



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Secretariat**

PC.DEL/589/09
16 July 2009

Original: RUSSIAN

Conference Services

OSCE Chairmanship Expert Seminar on Electoral Management Bodies
Vienna, 16-17 July 2009
Neuer Saal, Hofburg Conference Centre

**WORKING SESSION I:
Structure of Electoral Management Bodies**

Please find the contribution by the Central Election Commission of the Russian Federation annexed hereto.

An English translation will be circulated later.



**ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОБСЕ**

**PERMANENT MISSION OF THE
RUSSIAN FEDERATION TO THE OSCE**

PC.DEL/589/09

16 July 2009

Original: RUSSIAN

**Материалы к выступлениям представителей
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
на семинаре под эгидой Действующего председательства ОБСЕ на тему:**

«Органы, ответственные за организацию и проведение выборов»

Вена, 16-17 июля 2009 года

ПЕРВАЯ РАБОЧАЯ СЕССИЯ

«Структура органов, ответственных за организацию и проведение выборов»

1. Структура и состав органов Российской Федерации, на которые возложены подготовка и проведение выборов

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии (комиссии референдума): Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные в том числе районные, городские и иные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

В правоприменительной практике на различных уровнях избирательного процесса (федеральном, региональном, муниципальном) данная система изменяется – отдельные звенья могут отсутствовать, например, на федеральном уровне – окружные избирательные комиссии. В то же время основа системы избирательных комиссий (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии) остается неизменной. Эти комиссии являются постоянно действующими государственными органами соответствующего уровня. Обязательным является также наличие участковых избирательных комиссий, создаваемых в периоды избирательных кампаний и кампаний референдума. На них возлагается основная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей (участников референдума).

Так, подготовку выборов Президента Российской Федерации в 2008 году осуществляли 86 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 2750 территориальных избирательных комиссий (включая две территориальные комиссии, образованные для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных за пределами территории Российской Федерации), свыше 96 тысяч участковых избирательных комиссий.

Объединение избирательных комиссий в систему обеспечивает необходимую централизацию избирательных действий в ходе проведения избирательной кампании соответствующего уровня, в частности, посредством контроля со стороны вышестоящих

комиссий за деятельностью нижестоящих комиссий. Вне рамок избирательной кампании отношения внутрисистемного соподчинения и контроля сохраняются в той мере, в какой это необходимо для выполнения текущих задач по развитию избирательной системы, в частности для организации и совершенствования учета избирателей (участников референдума), правового просвещения и других направлений. Построение системы избирательных комиссий в Российской Федерации позволяет учитывать структурные особенности избирательного процесса соответственно уровню проведения выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы Российской Федерации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов, оказывает правовую, методическую, информационную и организационно-техническую помощь избирательным комиссиям, исполняет ряд иных полномочий. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и территориальные избирательные комиссии также находятся во взаимодействии с соответствующими нижестоящими комиссиями, координируют их деятельность, оказывают им содействие.

2. Обеспечение независимости деятельности избирательных комиссий и баланса политических сил при их формировании.

Федеральное законодательство о выборах и референдумах закрепляет ряд основополагающих принципов деятельности избирательных комиссий. Среди них в первую очередь необходимо назвать принцип независимости и беспристрастности.

Согласно нормам российских законов о выборах, запрещено вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц и граждан. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, участников избирательных действий. На органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность оказывать избирательным комиссиям содействие в их деятельности.

Помимо формального закрепления рассматриваемого принципа, избирательное законодательство предусматривает ряд гарантий его соблюдения. Формирование избирательных комиссий всех уровней – пример взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, представительных органов муниципальных образований, политических партий и иных общественных объединений. Назначение 15 членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса в равной степени учитывает соотношение политических сил, федеративное устройство и предложения главы государства, представляющего многонациональный народ России. Назначение проводится Президентом Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации избирательные комиссии субъектов Российской Федерации формируются главами исполнительной власти и законодательными (представительными) органами государственной власти. Назначение членов избирательных комиссий всех уровней с правом решающего голоса осуществляется, в частности, по предложениям политических

партий, допущенных к распределению депутатских мандатов соответственно в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования.

Состав «избирательной власти» дополняется членами комиссий с правом совещательного голоса, назначаемых кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, что позволяет также учитывать соотношение политических сил.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения.

Среди принципов деятельности избирательных комиссий, на которых, помимо конкретного законодательного закрепления, базируется их независимость, можно обозначить: наличие у них собственной компетенции, определенной законом, коллегиальность при принятии решений, открытость и гласность.

На заседаниях комиссий и при осуществлении ими соответствующих избирательных действий (организация голосования, установление итогов, определение результатов выборов и референдумов и др.) вправе присутствовать наблюдатели, представители средств массовой информации, кандидаты, их доверенные лица, другие участники избирательного процесса – то есть и в этом плане соблюдается независимость избирательных комиссий и баланс политических сил при формировании.

Для обеспечения прозрачности деятельности комиссий, соблюдения принципа равенства кандидатов и избирательных объединений, дополнительного условия баланса политических сил, кандидатам и избирательным объединениям предоставлено право назначения членов комиссий с правом совещательного голоса, располагающих достаточно обширным объемом полномочий, включая внесение вопросов в повестку дня, участие в обсуждении этих вопросов, получение необходимых документов и ряд иных.

Систему избирательных комиссий – независимых коллегиальных органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, – следует рассматривать как важную юридическую гарантию избирательных прав граждан, а также принципов свободных, демократических, обязательных и периодических выборов.

В законодательстве Российской Федерации избирательные органы в пределах своих полномочий независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

В этом отношении можно привести целый ряд оснований для подтверждения справедливости данного утверждения. Соответствующие нормы заложены в законодательстве о выборах Российской Федерации:

- в принципах формирования избирательных комиссий (обязательность решений избирательных комиссий для определенного круга органов и лиц);

- в установлении правовой ответственности лиц, допускающих нарушение законодательства о выборах и референдумах;

- в законодательном обеспечении норм публичного контроля в форме национального и международного наблюдения за выборами;

- в законодательном урегулировании норм доступа к информации о национальном избирательном процессе для представителей средств массовой информации.

Подотчетность избирательных комиссий рассматривается в рамках информирования органов государственной власти об итогах голосования и результатах выборов; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации регулярно информирует депутатов Государственной Думы и главу государства в форме доклада о

ходе, итогах и результатах федеральных и региональных избирательных кампаний, направлениях дальнейшего развития и совершенствования избирательного процесса и избирательного законодательства. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации информируют также в форме доклада депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации об итогах голосования и результатах региональных и муниципальных выборов и референдумов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования и территориальная избирательная комиссия представляют отчеты об использовании средств соответствующих бюджетов, выделенных на обеспечение их деятельности, проведение выборов и референдумов, в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации.

Одновременно решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий – в этом случае подразумевается не подотчетность комиссии, а установление единообразного применения законодательства о выборах, контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Кроме того, разрабатываются Программы и планы, реализующиеся на федеральном и региональном уровне, например, по повышению правовой культуры избирателей, обучению организаторов выборов, совершенствованию и развитию избирательных технологий.

3. Повышение уровня профессиональной подготовки лиц, привлекаемых для работы в составе избирательных органов

Повышение квалификации и профессионализма кадров избирательных комиссий путем организации их профессионального обучения, регулярной переподготовки и аттестации является одним из приоритетных направлений деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Высокий профессиональный уровень организаторов выборов и референдумов является необходимым условием повышения качества работы избирательных комиссий, более эффективного обеспечения соблюдения законодательства о выборах и защиты избирательных прав граждан.

В качестве метода повышения профессионализма работников избирательных комиссий используются конкурсный подбор на должности, регулярное проведение аттестаций государственных служащих. Учитывая потребность избирательных комиссий в квалифицированных кадрах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организует системную работу по формированию кадрового резерва для избирательных комиссий. Во взаимодействии с Министерством образования и науки России и рядом вузов в Российской Федерации разрабатывается система подготовки и повышения квалификации молодых работников избирательных комиссий в Российской Федерации по программам профессиональной подготовки и переподготовки, послевузовского профессионального образования.

В российской избирательной системе сложилась многоуровневая система подготовки кадров избирательных комиссий – от федерального до местного уровня. Одним из ключевых элементов данной системы является Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Федерации, основной задачей которого является организация и координация работы в области повышения профессионального уровня, обучения и переподготовки участников избирательного процесса и работников аппарата избирательных комиссий.

На региональном уровне осуществляется повышение квалификации членов территориальных и участковых избирательных комиссий по примерным учебным программам, разработанным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России, а также избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Организаторами обучения являются избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии.

В рамках повышения квалификации руководителей избирательных комиссий в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации используется проведение выездных занятий в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Помимо ознакомления с деятельностью избирательной комиссии в регионе, слушатели выездных занятий принимают участие в активных обучающих мероприятиях – деловых играх, круглых столах, тренингах, мастер-классах, расширяется использование дистанционных форм обучения.