

Е.В. ДЕМЬЯНОВ

К вопросам о результативности деятельности избирательных комиссий и способах ее определения

Среди проблем конституционно-правового положения избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации полагаем необходимым рассмотреть вопросы о результативности деятельности избирательных комиссий и способах ее определения.

Необходимо отметить, что в законодательстве отсутствуют четкие критерии определения результативности и способов ее определения применительно к организации и деятельности избирательных комиссий, вместе с тем многие авторы в своих работах касаются рассмотрения данных вопросов. Так, к примеру, В.В. Вискулова относит к критериям эффективности работы избирательных комиссий наличие квалифицированных специалистов и совершенствование их знаний в области законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах¹.

Зачастую в период проведения избирательных кампаний избирательным комиссиям приходится в сжатые сроки (к примеру, при рассмотрении жалоб, обращений) принимать решения, которые должны четко соответствовать требованиям как федерального законодательства, так и законодательства субъекта Российской Федерации. Сложность избирательного законодательства требует, как правило, профессиональных правовых знаний при принятии указанных решений как избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, так и участковыми, территориальными избирательными комиссиями, а также избирательными комиссиями муниципальных образований.

В этом случае оптимизация работы избирательных комиссий в настоящее время, несомненно, сводится к необходимости выстраивания профессиональной работы членов указанных избирательных комиссий.²

ДЕМЬЯНОВ Евгений Викторович – председатель Избирательной комиссии Ставропольского края, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права юридического института Северо-Кавказского федерального университета

¹ Вискулова В.В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 55–62.

² Демьянов Е.В. Совершенствование правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Ставропольском крае на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 54–56.

Вместе с тем если проанализировать правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, то можно отметить, что некоторые показатели деятельности (результативности) избирательных комиссий содержатся в аналитических материалах по отдельным направлениям работы избирательных комиссий.

Так, к примеру, в постановлениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. № 192/1334-5 «О работе избирательных комиссий Курганской, Рязанской и Свердловской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа по обеспечению избирательных прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации»³, от 26 января 2011 г. № 239/1555-5 «О работе избирательных комиссий Республики Дагестан, Тамбовской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по обеспечению избирательных прав граждан при выдвижении кандидатов, списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и готовности к их регистрации»⁴, от 7 августа 2013 г. № 186/1289-6 «О практике работы избирательных комиссий по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 8 сентября 2013 года»⁵, от 12 августа 2015 г. № 296/1703-6 «О практике работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов в ходе избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 13 сентября 2015 года»⁶ оценивается результативность работы избирательных комиссий по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, обеспечения равенства кандидатов, списков кандидатов. В частности, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации дается оценка по следующим направлениям работы избирательных комиссий в указанной сфере:

конструктивное взаимодействие с политическими партиями, информационно-разъяснительная работа с политическими партиями по вопросам, связанным с реализацией их права на участие в выборах;

³ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 2.

⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 2–3.

⁵ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 7.

⁶ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2015. № 8.

обучение и повышение квалификации членов избирательных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов;

взаимодействие с соответствующими органами в ходе проверки кандидатов, открытия специальных избирательных счетов, осуществления иных избирательных действий;

своевременное доведение до сведения избирателей, других участников выборов информации о кандидатах, избирательных объединениях, решениях, принятых избирательными комиссиями в связи с выдвижением кандидатов, заверением списков кандидатов, регистрацией кандидатов, списками кандидатов, в том числе с использованием интернет-сайтов избирательных комиссий;

контроль за работой избирательных комиссий муниципальных образований (со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации) на завершающем этапе подготовки к выборам и за незамедлительным исполнением ими решений вышестоящих избирательных комиссий, судов по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;

оперативное рассмотрение обращений участников избирательного процесса в порядке и сроки, установленные соответствующими нормами федерального и регионального законодательства о выборах;

обеспечение своевременного ввода данных о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы»;

своевременное размещение и обновление в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации документов, включая федеральные законы и законы о выборах и референдумах субъектов Российской Федерации с указанием даты последней актуальной редакции, сведения о зарегистрированных политических партиях и их региональных отделениях, в том числе имеющих право принимать участие в выборах, а также раздела (баннера) «Единый день голосования в субъектах Российской Федерации»;

оказание содействия в обучении членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей, иных участников избирательного процесса при подготовке к проведению выборов;

контроль за обеспечением равенства избирательных объединений и кандидатов при предоставлении помещений для проведения агитационных мероприятий, эфирного времени и печатной площади, при размещении агитационных материалов, а также за соблюдением законодательства при изготовлении агитационных материалов.

В постановлениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 191/1332-5 «О работе избирательных комиссий Хабаровского края и Калужской области по организации обучения и информированию участников избирательного процесса при подготовке к выборам в законодательные (представительные) органы государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, от 25 августа 2010 г. № 214/1438-5 «О работе избирательных комиссий Республики Тыва, Белгородской и Челябинской областей по организации обучения и информированию участников избирательного процесса при подготовке к выборам депутатов соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸, от 17 декабря 2014 г. № 264/1602-6 «О работе избирательных комиссий по организации обучения и тестирования членов территориальных и участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий при подготовке к проведению выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления 14 сентября 2014 года»⁹ Центральной избирательной комиссией Российской Федерации оценивается результативность работы избирательных комиссий по организации обучения и тестирования членов территориальных и участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий при подготовке к проведению выборов. В частности, дается оценка по следующим направлениям работы избирательных комиссий в указанной сфере:

- создание региональных обучающих центров, разработка учебно-методических материалов и их своевременное размещение на обучающих интернет-порталах, внедрение и развитие современных дистанционных технологий при проведении обучения и тестирования организаторов выборов;

- разработка комплексных программ обучения конкретных категорий организаторов выборов;

- организация обучающих мероприятий в дистанционной форме с использованием современных информационных технологий (видеоконференции, вебинары, электронное тестирование, онлайн консультирование и другие);

- проведение работы по созданию и совершенствованию функционала учебных центров, а также обучающих интернет-порталов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

- использование потенциала высших учебных заведений, действующих в субъектах Российской Федерации, для разработки учебных программ и методической литературы;

- обеспечение своевременного ввода сведений об обучении и тестировании членов избирательных комиссий в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы».

Аналогичным образом, исходя из специфики организации работы по отдельным направлениям деятельности, Центральной избирательной

⁷ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 2.

⁸ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 9.

⁹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2014. № 12.

комиссией Российской Федерации оценивается результативность работы избирательных комиссий:

по организации информационно-разъяснительной деятельности, повышению правовой культуры в период выборов, в том числе посредством сайтов избирательных комиссий в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (например, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 сентября 2011 г. № 32/287-6 «О конкурсе среди избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на лучшую организацию работы в области информационно-разъяснительной деятельности в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»¹⁰, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 июля 2013 г. № 183/1280-6 «О практике работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по информированию участников избирательного процесса посредством сайтов комиссий в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»¹¹);

по формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 168/1221-6 «О работе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий по формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий»¹²);

по работе с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов (например, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 апреля 2011 г. № 5/23-6 «О работе избирательных комиссий с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления, прошедших в субъектах Российской Федерации 13 марта 2011 года»¹³);

по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 сентября 2011 г. № 32/287-6 «О конкурсе среди избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на лучшую организацию работы в области информационно-разъяснительной деятельности в период проведения выборов депутатов Государственной Думы

¹⁰ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 13.

¹¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 7.

¹² Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 4.

¹³ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 4.

Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»¹⁴.

Однако необходимо отметить, что подходы относительно установления единых критериев результативности деятельности избирательных комиссий и способов ее определения в правовых актах федерального уровня (включая правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) отсутствуют.

К примеру, указанные подходы весьма подробно урегулированы в законодательстве о государственной гражданской службе, где, в частности в статье 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций¹⁵.

Учитывая, что до настоящего времени не приняты указанные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, весьма затруднительна реализация данных положений указанного Федерального закона на практике.

Однако, на наш взгляд, установление показателей эффективности, как это определено нормами указанного Федерального закона, в законодательстве о выборах и референдумах применительно к системе избирательных комиссий с учетом особенностей указанной системы комиссий, а также, возможно, разработка перечня показателей для оценки эффективности деятельности системы избирательных комиссий по аналогии с тем, как это определено в настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁶, способствовало бы повышению качества проведения выборов и референдумов различного уровня в Российской Федерации.

Кроме того, на наш взгляд, целесообразно разработать предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и законодатель-

¹⁴ Там же. 2011. № 13.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 27.08.2012, № 35, ст. 4774.

ство субъектов Российской Федерации об урегулировании вопросов, связанных с эффективностью деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации исходя из современных условий (с учетом опыта проведенных избирательных кампаний), и внесения соответствующих предложений в законодательство субъекта Российской Федерации. То есть установить своеобразную «обратную связь» между выводами, сделанными по результатам проведенных избирательных кампаний (кампаний референдума) и законодательством как федерального уровня, так и законодательством субъектов Российской Федерации посредством внесения в установленном порядке соответствующих проектов законов.

Таким образом, вопросы результативности организации и деятельности избирательных комиссий, а также способы ее определения должны исходить из правовой природы избирательных комиссий, которые призваны организовывать реализацию одного из основных конституционных принципов – принципа народовластия.

Исходя из рассматриваемых вопросов, считаем необходимым дать определение системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации: система избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации – это единая, устойчивая, централизованная совокупность взаимодействующих между собой избирательных комиссий (избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных (районных, городских и других), участковых, временных), целью деятельности которой является адекватное отражение воли народа в результатах выборов (референдумов), иных институтов прямой демократии, в которых принимают участие избирательные комиссии.

Следовательно, адекватная воля народа, отраженная в результатах выборов и референдумов, – это один из основных показателей результативности деятельности избирательных комиссий (комиссий референдума).