

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ

А.А. Мишунина

(руководитель аппарата постоянной комиссии Тюменской областной Думы по вопросам депутатской этики и регламентным процедурам, доктор юридических наук; MishuninaAA@duma72.ru)

А.Н. Гиберт

(председатель Избирательной комиссии Ямalo-Ненецкого автономного округа, г. Салехард; gasiksrf@yamalinfo.ru)

В статье обосновывается возможность индивидуализации комплексного правового института избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в системе российского права и раскрываются его особенности в автономных округах, являющихся равноправными субъектами Российской Федерации.

Ключевые слова: комплексный правовой институт, избирательное право, конституционное право, избирательные комиссии, автономный округ.

Актуальность института избирательных комиссий в значительной степени обусловлена низким уровнем политической культуры и необходимостью поиска новых подходов к эффективному использованию правовых средств обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, так как сегодня выборы – это не только состязание кандидатов за голоса избирателей, но и реальная борьба политических партий за выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим теоретического осмысления требует наметившийся в последние годы существенный рост нормативного массива избирательного права с точки зрения его дальнейшей дифференциации, в том числе возможности выделения в его рамках правового института избирательных комиссий автономных округов.

В качестве центрального звена системы права принято рассматривать нормы права [1, с. 41], так как проявление их свойств на последующих уровнях (институт, подотрасль, отрасль) обеспечивает единство всей системы. По мнению С.С. Алексеева, вхождение нормативного предписания в определенный правовой институт, а института – в отрасль права сообщает указанным подразделениям такие особенности, которые свидетельствуют о глубоком проникновении правовых структур различных уровней [2, с. 35].

Таким образом, постановка вопроса о выделении института в отрасли конституционного права или избирательного права, являющегося подотраслью конституционного права, обуславливает необходимость уяснения правовой природы норм, входящих в указанный институт.

Применительно к институту избирательных комиссий автономных округов следует отметить, что указанный институт находит свое объективное выражение в системных правовых актах автономных округов [3], которые в соответствии с частью 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации являются равноправными субъектами Российской Федерации [4].

В качестве объединяющего фактора норм института избирательных комиссий автономных округов необходимо рассматривать их тесную связь с реализацией избирателями конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации) и с необходимостью соответствия их общепризнанным нормам и принципам международного права.

Этот тезис основывается на положениях Конституции Российской Федерации о том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17), а также на приоритете общепризнанных принципов

и норм международного права, международных договоров Российской Федерации над национальным законодательством (ч. 4 ст. 15).

Основы института избирательных комиссий автономных округов заложены в Конституции Российской Федерации. В ней установлены основные положения, на которых базируется избирательное право и избирательный процесс. В качестве примера можно привести следующее: высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы (ч. 3 ст. 3), граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32).

Кроме того, Конституцией Российской Федерации очерчен круг органов государственной власти, непосредственно избираемых гражданами России, проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства, и, по мнению ряда авторов, в общих чертах определен механизм защиты избирательных прав граждан [5, с. 3-4].

Нормы, касающиеся принципов избирательного права и вопросов организации и проведения выборов, регламентированы в различных статьях Конституции (ст.ст. 3, 32, 60, 81, 84, 96, 97, 102, 109, 111, 117, 130). Одновременно Конституция Российской Федерации императивно указывает на необходимость проведения выборов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Эти конституционные положения находят свое развитие в федеральном и региональном избирательном законодательстве и распространяются на формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации [6, с. 12-13].

В то же время регулирование избирательных отношений с участием избирательных комиссий автономных округов связано с правами человека в различных сферах, значительную долю норм которых составляют нормы административного, трудового, гражданского и других отрас-

лей права. Будучи включенными в избирательный процесс, нормы указанных отраслей вступают в особые связи и отношения со специальными нормами избирательного права. Они отчасти изменяют свой характер по содержанию и в новом качестве становятся уже нормами комплексного межотраслевого института.

Основными (сущностными) признаками комплексных институтов являются их составной характер, качественная разнородность объединенных в них норм, функциональный характер связей между правовыми нормами, определяемый неоднородностью отраслей права, частью которых они являются, субъективный подход к формированию данных правовых общностей, регулирование не вида, а комплекса разнородных общественных отношений.

Ввиду того, что избирательное законодательство входит в перечень законодательства, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 72 Конституции), оно состоит из федерального законодательства и принятого в соответствии с ним законодательства субъектов Российской Федерации.

Так, правовую основу избирательных правоотношений в сфере полномочий Избирательной комиссии Тюменской области составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7], другие федеральные законы, а также издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав, законы и иные нормативные правовые акты Тюменской области.

Полномочия Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа на региональном уровне при проведении выборов депутатов Тюменской областной Думы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа урегулированы не только Уставом, законами и иными нормативными правовыми актами Ямало-Ненецкого автономного округа, но и Уставом, законами и иными

нормативными правовыми актами области, а также договорами [8] между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы и соответствующими соглашениями [9].

В то же время, если заключение договора между органами государственной власти области и органами государственной власти автономного округа находится в полном соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации 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, то возможность заключения соглашений между избирательными комиссиями равноправных субъектов Российской Федерации по передаче части полномочий в сфере финансирования выборов и обжалования решений нижестоящих избирательных комиссий требует специального изучения [10].

Таким образом, особенности правового института избирательных комиссий автономных округов заключаются в таких его источниках, как:

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

- договоры [8] (например, договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы);

- соглашения (например, Соглашение Избирательной комиссии Тюменской области, Избирательной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа по осуществлению на соответствующей территории организационно-технических мероприятий по про-

ведению выборов депутатов Тюменской областной Думы).

В этом заключается одна из особенностей правового института избирательных комиссий автономных округов.

Приверженность к точке зрения о том, что право – это определенная форма общественных отношений, побуждает к рассмотрению в рамках настоящей статьи избирательных правоотношений, которые возникают посредством упорядочения общественных отношений нормами избирательного права и представляют собой то объективное содержание, которое проявляется в поведении людей.

По своей структуре избирательные правоотношения в сфере полномочий избирательных комиссий автономных округов тождественны иным правоотношениям и включают следующие элементы: *субъекты избирательных правоотношений* (участники общественных отношений), *объекты избирательных правоотношений*, *содержание избирательных правоотношений* (субъективные права и юридические обязанности участников общественных отношений).

Проведенное исследование показывает, что избирательная комиссия автономного округа при проведении областных выборов на территории автономного округа выполняет часть полномочий избирательной комиссии области. Например, в соответствии с Соглашением [9] между Избирательной комиссией Тюменской области, Избирательной комиссией Ханты-Мансийского автономного округа, Избирательной комиссией Ямало-Ненецкого автономного округа о делегируемых и совместных полномочиях по организации и проведению выборов депутатов Тюменской областной Думы от 16 декабря 2001 года на Избирательную комиссию Ямало-Ненецкого автономного округа были возложены полномочия Избирательной комиссии Тюменской области в следующих сферах:

- определение схемы избирательных округов по выборам депутатов Тюменской областной Думы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

– руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий в целях обеспечения полного и единообразного применения Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области;

– распределение между ними средств, выделенных из областного бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контроль за целевым использованием указанных средств;

– обеспечение изготовления избирательных бюллетеней по форме, установленной избирательной комиссией Тюменской области, и их доставки окружным и территориальным комиссиям на территориях Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа;

– рассмотрение жалоб (заявлений) участников избирательного процесса на действия (бездействие) окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Тюменской областной Думы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа.

Одновременно указанным Соглашением были установлены следующие формы осуществления совместных полномочий Избирательной комиссии Тюменской области и Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа:

– проведение совместных консультаций;

– участие представителей избирательных комиссий в совместной деятельности рабочих групп;

– проведение совместных семинаров, конференций, круглых столов по повышению правовой культуры участников избирательного процесса.

Таким образом, анализируемое соглашение обусловило существование особенности избирательных правоотношений в сфере полномочий избирательных комиссий автономных округов по следующим его элементам:

– по субъектному составу (например, субъектами избирательных отношений по проведению областных выборов на территории автономного округа одновременно являются избирательная комиссия области и избирательная комиссия автономного округа);

– по содержанию (избирательная комиссия автономного округа осуществляет права, отнесенные избирательным законодательством к полномочиям избирательной комиссии области).

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что институт избирательных комиссий субъектов Российской Федерации – это комплексный межотраслевой институт российского права, объединяющими факторами входящих в него норм является их тесная связь с реализацией избирателями конституционного права избирать и быть избранным в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а также совокупность избирательных отношений.

Особенность правового института избирательных комиссий автономных округов заключается как в его источниках, так и в содержании и субъектном составе его избирательных правоотношений.

1. Макеева М.Е. Системный подход как способ познания // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6.

2. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975.

3. О системе избирательных комиссий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: закон ХМАО от 18 июня 2003 г. № 36-оз: ред. от 15.11.2010 // Новости Югры. Спецвыпуск. 2003. № 69.

4. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

5. Кликушин А.А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 3-4.

6. Серков С.В. Конституционно-правовое регулирование голосования на выборах в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 12-13.

7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: ред. от 04.10.2010 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

8. 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: постановление Тюменской областной Думы от 24 нояб. 2010 г. № 2619 // Тюменские известия. Приложение. 2010. 14 дек. № 219.

9. Соглашение между Избирательной комиссией Тюменской области, Из-

бирательной комиссией Ханты-Мансийского автономного округа, Избирательной комиссией Ямало-Ненецкого автономного округа о делегируемых и совместных полномочиях по организации и проведению выборов депутатов Тюменской областной Думы от 16 дек. 2001 г. // Тюменские известия. 2001. 20 дек. № 184.

10. Об обращении Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа от 12 января 2007 года: решение Избирательной комиссии Тюменской области от 18 янв. 2007 г. № 144 // Тюменские известия. 2007. 20 янв. № 11.