, в котором органично переплетаются элементы как представительной, так и прямой демократии: в части процедуры голосования как акта непосредственного волеизъявления они имеют природу прямого народовластия, в части формирования органов - служат основой для демократии представительной. Институт наблюдения, будучи формой непосредственного участия граждан в избирательном процессе, в полной мере относится к сфере прямой демократии, обеспечивая легитимность и достоверность отражения народной воли. Включение института наблюдения в научную парадигму непосредственного народовластия позволяет более полно раскрыть механизм реализации народного суверенитета.

В данном контексте уместно обратиться к теоретическому наследию Г. Еллинека, различавшего статическое и динамическое народное представительство: наблюдение, с этой точки зрения, относится к динамическим формам, поскольку предполагает активное процессуальное поведение граждан, а не пассивное ожидание результатов выборов (Филиппова, 2009).

Право российских граждан на участие в выборах подробно регламентировано в п. 28 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67) (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, ст. 2). В той же статье применительно к статусу наблюдателя уточняется, что его полномочия заключаются только в наблюдении за процессом голосования, но не за другими избирательными процедурами. Очевидно, что в данном случае имеет место существенное сужение гражданского контроля. Представляется, что в сферу контроля должно входить не только голосование, но и более ранние этапы: выдвижение и регистрация кандидатов, а также предвыборная агитация.

Наблюдение на выборах представляет собой элемент непосредственного выражения власти народа. Отсутствие такой формы гражданского контроля чревато искажением результатов волеизъявления и дискредитацией института свободных выборов. Поскольку на

референдуме и выборах принимаются важнейшие решения, каждый гражданин заинтересован в независимом и объективном наблюдении. При этом следует подчеркнуть, что легитимность публичной власти напрямую зависит от доверия граждан к избирательным процедурам, а институт наблюдения выступает одним из ключевых механизмов формирования и поддержания такого доверия. Очевидно, что присутствие независимых наблюдателей является важным условием честных выборов, что формирует общественный запрос на расширение данного института.

Правовой статус наблюдателя предполагает наличие гражданства РФ, совершеннолетия и дееспособности. Закон устанавливает развернутый перечень лиц, которые не могут выступать в качестве наблюдателей (депутаты, выборные должностные лица, судьи, прокуроры, лица, признанные иностранными агентами, и др.). Это призвано обеспечить независимость и объективность контроля. Вместе с тем, закрытый перечень ограничений не гарантирует реальной независимости наблюдателя, если отсутствуют механизмы защиты от давления со стороны организаторов выборов. Представляется, что таким механизмом могла бы стать административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности наблюдателя с более строгими санкциями, чем предусмотренные действующей статьей 5.6 КоАП РФ (КоАП РФ, ст. 5.6).

Однако, как справедливо отмечает А.А. Плотников, в действующем законодательстве «в качестве субъектов назначения наблюдателей уже не обозначены группы избирателей, не представляющие интересы участвующих в данной избирательной кампании кандидатов и списков кандидатов». При этом ранее, согласно утратившему силу Федеральному закону № 138-ФЗ, уведомление о направлении наблюдателя могло быть подписано не менее чем пятью избирателями, что, по оценке А.А. Плотникова, «имело неоспоримый демократический потенциал» (Плотников, 2020). Следовательно, мы наблюдаем сужение круга субъектов народовластия в избирательном процессе. Данная тенденция представляется особенно показательной в контексте конституционного провозглашения многонационального народа как единственного источника власти: исключение групп избирателей из числа субъектов назначения наблюдателей объективно снижает возможности для реализации народного суверенитета на уровне непосредственного волеизъявления.

Проведенный анализ норм федеральных законов о выборах Президента и депутатов Государственной Думы РФ показал, что ими не предусмотрено направление наблюдателей от иных общественных объединений. Более того, в избирательном законодательстве наблюдаются коллизии. Согласно п. 4 ст. 30 ФЗ № 67, общественные палаты вправе назначать наблюдателей на выборах (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, ст. 30).

Однако п. 3 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Об основах общественного контроля в Российской Федерации, ст. 2) определяет, что его действие не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах. Возникает вопрос: почему субъекты общественного контроля могут назначить наблюдателей на выборах, но не могут их направить для наблюдения за голосованием во время референдума? Представляется, что данная коллизия является следствием недостаточной координации между разработчиками двух федеральных законов и отсутствия единой концептуальной основы для регулирования общественного контроля в избирательной сфере. Для её устранения возможны два пути: либо исключение выборов из сферы действия ФЗ № 212 с одновременным внесением всех норм о наблюдении в ФЗ № 67, либо, напротив, прямое включение избирательных отношений в предмет регулирования ФЗ № 212 с соответствующим изменением его статьи 2.

Анализ положений ФЗ № 67 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» выявил дифференцированный подход к субъектам назначения наблюдателей на выборах и референдумах. При проведении референдума Республики Ингушетия назначение

наблюдателей осуществляется инициативной группой или общественными объединениями (О референдуме Республики Ингушетия, 2013: ст. 5).

Особого внимания заслуживает норма указанного республиканского закона, согласно которой в случае, если инициатором референдума выступает общественное объединение, функции инициативной группы выполняет руководящий орган такого объединения. Законодатель не устанавливает требований к численности этого руководящего органа, т.е. соответствующее общественное объединение приобретает статус инициативной группы вне зависимости от количественной характеристики. Это отступление от общего подхода порождает правовую неопределенность.

С точки зрения теории права, отсутствие количественного критерия применительно к субъекту, наделяемому властными полномочиями по назначению наблюдателей, создает риск злоупотреблений и ставит под сомнение репрезентативность такого назначения. Представляется обоснованным предложить Народному Собранию Республики Ингушетия устранить данный пробел путем установления минимальной численности инициативной группы (руководящего органа общественного объединения) - например, не менее 10 человек, что корреспондирует общим подходам, закрепленным в иных избирательных законах.

Закон предписывает, что наблюдение на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления может осуществлять только гражданин, обладающий активным избирательным правом именно на этих выборах (ценз оседлости). На наш взгляд, это необоснованное ограничение прав граждан по признаку места жительства, не согласующееся с принципом равенства всех перед законом и судом.

Цель обеспечения осведомленности наблюдателя о местной проблематике едва ли может оправдать полное исключение возможности наблюдения для граждан, не зарегистрированных по месту жительства на соответствующей территории. Альтернативой могло бы стать установление требования о предварительном ознакомлении наблюдателя с законодательством соответствующего субъекта РФ, что не связано с цензом оседлости. Кроме того, в современных условиях развития информационных технологий и цифровизации избирательного процесса информированность о местных проблемах перестала быть исключительной привилегией жителей соответствующей территории.

Проблема усугубляется тем, что, по данным Г.О. Вяткиной, федеральный законодатель передал вопрос о праве общественных объединений назначать наблюдателей на уровень субъектов РФ, «что привело к тому, что регионы начали отменять институт общественных наблюдателей». Как показывает анализ, лишь одна треть субъектов Российской Федерации предусматривает такое право на муниципальных выборах (Вяткина, 2023). Это создаёт неравенство прав граждан в зависимости от места жительства, что противоречит не только принципу равенства, но и самой идее народовластия.

В данной связи уместно поставить вопрос о необходимости возврата к единому федеральному стандарту в части права общественных объединений назначать наблюдателей на муниципальных выборах, что позволит преодолеть существующую региональную асимметрию и гарантировать гражданам равные возможности для осуществления наблюдения независимо от места проживания.

О заинтересованности граждан в участии в наблюдении свидетельствуют данные ЦИК России: на выборах депутатов Государственной Думы VIII созыва было направлено 413616 наблюдателей (Данные ЦИК России, 2026).

Столь же высокая активность граждан проявилась и на последующих выборах. Как указывает В.И. Федоров, на выборах Президента России в марте 2024 года на всех избирательных участках внутри страны было задействовано около 200 тысяч общественных наблюдателей, а в 2023 году - более 100 тысяч. Это подтверждает, что наблюдение является реально востребованной формой участия граждан в управлении делами государства, а не формальной процедурой (Федоров, 2024).

Эмпирические данные ВЦИОМ позволяют проследить эволюцию общественного восприятия института наблюдения и легитимности выборов в динамике. Согласно опросу,

проведённому в августе 2016 года, 43% респондентов полагали, что присутствие независимых наблюдателей на избирательных участках делает выборы более честными, тогда как 34% считали, что оно никак не влияет на результаты голосования, а 8% - что делает выборы менее честными (ВЦИОМ, 2016). При этом мотивация потенциальных наблюдателей носила двойственный характер: 30% опрошенных связывали участие с заработком, и только 19% - с достижением справедливости и честных выборов (ВЦИОМ, 2016). Готовность к личному участию в наблюдении также имела ограниченный характер: безусловно готовы были взять на себя обязанности наблюдателя 18% респондентов, тогда как доля категорически не готовых составляла 70% (ВЦИОМ, 2016).

Данные ВЦИОМ, полученные 17 сентября 2025 года, свидетельствуют о позитивной динамике в восприятии избирательных процедур. Согласно исследованию, 58% россиян заявили, что официальным результатам прошедших выборов можно доверять: 36% опрошенных полагают, что они полностью отражают волеизъявление избирателей, а 22% признают лишь незначительные нарушения, не повлиявшие на итоги голосования (ВЦИОМ, 2025). При этом уровень доверия коррелирует с электоральной активностью: среди тех, кто регулярно участвует в выборах, доля считающих выборы легитимными возрастает до 68% (ВЦИОМ, 2025). В контексте доступности избирательных процедур две трети граждан (68%) осведомлены о механизме «Мобильный избиратель», позволяющем голосовать по месту фактического нахождения. Кроме того, 66% респондентов положительно относятся к практике многодневного голосования, что на 5 процентных пунктов выше, чем годом ранее (ВЦИОМ, 2025).

Сопоставление приведенных выше данных позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на рост общего уровня доверия к выборам и признания их легитимности, институт наблюдения продолжает восприниматься обществом неоднозначно. С одной стороны, граждане осознают его важность для обеспечения честности избирательных процедур. С другой стороны, готовность к личному участию остаётся ограниченной, а мотивация часто связывается с материальным стимулированием. Это подтверждает, что совершенствование организационных форм голосования (многодневное голосование, «Мобильный избиратель») способствует повышению уровня доверия к выборам, однако не отменяет необходимости независимого наблюдения как ключевого верификационного механизма. Именно институт наблюдения призван обеспечить тот уровень прозрачности, который превращает формальное доверие к процедурам в обоснованное доверие к их результатам.

Приведенные данные свидетельствуют о наличии устойчивого общественного запроса на расширение форм непосредственного участия граждан в избирательном процессе, что должно учитываться при совершенствовании законодательства.

Представляется необходимым предоставить гражданам право осуществлять наблюдение на выборах по собственной инициативе (лично или группой избирателей). Ведь граждане России имеют право выдвигать свою кандидатуру на выборах Президента РФ в порядке самовыдвижения, но лишены права стать наблюдателем в таком же порядке. Данное противоречие трудно объяснить с точки зрения логики законодателя: если гражданин обладает достаточной степенью ответственности и правосознания, чтобы претендовать на высший государственный пост, то он тем более не может быть лишен права на осуществление наблюдения как менее ответственной и не связанной с принятием публично-властных решений деятельности. Более того, самовыдвижение кандидата предполагает сбор подписей избирателей, тогда как для назначения наблюдателя группой избирателей законодательство сегодня не предусматривает вообще никакой процедуры, что представляется неоправданным пробелом.

Кроме того, ст. 14 Конвенции о стандартах демократических выборов государств - участников СНГ от 7 октября 2002 г. (ратифицирована РФ) предусматривает право группы избирателей назначать наблюдателей (Конвенция СНГ, 2002: ст. 14). Данное международно-правовое обязательство Российской Федерации до настоящего времени не имплементировано в полном объеме в национальное законодательство. Пункт 4 ст. 15 Конституции РФ

закрепляет приоритет международных договоров Российской Федерации над национальным законодательством, однако отсутствие прямой отсылки в ФЗ № 67-ФЗ к указанному положению Конвенции создает препятствия для его непосредственного применения в правоприменительной практике. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать внесение изменений в ст. 30 ФЗ № 67-ФЗ, прямо закрепляющих право группы избирателей (например, в составе не менее 10 человек) на назначение наблюдателей на всех выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации.

Развивая изложенные аргументы, следует также обратить внимание на зарубежный опыт регулирования института наблюдения. В ряде стран постсоветского пространства (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова) законодательство предусматривает более широкие возможности для назначения наблюдателей от общественных объединений и инициативных групп граждан. Представляется, что сравнительно-правовое исследование данных моделей могло бы стать перспективным направлением для дальнейших научных изысканий, а отдельные элементы этих моделей - быть рецепированы в российское законодательство с учетом национальной специфики и сложившихся избирательных традиций.

Результаты. В ходе проведенного исследования получены следующие основные результаты.

Установлено наличие коллизии между п. 4 ст. 30 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которому общественные палаты вправе назначать наблюдателей на выборах (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, 2002: ст. 30), и п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», исключающего отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, из сферы его действия (Об основах общественного контроля в Российской Федерации, 20014: ст. 2). Данная коллизия порождает правовую неопределённость относительно того, могут ли субъекты общественного контроля осуществлять наблюдение за голосованием на референдуме.

Также выявлен дифференцированный подход федерального законодателя к кругу субъектов, уполномоченных назначать наблюдателей при проведении выборов и референдумов. Наиболее отчётливо указанная дифференциация прослеживается на примере Республики Ингушетия. При проведении референдума в данном субъекте Федерации назначение наблюдателей допускается инициативной группой либо общественным объединением, причём в случае выступления общественного объединения в роли инициатора референдума его руководящий орган выполняет функции инициативной группы. При этом законодатель не устанавливает каких-либо требований к минимальной численности указанного руководящего органа, вследствие чего общественное объединение приобретает соответствующий статус вне зависимости от своей количественной характеристики, что обоснованно квалифицируется как правовая неопределённость, создающая риски неравенства субъектов избирательного процесса (О референдуме Республики Ингушетия, 2013: ст. 5).

Выявлено, что действующее законодательство закрепляет ценз оседлости для наблюдателей на региональных и муниципальных выборах, то есть, право на наблюдение предоставляется только гражданину, обладающему активным избирательным правом именно на данных выборах, то есть фактически проживающему на соответствующей территории. Данное требование представляет собой ограничение прав граждан по признаку места жительства, не согласующееся с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом.

Зафиксировано сужение круга субъектов назначения наблюдателей по сравнению с ранее действовавшим правовым регулированием. Утративший силу Федеральный закон № 138-ФЗ предусматривал возможность направления наблюдателя при подписании уведомления не менее чем пятью избирателями. Как справедливо отмечает А.А. Плотников, указанное положение имело «неоспоримый демократический потенциал» (Плотников, 2020). В действующем Федеральном законе № 67-ФЗ группы избирателей в качестве самостоятельных субъектов назначения наблюдателей уже не обозначены. Данный результат согласуется с

выводом А.А. Плотникова об утрате «неоспоримого демократического потенциала», однако дополняет его указанием на отсутствие механизма восстановления права групп избирателей в действующем законодательстве.

Подтверждены данные о существенной региональной дифференциации в регулировании института наблюдения. Согласно анализу Г.О. Вяткиной, лишь одна треть субъектов Российской Федерации предусматривает право общественных объединений назначать наблюдателей на муниципальных выборах; в остальных регионах институт общественных наблюдателей фактически отменён (Вяткина, 2023). Это создаёт неравенство прав граждан в зависимости от места жительства.

Эмпирически установлена высокая востребованность института наблюдения. По данным ЦИК России, на выборах депутатов Государственной Думы VIII созыва было направлено 413616 наблюдателей; на выборах Президента России в марте 2024 года задействовано около 200 тысяч общественных наблюдателей, в 2023 году – более 100 тысяч (Федоров, 2024). Приведённые данные опровергают представления о формальном характере института и свидетельствуют о его реальной востребованности как формы участия граждан в управлении делами государства.

Наконец, выявлено ограничение предметных границ наблюдения. В соответствии с п. 28 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ полномочия наблюдателя распространяются только на процесс голосования и не охватывают такие значимые стадии избирательного процесса, как выдвижение кандидатов, их регистрация и предвыборная агитация (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, 2002: ст. 2). Указанное ограничение существенно сужает возможности гражданского контроля за ходом избирательной кампании.

В совокупности полученные результаты свидетельствуют о наличии в действующем правовом регулировании института наблюдения на выборах системных недостатков: коллизий, пробелов, необоснованных ограничений, препятствующих полноценной реализации конституционного принципа непосредственного народовластия.

Заключение. Подводя итог настоящему исследованию, необходимо в первую очередь констатировать, что наблюдение на выборах должно быть переосмыслено в доктрине конституционного права России: данный институт представляет собой не просто процессуальную гарантию избирательного процесса, а в первую очередь элемент непосредственного народовластия, органично встраивающийся в систему форм прямого волеизъявления граждан, предусмотренных ст. 3 и 32 Конституции Российской Федерации (Конституция РФ, 2020: ст. 3, 32). Такое доктринальное признание требует соответствующей рефлексии в науке и последующей нормативной конкретизации.

В ходе исследования установлено, что действующее законодательство Российской Федерации содержит ряд системных недостатков в регулировании института наблюдения на выборах. К их числу относятся: коллизия между Федеральным законом № 67-ФЗ и Федеральным законом «Об основах общественного контроля» в части определения правового статуса субъектов общественного контроля при назначении наблюдателей (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, 2002: ст. 30; «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», 2014: ст. 2); правовая неопределённость, связанная с отсутствием требований к минимальной численности инициативной группы (руководящего органа общественного объединения) в законодательстве Республики Ингушетия при проведении референдума (О референдуме Республики Ингушетия, 2013: ст. 5); необоснованный ценз оседлости для наблюдателей на региональных и муниципальных выборах, ограничивающий права граждан по признаку места жительства; сужение круга субъектов назначения наблюдателей по сравнению с ранее действовавшим регулированием (группы избирателей утратили право самостоятельного направления наблюдателей) (Плотников, 2020); а также ограничение предметных границ наблюдения исключительно процедурой голосования без охвата стадий выдвижения, регистрации кандидатов и предвыборной агитации (Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, 2002: ст. 2).

Кроме того, выявлена значительная региональная асимметрия: лишь одна треть субъектов Российской Федерации предусматривает право общественных объединений назначать наблюдателей на муниципальных выборах, что создаёт неравенство прав граждан в зависимости от места жительства (Вяткина, 2018).

Важно подчеркнуть, что обозначенная проблематика не является сугубо внутрироссийской. Как показывают исследования Н.В. Гришина и А.М.Р. Линдерс, в современном мире наблюдение за выборами всё чаще подменяется «теневым рынком наблюдения», где авторитарные режимы научились фальсифицировать само наблюдение, приглашая малоизвестные группы, которые дадут положительную оценку фальсифицированным выборам (Гришин, Линдерс, 2024). Именно поэтому предлагаемая в настоящей работе концепция наблюдения как непосредственного выражения власти народа, а не как декоративной процедуры, приобретает не только теоретическое, но и практическое значение для сохранения легитимности выборов как в России, так и в международном контексте.

Результаты проведённого исследования позволяют сформулировать следующие предложения. Во-первых, представляется целесообразным предложить к рассмотрению и дальнейшему научному исследованию в рамках доктрины конституционного права Российской Федерации концепцию наблюдения на выборах в качестве элемента непосредственного осуществления власти народом. Во-вторых, рекомендуется инициировать реформу избирательного законодательства Российской Федерации, направленную на создание комплексного механизма обеспечения права граждан на осуществление наблюдения, включающую: закрепление за группой избирателей права назначения наблюдателей на всех выборах и референдумах в соответствии с Конвенцией СНГ (Конвенция СНГ, 2002: ст. 14); устранение ценза оседлости как ограничения для наблюдателей на региональных и муниципальных выборах; расширение перечня стадий избирательного процесса, на которых возможно присутствие наблюдателей (выдвижение, регистрация кандидатов, агитация); устранение коллизии между ФЗ № 67 и ФЗ «Об основах общественного контроля»; а также установление минимальной количественной определённости инициативной группы в законодательстве Республики Ингушетия. Областью применения полученных результатов выступают законотворческая деятельность на федеральном и региональном уровнях, правоприменительная практика избирательных комиссий и учебный процесс по курсу конституционного и избирательного права.

Литература

- ВЦИОМ, 2016 — Наблюдатели на выборах — эффективны или бесполезны? [Электрон. ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nablyudateli-na-vyborakh-effektivny-ili-bespolezny> (дата обращения: 16.06.2026). [Russ.]
- ВЦИОМ, 2025 — Выборы — 2025: легитимность, доступность, участие. [Электрон. ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-2025-legitimnost-dostupnost-uchastie> (дата обращения: 16.06.2026). [Russ.]
- Вяткина, 2018 — Вяткина Г.О. Независимое общественное наблюдение как залог честных выборов // Право: история и современность. 2018. № 3. [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimoe-obschestvennoe-nablyudenie-kak-zalog-chestnyh-vyborov> (дата обращения: 14.05.2026). [Russ.]
- Данные ЦИК России, 2021 — Интервью Председателя ЦИК России Памфиловой Э.А. информационному агентству «Интерфакс» от 15.09.2021. [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru> (дата обращения: 13.05.2026). [Russ.]
- КоАП РФ, 2001 — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 10.06.2026). [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]
- Конвенция СНГ, 2002 — Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2620. [Russ.]
- О референдуме Республики Ингушетия, 1997 — Конституционный закон Республики Ингушетия от 31.03.1997 № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингушетия». [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]
- Конституция РФ, 1993 — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]
- Гришин, Линдерс, 2024 — Гришин Н.В., Линдерс А.-М. История международного наблюдения за выборами // Вестник Томского государственного университета. История. 2024. № 87. [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-mezhdunarodnogo-nablyudeniya-za-vyborami> (дата обращения: 14.05.2026). [Russ.]

Плотников, 2020 — Плотников А.А. Общественное наблюдение на выборах как институт демократической избирательной системы // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4 (184). [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-nablyudenie-na-vyborah-kak-institut-demokraticeskoy-izbiratelnoy-sistemy> (дата обращения: 14.05.2026). [Russ.]

Об основах общественного контроля в Российской Федерации, 2014 — Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]

Об основных гарантиях избирательных прав, 2002 — Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]

О референдуме Российской Федерации, 2004 — Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021). [Электрон. ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». [Russ.]

Федоров, 2024 — Федоров В.И. Общественное наблюдение за выборами в России как сеть коммуникации государства и общества // Власть. 2024. № 3. [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-nablyudenie-za-vyborami-v-rossii-kak-set-kommunikatsii-gosudarstva-i-obschestva> (дата обращения: 14.05.2026). [Russ.]

Филиппова, 2009 — Филиппова Н.А. Публичное представительство интересов как республиканский принцип: теория гражданского участия в осуществлении государственной власти Г. Еллинека // Антиномии. 2009. № 9. [Электрон. ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-predstavitelstvo-interesov-kak-respublikanskiy-printsip-teoriya-grazhdanskogo-uchastiya-v-osuschestvlenii> (дата обращения: 17.06.2026). [Russ.]

References

VCIOM, 2016 — Nablyudateli na vyborah – effektivny ili bespolezny? [Elektron. resurs]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nablyudateli-na-vyborah-effektivny-ili-bespolezny> (data obrashcheniya: 16.06.2026). [Russ.]

VCIOM, 2025 — Vyборы – 2025: legitimnost', dostupnost', uchastie. [Elektron. resurs]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-2025-legitimnost-dostupnost-uchastie> (data obrashcheniya: 16.06.2026). [Russ.]

Vyatkina, 2018 — Vyatkina G.O. Nezavisimoe obshchestvennoe nablyudenie kak zalog chestnykh vyborov // Pravo: istoriya i sovremennost'. 2018. № 3. [Elektron. resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimoe-obschestvennoe-nablyudenie-kak-zalog-chestnykh-vyborov> (data obrashcheniya: 14.05.2026). [Russ.]

Dannye CIK Rossii, 2021 — Interv'yu Predsedatelya CIK Rossii Pamylovoj E.A. informacionnomu agentstvu «Interfaks» ot 15.09.2021. [Elektron. resurs]. URL: <https://www.interfax.ru> (data obrashcheniya: 13.05.2026). [Russ.]

KoAP RF, 2001 — Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnykh pravonarusheniyah ot 30 dekabrya 2001 goda № 195-FZ (red. ot 10.06.2026). [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

Konvenciya SNG, 2002 — Konvenciya o standartah demokraticheskikh vyborov, izbiratel'nykh prav i svobod v gosudarstvakh – uchastnikah Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (zaklyuchena v g. Kishineve 07.10.2002) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 26. St. 2620. [Russ.]

O referendume Respubliki Ingushetiya, 1997 — Konstitucionnyj zakon Respubliki Ingushetiya ot 31.03.1997 № 3-RKZ «O referendume Respubliki Ingushetiya». [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

Konstituciya RF, 1993 — Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993; s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020). [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

Grishin, Linders, 2024 — Grishin N.V., Linders A.-M. Istoriya mezhdunarodnogo nablyudeniya za vyborami // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. 2024. № 87. [Elektron. resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-mezhdunarodnogo-nablyudeniya-za-vyborami> (data obrashcheniya: 14.05.2026). [Russ.]

Plotnikov, 2020 — Plotnikov A.A. Obshchestvennoe nablyudenie na vyborah kak institut demokraticeskoy izbiratel'noj sistemy // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2020. № 4 (184). [Elektron. resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-nablyudenie-na-vyborah-kak-institut-demokraticeskoy-izbiratelnoy-sistemy> (data obrashcheniya: 14.05.2026). [Russ.]

Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii, 2014 — Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii». [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav, 2002 — Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii». [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

O referendume Rossijskoj Federacii, 2004 — Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28.06.2004 № 5-FKZ «O referendume Rossijskoj Federacii» (red. ot 30.12.2021). [Elektron. resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus». [Russ.]

Fedorov, 2024 — Fedorov V.I. Obshchestvennoe nablyudenie za vyborami v Rossii kak set' kommunikacii gosudarstva i obshchestva // Vlast'. 2024. № 3. [Elektron. resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-nablyudenie-za-vyborami-v-rossii-kak-set-kommunikatsii-gosudarstva-i-obschestva> (data obrashcheniya: 14.05.2026). [Russ.]

Filippova, 2009 — Filippova N.A. Publichnoe predstavitel'stvo interesov kak respublikanskiy princip: teoriya grazhdanskogo uchastiya v osuschestvlenii gosudarstvennoj vlasti G. Ellineka // Antinomii. 2009. № 9. [Elektron. resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-predstavitelstvo-interesov-kak-respublikanskiy-printsip-teoriya-grazhdanskogo-uchastiya-v-osuschestvlenii> (data obrashcheniya: 17.06.2026). [Russ.]