

На правах рукописи

Гиберт Андрей Николаевич

Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: правовые основы и проблемы реализации

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Тюмень - 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор ,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
Сунцов Александр Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
председатель Избирательной комиссии
Иркутской области
Игнатенко Виктор Васильевич

кандидат юридических наук,
начальник юридического отдела
Избирательной комиссии Тюменской
области
Прокопьев Дмитрий Владимирович

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Пермский государственный национальный
исследовательский университет»

Защита состоится 19 мая 2012 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет" по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале ФГБОУ ВПО "Тюменский государственный университет" по адресу: г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан «__» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



В.Д. Плесовских

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Происходящие в последние годы социально-политические преобразования в нашей стране сопровождаются появлением многих новых государственных и общественных институтов и учреждений. Тем не менее общественное мнение, сфокусированное на кардинальных проблемах государства, власти, демократии, выборов, до последнего времени обходило своим вниманием или же не уделяло должного внимания некоторым государственным институтам, без учета которых, по нашему мнению, невозможно не только понимание всей сложности разрешения названных проблем, но и реальное их решение.

К ним, безусловно, относится институт избирательных комиссий, обеспечивающий на основе Конституции Российской Федерации организацию и проведение выборов органов государственной власти и местного самоуправления.

Актуальность института избирательных комиссии в значительной степени обусловлена низким уровнем политической культуры¹ и необходимостью поиска новых подходов к эффективному использованию правовых средств обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

Сегодня выборы - это не только состязательность кандидатов на голоса избирателей, но и реальная борьба политических партий за выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления.

В связи с чем представляется спорной позиция руководителей тех избирательных комиссий, которые занимают выжидательную позицию до результатов рассмотрения жалоб и заявлений в суде и не принимают мер правового воздействия к нарушителям избирательного законодательства.

Вместе с тем правовые средства обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации это не только меры правового воздействия, но и деятельность соответствующих органов.

¹ Послание Президента Российской Федерации от 22.12.2011 «Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета, 2011, 22 декабря.

В этой связи представляет научный интерес исследование организующей роли избирательных комиссий субъектов Российской Федерации не только в период проведения выборов. Не менее важную роль имеет их деятельность в межвыборный период, когда появляется возможность больше внимания уделить вопросам повышения правовой культуры и юридической грамотности населения.

Только системный подход с использованием правовой и организационной формы регулирования общественных отношений может обеспечить гарантии конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Вот почему теоретическое осмысление статуса избирательных комиссий, их роли в процессе подготовки и проведения выборов, а также рекомендации прикладного характера представляются весьма актуальными и весьма значимыми. И особенно актуальным представляется исследование этих вопросов на примере деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Объект исследования. Объектом исследования являются общественные отношения в сфере организации и проведения выборов на территории субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования. Генезис, современное состояние, перспективы развития системы правового регулирования полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и пути совершенствования реализации этих полномочий с позиций науки конституционного права.

Цель исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе действующего законодательства, современных достижений юридической науки и критического анализа складывающейся в Российской Федерации и ее субъектах практики проведения выборов изучить закономерности развития избирательных правоотношений в сфере полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и сформулировать практические предложения,

направленные на совершенствование анализируемых норм и практики их реализации.

Задачи исследования. В соответствии с целью настоящего исследования автор ставит перед собой следующие задачи:

1. Определить понятие избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как государственного органа, его сущностные признаки, а также принципы организации и деятельности;

2. Классифицировать полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении федеральных, областных и местных выборов;

3. Провести анализ правового закрепления полномочий избирательных комиссий в России;

4. Выявить проблемы формирования избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, сформулировать предложения по их решению;

5. Изучить особенности конституционно-правовой основы в сфере полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

6. Рассмотреть конституционно-правовую ответственность как средство обеспечения надлежащей реализации полномочий избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Проблемы избирательного права активно интересовали отечественных ученых-правоведов, начиная со второй половины XIX века. Наиболее известны труды таких авторов, как Б.Н. Чичерин, Н.И. Лазаревский, Н.П. Дружинин, В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич, В.В. Водовозов и др.

В советской и постсоветской юридической литературе разносторонние аспекты, проблемы избирательного права, роли избирательных комиссий в процессе подготовки и проведения выборов нашли наиболее глубокое отражение в работах следующих отечественных ученых: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, В.И. Васильева, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, А.И. Денисова, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, В.Т. Кабышева, А.И. Кима, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, В.А. Кряжкова,

М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, В.И. Лысенко, В.В. Маклакова, М.С. Матейковича, А.А. Мишина, А.Е. Постникова, Д.В. Прокопьев, Б.А. Страшуна, А.П. Сунцова, В.А. Туманова, Г.Н. Чеботарева, А.А. Югова, Ю.А. Юдина и др. Их научные труды активно способствовали проведенному в исследовании анализу и получению соответствующих выводов.

Однако далеко не все спорные вопросы по тематике диссертации нашли полное освещение в научной литературе. Ряд проблем предполагается рассмотреть в рамках настоящего исследования. Одна из причин заключается в том, что законодательство о выборах стремительно реформируется.

Теоретическую, методологическую, нормативно-правовую и научную базу исследования составляют: диалектический и материалистический методы познания государства и права, позволяющие рассмотреть анализируемые явления в их развитии и взаимосвязи друг с другом; общенаучные методы сравнения, анализа и синтеза, системного и структурного подходов, восхождения от абстрактного к конкретному, а также специальные методы – статистический, математический, социологический; частно-научные методы – формально-юридический, метод выработки правовых решений, метод толкования норм права и т.д.

Нормативную базу исследования образуют федеральное и региональное законодательство, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции, решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую базу составили:

- по специально разработанной диссертантом методике была проанализирована специфика организации деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ, выявлены проблемные моменты в работе избирательных комиссий сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

- автором проведен экспертный опрос 56 членов 29 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Автор лично участвовал в рассмотрении избирательных споров в качестве председателя Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа. Дополнительно было изучено 73 гражданских дела о защите избирательных прав.

Использован личный опыт работы автора в течение 15 лет в качестве председателя Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем делается одна из первых попыток комплексного рассмотрения полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Своеобразие изучения объекта исследования заключается в необходимости одновременного применения в процессе исследования норм конституционного, административного, гражданско-процессуального и других отраслей права.

В диссертации исследуются основные дискуссионные вопросы соотношения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в сфере регулирования полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации; анализируются материалы судебной практики по вопросам реализации анализируемых полномочий; вносятся отдельные предложения по совершенствованию избирательного законодательства, что составляет личный вклад соискателя в разработку темы.

Основные положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Избирательные комиссии в Российской Федерации имеют двойственную правовую природу. С одной стороны, избирательные комиссии рассматриваются в качестве одного из основных элементов избирательной системы Российской Федерации, а с другой – они сами в своей совокупности образуют систему избирательных комиссий, необходимость укрепления которой назрела в последние годы, в том числе за счет более эффективного использования предоставленного им права привлечения к административной ответственности и к ответственности за избирательные правонарушения.

2. Авторское определение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как коллегиального государственного органа, не относящегося ни к одной из ветвей власти, независимого в пределах своей компетенции от органов государственной власти и органов местного самоуправления, взаимодействующего с избирательной комиссией сложноустроенного субъекта Российской Федерации, в который он входит, на основе разделения полномочий, предусмотренных законодательством субъекта Российской Федерации, и осуществляющего на территории своей юрисдикции руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Федерации, оказывающего содействие муниципальным избирательным комиссиям при проведении выборов представительных органов местного самоуправления, глав и иных выборных должностных лиц муниципальных образований.

3. Конституционные основы полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации образуют в своей совокупности не только принципы всеобщности, равных, прямых выборов при тайном голосовании, но и принципы федерализма, политического многообразия, многопартийности и равенства общественных объединений перед законом, а также принципы строгого соблюдения последовательности стадий избирательного процесса, их стабильности и неизменности, а равно принципы независимости избирательных комиссий и прозрачности подсчета голосов.

4. Авторское определение полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как комплекс прав и обязанностей (их компетенция) по осуществлению возложенных на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации функций для достижения стоящих перед ним задач и целей в установленных организационных и правовых формах с возможным применением правового воздействия на участников избирательного процесса и осуществлением контроля за деятельностью нижестоящих избирательных комиссий.

5. Поскольку полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации несоизмеримо велики по сравнению с полномочиями

других субъектов региональных избирательных систем, представляется необходимым для обеспечения реальной независимости избирательной комиссии снизить квоту представительства с 1/2 до 1/4 от общего числа членов избирательной комиссии, назначаемых по предложениям политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или представительном (законодательном) органе автономного округа и увеличить число членов избирательных комиссии, подлежащих обязательному назначению по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

6. Юридическая сила инструкций избирательных комиссий субъектов Российской Федерации заключается в том, что они не могут рассматриваться в качестве нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, а являются формой легального толкования избирательного законодательства субъекта Российской Федерации.

7. Авторские предложения по совершенствованию избирательного законодательства:

а) о наделении избирательных комиссий субъектов Российской Федерации правом официального толкования региональных законов о выборах;

б) о возложении на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обязанности по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации не только в период проведения избирательных компаний, но и в межвыборный период.

Практическая значимость исследования. Теоретические и прикладные результаты исследования могут быть использованы в целях совершенствования федерального и регионального избирательного законодательства, в особенности норм, регулирующих полномочия избирательных комиссии субъектов Российской Федерации.

Сделанное автором критическое обобщение основных недостатков практики реализации полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации позволяет выработать комплексные рекомендации для органов государственной власти по предотвращению различных правонарушений.

Результаты исследования могут применяться в учебном процессе высших образовательных учреждений при преподавании дисциплины «Конституционное право Российской Федерации», «Избирательное право Российской Федерации», специального курса «Избирательная система Тюменской области», составлении учебных и методических пособий.

Апробация результатов исследования.

Основные научные результаты, полученные автором в процессе работы над диссертацией, опубликованы в 13 печатных изданиях, в том числе в двух журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований и 7 книгах общим объемом 32,25 п.л.

Автор использовал сформулированные в диссертации выводы и рекомендации в региональной правотворческой деятельности при подготовке проектов законов Ямало-Ненецкого автономного округа, инструкций Избирательной комиссии автономного округа.

Структура диссертационной работы обусловлена содержанием темы и включает: введение, три главы, шесть параграфов, заключение, список использованной литературы, а также приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава "Теоретико-правовые основы полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации" состоит из трех параграфов.

В первом параграфе "Роль и место избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в избирательной системе" автор отмечает двойственную правовую природу избирательных комиссий. С

одной стороны, избирательные комиссии рассматриваются в качестве одного из элементов избирательной системы Российской Федерации, а с другой – они сами в своей совокупности образуют систему избирательных комиссий, на необходимость укрепления которой указал Президент Российской Федерации в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Понятие «избирательная система» в собственном смысле слова носит собирательный характер. В Российской Федерации она включает в себя по существу три взаимосвязанные подсистемы, которые представляют собой совокупность общественных отношений в сфере организации и проведения выборов:

1. Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
3. Органов местного самоуправления.

Для обозначения второй подсистемы, применительно к теме настоящего исследования, автором используется термин «избирательная система субъекта Российской Федерации», под которой понимается совокупность урегулированных нормами права и возникших на их основе общественных отношений в сфере организации и проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На избирательные комиссии субъектов Российской Федерации возлагаются задачи практического обеспечения реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и в выборные органы местного самоуправления. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, так же как и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действуют на постоянной основе, являются юридическими лицами, осуществляют руководство, в том числе организационно-методическое, деятельностью нижестоящих избирательных комиссий на соответствующих выборах.

В заключении параграфа делается вывод о том, что избирательная комиссия субъекта Федерации - это государственный орган, не относящийся ни к одной из трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и осуществляющий на территории своей юрисдикции руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а также по выборам органов местного самоуправления, глав и иных выборных должностных лиц муниципальных образований.

Они руководят системой избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при выборах депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, оказывают содействие при проведении выборов должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления, то есть непосредственно участвуют во всех избирательных кампаниях, которые проходят на территории субъекта Российской Федерации, и тем самым являются главным звеном в региональной избирательной системе.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации – это не просто временные структуры, созданные на общественных началах к конкретным выборам, а сформированные на постоянной и профессиональной основе полномочные государственные органы. В их руководстве совместители, выдвинутые в состав комиссий по инициативе партийных комитетов, опытные профессионалы, как правило, юристы, неукоснительно выполняющие закон и соблюдающие его букву.

Во втором параграфе «Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: эволюция правового закрепления, понятие, виды» на основе глубокого изучения документальных источников развития нашего государства отмечается, что такие институты, как «выборы», «представительство», «право голоса», «наказы избирателей», не были эпизодическими явлениями нашей истории и не являются порождениями современной эпохи.

Рассмотрение особенностей правового закрепления полномочий избирательных комиссий на каждом этапе экономического развития

способствовало более глубокому выявлению условий, влияющих на формирование полномочий избирательных комиссий, а также определению их содержательных сторон.

Изучение эволюции компетенции организаторов выборов от русских княжеств до принятия Конституции РФ 1993г. позволило обосновать следующие:

1) на каждой стадии общественного развития соотношение централизации и децентрализации в формировании представительных органов государственной власти меняется в зависимости от совокупности внутренних и внешних факторов, но не исчезает бесследно, а эволюционируется в практике;

2) важным вопросом любой стадии общественного развития является вопрос разумного привлечения основных налогоплательщиков к формированию представительных органов государственной власти;

3) рост экономического потенциала и повышение инициативы негосударственных институтов в значительной степени обуславливают изменения в соотношении централизации и децентрализации при формировании представительных органов государственной власти;

4) по мере развития децентрализационных начал при формировании представительных органов государственной власти происходит изменение количественного и содержательного состава полномочий избирательных комиссий.

В третьем параграфе «Конституционные основы полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации» отмечается, что основы современного избирательного права Российской Федерации, в том числе института региональных избирательных комиссий заложены в Конституции РФ 1993 года.

В ней установлены основные положения, на которых базируется избирательное право и избирательная система, такие как: высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы (часть 3 статьи 3), граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32).

Нормы, касающиеся принципов избирательного права и вопросов организации и проведения выборов, регламентированы в различных статьях и разделах Конституции (ст. 3, 32, 60, 81, 84, 96, 97, 102, 109, 111, 117, 130, а также п.п. 3, 5, 7 и 8 второго раздела).

Как показывает проведенное исследование, эти конституционные положения находят свое развитие в федеральном и региональном законодательстве и распространяются на формирование представительных органов власти федерального, регионального и муниципального уровней.

Несмотря на то, что Конституция РФ прямо не указывает на участие в выборах политических партий и иных общественных объединений различной идеологической направленности и на возможность создания в выборных органах политической оппозиции, возможность и правомерность таких явлений прямо вытекает из смысла ст. 13 (ч. 3 и 4), которая не только констатирует признание в Российской Федерации политического многообразия, многопартийности, но и устанавливает равенство общественных объединений перед законом.

Определяющим фактором развития структуры избирательного законодательства в России стала реализация принципов федеративного устройства государства, заложенных в Конституции Российской Федерации. От соотношения федеративных и региональных начал в регулировании выборов в субъектах Федерации в определяющей степени зависела логика развития отдельных институтов избирательного законодательства. Поэтому полагаем, что для исследования динамики структуры избирательного законодательства в целом первостепенное значение имеет анализ взаимодействия двух основных подсистем избирательного законодательства в Российской Федерации: федерального и регионального.

Для права избирать и быть избранным характерны периодичность и общие демократические принципы. Статья 32 не содержит перечня этих принципов. Они установлены в статье 81 Конституции Российской Федерации, предусматривающей выборы Президента РФ. Эти выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Представляется, что конституционное закрепление принципов участия граждан в выборах должно быть не только внутренне не противоречивым, но и в полной мере согласованным с международными нормами и договорами (последние являются составной частью нашей правовой системы - ст. 15 Конституции РФ). Так, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.¹ (ст. 25) каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего, равного, прямого, избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

В заключении параграфа делается вывод о том, что конституционные основы полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации образуют в своей совокупности не только принципы всеобщности, равных, прямых выборов при тайном голосовании, но и принципы федерализма, политического многообразия, многопартийности и равенства общественных объединений перед законом, а также принципы строгого соблюдения последовательности стадий избирательного процесса, их стабильности и неизменности, а равно принципы независимости избирательных комиссий и прозрачности подсчета голосов.

Вторая глава **«Проблемы реализации полномочий избирательных комиссии субъектов Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Особенности правового закрепления полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации»* отмечается, что нормативными правовыми источниками избирательного права является вся совокупность федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, актов руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации, проведения и определения результатов выборов, а также документы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

¹ Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

Нередко грань между источниками права в материальном смысле и юридическими источниками (источниками права в формальном смысле) стирается, что в принципе отражает существующее единство взглядов на источник права и его юридическом значении как на нечто, относящееся к форме права.

Избирательное законодательство имеет свою особую структуру, отражающую состав образующих его институтов и характер существующих между ними связей. Для структуры избирательного законодательства, как и любой другой структуры внешней формы правового явления, характерно, что, во-первых, все ее элементы едины по содержанию и, во-вторых, их число не регулируется самой структурой, а определяется факторами, лежащими вне её.

Такое представление о структуре избирательного законодательства позволяет акцентировать внимание на том, что она может пониматься и как строение (состав) интересующего объекта, и как система устойчивых отношений между образующими его элементами, и как регулирующая структура, т.е. результат взаимодействия между ними. Тем самым структура избирательного законодательства может рассматриваться не только в статическом (строение законодательства), но и в динамическом состоянии (изменение состава законодательства под влиянием внешних факторов).

В последние годы в конституционном праве России в качестве источников права стали признаваться договоры (соглашения) внутригосударственного характера.

Как специальный договор можно рассматривать Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы пятого созыва от 24.11.2010 года¹, заключенный, в том числе на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня

¹ Постановление Тюменской областной Думы от 24.11.2010 № 2619 «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы пятого созыва» // Приложение к газете Тюменские известия, № 219, 14.12.2010.

1997 года № 12-п¹ и Избирательного кодекса (закона) Тюменской области² от 3 июня 2003 года №139 (п. 3 ст. 4).

Примером специального договора (соглашения) может также служить соглашение между Избирательной комиссией Тюменской области, Избирательной комиссией Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Избирательной комиссией Ямало-Ненецкого автономного округа об организации проведении выборов депутатов Тюменской областной Думы пятого созыва от 16 сентября 2011 года³. В соответствии с этим соглашением было проведено перераспределение полномочий между избирательными комиссиями области и автономных округов.

Действующая правовая система Российской Федерации не исключает возможности заключения внутригосударственных договоров (соглашений) и по вопросам реализации избирательных прав граждан.

К источникам избирательного права, в том числе к правовым источникам полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, следует также отнести постановления Конституционного Суда Российской Федерации интерпретационного характера⁴.

Правовой обычай как источник избирательного права был использован при заключении соглашений между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о проведении выборов Губернатора Тюменской области и депутатов Тюменской областной Думы.

Анализ состояния избирательного законодательства в части полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации свидетельствует, что оно испытывает на себе воздействие многочисленных факторов, влияющих на развитие всего российского законодательства.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

² Закон Тюменской области от 03.06.2003 № 139 (ред. от 08.12.2006) «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» // Тюменские известия. 2003. 10 июня. № 115.

³ Архив автора.

⁴ Багдановская И.Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права». Автор. дисс. ... учен. степен. д.ю.н. М., 2007. С. 9 -10;

На сегодняшний день нет однозначного ответа на вопрос, являются ли инструкции региональных избирательных комиссий источниками избирательного права. Данные инструкции обязательны лишь для применения нижестоящими избирательными комиссиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации.

В заключении параграфа делаются следующие выводы.

Институт избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как комплексный межотраслевой институт кроме норм избирательного законодательства включает в себя соответствующие нормы уголовного, административного, гражданско-процессуального и другого отраслевого законодательства.

Особенность института избирательных комиссий субъектов Российской Федерации заключается в его источниках, таких как:

- нормативные правовые акты (например, Устав, законы и другие нормативные правовые акты области при проведении выборов депутатов областной Думы на территории автономного округа);

- договоры (например, Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы пятого созыва);

- соглашения (например, соглашение между Избирательной комиссией Тюменской области, Избирательной комиссией Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Избирательной комиссией Ямало-Ненецкого автономного округа об организации проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы пятого созыва от 16 сентября 2011 года).

Совершенствование законодательства в сфере полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации связано со спецификой реализации норм избирательного законодательства. Этот процесс предполагает приведение материальных и процессуальных норм в соответствие с новыми социально-политическими условиями общества, устранение противоречий и пробелов в законодательстве, систематизацию и кодификацию на федеральном и региональном уровнях.

Сложность совершенствования избирательного законодательства проявляется в обеспечении свободы реализации избирательных прав граждан в сочетании с детально формализованной деятельностью организаторов выборов всех уровней. В связи с чем необходимо четкое установление иерархии источников полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В частности, роль и место инструкций ЦИК России и региональных избирательных комиссий.

Во втором параграфе **«Проблемы формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и определения их полномочий»** отмечается, что порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации определяется: Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Разъяснениями порядка применения отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующих вопросы формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и постановлением ЦИК России «О методических рекомендациях о порядке формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации».

Согласно статье 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» полномочия избирательных комиссий – это совокупность их прав и обязанностей по обеспечению надлежащих условий для организации свободного волеизъявления избирателей в ходе проведения выборов, их подконтрольность и ответственность.

К одной из особенностей определения полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на современном этапе следует отнести законодательное закрепление их особой роли в организации повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов на территории субъекта Российской Федерации.

Значение этой деятельности анализируемых избирательных комиссии в обеспечении избирательных прав граждан обусловлено тем, что недостаточный уровень правовой культуры является одним из условий низкой электоральной активности участников выборов, а всякое голосование вне минимального уровня образования и осведомленности, по мнению ряда авторов, становится своею собственною карикатурой¹.

В тоже время в юридической литературе содержание деятельности по повышению правовой культуры избирателей не получило должного рассмотрения. Отсутствует четкая позиция в этом вопросе и в избирательном законодательстве.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² используется категория информирование избирателей, под которой понимается деятельность по информационному обеспечению выборов способствующая осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

Из смысла избирательного законодательства следует, что приоритет в информировании избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий и его основных положениях принадлежит избирательным комиссиям.

В тоже время в практической деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации отсутствует единый подход к временному периоду осуществлению анализируемой деятельности. При буквальном толковании избирательного законодательства следует, что этот период ограничен временем проведения избирательной кампании.

В таких условиях более важным направлением повышению уровня правовой культуры избирателей следует рассматривать создание условий для активного участия избирателей в работе саморегулируемых организаций, на необходимость развития которых указал В.В. Путин³.

¹ Ильин И.А. Предпосылки творческой демократии. М., 1951 С. 5.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 20.10.2011) // Российская газета, № 106, 2002, 15 июня.

³ Путин В.В. Россия сосредотачивается. Ориентиры. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. С. 50.

Заслуживает внимания практика формирования молодежного кадрового резерва избирательных комиссий Тюменской области¹, который проводится в соответствии с пунктом 5 статьи 9 Закона Тюменской области «Об Избирательной комиссии Тюменской области»².

В заключении параграфа формулируются следующие предложения по совершенствованию избирательного законодательства:

а) о наделении избирательных комиссий субъектов Российской Федерации правом официального толкования региональных законов о выборах;

б) о возложении на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обязанности по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации не только в период проведения избирательных компаний, но и в межвыборный период.

В третьем параграфе «Конституционно-правовая ответственность как средство обеспечения надлежащей реализации полномочий избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации» отмечается, что юридическая ответственность - это предусмотренная нормами права обязанность субъекта правонарушения претерпевать неблагоприятные последствия³.

Соответственно, под юридической ответственностью в избирательной сфере понимается установленная законом обязанность правонарушителя ответить за совершенное им правонарушение перед государством и претерпеть действие санкций в виде определенных правоограничительных мер, которые применяются к нему соответствующими юрисдикционными органами⁴.

В зависимости от отраслевой принадлежности принято выделять четыре вида юридической ответственности за нарушение законодательства в

¹ Конкурс по формированию кадрового резерва избирательных комиссий Тюменской области. Тюмень, 2011. 23с.

² Закон Тюменской области от 03.06.2004 № 235 Об Избирательной комиссии Тюменской области (ред. от 10.12.2010) // Тюменская область сегодня, № 102, 2004, 05 июня.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России. - М., 2009. С. 477-479.

⁴ Игнатенко В.В. Понятие подкупа избирателей как конституционно-правового деликта // Юридический журнал, № 1, 2012. С. 4-11).

сфере реализации полномочий избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации:

- 1) конституционная ответственность;
- 2) административная ответственность;
- 3) уголовная ответственность;
- 4) дисциплинарная.

Все нарушения избирательного законодательства несут серьезную общественную ответственность, сравнимую с правонарушениями, посягающими на личные права граждан, на безопасность государства, и требуют адекватного и ответственного реагирования.

К первому виду публично-правовой ответственности относится конституционная ответственность.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ к мерам конституционно-правовой ответственности в сфере полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации относятся:

- отмена регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

- досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с признанием его систематически не выполняющим обязанности (п. «д» ч. 8 ст. 29);

- расформирование избирательной комиссии (ст. 31);

- отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатов выборов (ч. 1 ст. 77);

Перечень оснований отмены регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как меры конституционно-

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.07.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

правовой ответственности предусмотрен федеральным законодательством и имеет закрытый характер.

Вместе с тем при решении вопроса о том, является ли использование служебного или должностного положения достаточным основанием для ее применения необходимо учитывать кратность, характер, содержание, цель совершения этих противоправных действий.

При решении вопроса о том, имел ли место подкуп избирателей, надлежит выяснять ряд обстоятельств. В том числе, позволяет ли характер совершенных действий сделать вывод о том, что они побудили или побуждают избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а также в отношении каких лиц совершены действия.

Если действия осуществлены в отношении несовершеннолетних, не обладающих активным избирательным правом (например, при раздаче несовершеннолетним подарков, содержащих агитационные материалы), то необходимо учитывать, что такие действия не остаются вне поля зрения законных представителей детей - их родителей, и поэтому могут рассматриваться как подкуп, если родители являются избирателями соответствующего избирательного округа;

Перечень оснований для расформирования избирательных комиссий установлен федеральным законодательством и имеет закрытый характер. Уже имеются случаи практического применения этой меры ответственности, например в Астраханской области и Красноярском крае¹.

Однако в связи с наличием специального субъекта, обладающего правом на обращение в суд с заявлением о расформировании комиссии, рассмотрение вопроса о расформировании комиссии даже при наличии оснований происходит не всегда².

¹ Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность: Монография / Под ред. проф. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право. 2005. С. 6.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2011.

В заключении параграфа делается вывод о том, что круг субъектов, имеющих право на обращение в суд с заявлением о расформировании комиссии, должен быть расширен. Этим правом должны быть наделены органы прокуратуры и избирательные объединения, зарегистрировавшие списки кандидатов.

Количество конфликтных ситуаций снижается в тех местах, где проводится целенаправленная деятельность избирательных комиссий, по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов, соблюдаются конституционные принципы открытости и гласности в работе избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

**По теме диссертации автором
опубликованы следующие работы:**

I. Статья в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований и приравненных к ним изданиях:

1. Гиберт А.Н., Сунцов А.П. К вопросу об особенностях правового института избирательных комиссий автономных округов /А.Н. Гиберт, А.П. Сунцов // Вестник Тюменского государственного университета, 2011, № 3. С. 81-86 - 0,5/0,25 п.л.

2. Гиберт А.Н., Мишунина А.А. Особенности правового института избирательных комиссий автономных округов / А.Н. Гиберт, А.А. Мишунина // Юридическая наука и правоохранительная практика, 2011, № 1. С. 32-38 - 0,5/0,25 п.л.

I. Публикации в иных изданиях:

3. Гиберт А.Н., Деревянченко А.А., Усков М.Н. Выборы. Закон. Избиратель / А.Н. Гиберт, А.А. Деревянченко, М.Н. Усков – Салехард: Изд-во «СПЭЙБ», 1998. – 9,8/ 3,2 п.л.

4. Гиберт А.Н. Избирательное законодательство и выборы (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа, 1989-2002 г.г.) / А.Н. Гиберт, М.Н. Усков - Салехард: Изд-во «СПЭЙБ», 1998. – 8,2/ 3,1 п.л.

5. Гиберт А.Н. Местное самоуправление. Выборы депутатов представительных органов, глав муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе – Салехард: Изд-во ЗАО «СПЭЙБ», 2005. – 5,2 п.л.

6. Гиберт А.Н. Выборы депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа 2005 года – Салехард: Изд-во ЗАО «СПЭЙБ», 2006. – 4,7 п.л.

7. Гиберт А.Н. Из опыта работы избирательных комиссий муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа – Салехард: Изд-во ЗАО «СПЭЙБ», 2006. – 5,2 с.

8. Гиберт А.Н. Выборы Президента Российской Федерации и выборы в органы местного самоуправления на территории Ямало-Ненецкого автономного округа 2 марта 2008 года – Салехард: Изд-во «ЮНИТИ», 2008. – 5 п.л.

9. Гиберт А.Н. Субъекты Российской Федерации: особенности подготовки и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти. Результаты выборов. Ямало-Ненецкий автономный округ //Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995-1997. Электоральная статистика. М.: Изд-во «Весь мир». 1998. – С. 578 – 583 - 0,5 п.л.

10. Гиберт А.Н. О судебной практике рассмотрения избирательных споров в период подготовки и проведения выборов органов государственной власти и местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе – Салехард: Изд-во ЗАО «СПЭЙБ», 2006. – 12,6 п.л.

11. Гиберт А.Н. Политические партии и избирательный процесс // Сборник научно-исследовательских работ по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2006 году. Салехард: Изд-во ЗАО «СПЭЙБ», 2007. – С. 64 – 79 - 0,5 п.л.

12. Гиберт А.Н., Куркина Ю.С. Проблемы правового регулирования статуса избирательных комиссий муниципальных образований / А.Н. Гиберт, Ю.С. Куркина // Материалы Всероссийской научно-практической конференции на тему «Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе». Тюмень. 2007. – 0,4/0,2 п.л.

13. Гиберт А.Н., Белицкая К.М. Проблемы влияния миграции на избирательные процессы / А.Н. Гиберт, К.М. Белицкая // Языковая политика и социально-правовые аспекты адаптации мигрантов: проблемы, реализация, перспективы. *Материалы III международной научно-практической конференции. 7-8 июня 2010 года (в 2-х частях, часть 1)* Тюмень: Вектор-Бук, 2010. С. 182-187 - 0,5/0,25 п.л.

Подписано в печать 06.04.2012. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ 118.

