

РЕГЛАМЕНТЫ КОМИССИЙ РЕФЕРЕНДУМОВ КАК НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ОСОБОГО РОДА: ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КОМПЕТЕНЦИЯ КОМИССИЙ РЕФЕРЕНДУМОВ

THE REGULATIONS OF THE COMMISSIONS OF THE REFERENDUMS AS NORMATIVE ACTS OF A SPECIAL KIND: GENERAL PRINCIPLES AND POWERS OF THE COMMISSIONS OF THE REFERENDUMS

D. Rataev

Summary. According to the author, at present there is quite a clear trend to streamline the activities of various public authorities. This trend is due to the need to strengthen control over the activities of such bodies, and the goal of achieving greater openness, and hence clarity for society, the tasks facing such bodies, and ways to solve these socially significant problems. Election commissions and referendum commissions occupy a special place among the public authorities, since they do not belong to any of the traditional branches of government, but at the same time perform their state function — to ensure the participation of society in the government of the state through the formation of the legislative branch through elections and direct management through referendums. All this necessitates a scientific study of the current mechanism of administrative regulation of the activities of these commissions.

As a result of the study, the author comes to the conclusion that the peculiarity of the administrative regulations of the commissions of referendums and election commissions is that: they are adopted by bodies that are not part of the system of state or municipal authorities; these regulations have all the features of normative legal acts; these regulations have common features with the administrative regulations of Executive authorities, but can not be attributed only to one of the types of such regulations, since they have a complex nature of regulation.

Keywords: referendum Commission, system of public authorities, administrative regulations.

Ратаев Дмитрий Павлович

Аспирант, Северо-Западный Институт
Управления Российской Академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
Lunoxodim@mail.ru

Аннотация. По мнению автора, в настоящее время прослеживается довольно отчетливая тенденция по упорядочиванию деятельности различных органов публичной власти. Данная тенденция обусловлена как необходимостью усиления контроля за деятельностью таких органов, так и целью достижения большей открытости, а значит, и понятности для общества, задач, стоящих перед такими органами, и способов решения данных общественно-значимых задач. В ряду органов публичной власти особое место занимают избирательные комиссии и комиссии референдумов, поскольку они не относятся ни к одной из традиционных ветвей власти, но при этом выполняют свою государственную функцию — обеспечивают участие общества в управлении государством посредством формирования законодательной ветви власти путем выборов и непосредственного управления путем проведения референдумов. Все это обуславливает необходимость научного исследования действующего механизма административного регламентирования деятельности указанных комиссий.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что особенностью административных регламентов комиссий референдумов и избирательных комиссий является то, что: они принимаются органами, не входящими в систему органов государственной или муниципальной власти; эти регламенты облают всеми признаками нормативно-правовых актов; эти регламенты имеют общие черты с административными регламентами органов исполнительной власти, но не могут быть отнесены только к одному из типов таких регламентов, поскольку обладают комплексным характером регламентирования.

Ключевые слова: комиссия референдума, система органов государственной власти, административный регламент.

В настоящее время деятельность уполномоченных органов власти всех уровней в рамках своей специальной компетенции и функциональных задач, как правило, осуществляется в порядке, установленных специальными нормативными актами — Адми-

нистративными регламентами. Аналогичным образом, деятельность комиссий референдумов (избирательных комиссий), являющихся своеобразными органами, наделенными специальными властными полномочиями в сфере избирательных правоотношений, также должна

быть организована аналогичными актами — регламентами комиссий референдумов и регламентами избирательных комиссий, нередко объединенных в форме единого комплексного регламента, в силу наделения избирательных комиссий полномочиями комиссий референдума (п. 2 ст. 20 Закона о гарантиях избирательных прав [2]).

Поэтому, использование понятия «избирательная комиссия» при исследовании деятельности комиссий, отвечающих за организацию и проведение референдумов, в том числе и местных, не является какой то существенной ошибкой, если это касается тех аспектов деятельности, которые совпадают (например — аспект ответственности и аспект деятельности по разрешению возникающих споров), но их стоит различать в другом, например, постоянный (периодический) характер деятельности собственно избирательных комиссий, и спорадический (казуальный) характер деятельности этих же комиссий в качестве комиссий референдумов.

Все вышесказанное обосновывает необходимость анализа возможного регламентирования деятельности муниципальных избирательных комиссий при проведении местных референдумов, тем более, что именно аспект проведения местных референдумов в настоящее время регламентирован явно недостаточно. Если обратиться к существующей практике, то можно отметить, что на всех уровнях существуют регламенты именно регламенты избирательных комиссий, в которых от силы один параграф или одна глава посвящены общим вопросам проведения референдумов, и деятельность комиссии при проведении референдума по мнению правоприменителя ничем не отличается от деятельности комиссии при проведении выборов.

Но, прежде чем приступить к их непосредственному исследованию, стоит остановиться на соотношении этих «избирательных» Регламентов с «административными» Регламентами и возможность применения понятия «административная процедура» к процедурам избирательных комиссий.

В научной литературе, посвященной науке административного права и процесса, существуют различные точки зрения на понятие «административная процедура», но в целом все ученые сходятся во мнении, что данное понятие имеет широкое значение и находит свое применение и в процессе административного управления, или администрирования деятельности того или иного органа государственной власти. Такова наиболее общепринятая точка зрения современного доктринального понимания указанного понятия. В частности, стоит привести мнение Ю.Н. Старилова, который рассматривает административную процедуру как порядок осуществления

административно-властных полномочий, направленных на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции [13, с. 41]. Аналогичным образом административная процедура понимается и другими исследователями, описывающими ее как порядок последовательного совершения административным органом определенных действий, направленных на разрешение им индивидуального юридического дела [17, с. 4; 19, с. 7], как порядок осуществления административным органом деятельности (производства) по разрешению подведомственных дел или совершения отдельных административно-правовых действий [9, с. 426].

Именно в аспекте управленческой деятельности административные процедуры нашли свое отражение в нормах различных административных регламентов, своего рода «процессуальных актах», организующих порядок выполнения органами своих властных полномочий при осуществлении своей деятельности, реализации функции государственного или муниципального управления. Здесь стоит привести мнение А.В. Филатовой, которая в качестве одной из целей применения административных процедур указывает «упорядочение совершения исполнительно-распорядительных действий органами публичной власти (должностными лицами) в связи с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере государственного управления» [18, с. 13]. То есть, данный автор акцентирует внимание на упорядочивающей функции административных процедур, отделяя ее от функции административного разрешения споров.

Как представляется, регламенты избирательных комиссий и комиссий референдумов также реализуют прежде всего функцию управления избирательным или референдумным процессом. Для этого они формируют структуру избирательных комиссий, определяют компетенцию и полномочия отдельных членов избирательных комиссий, а также регламентируют порядок деятельности комиссий на всех этапах избирательного и референдумного процесса.

В то же время, стоит отметить различие системы комиссий общероссийского, регионального и местного референдумов. Это различие проявляется прежде всего в количестве уровней таких комиссий, образующих соподчиненную структуру. Например, для общероссийского референдума это 4-х уровневая структура, возглавляемая ЦИК РФ, на втором уровне идут региональные избиркомы, на третьем уровне расположены ТИК и муниципальные избирательные комиссии, и завершают эту структуру участковые комиссии (п. 2 ст. 24 Закона о референдуме № 5-ФКЗ [1]). Для комиссий всех уровней предусмотрено издание специальных Регламентов, начиная с Регламента ЦИК, заканчивая Регламентом УИК.

Для местного референдума эта структура сужается до двухуровневой и ограничивается муниципальной избирательной комиссией и участковыми комиссиями. То есть, для анализа регламентов комиссий местного референдума необходимо ограничиться только регламентами муниципальных и участковых избирательных комиссий, хотя, в целом они повторяют структуру и содержание регламентов региональных избиркомов, и ЦИК РФ, поскольку создаются на основе рекомендаций, разрабатываемых последним органом [14].

Стоит отметить и следующее, что в науке административного права административные регламенты рассматриваются как правило в качестве актов органов исполнительной власти, государственной или муниципальной. Так, например, М. В. Коробкин под административным регламентом понимает «нормативно-правовой акт государственного органа исполнительной власти, определяющий конкретные сроки и очередность административных процедур государственного органа исполнительной власти» [11, с. 16]. Как управленческий акт органа исполнительной власти рассматривает административный регламент и В. О. Буряга [10]. Е. А. Кошеварова подчеркивает управленческую природу административного регламента, которая проявляется в организации внутренней деятельности и установления административных процедур «выполнения полномочий органов, структурных подразделений и служащих в системе органов исполнительной власти» [12, с. 69].

В законодательстве такой подход нашел свое отражение в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, и профильный закон в данной сфере государственной деятельности [3] определяет административный регламент как нормативный правовой акт, устанавливающий как порядок предоставления такой услуги, так и стандарты ее предоставления, то есть регламент должен определять не только форму и содержание деятельности соответствующего органа исполнительной власти, но и те оценочные критерии, которые использует властный орган в своей деятельности, и критерии оценки такой деятельности, что способствует «прозрачности» и доступности самой государственной или муниципальной услуги, позволяет избежать «волюнтаризма» со стороны государственных чиновников. К сожалению, сказать то же самое о регламентах избирательных комиссий и комиссий референдумов нельзя, и это обстоятельство нельзя признать оправданным с какой-либо точки зрения.

В то же время, законодатель достаточно определенно установил необходимость включения всей совокупности избирательных комиссий в структуру органов государственной или муниципальной власти (п. 12 ст. 20

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), но указал при этом на независимость избирательных комиссий и комиссий референдумов и недопустимость какого либо вмешательства в их деятельность со стороны властных органов.

Таким образом, из полученного нами вывода о невыходимости избирательных комиссий и комиссий референдумов в систему органов муниципальной и государственной власти, в том числе и в структуру органов исполнительной власти, деятельность которых регулируется административными регламентами, следует вопрос о том, насколько тождественны, или, по крайней мере, похожи в своей правовой природе административные регламенты органов исполнительной власти и регламенты избирательных комиссий (комиссий референдумов)?

При этом необходимо учесть и то, что административный регламент может варьироваться в зависимости от своего целевого предназначения, о точнее, от вида деятельности органа исполнительной власти. Так, выделяются административные регламенты предоставления государственных услуг [4] и административного регламента исполнения государственных функций [5].

Отнести деятельность избирательных комиссий к предоставлению своеобразной услуги не представляется возможной, поскольку, как следует из определения понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга», изложенных в Законе № 210-ФЗ, такой вид деятельности осуществляется только по запросам заявителей, и результат оказания такой услуги не образует каких либо правовых последствий в виде возложения обязанностей или предоставления прав в отношении других субъектов правоотношений. Правовые последствия могут возникнуть для лиц, обращающихся за такой услугой, как например, это имеет место при получении государственной услуги по регистрации по месту жительства [6]. Сам по себе результат такой услуги не возлагает на иных субъектов какие либо обязательства, если лицо — получатель услуги не обратится с таким требованием, то есть, результат услуги конкретизирован только для самого получателя услуги, но не для иных лиц. В то время как результат деятельности избирательных комиссий и комиссий референдумов — подведение итогов выборов или референдума, как раз носит конкретный и обязательный для исполнения органами государственной или муниципальной власти характер, что еще раз подчеркивает выдвинутый нами на защиту тезис о властном характере полномочий избирательных комиссий и комиссий референдумов, несмотря на их невключенность в систему органов государственной или муниципальной власти.

В то же время, для избирательных регламентов, а особенно регламентов комиссий референдумов, и административных регламентов первого типа можно выделить наличие такого общего элемента, как их «казуальность», то есть, такой регламент может быть применен только в случае инициирования со стороны лиц, не являющихся исполнителями регламента. Так, административный регламент по оказанию соответствующей услуги может быть применен только в случае поступления заявления об оказании такой услуги, а регламент комиссии референдума может применяться только в случае поступления заявления о проведении такого референдума. Эти регламенты не являются постоянно действующими, в отличие от административных регламентов второго типа.

Второй тип административных регламентов — регламенты исполнения государственных (муниципальных) функций. Как представляется, регламенты избирательных комиссий имеют много общего именно с этим типом регламентов, несмотря на уже неоднократно отмеченную нами нехватку избирательных комиссий в структуру органов исполнительной власти, или административных органов. В подтверждение данного вывода стоит обратиться к тем требованиям, которые предъявляются к административным регламентам рассматриваемого второго типа. В подобном административном регламенте должны быть следующие разделы (п. 12 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций): а) общие положения; б) требования к порядку исполнения государственной функции; в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения; г) порядок и формы контроля; д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия).

Точно по такой же схеме выстроены и типовые регламенты муниципальных и участковых избирательных комиссий, разработанные ЦИК РФ [16] и региональными избирательными комиссиями [15]. Регламенты избирательных комиссий определяют требования к выполнению этими комиссиями своей специфической функции — управлению избирательным или референдумным процессом, начиная с организации самого процесса и заканчивая подведением его итогов. Единственно, что сразу хотелось бы отметить, избирательные регламенты, как типовые, так и реально существующие, фактически не содержат положений о формах контроля и о критериях принятия того или иного решения, что говорит, по нашему мнению, о недостаточной проработанности таких регламентов. Более подробно эти вопросы будут рассмотрены далее. При исполнении государственных функций органами исполнительной власти могут приниматься акты нормативного и нормативно-правового

характера, в отличие от актов, принимаемых при исполнении административных регламентов первого типа. Например, это могут быть акты о привлечении лица к административной ответственности [7], акты о выявленных нарушениях с требованием об их устранении [8] и т.д.

Отличием же избирательных регламентов от административных регламентов второго типа является вышестоящее обстоятельство, что административные регламенты второго типа являются постоянно действующими, для их применения не нужно какого «внешнего инициирования», они осуществляются в порядке обычного исполнения функций государственного органа. Регламенты же избирательных комиссий применяются или периодически (при проведении выборов), или вообще случайно (при возникновении требования о проведении референдума).

Таким образом, можно утверждать, что избирательные регламенты носят комплексный характер, поскольку обладают признаками административных регламентов как первого типа — регламентов оказания услуг, оказываемых только при наличии имеющихся к тому оснований, так и регламентов второго типа — выполнения функций, результат которых опосредует возникновение правовых последствий и для лиц, которые не являются инициаторами или создателями условий для применения избирательного регламента и исполнителями такого регламента.

Таким образом, в качестве вывода надо отметить, что регламенты избирательных комиссий (комиссий референдумов) является нормативно-правовыми актами особого рода. Особенность этих актов заключается в следующем:

1. Они принимаются органами, не входящими в систему органов государственной или муниципальной власти, но законодательно наделенными определенными властными полномочиями в сфере организации и проведения таких мероприятий как выборы и референдумы;
2. Эти акты облают всеми признаками нормативно-правовых актов, а именно, в них наличествуют правила поведения, обязательные для неустановленного на момент принятия такого акта круга лиц, эти регламенты рассчитаны на неоднократное применение и имеют своей целью урегулирование общественных отношений в избирательном или референдумном процессах;
3. Избирательные регламенты имеют общие черты с административными регламентами органов исполнительной власти, но не могут быть отнесены только к одному из типов таких регламентов, поскольку обладают комплексным характером регламентирования. Нами установлено, что из-

бирательные регламенты обладают признаками административных регламентов первого типа — регламентов оказания услуг, оказываемых только при наличии имеющихся к тому оснований, и регламентов второго типа — выполнения функ-

ций, результат которых опосредует возникновение правовых последствий и для лиц, которые не являются инициаторами или создателями условий для применения избирательного регламента и исполнителями такого регламента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179
4. Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
5. Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
6. Приказ ФМС России от 11.09.2012 № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Доступ из СПС КонсультантПлюс. (Примечание: Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 упразднена Федеральная миграционная служба, ее функции и полномочия переданы МВД России. Указанный Административный регламент сохранил свое действие)
7. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения. (утв. Приказом МВД России от 02.03.2009 № 185 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.
8. Регламент Роспотребнадзора (утв. Приказом Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 762) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 5.
9. Административное право России / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. — М.: Юнити-Дана. Закон и право, 2009. — 559 с.
10. Буряга В. О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
11. Коробкин М. В. Административные регламенты и проблемы их реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
12. Кошеварова Е. А. Административные регламенты и административные процедуры: проблемы соотношения понятий и перспективы правового регулирования // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 67–71.
13. Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Серия «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 1. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. — 144 с.
14. Типовая учебная программа «Организация работы УИК» // http://www.rcoit.ru/shk_uik/presentation/3.swf (дата обращения — 22.12.2016)
15. Типовой регламент территориальной избирательной комиссии в Санкт-Петербурге // vestnik.spbik.spb.ru
16. Типовой регламент ТИК // rcoit.ru/edu/tik/docs/typical... Типовой регламент. ...
17. Тихомиров Ю. А., Таланина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.
18. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010.
19. Яковенко О. В. Правовая процедура: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

© Ратаев Дмитрий Павлович (Lunoxodim@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»