

На правах рукописи

Хафизова Гульназ Закиряновна

**АКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Специальность – 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань

2011

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека
ФГАОВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

- Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент
Курманов Мидхат Мазгутович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,
Филиппов Николай Кондратьевич
- доктор юридических наук, профессор
Биктагиров Раиф Терентьевич
- Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Мордовский
государственный университет
им. Н.П. Огарёва»

Защита диссертации состоится 24 ноября 2011 г. в 12.00 час. на заседании Диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская д.18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Лобачевского Казанского федерального университета.

Автореферат размещен на официальном сайте Казанского федерального университета.

Автореферат разослан «10» октября 2011 г.

Ученый секретарь объединенного совета

по защите докторских и кандидатских

диссертаций, кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена развитием и совершенствованием избирательной системы Российской Федерации, повышением роли избирательных комиссий – организаторов выборов в подзаконном правовом регулировании общественных отношений, складывающихся между многочисленными субъектами избирательного процесса по поводу подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Научный интерес к проблеме правовых актов, издаваемых избирательными органами Российской Федерации и ее субъектов, связан также с реализацией их функций по вторичному регулированию избирательных правоотношений, обеспечению единообразного применения норм федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих избирательный процесс, а также с их возрастающим значением в правовом регулировании организации работы самой системы избирательных комиссий.

Кроме того, актуальность предмета исследования объясняется значительной ролью правовых актов, принимаемых избирательными комиссиями, в реализации возложенных на эти комиссии функций и полномочий по организации избирательного процесса, в обеспечении слаженного функционирования вертикали избирательных органов, недостаточным вниманием законодателя к регулированию правовых форм деятельности избирательных комиссий, а также тем, что издание правовых актов является важной формой детализации норм законов, регулирующих избирательные правоотношения, и порядка их применения в ходе избирательного процесса.

Законодательство не определяет исчерпывающим образом наименование (форму) и общий перечень правовых актов избирательных комиссий, ограничиваясь родовым термином «решение». На практике комиссиями принимаются правовые акты, имеющие различные формы, предназначение и

юридическую силу. Данная проблема мало исследована наукой избирательного права и нуждается в глубокой разработке.

Обращение к исследованию правовых актов избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации связано также с тем, что процесс уточнения их полномочий в современных условиях является непрерывным.

Наконец, несмотря на значительный массив специальной литературы, посвященной избирательному праву, процессу в Российской Федерации, акты избирательных комиссий в целом и комиссий, действующих в субъекте Российской Федерации, еще не были предметом специального исследования.

В связи с этим возникает потребность в проведении научного исследования разновидностей правовых актов, опосредующих деятельность избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, ориентированного на оценку их юридической природы.

Степень научной разработанности темы. Вопросы организации и деятельности избирательных комиссий, их функции и полномочия в процессе подготовки и проведения выборов освещены в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, Р.Т. Биктагирова, А.Ю. Бузина, В.И. Васильева, Д.В. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.П. Волкова, Л.Д. Волковой, И.В. Выдрина, А.Г. Головина, О.В. Дамаскина, С.Е.Заславского, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, В.Б. Израеляна, Д.Б. Каткова, Б.И. Кинзягулова, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Е.И. Колюшина, Е.В. Корчиги, К.В. Краснова, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, И.В. Лексина, Л.Н. Линик, В.И. Лысенко, М.М. Матейковича, В.В. Маклакова, В.Д. Моставщикова, В.И. Наумова, Л.А. Нудненко, А.Е. Постникова, В.В. Пылина, Б.А. Страшуна, А.А. Фомина, С.М. Шапиева и других.

При анализе правовых актов избирательных комиссий использовались труды по общей характеристике подзаконного правотворчества: С.В. Бошно, Р.Ф. Васильева, В.И. Власова, С.А. Иванова, Д.А. Керимова, А.В. Лицкевича, Л.А. Морозовой, А.С. Пиголкина, В.Н. Синюкова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Черникова, В.М. Чхиквадзе и других ученых.

Правовая природа актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации затрагивалась Р.Т. Биктагировым и О.Ю. Вельяшевым, а проблемы нормотворческой деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации в том или ином виде поднимались лишь в работах А.Ю. Бузина, С.А. Иванова, Л.Д. Волковой и некоторых других.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и издания правовых актов избирательными комиссиями в целях правового обеспечения организации и проведения народных голосований в республиках Российской Федерации (на примере Республики Татарстан).

Предметом диссертационного исследования выступают правовые и иные акты Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, территориальных, муниципальных, окружных и участковых избирательных комиссий, действующих в Республике Татарстан и других республиках Российской Федерации: их виды, свойства, форма, структура и содержание, а также порядок подготовки и принятия и гарантии реализации.

Цель диссертационной работы состоит в проведении теоретико-правового анализа нормотворческой деятельности избирательных комиссий в республике - субъекте Российской Федерации, исследовании юридической природы актов соответствующих избирательных комиссий и определении их места в системе регионального нормотворчества в сфере выборов и референдумов.

В соответствии с объектом, предметом и целью исследования диссертант решает следующие научные **задачи**:

- дать общую характеристику правового статуса избирательных комиссий Российской Федерации, проследить эволюцию их правового статуса;
- выявить особенности и закономерности участия избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации в нормотворческой деятельности;
- установить правовые формы деятельности избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации;

– проанализировать акты Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, иных избирательных комиссий, действующих в республике в составе Российской Федерации, исследовать их юридическую природу;

– выявить общие и специфические черты муниципальных, территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий;

– исследовать виды, формы, структуру и содержание, порядок подготовки и принятия актов избирательных комиссий в республике Российской Федерации, а также попытаться определить их место в системе региональных правовых актов, регламентирующих избирательный процесс и организацию работы избирательных комиссий;

– анализировать нормы федерального и республиканского законодательства в части, относящейся к подготовке и принятию избирательными комиссиями нормативных и иных актов;

– выявить проблемы правового регулирования статуса избирательных комиссий и реализации их актов, сформулировать предложения по совершенствованию их подзаконного правотворчества.

Методологическая основа исследования. В процессе диссертационного исследования были использованы общенаучные методы познания правовых явлений такие как материалистическая диалектика, анализ и синтез, системный и структурный подходы, переход от общего к частному, от абстрактного к конкретному. Автором применялись также специальные юридические (сравнительно-правовой, структурно-функциональный, историко-правовой, статистический, формально-юридический) методы исследования.

Так, метод системного и структурного подхода к познанию внутренних взаимосвязей элементов избирательной системы был применен при исследовании избирательных комиссий как единой и в то же время структурированной системы, состоящей снизу доверху из относительно самостоятельных звеньев. Сравнительно-правовой и историко-правовой методы использовались при рассмотрении эволюции функций и полномочий

избирательных комиссий, действующих в субъектах Российской Федерации.

Нормативную базу диссертации составили: Конституция Российской Федерации 1993 года, Конституция Республики Татарстан 1992 года (с последующими изменениями и дополнениями), федеральные законы Российской Федерации, законы Республики Татарстан, указы Президента Российской Федерации по вопросам подготовки и проведения выборов, постановления и иные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, акты других избирательных комиссий, уставы муниципальных образований и иные акты органов местного самоуправления по вопросам муниципальных выборов.

Основным правовым источником диссертационного исследования явились нормы: Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011 г. № 263-ФЗ); Федерального закона от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 25.07. 2011 г. № 262-ФЗ); Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 25.07. 2011 г. № 263-ФЗ); Избирательного кодекса Республики Татарстан от 7 мая 2007 года №21-ЗРТ (в ред. от 28.06.2010 № 33-ЗРТ); Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» от 6 декабря 2006 г. №380-З (в ред. от 31.03.2011 № 376-з) и иных федеральных и региональных законов, регламентирующих правовой статус избирательных комиссий и порядок издания ими правовых актов. Использовались также нормы регламентов избирательных комиссий различных уровней.

При подготовке работы автором использовались научные положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных ученых, посвященных анализу правовой природы нормативных правовых актов государственных органов, в том числе и актов избирательных комиссий.

Важную часть эмпирических источников составили материалы

избирательных комиссий, действующих в Республике Татарстан, сборников электоральной статистики, периодической печати, связанные с темой исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые теоретическому анализу подвергаются акты избирательных комиссий в республиках Российской Федерации, рассматривается их место в регулировании избирательно-правовых отношений и организации работы избирательных комиссий.

В диссертации впервые детально рассмотрены отдельные виды актов избирательных комиссий, специфика их правовой природы, предназначение и порядок их принятия. Выявлены правовые пробелы, связанные с регламентированием порядка подготовки и издания избирательными комиссиями правовых актов различного назначения.

Проведенное исследование позволило автору сформулировать конкретные предложения по упорядочению подзаконной правотворческой деятельности избирательных комиссий.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения, обладающие элементами научной новизны:

1. В результате проведенного исследования диссертант констатирует недостаточную правовую регламентацию действующим законодательством Российской Федерации и ее субъектов видов и форм принимаемых избирательными комиссиями правовых актов. Отсутствие упорядоченности в данной сфере приводит к оформлению комиссиями своей правовой воли в виде актов с различными наименованиями и юридической силой, что не способствует укреплению законности и эффективности избирательных правоотношений. С учетом этих обстоятельств автор считает необходимым законодательно закрепить конкретные нормы относительно видов и форм правовых актов, издаваемых различными звеньями избирательных комиссий, процедуры их подготовки, коллегиального рассмотрения и принятия, их необходимых реквизитов.

2. В качестве мер упорядочения правотворческой деятельности избирательных комиссий диссертантом предлагаются:

а) правовые акты избирательных комиссий, организующих выборы (ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования), целесообразно издавать в форме постановлений, иных избирательных комиссий - в форме решений;

б) акты вторичного характера, носящие самые разные названия (инструкции, положения, заключения, разъяснения, правила, методические рекомендации и др.), должны утверждаться соответственно уровню комиссии, издающей данный правовой акт, ее постановлением либо решением;

в) практику оформления отдельных решений избирательных комиссий вышестоящих звеньев так называемой выпиской из протокола заседания комиссии следует признать допустимой и закрепить в нормативном порядке. Однако, по мнению диссертанта, в таком формате не должны приниматься акты комиссий, носящие нормативный характер. Последние, независимо от их наименования, должны утверждаться только постановлением либо решением в зависимости от уровня избирательной комиссии;

г) акты председателей избирательных комиссий, которыми решаются кадровые и некоторые внутренние вопросы административно-хозяйственной жизни, руководства аппаратом избирательной комиссии, целесообразно издавать в форме распоряжения. Закреплять право на издание правовых актов заместителями председателя избирательной комиссии представляется нецелесообразным.

3. Акты муниципальных избирательных комиссий как автономных органов, организующих муниципальные выборы, местный референдум и голосования иного характера, отличаются большим видовым разнообразием, поскольку избирательное законодательство в Российской Федерации и уставы муниципальных образований в субъектах Российской Федерации возлагают на муниципальные избирательные комиссии подготовку и проведение выборов

депутатов представительных органов местного самоуправления, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, местного референдума, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, по вопросам преобразования муниципального образования, а также голосования по отзыву депутатов представительного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, проведение народных опросов на территории муниципального образования.

Вместе с тем понятие, признаки и виды актов муниципальных избирательных комиссий не нашли своего отражения ни в региональном законодательстве о выборах, ни в актах муниципального правотворчества. Диссертант предлагает восполнить данный пробел в избирательном законодательстве.

В целях устранения существующего пробела представляется необходимым:

а) законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации разработать и утвердить Типовое положение о муниципальной избирательной комиссии в субъекте Российской Федерации, в котором предусмотреть решение следующих вопросов:

- о соотношении актов избирательных комиссий с уставом муниципального образования и иными правовыми актами, принимаемыми на муниципальном уровне и на местном референдуме;
- обязательном исполнении актов избирательных комиссий на территории муниципального образования;
- ответственности граждан, должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за неисполнение актов муниципальных и других избирательных комиссий;
- наименовании, форме, порядке подготовки и принятия актов избирательных комиссий, а также об основаниях их отмены или приостановления;

б) представительным органам муниципальных образований в субъекте Российской Федерации на основе Типового положения о муниципальной избирательной комиссии в субъекте Российской Федерации разработать и принять собственные положения о соответствующей муниципальной избирательной комиссии;

в) муниципальные избирательные комиссии наделить правом правотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его ориентацией на решение одной из актуальных проблем в сфере избирательных правоотношений, связанных с правотворческой и правоприменительной деятельностью избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Результаты настоящего диссертационного исследования, сформулированные автором, выводы и рекомендации могут быть использованы:

1) Для дальнейшего совершенствования системы правового регулирования, организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, в том числе для подготовки методических рекомендаций, а также для повышения эффективности функционирования избирательной системы субъекта Российской Федерации Республики Татарстан и других республик в составе России.

2) В практической деятельности избирательных комиссий в Республике Татарстан и иных субъектах Российской Федерации.

3) В процессе преподавания учебных курсов конституционного и избирательного права, при подготовке учебных программ и пособий.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного права и прав человека Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального

образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Выводы и основные положения диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы. По итогам каждого параграфа делаются выводы, предложения, которые отражены в основных положениях, выводах и предложениях, выносимых на защиту.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности; определяется объект и предмет исследования, научная новизна; раскрывается методологическая, теоретическая и эмпирическая основы работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; показывается их теоретическая и практическая значимость; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Правовой статус и становление избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Общая характеристика правового статуса избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации»** исследуются важные и носящие методологическое значение для диссертации научно-теоретические вопросы, связанные с характеристикой и правовым статусом избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации. В нем анализируются различные точки зрения по вопросу характеристики и правового статуса избирательных комиссий. Из всех перечисленных точек зрения относительно характеристики избирательных комиссий диссертанту

представляется наиболее убедительным подход, согласно которому избирательные комиссии в Российской Федерации можно определить в качестве единственных органов, обеспечивающих организацию волеизъявления избирателей в ходе проведения свободных и политически конкурентных выборов. Результатом авторской характеристики сущности избирательных комиссий стало следующее определение: избирательные комиссии – это особая разновидность специализированных коллегиальных государственно-общественных органов, не входящих в конституционное трехчленное разделение властей, а образующих самостоятельную подсистему в структуре органов публичной власти, целями которых являются: обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан Российской Федерации; осуществление подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации; рассмотрение поступивших к ним обращений о нарушении законодательства о выборах, проведение проверок по таким обращениям и принятие соответствующих мер; обеспечение избирателей информацией о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе соответствующих избирательных кампаний, кампаний референдумов, о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов, инициативной и других группах референдума, вопросе (вопросах), выносим (выносимых) на народное голосование.

Указанное определение автор дополнил следующими основными компонентами правового статуса избирательных комиссий (прежде всего Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации): природа избирательных комиссий как постоянно действующих органов (за исключением окружного и участкового звена избирательных комиссий), занимающих особое место в системе государственных органов; характеристики высшего звена системы избирательных комиссий как постоянно действующих на профессиональной основе государственных органов; компетенция избирательных комиссий, их права, обязанности и ответственность за соблюдение требований

законодательства о выборах и реализацию предоставленных полномочий; порядок формирования, сроки полномочий избирательных комиссий; механизм взаимодействия с другими государственными органами и органами местного самоуправления, а также другими субъектами избирательного процесса.

Втором параграфе **«Эволюция функций и полномочий избирательных комиссий»** анализируется в сравнительно-правовом аспекте, с применением исторического метода процесс возникновения и развития избирательных органов в России, основной задачей которых является организация выборов, осуществление контроля за соблюдением законодательства о выборах, избирательных прав граждан, подсчет голосов и легитимация результатов выборов.

Автор проводит анализ в рамках принятой общеисторической периодизации становления и развития российской государственности. Такой подход позволил автору выявить основные закономерности возникновения и развития выборных институтов и избирательных органов, их связь с существовавшим на каждом историческом этапе развития российского государства механизмом организации власти, а также определить степень их влияния на другие государственные и общественные институты.

Проведенный автором анализ позволяет сделать вывод о том, что несмотря на раннее зарождение отечественных избирательных институтов, в компетенции которых находились организация и контроль за проведением выборов, их развитие в ряде случаев замедлялось и прерывалось. Основные же принципы формирования структур, организующих проведение выборов и контролирующих их ход, как система избирательных комиссий в СССР, союзных и автономных республиках сложились в основном в ходе проведения конституционно-правовой реформы конца 70-х годов XX века.

Характерной чертой данного этапа исторического развития системы избирательных отношений является то, что основы правового регулирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти были включены в виде отдельных статей и положений в самостоятельные главы как

Конституции СССР 1977 года, так и Конституции РСФСР 1978 года, посвященные вопросам функционирования избирательной системы, в которых закреплялись также основы порядка формирования и главная функция избирательных комиссий – проведение выборов.

Характер деятельности избирательных комиссий и, соответственно, их правовая природа в значительной мере менялись в зависимости от особенностей выборов, которые приходилось проводить избирательным комиссиям в те или иные периоды отечественной истории. В советский период в ходе безальтернативных выборов основная задача избирательных комиссий заключалась в периодическом проведении выборов, результат которых, в принципе, был заранее predetermined. За редким исключением избирательным комиссиям не приходилось иметь дела с рассмотрением избирательных споров.

Только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, новых демократических законов о выборах, введения многопартийных выборов на первое место стали выдвигаться принципиально новые задачи, которые приходится решать избирательным комиссиям и в настоящее время в ходе организации выборов и референдумов и, соответственно, по-новому организовывать свою деятельность.

Вторая глава **«Виды и содержание актов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Избирательные комиссии в Российской Федерации как субъекты подзаконного правотворчества»** на основе анализа общетеоретических вопросов подзаконного правотворчества государственных органов и исходя из места и роли избирательных комиссий в механизме Российского государства, диссертант приходит к выводу о наличии у избирательных комиссий права на подзаконную правотворческую деятельность, которая реализуется в соответствии с определенными процедурными правилами и предназначена для конкретизации избирательного законодательства, его единообразного понимания и применения, решения организационно-правовых вопросов, требующих оперативного реагирования в

ходе избирательного процесса.

Автор отмечает, что ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующих федеральных законах не закреплено понятия подзаконного нормативного правового акта. Хотя оно активно используется и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, и в указах Президента Российской Федерации, и в научной литературе. Этот пробел было бы целесообразным восполнить либо в Конституции Российской Федерации, либо на уровне федерального закона.

Суммируя выработанные юридической практикой и наукой положения, автор приводит следующее определение: подзаконный нормативный правовой акт – это разновидность нормативного правового акта, издаваемого полномочным органом на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его конкретизации и развития, создания более совершенных условий правоприменения в рамках целей закона. Различные виды подзаконных нормативных правовых актов имеют различную юридическую силу, различную форму, но все они находятся в иерархической зависимости от закона и не могут противоречить его положениям. Однако подзаконность данной группы нормативных правовых актов вовсе не означает их юридической «необязательности». Все эти акты обладают необходимой юридической силой, они так же, как и законы, обязательны для исполнения. Разница только в том, что их юридическая сила не имеет того верховенства, как это характерно для правовых актов высшей юридической силы – законов.

В целом, система подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации выполняет очень важную роль вторичного регулятора общественных отношений, а также осуществляет собственное регулирование по определенным в законе вопросам. Место акта каждого вида в правовой системе зависит не только от места издающего его органа в иерархии государственных органов, а и от нормативно закрепленного статуса акта определенного органа по отношению к актам иных органов. Когда это закрепление отсутствует, то в качестве дополнительного критерия определения

места акта в правовой системе рассматривается статус самого органа, издавшего акт. Поэтому для выяснения вопроса о том, какое место занимают подзаконные акты избирательных органов в правовой системе России, автор обращается к их правовому статусу и выясняет место данных органов в системе государственных органов Российской Федерации. Особый статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоит в том, что этот орган, будучи федеральным государственным органом, неподконтролен и неподотчетен никакому другому органу государственной власти, и, кроме того, «система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти»¹ в Российской Федерации. Данная характеристика, по мнению диссертанта, вполне применима и в отношении статуса избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не закреплено положение о том, что какой-либо орган, осуществляющий по Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации (к примеру, Президент РФ или Правительство РФ), руководит Центральной избирательной комиссией. Напротив, в ч. 12 ст. 20 указанного Федерального закона подчеркивается независимость избирательных комиссий всех уровней от органов государственной власти: «Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Принимая во внимание, что в соответствии с тем же федеральным законом подзаконные акты всех других федеральных государственных органов выведены из правовой цепи нормативных актов, конкретизирующих и развивающих федеральные законы в сфере избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России, в данном случае правовая цепь выстраивается от федеральных законов к инструкциям ЦИК и на этом

¹ Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦИОИТ. 2006. С. 3.

замыкается. Вместе с тем анализируемый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дважды отсылает к указам Президента РФ для регулирования двух вопросов, а именно: о выборах в органы государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления, а также проведении референдума субъекта РФ или местного референдума, но с особой оговоркой: «в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна» (ч. 4 и 5 ст. 11). Исходя из смысла вышеуказанных частей ст. 11, под этим подразумевается отсутствие соответствующего закона субъекта РФ либо утрата его юридической силы в целом или отдельных его положений и недостаточная урегулированность данных вопросов в соответствующей группе федеральных законов, затрагивающих данный предмет регулирования. Однако регулирование других вопросов в сфере избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, например выборов в федеральные органы государственной власти или проведения референдума Российской Федерации, в форме указов данными положениями Федерального закона не предусмотрено.

Анализ подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых избирательными органами, показывает, что необходимо совершенствовать юридическую технику применительно к правотворчеству избирательных комиссий. Необходимо, в частности, проведение линии чистоты наименований их правовых актов без процедуры утверждения одного документа другим. Это позволит избежать двойного, а то и тройного учета одного и того же акта, проходящего под разными названиями. Как справедливо отмечается в литературе, правило законодательной техники в данной сфере правотворчества должно быть следующим: один документ – одно название; один номер – одна регистрация. Это будет способствовать установлению системности нормативных правовых актов, их иерархичности, в том числе в отношении актов избирательных комиссий и особенно актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, центральных избирательных комиссий

республик.

Второй параграф **«Акты Центральной избирательной комиссии республики в составе Российской Федерации»** анализирует такой компонент правового положения избирательных комиссий, как специфическое нормотворчество, исходящее от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В Республике Татарстан – это Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан (далее ЦИК Республики Татарстан).

В параграфе проведена классификация актов нормотворчества избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, которая имеет комплексный характер и включает в себя правовые акты различной юридической природы, формы и назначения.

Исследование избирательного законодательства Республики Татарстан свидетельствует о том, что произошла централизация в полномочиях избирательных комиссий и, как следствие, несколько сократился перечень принимаемых ими решений и иных актов.

Автор отмечает, что объем и содержание решений и иных актов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации непосредственно зависят от позиции законодателя (федерального, регионального). В их число входят не только нормативные правовые акты подзаконного характера, но и иные правовые акты:

- правоприменительные;
- индивидуально-правовые;
- смешанные, сочетающие в себе нормативные, правоприменительные и интерпретирующие положения либо правоприменительные и индивидуально-правовые;
- разъясняющие, состоящие исключительно из интерпретирующих положений;
- информационно-справочные;
- распорядительные (по материалам ЦИК Республики Татарстан).

Значительную часть постановлений и иных актов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации составляет избирательная (юридическая) документация, формы и реквизиты которой закрепляются не только на законодательном, но и на подзаконном уровне (в регламенте избирательной комиссии субъекта Российской Федерации).

Автор отмечает, что особым нормативным правовым актом, принимаемым государственными органами субъекта Российской Федерации, определяющим порядок их деятельности и систематизирующим их акты, является регламент. Место Регламента ЦИК Республики Татарстан от 26 августа 2008 г. в системе республиканского избирательного законодательства определяется двумя юридическими свойствами данного нормативного правового акта: его «подконституционностью» и «подзаконностью».

Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан накопила значительный опыт в сфере нормотворчества, но он не полностью отражен в общедоступной прессе. Автор полагает, что требуется систематизация актов Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан в виде издания официального Сборника его правовых актов.

Третий параграф **«Акты территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий»** посвящен анализу особенностей правовых актов территориальных и нижестоящих избирательных комиссий, действующих в республике Российской Федерации. Автор определяет, что они могут быть как нормативными, так и правоприменительными и индивидуальными (конкретными).

Статус территориальных комиссий в системе государственных органов субъекта РФ определяется федеральным избирательным законодательством и соответствующим законом субъекта РФ. При этом законодатель исходит из того, что территориальные избирательные комиссии не являются органами государственной власти, а относятся к так называемым иным государственным органам специальной компетенции, осуществляющим подготовку и проведение выборов и референдумов на соответствующей части территории субъекта

Российской Федерации. Территориальные комиссии действуют на постоянной основе, в течение пятилетнего срока своих полномочий.

Чтобы избежать дублирования в деятельности комиссий, сформированных и действующих на одной и той же территории, законодатель предусмотрел возможность взаимного возложения полномочий. Предусмотрено, что полномочия территориальной комиссии могут быть возложены на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования, возможна и обратная ситуация.

Помимо образования территориальных комиссий на соответствующих территориях предусмотрены особые случаи создания специализированных территориальных комиссий без их привязки к определенной территории. Одна или несколько территориальных комиссий по решению избирательных комиссий субъектов Российской Федерации создаются для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на судах и полярных станциях. Данная ситуация не характерна для Республики Татарстан как анклавной территории.

Анализ Избирательного кодекса Республики Татарстан позволяет сделать вывод о том, что в данном нормативном акте нет названий конкретных актов, принимаемых территориальными, а равно и другими избирательными комиссиями в пределах компетенции, установленной Избирательным кодексом Республики Татарстан и иными нормативными правовыми актами как федерального, так и регионального уровней. Даже в тех статьях (например, в статье 93 Избирательного кодекса РТ), где перечислены конкретные полномочия территориальных избирательных комиссий, также отсутствуют наименования принимаемых ими правовых актов. Такой подход законодателя характерен также в отношении окружных и участковых избирательных комиссий.

Характерно, что ни федеральное законодательство, ни законодательство Республики Татарстан не предусмотрели полномочия территориальных и других избирательных комиссий по изданию правовых актов, кроме принятия

мотивированных решений по жалобам (заявлениям) на решения и действия (бездействие) нижестоящих (участковых) избирательных комиссий. Тем не менее на практике территориальные, окружные, участковые комиссии принимают немало решений по конкретным вопросам организации избирательного процесса на подведомственной территории по предметам своего ведения. Среди них акты нормативного характера практически не встречаются.

В параграфе также показана специфика окружных и участковых избирательных комиссий как временных формирований, дана характеристика их решений как правоприменительных актов.

Общими выводами по параграфу стали положения о том, что:

1. Акты территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий являются частью системы подзаконных нормативных правовых актов избирательных органов.

2. Недостаточная правовая регламентация в данной сфере приводит к существованию различных правовых актов (как по форме, так и по содержанию), которыми оформляются решения территориальных и других нижестоящих избирательных комиссий. При этом, как свидетельствует практика, в форме «постановлений» (или «решений») могут издаваться как индивидуальные (конкретные), так и нормативные правовые акты.

3. Двойственный характер актов территориальных избирательных комиссий объясняется правовым статусом этого звена в системе избирательных органов Российской Федерации. С одной стороны, территориальные избирательные комиссии, будучи государственными органами, имеют право издавать в пределах своей компетенции подзаконные нормативные правовые акты (подзаконное правотворчество); с другой выступая также и в качестве нижестоящей комиссии, территориальные избирательные комиссии осуществляют правоприменительную деятельность.

Третья глава «Правовой статус и виды актов муниципальных избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации» состоит из

двух параграфов.

Первый параграф **«Эволюция правового статуса муниципальных избирательных комиссий в Республике Татарстан»** раскрывает, что правовой статус муниципальных избирательных комиссий регулируется как государственным законодательством, так и уставами муниципальных образований, что усиливает самостоятельность данного звена системы избирательных комиссий.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 39 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», избирательная комиссия муниципального образования, будучи муниципальным органом, не входит в структуру органов местного самоуправления. На избирательные комиссии муниципальных образований возлагается организация подготовки и проведения муниципальных выборов и местных референдумов, а также голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Автор, исследуя правовой статус муниципальных избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации - Республике Татарстан, отмечает, что в настоящее время в Республике Татарстан на основе Федерального закона от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и республиканского законодательства о выборах произошла кодификация избирательного законодательства. Она затронула и те положения, которые посвящались избирательным комиссиям муниципальных образований.

Согласно Избирательному кодексу Республики Татарстан, статус муниципальной избирательной комиссии включает в себя несколько аспектов:

– она является муниципальным органом и не входит в структуру

органов местного самоуправления;

– ей может быть придан статус юридического лица либо уставом муниципального образования, либо нормативным правовым актом органа местного самоуправления;

– срок полномочий комиссии составляет 5 лет, однако ее полномочия могут быть продлены (в случае, если этот срок истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в котором участвует данная комиссия) либо, наоборот, досрочно прекращены Законом Республики Татарстан в случае преобразования муниципального образования;

– избирательная комиссия муниципального района, городского округа формируется в составе 8-10 или 12 членов с правом решающего голоса. Формирование данной комиссии осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, представленных в федеральном и республиканском парламентах, в представительном органе муниципального образования, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, а формирование избирательной комиссии поселения (не менее двух членов) – также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса.

Общим выводом по параграфу стало положение о том, что правовое положение муниципальных избирательных комиссий и их актов нуждается в исследовании юридической наукой. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» относит муниципальные избирательные комиссии к муниципальным органам, но не причисляет их акты к муниципальным правовым актам.

Во втором параграфе **«Акты муниципальных избирательных**

комиссий» отмечается, что природа и виды актов территориальной избирательной комиссии как государственного органа и муниципальной избирательной комиссии как муниципального органа во многом совпадают.

Анализ Избирательного кодекса Республики Татарстан, уставов муниципальных образований в составе Республики Татарстан позволил автору сделать несколько предложений о совершенствовании правового регулирования статуса избирательных комиссий муниципальных образований.

Их акты не входят в систему муниципальных правовых актов, поскольку на уровне муниципальных образований в Республике Татарстан таковыми в соответствии с законом называются акты органов и должностных лиц местного самоуправления, но не иных муниципальных органов. Соответственно, в уставах муниципальных образований в Республике Татарстан не содержатся положения об:

- соотношении актов муниципальных избирательных комиссий с уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами и правовыми актами, принятыми на местном референдуме;
- обязательном исполнении актов избирательных комиссий муниципальных выборов на территории муниципального образования;
- ответственности должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководителей предприятий, учреждений, организаций за неисполнение актов муниципальных избирательных комиссий;
- соотношении актов муниципальных избирательных комиссий с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Татарстан;
- наименовании, перечне, подготовке актов указанных комиссий, а также основаниях их отмены или приостановления и т.п.

По мнению автора, указанные характеристики актов избирательных комиссий муниципальных образований любого территориального уровня должны быть обозначены либо в региональном законодательстве, либо в специальном акте представительного органа местного самоуправления, либо в

локальном правовом акте самой избирательной комиссии как муниципального органа, принятых на основе закона (федерального, республиканского) и устава муниципального образования.

Во-первых, этот подход согласуется с тем, что местное самоуправление как форма осуществления публичной власти предполагает право органов местного самоуправления осуществлять самостоятельную правотворческую деятельность на своей территории в пределах, определенных законом.

Во-вторых, уставы муниципальных образований в Республике Татарстан не всегда предусматривают принятие представительным органом местного самоуправления положения о соответствующей муниципальной избирательной комиссии, как это принято в отношении иных органов местного самоуправления – контрольно-отчетных и финансово-бюджетных палат, а также палат имущественных и земельных отношений.

В-третьих, избирательные комиссии муниципальных образований в Республике Татарстан не могут принимать участия в муниципальном правотворчестве на уровне представительных органов местного самоуправления в отличие от иных органов местного самоуправления: контрольно-счетных и финансово-бюджетных палат, палаты имущественных и земельных отношений, которые обладают правом вносить проекты муниципальных правовых актов в указанные органы по предметам своего ведения.

Уставы городских округов как муниципальных образований в Республике Татарстан также не предусматривают права правотворческой инициативы за соответствующими избирательными комиссиями, хотя Конституция Республики Татарстан наделяет Центральную избирательную комиссию Республики Татарстан правом законодательной инициативы в Государственном Совете – Парламенте Республики Татарстан. Полагаем, что избирательные комиссии муниципальных образований должны быть отнесены к кругу субъектов права правотворческой инициативы по предмету своего ведения.

В диссертации подчеркивается, что избирательные комиссии

разнородных муниципальных образований могут обладать специфическими чертами, хотя их внутренняя природа является единой: избирательные комиссии муниципальных образований – это негосударственные публичные органы.

Общим выводом по параграфу стало положение о том, что наиболее существенным элементом правового положения муниципальных избирательных комиссий являются их акты, на основе которых организуются и проводятся муниципальные выборы, голосование по отзыву депутатов представительных органов и выборных должностных лиц муниципальных образований, народные опросы на территории муниципального образования, проверка правильности оформления правотворческой инициативы и т.д.

Однако работа избирательных комиссий муниципальных образований по изданию правовых актов нуждается в дополнительной правовой регламентации, особенно в части установления наименований их правовых актов.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования и формулируются выводы и практические рекомендации для совершенствования федерального и регионального законодательства по теме исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации по кандидатским и докторским диссертациям:

1. Хафизова Г.З. Регламент Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан: История и современность // Бизнес в законе. – 2008. – №4. – С.170-172.

2. Хафизова Г.З. Нормотворчество Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан: вопросы теории // Черные дыры в Российском

законодательстве. – 2010. – № 9. – С.16-19.

3. Хафизова Г.З. Становление и развитие законодательства Республики Татарстан о правовом положении муниципальных избирательных комиссий // Закон и Право. – 2010. – № 9. – С. 27-30.

II. Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

1. Хафизова Г.З. Процедура принятия актов избирательными комиссиями // Сборник аспирантских научных работ. Вып 9 / Научн. ред. Р.М. Валеев. – Казань: Издательство Казанс. гос. ун-та, 2008. – С. 301-307.

2. Хафизова Г.З. Классификация актов территориальных избирательных комиссий // Право и жизнь. – 2008. – № 5/52. – С.37-38.

3. Хафизова Г.З. Правовой статус избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011: Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. Конституционное и муниципальное право. Административное, финансовое и информационное право (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск : Цицеро, 2011. – С. 211-214.

4. Хафизова Г.З. Конституционно-правовая эволюция функций и полномочий избирательных комиссий // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск VI): Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет- Сервис», 2011. – С.411-418.