ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА ИНСТРУКЦИЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ МЕСТО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

В механизме Российского государства особая роль отводится Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - Центризбирком, ЦИК). Как властный орган Центризбирком издает определенные виды правовых актов - инструкции, постановления, регламенты, разъяснения и др. Одним из наиболее важных видов актов Центральной избирательной комиссии являются инструкции.

Их соотношение с другими нормативными актами правовой системы России закреплено в законодательстве специфической формулировкой. Так, в ч. 13 ст. 21 обновленной редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" закреплено следующее: "Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения".

Право на издание инструкций по вопросам единообразного применения определенного федерального закона, а соответственно, и небольшой группы связанных с ним других федеральных законов (в соответствии с ч. 1 и 14 ст. 21) по вопросам, регулирующим узкую предметную сферу избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России, указывает на наличие жестких связей между конкретной группой федеральных законов и инструкциями ЦИК. Это свидетельствует о следующих юридических свойствах инструкций Центризбиркома.

1. В соответствии с процитированной законодательной формулировкой инструкции ЦИК, с одной стороны, могут содержать ненормативные предписания, поскольку право на издание правил по единообразному применению нормативного правового акта связано с одним из аспектов интерпретационной деятельности . С другой стороны, инструкция является едва ли не единственным видом правовых актов, который практически всегда содержит предписания нормативного характера. Авторы одного из авторитетных комментариев к рассматриваемому Закону также считают, что ч. 13 ст. 21 наделяет ЦИК правом нормотворческой деятельности по вопросам единообразного применения федерального законодательства о выборах . Для того, чтобы понять характер нормотворческой деятельности Центризбиркома, необходимо обратиться к самим инструкциям ЦИК.

Содержащиеся в инструкциях Центризбиркома предписания закрепляют в основном процедуры организационного характера (формы официальных документов, порядок их рассмотрения в избирательных комиссиях и т.п.), нормативы технического характера (стандарты оборудования и т.д.). Таким образом, в инструкциях Центризбиркома могут содержаться нормативные предписания, регулирующие организационно-процедурные и технико-юридические вопросы, которые по объективным причинам не урегулированы в федеральном законе и потому нуждаются в подзаконном (вторичном) регулировании общественных отношений, так как в законе по определению регулируются только наиболее важные вопросы для общества и государства.

Право на издание Центризбиркомом инструкций по единообразному применению федеральных законов корреспондирует правотворческим полномочиям этого органа, напрямую закрепленным в Федеральном законе. Так, из двадцати трех полномочий Центризбиркома, указанных в ч. 9 ст. 21, шестнадцать являются правотворческими. Так, в п. "б" указывается, что ЦИК организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы, а в п. "г" за Центризбиркомом закреплена обязанность осуществлять меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами.

Следует отдать должное: Центральная избирательная комиссия достаточно широко использует предоставленные ей Федеральным законом правотворческие полномочия, принимая различные виды актов нормативного характера, в том числе инструкции. Поэтому данный орган является не столько "правоприменительным органом" , сколько органом, сочетающим полномочия и правотворческого, и правоприменительного органа. Причем реализацию полномочий ЦИК по изданию правил единообразного применения законодательных предписаний нельзя назвать собственно правотворческой деятельностью, так как подобного рода правила могут и не содержать правовых норм, но и нельзя назвать ее собственно интерпретационной деятельностью, поскольку толкование законов связано с изданием правил по единообразному и пониманию, и применению законодательных норм. В данном случае мы имеем дело только с правилами по единообразному применению законодательных предписаний. К тому же для принятия акта официального разъяснения, содержащего правила по единообразному пониманию и применению норм федерального закона, необходима уже совсем другая форма акта. В соответствии с решением Конституционного Суда РФ таким актом может быть только федеральный закон.

Отсюда двойственный характер инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в которых могут содержаться как ненормативные предписания, так и нормативные предписания организационно-процедурного и технико-юридического характера.

2. Возникает закономерный вопрос: если в инструкциях ЦИК могут содержаться как нормативные, так и ненормативные предписания, к тому же еще неизвестно, в каком пропорциональном соотношении, можно ли их вообще относить к нормативным правовым актам? В отечественной доктрине утвердилась точка зрения о том, что наличие в правовом акте хотя бы одной нормы права наряду с предписаниями иного характера позволяет относить данный акт к нормативному правовому акту, поскольку это "не лишает его свойств источников права" .

Необходимость в отнесении данной категории актов к нормативным обусловлена еще и тем, что такие акты, в том числе инструкции ЦИК, должны учитываться при издании новых нормативных правовых актов, при составлении перечня актов, утративших юридическую силу, при составлении хронологических и систематических собраний законодательства, при определении того, какие из разрозненных некодифицированных норм действуют в настоящее время, какие виды отношений урегулированы ими. Несмотря на то, что акты Центризбиркома могут содержать технико-юридические нормы, такие акты также следует признать в качестве одной из разновидностей нормативных правовых актов. Специфика данной группы нормативных правовых актов Центризбиркома, содержащих технико-юридические нормы, состоит в том, что они устанавливают обязательные требования не к поведению участников регулируемых общественных отношений, а "обязательные требования к определенным процессам и объектам" .

Таким образом, если в инструкции Центризбиркома содержится хотя бы одна правовая норма, вне зависимости от того, какой вопрос она регулирует, данный акт следует все-таки относить к нормативному правовому акту как составному элементу правовой системы Российской Федерации. Следует заметить, что нормативный характер инструкций ЦИК определен и в Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации , в ст. 31 которого закреплена обязанность ЦИК решать вопрос "об утверждении инструкций, иных нормативных актов" исключительно на своих заседаниях. Из процитированной формулировки следует, что инструкция относится к разновидности нормативных правовых актов, издаваемых ЦИК. Целый ряд ученых также акцентирует внимание на нормативном характере инструкций Центризбиркома .

3. Рамки регулирования строго определенной группы общественных отношений инструкциями ЦИК не предусматривают установление новых прав и обязанностей для субъектов данного вида правоотношений в соответствии с рассматриваемой законодательной формулировкой. Это еще раз указывает на, безусловно, подзаконный характер инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

4. Центризбирком может издавать инструкции только после принятия и введения в действие соответствующего федерального закона. Издание инструкций ЦИК на "пустом месте", то есть по вопросам, не нашедшим законодательного регулирования, фактически напрямую запрещено Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Таким образом, правотворческие полномочия ЦИК по изданию инструкций определенным образом сужены и ограничены, а предметная сфера инструкций ЦИК не может выходить за предметные рамки соответствующих законов. Они могут быть изданы только по тем вопросам, которые хотя бы в общем виде, но уже урегулированы федеральным законом, и не могут быть реализованы без соответствующего уточнения. При этом ЦИК может использовать в своих инструкциях такие формы конкретизации законодательных предписаний, как воспроизведение, детализация, собственно конкретизация, а также собственно форму развития законодательных предписаний. А вот использование таких форм развития законодательных предписаний, как дополнение и изъятие из общего правила, будет выходить за рамки правотворческих полномочий ЦИК по изданию инструкций, поскольку при использовании данных форм развития законодательных предписаний могут устанавливаться новые права и обязанности для субъектов права.

5. В заключительной части процитированной ранее ч. 13 ст. 21 Федерального закона говорится о том, что инструкции ЦИК обязательны для исполнения. Однако в данной формулировке не закреплено, какие именно органы обязаны их исполнять. Соответственно остается неурегулированным вопрос о том, акты каких конкретно органов будут подчинены инструкциям Центризбиркома. Таким образом, место инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в сложившейся иерархии нормативных правовых актов напрямую не закреплено в Федеральном законе, а потому нуждается в дополнительном уточнении.

Представляется наиболее оптимальной ситуация, когда в законе устанавливается соотношение и с вышестоящими актами, и с нижестоящими актами в полном объеме . Поэтому и для инструкций ЦИК в Федеральном законе необходимо было также определить, от каких актов зависят инструкции Центризбиркома и какие акты им подчинены, выстроить, таким образом, своего рода правовую цепь ("правовую нить" ), которая связала бы воедино поведение множества субъектов в сфере избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В ч. 13 ст. 20 Федерального закона напрямую закреплена обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных организаций и лиц подчиняться решениям Центризбиркома. В Законе это оговорено следующим образом: "Решения и иные акты комиссий , принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты Комиссии не подлежат государственной регистрации". Это законодательное положение по существу означает, что акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, локальные нормативные правовые акты организаций и лиц, указанных в ч. 13 ст. 20 Закона, зависят от актов Центризбиркома и, в первую очередь, от инструкций ЦИК.

Если обратиться к ч. 14 ст. 21 Федерального закона, то можно высказать предположение о доминировании инструкций ЦИК не только по отношению к нормативным актам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и по отношению к законам субъектов РФ, поскольку "Центральная избирательная комиссия вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

По существу, в процитированном законодательном положении устанавливается право Центральной избирательной комиссии РФ осуществлять всего лишь нормоконтроль за нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, кроме конституций (уставов) субъектов РФ, в части их соответствия определенной группе федеральных законов по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. А поскольку инструкции ЦИК напрямую и тесно связаны с этой группой федеральных законов, так как вводят правила по единообразному их применению, и многие нормы данных законов не могут быть реализованы без инструкций ЦИК, то это дает основание считать законы субъектов Российской Федерации зависимыми также и от инструкций Центризбиркома.

А поскольку в Федеральном законе понятие "законы" используется в расширительном значении (см., например, дефиницию "законы" в ч. 61 ст. 2), то под законами субъектов РФ следует понимать и собственно законы субъектов РФ, и конституционные законы субъектов РФ, если таковые имеются, как, например, в Республике Саха (Якутия).

Сложнее обстоит дело с установлением соподчиненности нормативных актов федерального уровня правовой системы инструкциям Центризбиркома. То, что правовые акты ЦИК обязательны для федеральных органов исполнительной власти, уже было рассмотрено ранее (ч. 13 ст. 20 Федерального закона). Однако в Законе ничего не говорится о зависимости актов иных федеральных органов государственной власти от актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Специфика формирования современной правовой системы России состоит в том, что в ней доминирует именно правовое начало. Место каждого вида актов в правовой системе зависит не от места издающего их органа в иерархии государственных органов, как это было в предшествующий период российской истории, а от нормативно закрепленного положения акта определенного органа по отношению ко всем остальным 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 инструкции ЦИК в правовой системе России, необходимо обратиться еще и к правовому статусу Центральной избирательной комиссии и выяснить место данного органа в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 21 Федерального закона "Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами". Данная статья Федерального закона, по существу, дополняет положения ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, где приводится перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации. Несмотря на то, что Центральная избирательная комиссия в этом перечне отсутствует, данный Федеральный закон приравнял ЦИК к органам государственной власти Российской Федерации, закрепив за ним статус "федерального государственного органа".

Однако в Законе не закреплено положение о том, что какой-либо орган, осуществляющий по Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации (к примеру, Президент России или Правительство России), руководит Центральной избирательной комиссией. Напротив, в ч. 12 ст. 20 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". Особый статус Центральной избирательной комиссии состоит в том, что этот орган, будучи федеральным государственным органом, неподконтролен и неподотчетен никакому другому органу государственной власти, и вообще "система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти" в Российской Федерации.

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 замыкается.

Таким образом, с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" внесены уточнения в установление соподчиненности актов федерального уровня правовой системы по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России. Нормативные правовые акты Президента России, Правительства России и других федеральных органов государственной власти по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ должны соответствовать федеральным законам и инструкциям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в сфере избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Вместе с тем Федеральный закон дважды отсылает к указам Президента для регулирования двух частных вопросов, а именно: вопроса о выборах в органы государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления, а также вопроса проведения 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 обеих 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.

Для наиболее точного закрепления места инструкций Центризбиркома в правовой системе России было бы целесообразным использование одной из известных в законодательной практике формулировок соотношения нормативного правового акта с другими актами. К примеру, для указов Президента России в Конституции РФ использована формулировка "не должны противоречить" ("указы Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам" - ч. 3 ст. 90). Применительно к актам Правительства России использована еще более устоявшаяся формулировка "на основании и во исполнение" (постановления Правительства России издаются "на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации" - ч. 1 ст. 115 Конституции РФ).

В некоторых федеральных законах закреплены и другие юридические формулировки: "акты издаются в соответствии с...", "в строгом соответствии с..." и т.п. Таким образом, законодательная формула соотношения инструкции ЦИК с иными актами отличается не столько даже оригинальностью, сколько юридической неточностью, которую необходимо устранить путем внесения изменений в указанный Федеральный закон, дополнив ч. 13 ст. 21 формулировкой: "Инструкции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, изданные по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона и иных федеральных законов, регулирующих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам". Причем данная формулировка не повторяет смысл закона, а направлена только на закрепление положения инструкций Центризбиркома в правовой системе России в соответствии со сложившейся юридической практикой.

В заключение следует отметить, что инструкции ЦИК утверждаются в форме постановлений, причем, как уже говорилось ранее, "исключительно на заседаниях ЦИК" (ст. 31 Регламента Центризбиркома РФ) ввиду коллегиального характера данного федерального государственного органа (ч. 1 ст. 28 Федерального закона) и подписываются Председателем Центральной избирательной комиссии РФ (ст. 13 Регламента). Помимо утверждения инструкций по единообразному применению определенной группы федеральных законов в постановлениях могут содержаться правовые предписания другого характера. Однако юридическую силу постановлений ЦИК, в которых не утверждены инструкции, следует анализировать отдельно.

Оценивая в целом законодательные новеллы в отношении юридической силы инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, можно предположить, что данные нововведения положительно скажутся на развитии демократических институтов в нашей стране и будут способствовать укреплению законности в правотворческой сфере.

Литература

1. СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253 (в ред. от 21 июля 2005 г., изм. от 14 ноября 2005 г.).
2. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 2005. С. 27 - 28; Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. Т. 2. М., 2002. С. 474; а также другие работы.
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М., 2003.
4. Инструкция о порядке формирования и расходовании денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Утв. Постановлением Центризбиркома РФ от 27 августа 2003 г. N 22/157-4 // РГ. 2003. 9 сент.
5. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 215, 231.
6. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации: Монография. М., 2002. С. 100 - 101.