



V. V. Timofeev, R. E. Bikchurov

## PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF ELECTORAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper presents the assessment of the electoral legislation of Russia as the legal basis for the formation of state and local governments. Analyzes the major innovations in the legislation of the Russian Federation on elections and referendums are possible fixes to further improve it.

**Key words:** electoral legislation, election, imperfect laws, modernization.

*TIMOFEEV Viktor Valer'evich* – PhD, assistant professor Cheboksary branch of law Moscow Humanities and Economics University, Cheboksary.  
E-mail: gena83@mail.ru

*BIKCHUROV Renat Eduardovich* – Master student of the Mary State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: renatbikchuroff@yandex.ru

УДК 342

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Сушенцова Валентина Георгиевна*,  
кандидат исторических наук, доцент кафедры  
теории и истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Марийский государственный  
университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: valsu.63@mail.ru

*Хакимова Анастасия Владимировна*,  
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: Stasya\_8893@mail.ru

Статья посвящена истокам возникновения института общественного контроля, истории приобретения им правовой формы, выражающейся в закреплении в нормативно-правовых актах, а также сопоставлению общественного контроля в разные исторические периоды существования Российского государства.

**Ключевые слова:** общественный контроль, народный контроль, гражданское общество, субъекты общественного контроля, юридическая сила, государственный аппарат.

Правовое изучение того или иного общественного института не будет полным и результативным, если не исследовать исторические предпосылки его возникновения и не создать картину, позволяющую дать определение современному состоянию исследуемой проблемы.

«Ни одно государство не может полноценно функционировать без развитой системы общественного контроля, который проявляется в сложной системе сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей, в открытости и доступности государственных органов, их подотчетности всему народу» [6].

Формирование упорядоченной системы законодательства, создание и применение рычагов воздействия на общество в виде законов и систематизированных нормативно-правовых актов связаны именно с появлением советской власти и советской системы управ-

ления. Системой, существовавшей в СССР и сопоставимой с системой общественного контроля в РФ, являлась система народного контроля. Основным звеном в построении Советского социалистического государства являлся пролетариат, и общественный контроль взял свое начало прежде всего в сфере трудящихся – рабочего класса.

Первым нормативно-правовым актом, принятым с целью закрепления данной формы контроля, было Положение о рабочем контроле от 14 ноября 1917 года. Согласно его юридическому содержанию, на предприятиях вводился рабочий контроль над производством и финансовой стороной предприятия. Контроль осуществлялся рабочими предприятий через выборные ими органы: комитеты, советы и т. д. Решения таких органов были обязательными к исполнению, а сами органы обладали весьма широкими полномочиями. Однако на смену общественной форме



контроля пришел государственный контроль. Данный факт связан с учреждением Народного комиссариата государственного контроля в июле 1918 года, но к делу по-прежнему привлекались широкие рабоче-крестьянские массы. Такая «перестановка сил» не была удивительной, так как построение системы управления было основано на диктатуре пролетариата.

Признавая эффективность функционирования системы народного контроля в СССР, некоторые ученые поддерживают предложение о том, чтобы взять его за основу построения системы общественного контроля в РФ [3]. Помимо детально проработанной теоретико-идеологической базы, общественный контроль в СССР, по сравнению с Российской Федерацией, обладал устойчивой нормативно-правовой базой, регулирующей данную сферу общественных отношений, включая даже конституционный контроль [1]. Так, в статье 45 Конституции СССР 1977 г. была закреплена норма об общественном контроле как об обеспечительном средстве справедливого распределения жилой площади.

Первым законом, урегулировавшим данную сферу общественных отношений, стал Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР». Важно отметить, что органы народного контроля были наделены очень широкими полномочиями, они обладали правом знакомиться с документами и материалами организаций, запрашивать необходимые документы и материалы, давать поручения, обязательные к исполнению, требовать письменные объяснения в отношении выявленных нарушений, обязать устранить выявленные нарушения, приостановить явно незаконные распоряжения и действия должностных лиц, производить денежные начеты. Основной функцией органов народного контроля было право налагать на виновных должностных лиц штрафы и взыскания, отстранять их от занимаемой должности. В случае выявления уголовно наказуемых деяний все материалы направлялись в прокуратуру для дальнейшего расследования.

В этом состоит отличительная особенность общественного контроля в СССР от общественного контроля в РФ: решения органов народного контроля обладали юридической силой, носили властный и обязательный характер, имели возможность применения санкций в отношении виновных лиц.

Из закрепленного в ст. 4 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» понятия общественного контроля вытекает, что результаты общественного контроля носят рекомендательный характер, и субъекты контроля не могут самостоятельно влиять на процесс принятия управленческих решений, поскольку их акты не обладают юридической силой. Таким образом, при принятии решений органы власти и должностные лица могут не учитывать решения субъектов общественного контроля, что препятствует осуществлять гражданскому обществу важную функ-

цию контроля за органами государственной власти, над осуществляемыми ими действиями при принятии властных решений.

Несомненно, такое положение является серьезным препятствием на пути демократизации общества, поскольку поведение населения в России зачастую носит апатичный характер по причине его внутренних убеждений, основанных на отрицании связи с властными структурами.

Справедливо встает вопрос: есть ли необходимость придавать актам, принимаемым в результате различных форм общественного контроля, обязательную юридическую силу? Это фактически предполагает введение института общественного контроля в сферу правоприменения. В свою очередь, такая модель общественного контроля противоречит теории демократического правового государства.

Нами упоминалось, что в СССР общественный контроль конституционно был закреплён в качестве одного из структурных элементов народного контроля, из чего следовало, что народный контроль сочетал в себе две формы деятельности – государственную и общественную, тем самым представляя собой форму социалистической демократии, средство вовлечения народных масс в управление обществом.

Однако придание юридической силы актам субъектов общественного контроля будет противоречить основам конституционного строя РФ, так как население формирует органы власти путем выборов и передает избранным власть для принятия дальнейших решений в управлении государством. В то же время в демократическом государстве не признается единство задач государства и общества, вследствие чего модель общественного контроля в РФ создается, исходя из принципа независимости и самостоятельности от органов государственной власти.

Следующее различие состоит в правовом статусе субъектов общественного контроля. Разница заключается в том, что органы народного контроля в СССР выполняли партийные, государственные задачи, поскольку партийный и государственный аппараты составляли единое целое.

В целях привлечения граждан к осуществлению народного контроля в 1965 году был издан Закон «Об органах народного контроля в СССР», в соответствии с которым органы партийно-государственного контроля были преобразованы в органы народного контроля. На органы народного контроля была возложена проверка исполнения требований законодательства [4]. Данный факт указывает на правовую самостоятельность субъектов общественного контроля в СССР, имеющих правовую базу, круг прав и обязанностей и обладающих властными полномочиями.

В современной России общественный контроль в большинстве случаев реализуется через обращения граждан или общественных объединений об известных им нарушениях и неправомерных действиях должностных лиц [2]. Данная процедура регулируется



ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Примечательно мнение населения о законодательстве, обеспечивающем реализацию прав граждан на обращение. Всероссийским центром изучения общественного мнения в 2016 году был проведен опрос, в котором приняло участие 1276 респондентов. Перед респондентами были поставлены следующие вопросы: «Известно ли Вам, что в соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления?»; «Как часто Вы направляете индивидуальные / коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления?»

В результате опроса было установлено, что 79 % опрошенных знакомы с текстом статьи Конституции Российской Федерации, закрепляющей данное право граждан, 18 % опрошены утверждают, что слышали о праве граждан на обращения, но непосредственно с текстом статьи не знакомы, и 3 % опрошенных граждан – не знакомы с данным правом, закрепленным в Основном Законе государства.

При более подробном изучении результатов опроса было выделено, что из всего количества опрошенных немногим более 3 % обращаются в государственные органы регулярно, еще 4 % опрошенных регулярно обращаются в органы местного самоуправления. Периодически в органы государственной власти направляют свои обращения 12 % опрошенных, в органы местного самоуправления – 18 %. Однако настораживает тот факт, что более 64 % граждан, принявших участие в опросе, проведенном Всероссийским центром изучения общественного мнения, на момент опроса не обращались ни в органы государственной власти, ни в органы местного самоуправления [5].

Таким образом, результаты опроса доказывают, что в Российской Федерации граждане недостаточно осведомлены о механизме реализации их права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В ходе нашего исследования мы ознакомились с анализом обращений граждан в Администрацию городского округа «Город Йошкар-Ола» на сайте информационного портала «Город Йошкар-Ола» [8].

Так, за 9 месяцев 2015 года в Администрацию обратились 7 034 гражданина с различного рода вопросами. Из них, 4 320 обращений удовлетворено, 2 402 – разъяснено, в стадии рассмотрения – 312. Наибольшее количество обращений наблюдается в сфере коммунального хозяйства, затем жилья, а также торговли, общепита, бытового обслуживания и др.

ФЗ «Об основах общественного контроля» закрепляет в статье 9 перечень субъектов общественного контроля: общественные палаты на федеральном и региональном уровнях, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти. Могут также создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции и т. д. Такое законодательное положение свидетельствует о направлении субъектов общественного контроля в самостоятельное и независимое русло в своей деятельности. С другой стороны, данные сообщества граждан олицетворяют собой гражданское общество и не входят в систему органов государственной власти, не облада властными полномочиями.

И третье различие в исследуемых моделях общественного контроля состоит в форме участия государства в деятельности органов контроля общества.

Народный контроль в СССР предполагал сочетание государственного и общественного видов контроля. Особенность советской системы состояла в том, что государственный и партийный аппарат составляли единое целое, и контроль всегда носил политический характер, что было обусловлено ориентацией на осуществление партийных задач. ФЗ «Об основах общественного контроля» исключает возможность политических партий выдвигать в качестве кандидата в члены Общественной палаты РФ своих членов партии. Это средство осуществления принципа недопустимости вмешательства в сферу деятельности политических партий; соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля [7]. Сущность политической партии состоит в борьбе за власть, но такая цель противоречит субъектам общественного контроля, так как их основная цель – контролировать власть, частью чего и являются члены политической партии. Из данного положения следует, что общественный контроль имеет независимый от органов государственной власти характер.

Так, в результате сопоставления двух моделей общественного контроля в РФ и СССР мы пришли к выводу о том, что они имеют существенные различия, несмотря на тождественный характер поставленных задач. В частности, общественный (народный) контроль в СССР имел властный характер, был зависим от органов государственной власти и выполнял стратегические цели коммунистической партии, но при этом включал и общественные начала. Общественный контроль в РФ самостоятелен и независим от органов государственной власти. Решения, принимаемые субъектами контроля имеют рекомендательный характер, что входит в противоречие с эффективностью таких решений. Однако не стоит забывать, что при народном контроле в СССР функционировал тоталитарный режим, предполагавший однопартийную систему, наличие цензуры, политическое преследование и др. Такое положение вещей не вписывается в демо-



кратический характер современного российского государства. Следовательно, заимствование элементов народного контроля СССР в современную модель общественного контроля может повлечь различные и непредсказуемые последствия.

#### Литература

1. Бердникова Е. В. Особенности конституционно-правового регулирования общественного контроля в советской системе государственного управления // Известия Саратовского университета Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2013. № 4(2). С. 696–701
2. Бзегежева Л. К. Проблемы и перспективы развития системы общественного контроля в РФ // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2016. № 1. С. 91–97.
3. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): дис ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 239.

4. Плотников А. А., Тетерин А. В. Становление и развитие общественного контроля в России: трансформация подходов на различных этапах отечественной государственности // Изд. «Грамота». 2015. № 9 (59), ч. 2. С. 146–150.

5. Право граждан на обращения граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru> (дата обращения: 08.02.2017).

6. Якутин Д. В. Содержание и место общественного контроля в системе социального управления в РФ // Вестник экспертного совета. 2015. № 2 (2). С. 139–145.

7. Хачатрян М. С. Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.

8. Анализ обращений граждан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.i-ola.ru> (дата обращения: 08.02.2017).

V. G. Sushentcova, A. V. Khakimova

#### COMPARATIVE LEGAL RESEARCH OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL OF THE SOVIET PERIOD AND MODERN RUSSIA

The article is devoted to the origins of social control institution, the history of the acquisition of the legal form of lead in the consolidation of legal acts, as well as mapping of social control in different historical periods of existence of the Russian state.

**Key words:** public control, public control, civil society, subjects of public control, legal power and state apparatus.

SUSHENTCOVA Valentina Georgievna – Candidate of History, Associate Professor of the Department of the Theory and History of State and Law, the Mari State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: [valsu.63@mail.ru](mailto:valsu.63@mail.ru)

KHAKIMOVA Anastasia Vladimirovna – Master student of the Mari State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: [Stasya\\_8893@mail.ru](mailto:Stasya_8893@mail.ru)