

Всероссийский конкурс «Атмосфера» среди студентов, аспирантов и молодых преподавателей по вопросам избирательного права и избирательного процесса ежегодно проводится ЦИК России совместно с Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росмолодежью, Российским фондом свободных выборов, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, РЦОИТ при ЦИК России. В этом номере журнала «Гражданин. Выборы. Власть» публикуется работа финалиста конкурса в номинации «Научный фронт».

В.О. САЖИНА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** На современном этапе развития страны избирательным комиссиям уделяется значительное внимание, поскольку они являются органами, обеспечивающими реализацию и защиту избирательных прав граждан. Как показывает практика проведенных выборов, от эффективности работы избирательных комиссий зависит ход избирательной кампании, а честность итогов голосования predetermined добросовестностью и открытостью административных процедур, позволяющих свободно проголосовать. Проблемы государственного администрирования избирательной комиссии являются одними из сложных и важнейших вопросов избирательного процесса, они требуют особого внимания и своевременного решения.*

***Ключевые слова:** избирательная комиссия, государственное администрирование, методы и процедуры государственного администрирования избирательных комиссий.*

IMPROVING THE STATE ADMINISTRATION OF ELECTION COMMISSIONS AT THE TERRITORIAL LEVEL

***Abstract.** At the present stage of the country's development, election commissions are given considerable attention, since they are bodies that ensure the implementation and protection of citizens' electoral rights. As the practice of the conducted elections shows, the course of the election campaign depends on the effectiveness of the work of election commissions, and the integrity of the voting results is predetermined by the integrity and openness of*

САЖИНА Виктория Олеговна — студентка Института государственного и международного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университета, г. Екатеринбург

administrative procedures that allow free voting. The problems of state administration of the election commission are one of the most complex and important problems of the electoral process, they require special attention and timely solutions.

Keywords: *election commission, state administration, methods, and procedures of state administration of election commissions.*

В настоящее время тема реформирования и дальнейшего совершенствования отечественной избирательной системы продолжает оставаться актуальной. С данной точки зрения особого внимания заслуживает деятельность избирательных комиссий как одного из ее важнейших структурных элементов, и которые в качестве полноценных субъектов организационно-правовых отношений обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

В современном избирательном законодательстве Российской Федерации присутствует нормативное закрепление понятия избирательной комиссии и его содержания. Согласно статье 2 ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) под избирательной комиссией понимается коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

В избирательном праве понятие государственного администрирования в отношении функций избирательных комиссий не применяется. Однако деятельность последних носит отдельные черты государственного администрирования. Проблемы государственного администрирования избирательной комиссии — это одна из сложных и важнейших проблем избирательного процесса, которая нуждается в особом внимании и своевременном решении.

В правовой науке получила распространение точка зрения, согласно которой за избирательными комиссиями закреплен правовой статус государственных или муниципальных органов с особым положением [1, с. 135]. В рамках традиционной триады ветвей власти система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации и территориальные избирательные комиссии (ТИК) являются государственными органами, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в соответствии с компетенциями, установленными Законом об основных гарантиях (ст. 21 и 23), иными федеральными законами и законами субъектов Федерации. Статус избирательных комиссий как государственных органов характеризуется следующими признаками:

- наличие собственной компетенции, установленной федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации;
- осуществление полномочий на постоянной основе;
- финансирование деятельности за счет средств бюджета (федерального или субъектов Федерации), самостоятельное распределение выделенных

из федерального бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов;

– формирование осуществляется органами государственной власти на основе предложений политических партий и общественных организаций.

Вследствие того, что ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Федерации и территориальная комиссия являются государственными органами с особым статусом, а члены данных избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие на постоянной (штатной) основе, замещают государственную должность в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта Федерации, к ним применимо понятие государственного администрирования как основополагающей категории административно-государственного управления.

* * *

Административно-государственное управление — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. Государственное администрирование — это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики [3, с. 40].

Данные понятия непосредственно можно рассматривать в разрезе избирательной системы. В таком случае административно-государственное управление избирательной системы — это реализация и защита избирательных прав граждан посредством системы избирательных комиссий, при которой ответственность за принятые решения спускается по вертикали власти от вышестоящей избирательной комиссии (ЦИК России) к нижестоящим. Государственное администрирование выступает как механизм организации процедур, предусмотренных избирательным законодательством и выполняемых избирательными комиссиями.

Административно-государственное управление включает в себя: правоустановление соответствующих норм; правоприменение установленных норм; контроль и надзор за выполнением принятых решений в процессе административно-правовой деятельности.

Исходя из специфики работы избирательных органов, в деятельности избирательных комиссий применимы не все методы государственного управления и государственного администрирования. Рассмотрим наиболее используемые из них. Управление в системе избирательных органов представлено только административно-правовыми методами, так как без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное управление. В зависимости от цели применения используются такие способы деятельности, как методы подготовки и проведения организационных мероприятий; методы отбора и развития кадрового резерва; методы контроля и исполнения.

Универсальными методами администрирования стимулируется должное поведение участников избирательного процесса. Например, убежде-

ние — процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект, в результате которого идеи, ценности, установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками. Данный метод реализуется несколькими способами: обучение, агитация, пропаганда, информационно-разъяснительная работа, критика.

Другой универсальный метод — поощрение — это способ воздействия субъекта на объект при позитивной оценке его деятельности, наличии заслуги в целях побуждения к деятельности. Поощрение одновременно является методом как государственного администрирования, так и государственного управления. Этот метод реализуется путем применения конкретных мер морального или материального характера (согласно Трудовому кодексу Российской Федерации): объявление благодарности, награждение почетной грамотой, ценным подарком или выдача премии с целью стимулирования дальнейшей активной деятельности.

* * *

Опираясь на опыт работы в территориальной избирательной комиссии секретарем участковой избирательной комиссии и посредством анализа технологий и процедур государственного администрирования автор выявил ряд характерных и актуальных проблем, находящихся свое отражение в территориальной избирательной комиссии города Екатеринбурга:

- несовершенство процедуры регистрации (учета) избирателей, участников референдума;
- недостаточный уровень профессиональной подготовки членов подведомственных участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- неисполнительность, недостаточный уровень дисциплинированности отдельных членов подведомственных участковых избирательных комиссий;
- пробелы в правовой культуре граждан, молодых и будущих избирателей;
- низкий уровень вовлеченности молодежи в избирательное право, избирательный процесс.

На основе изучения проблем, имеющих место в организации и деятельности Орджоникидзевской районной территориальной избирательной комиссии города Екатеринбурга, мной были предложены:

Внедрение на техническом уровне открытого пакета интерфейса прикладного программного обеспечения «Территория» (далее — программа «Территория»), которая позволит контролировать качество информации от первичного исполнителя до поступления в базу данных и устранил большую часть проблем, связанных с качеством подготовки информации. Учет избирателей включает в себя четыре составляющие: данные, предоставленные территориальными органами федеральной миграционной службы, органами отдела записи гражданского состояния, учреждениями исполнения наказания и военными комиссариатами. Внедрение программы «Территория» позволит сократить объем неточностей и ошибок в формировании списков избирателей. Система будет выстроена посредством электронного инфор-

мационного взаимодействия территориальной избирательной комиссии (в случае, если это воспрещено законодательством, взаимодействие будет организовано через главу администрации Орджоникидзевского района) и территориальных органов МВД России в части регистрационного учета. Данный открытый пакет интерфейса может охватывать область данных, предоставленных территориальными органами федеральной миграционной службы и учреждениями исполнения наказания. Расчет неточностей учета избирателей можно осуществить по формуле:

$$\frac{\text{Количество выявленных ошибок при составлении списков избирателей}}{\text{Численность избирателей административно-территориальной единицы}} \times 100\%$$

По опыту осуществления похожих программ на территории других регионов и в других сферах администрирования ожидается сокращение количества неточностей и ошибок, возникающих в процессе регистрации и учета избирателей.

Повышение уровня профессионализма организаторов выборов. Данное направление следует реализовать, в первую очередь, по отношению к операторам КОИБ участковых избирательных комиссий. Для этого необходимо заключить договор с компанией, специализирующейся на обучении в сфере информационных технологий и гарантирующей качественную подготовку вышеозначенных операторов.

Для членов территориальной и участковых избирательных комиссий необходимо скорректировать более активную программу обучения, организовать параллельно с очной формой обучения дистанционную (в режиме видеоконференций и вебинаров), а также использовать заочное обучение с применением учебно-методических пособий. Особое внимание стоит уделить обучению председателей и секретарей УИК. Результат принесет процедура ежегодной сертификации членов территориальной и участковых избирательных комиссий. Это важно для того, чтобы организация избирательных процедур стала более прозрачной, понятной и доступной для всех участников избирательного процесса.

Маркетинговое направление развития, которое подразумевает повышение уровня правовой культуры молодых избирателей и вовлечение молодежи в избирательный процесс, достигается посредством реализации мероприятий Программы повышения правовой культуры молодых и будущих избирателей (организация встреч с представителями органов власти, избирательных комиссий всех уровней, избирательных объединений и политических партий в формате открытого диалога; немаловажным является организация практик и стажировок в системе избирательных комиссий, что позволит вызвать интерес молодых людей к избирательному праву).

Следствием реализации данных мероприятий станет вовлечение молодых избирателей в практическую общественную деятельность в области избирательного права посредством формирования на конкурсной основе среди молодых избирателей кадрового резерва для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решаю-

щего голоса, как одно из перспективных направлений совершенствования. Молодые люди, заинтересовавшиеся избирательным правом, процедурами избирательного процесса, проявят интерес к деятельности избирательных комиссий. Для этого им необходимо будет подготовить пакет документов и пройти предварительное тестирование по включению в кадровый резерв для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Обязательными требованиями для кандидатов могут быть: возраст 18–30 лет; знание русского языка; знание основ законодательства Российской Федерации, в частности избирательного права; интерес к тому, чтобы развиваться в избирательном праве, системе избирательных комиссий.

После успешного прохождения тестирования с соблюдением всех обязательных условий кандидат становится зачисленным в состав резерва для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса. Следующий шаг — это реализация образовательного проекта, состоящего из двух частей: теоретической и практической. Результатом такого обучения станет сертификат об обучении, полученный после финального тестирования.

Одним из важных критериев социальной эффективности деятельности территориальной избирательной комиссии является открытость для диалога со всеми участниками избирательного процесса и то, насколько она способна заинтересовать каждого гражданина и сделать его активным участником выборов и проводимых реформ избирательного законодательства.

Социальный эффект от реализации предложенных мероприятий Программы повышения правовой культуры молодых и будущих избирателей выражается в обновлении составов подведомственных участковых избирательных комиссий, увеличении количества молодых членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса примерно в три раза — в настоящее время это актуально, т.к. количество членов УИК с правом решающего голоса до 30 лет составляет 9,1% (117 человек из 1284). Предполагается положительная динамика роста электоральной активности среди молодежи до 50 процентов проголосовавших от общего числа молодых избирателей (на выборах депутатов Екатеринбургской городской думы в 2018 году показатель был равен 21,3%). Предлагаемые мероприятия способствуют формированию у молодых избирателей активной жизненной позиции и осознанию необходимости участия в делах государства и общества.

В процессе анализа было выяснено, что деятельность подведомственных участковых избирательных комиссий накладывает значительный отпечаток в государственном администрировании территориальной избирательной комиссии. В целях повышения эффективности работы Орджоникидзевской ТИК и подведомственных участковых избирательных комиссий, осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан на территории Орджоникидзевского района, а также распространения положительного опыта работы среди избирательных комиссий было предложено образовать

рейтинговую комиссию по проведению оценки эффективности участковых избирательных комиссий, состоящую из членов районной территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

* * *

Эффективность деятельности избирательных органов определяется, прежде всего, социально-политическими результатами деятельности. Для оценки этого показателя необходимы устойчивые и объективные оценочные технологии и процедуры, позволяющие своевременно корректировать деятельность комиссий. В рамках создания рейтинговой комиссии для общей оценки эффективности деятельности участковых избирательных комиссий разработан ряд критериев по следующим направлениям:

- создание необходимых благоприятных условий для голосования избирателей;
- обеспечение гласности в работе УИК;
- оснащённость помещения для голосования;
- работа со списками избирателей;
- использование различных форм и методов проведения информационно-разъяснительной работы среди избирателей с целью повышения правовой грамотности;
- проведение мероприятий в день голосования с целью повышения электоральной активности избирателей;
- организация и проведение досрочного голосования (при его проведении);
- работа по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью;
- организация работы с избирателями, которые голосуют впервые;
- качественное проведение членами УИК работы по вручению избирателям приглашений для принятия участия в голосовании, а также для ознакомления и дополнительного уточнения списков избирателей;
- организация обучения членов УИК, проведение практических занятий, деловых игр;
- обеспечение возможности участия в голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- последовательность и правильность выполнения избирательных действий в день голосования, при подсчете голосов, подведении итогов голосования;
- качественное составление протоколов, незамедлительное направление их в ТИК, представление второго экземпляра протокола для всеобщего ознакомления, а также заверение и выдача копий протокола участникам избирательного процесса;
- работа с жалобами и обращениями участников избирательного процесса;
- работа по составлению и представлению финансовой отчетности.

Для измерения каждого критерия предложено установить баллы от 0 до 10. Результаты проведенной рейтинговой оценки фиксируются

секретарем рейтинговой комиссии в протоколе; по итогам проделанной работы выявляются лучшие участковые избирательные комиссии, которые будут награждены дипломами. Информация о результатах проведения рейтинговой оценки среди участковых избирательных комиссий должна быть размещена в сетевом издании «Вестник территориальных избирательных комиссий Свердловской области. Орджоникидзевская районная территориальная избирательная комиссия».

Членам УИК с правом решающего голоса, чья комиссия стала лучшей по итогам рейтинговой оценки, определяется размер вознаграждения за активную работу в период подготовки и проведения выборов. Размер премиального вознаграждения для каждого члена одной участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса будет равен 5000 рублей. В связи с тем, что численность состава участковых избирательных комиссий варьируется от 5–15 человек, премиальный фонд составит 25–75 тысяч рублей. Затраты на оплату труда членов рейтинговой комиссии в составе 5 человек составят 45 тысяч рублей.

Финансирование деятельности рейтинговой комиссии планируется осуществлять в пределах средств, выделенных из областного бюджета на обеспечение деятельности комиссии, а также проведение и подготовку выборов, независимо от уровня проводимых выборов.

Таким образом, результатом реализации предложенных мероприятий может стать социальный эффект, выраженный в открытости и прозрачности процедуры голосования в целом, в профессионализме членов территориальных и участковых избирательных комиссий, в привлечении молодых людей в сферу избирательной системы и избирательного права не только в виде электората, но и в качестве организаторов выборов. Формирование представлений населения об избирательных комиссиях как о независимом публично-правовом институте позволит усилить общий интерес к деятельности избирательных комиссий и повысить доверие к системе представительной демократии в России.

Список литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 томах / 5-е изд., перераб. и доп. Москва: 2014. Т. 2. URL: <https://may.alleng.org/d/jur/jur621.htm>.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / 2-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2010.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие / И.А. Василенко. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательская корпорация «Логос», 2001.