

УТВЕРЖДАЮ

Первый проректор Национального
исследовательского университета

«Высшая школа экономики»

доктор экономических наук,

профессор Вадим Валерьевич Радаев



2017 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

**на диссертацию Демьянова Евгения Викторовича «Избирательные
комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы
конституционно-правового статуса», представленную на соискание
ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02
– конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право**

Диссертационное исследование посвящено рассмотрению проблем важного демократического института – института выборов и, в частности, одного из его элементов – регионального звена избирательной системы. Избирательные комиссии субъектов РФ выполняют большой объем работы в ходе федеральных и региональных выборов, а также играют достаточно активную роль в обеспечении условий для муниципальных выборов. В то же время, они остаются основными адресатами жалоб, поступающих от избирателей и участников выборов всех указанных уровней. Их деятельность довольно часто вызывает критику – обоснованную и не очень.

Автор диссертационного исследования попытался обобщить ряд проблем, связанных с деятельностью российской избирательной системы на региональном уровне. Это вполне актуальная задача, если учесть накал полемики, связанной с выборами последних лет.

Диссертация состоит из двух глав. В первой речь идёт об исторических основах организации избирательных органов в Российской Федерации. Во второй – собственно о конституционно-правовом регулировании деятельности избирательных комиссий в регионах России.

Среди проблем, которые выделяет автор: недостаток полномочий у избирательной комиссии субъекта РФ по контролю за деятельностью избирательных комиссий более низкого уровня, отсутствие правового регулирования отношений между избиркомами и институтами гражданского общества и ряд других.

Данные проблемы автор стремится рассматривать в контексте теоретических обобщений различных позиций и мнений о правовой природе избирательных комиссий, о месте системы избирательных органов в рамках разделения властей.

Первая глава диссертации содержит достаточно широкий и небезынтесный обзор таких взглядов: от представлений об избирательной власти как особой ветви государственной власти до идеи об избирательных комиссиях как о форме самоорганизации избирателей. Автор обращается к работам таких исследователей конституционного и избирательного права как С.А. Авакьян, А.Е. Постников, Е.И. Колюшин, А.Ю. Бузин, Р.Т. Биктагиров и других.

На основе анализа и обобщений автор приходит к некоторым выводам относительно совершенствования избирательного законодательства. Причём, тут он не ограничивается только региональным уровнем избирательной системы.

В частности, он предлагает наделить Центральную избирательную комиссию РФ (ЦИК) и региональные комиссии полномочиями по рассмотрению жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий – начиная с муниципального уровня – даже если эти обращения не были предметом рассмотрения нижестоящих комиссий (с.11 и 56). В этом

предложении есть смысл – с учётом реальной практики рассмотрения жалоб. Хотя, вероятно, в ЦИК такой новелле вряд ли обрадуются.

Недавно прошедшая избирательная кампания показала, что в случаях разрешения конфликтов на уровне муниципальных образований или на уровне регионов соответствующие избирательные комиссии нередко демонстрируют явную зависимость от органов государственной власти. И получается, что объективно рассмотреть спор оказывается в состоянии лишь ЦИК (тут можно вспомнить хотя бы конфликт, связанный с выборами в Государственную Думу в 2016 году в Краснодаре, когда в отношении кандидата, соперника действующего мэра Краснодара, несколько раз выносились решения об отмене регистрации, а эти решения, в свою очередь, отменял именно ЦИК).

Автор не без оснований полагает, что повышению уровня профессиональной квалификации руководства избирательных комиссий субъектов РФ может способствовать возвращение в закон требований об обязательном высшем юридическом образовании или учёной степени кандидата юридических наук у председателя избирательной комиссии (с.13). С этой мыслью можно согласиться. Хотя формальное повышение уровня профессионализма увы, не может гарантировать реальную независимость главы избиркома от административной власти, но это уже другая тема.

Можно поддержать также идею создания при избирательных комиссиях субъекта РФ общественных советов, включающих представителей общественных организаций и политических партий. Хотелось бы лишь высказать уточнение: вряд ли от этой идеи будет прок, если такие советы будут образованы из представителей организаций, полностью подконтрольных власти. В настоящее время определённый авторитет и известность получил ряд наблюдательских организаций («Голос», «Сонар», «Гражданин наблюдатель» и др.), которые вполне могут быть полезными

собеседниками комиссий при обсуждении вопросов организации выборов либо разборе и обобщении конфликтных ситуаций.

Ещё одно предложение автора диссертации касается вопроса о формировании территориальных избирательных комиссий. Сейчас они формируются избирательными комиссиями субъектов РФ, в частности, на основе предложений представительных органов муниципальных образований. Автор предлагает формировать половину состава территориальной комиссии *непосредственно* представительным органом муниципального района (городского округа) (с.61-62). Разница, вроде бы, небольшая, но данная новелла, действительно, усилила бы полномочия органа местного самоуправления. В этом случае можно было бы говорить о статусе территориальной комиссии как государственно-общественного органа.

Интересен содержащийся в диссертации очерк становления избирательного законодательства в Российской Империи применительно к Северо-Кавказскому региону. Есть в исследовании и фрагмент, посвящённый советскому опыту проведения выборов. Не очень понятно, правда, согласен ли автор с приводимым выводом А.В.Иванченко о том, что «конституционная и законодательная реформа 1977-1978 годов предопределила основные направления развития системы избирательных комиссий в СССР» (с.80).

О какой реформе вообще идёт речь? Разве Конституция СССР 1977 года хоть в какой-то степени изменила конституционный строй или политический режим? И о каком направлении развития мы тут можем говорить? Ведь через 10 лет, в 1988 году нашу избирательную систему ждали реальные перемены: допуск нескольких кандидатов, борющихся за один мандат, многопартийность и многое другое. Очень не хотелось бы возвращения к советской стилистике исследований в области права, когда

слова «выборы», «демократия», «всенародное одобрение» и т.п. имели не очень много общего с реальностью.

Обозначим и другие замечания к работе.

Е.В. Демьянов, в частности, считает целесообразным принятие в каждом субъекте РФ единого закона, регулирующего организацию и деятельность избирательных комиссий (с.16). Автор, таким образом, против некоторого разнobia в способах регулирования: в некоторых регионах действуют единые законы, а в некоторых – по несколько нормативных актов. Но так ли это важно? И, вероятно, следует учитывать то, что Россия является федерацией. И некоторую (не очень значительную) разницу в регулировании деятельности избирательных комиссий следует признать нормальной.

Автор предлагает наделить избирательную комиссию субъекта РФ правом отстранять от должности председателей избирательных комиссий муниципальных образований. Но, нужно сказать, убедительных доводов в пользу этой идеи в диссертации не обнаруживается. Автор, в частности, приводит пример, когда избирательная комиссия муниципального образования нарушила сроки ввода информации в ГАС «Выборы» и обращение в прокуратуру было едва ли не единственным средством решить проблему. Но вряд ли в подобных случаях делу поможет снятие с должности председателя комиссии. Тем более, что нет уверенности в том, что именно в председателе было дело. К тому же следует всё же помнить, что муниципальные избирательные комиссии, по крайней мере, формально относятся к уровню местного самоуправления. Оправданно ли в данном случае ограничение прав муниципальных органов?

Среди проблем, которые автор выбрал и добросовестно разобрал, всё же *нет тех, которые широко обсуждаются в последние годы*, и от разрешения которых зависит реальное развитие нашей избирательной системы и реальное содержание избирательных прав граждан. Это, в частности, проблема так называемого «муниципального фильтра»,

фактически позволяющего действующей власти не допускать на губернаторские выборы «неудобных» кандидатов. Далеко за примерами ходить не надо: экс-губернатор Ставропольского края А.Черногоров совсем недавно не смог получить нужное число подписей муниципальных депутатов. Есть основания считать, что лишь оттого, что он стал не слишком угоден действующей власти. Но вполне можно предположить, что он нашёл бы свой электорат, своих избирателей. Почему закон позволяет бюрократической структуре решать данный вопрос за них?

То же самое относится к проблеме избирательного залога. Этот институт был в своё время исключён, в то время, как он давал кандидатам возможность регистрироваться независимо от позиции избирательной комиссии. Увы, сбор и проверка подписей оставляют широкое пространство для произвола.

Можно также вспомнить об отмене института избирательных блоков, что, на наш взгляд, было направлено на ослабление реальной политической конкуренции.

Названные, действительно, актуальные проблемы, к сожалению, остались за рамками рассматриваемой работы. Разумеется, выбор научных задач – право автора. Но остаётся лишь сожалеть, что достаточно важные темы остаются у нас за рамками диссертационных исследований.

Тем не менее, следует признать, что диссертация Евгения Викторовича Демьянова «Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы конституционно-правового статуса» является самостоятельной, творческой научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для науки конституционного права и для практической деятельности избирательных комиссий и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертация соответствует требованиям пунктов 9-10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением

Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв ведущей организации подготовлен доктором юридических наук, профессором Шаблинским Ильей Георгиевичем и утвержден на заседании кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Протокол № 3 от 25 апреля 2017 г.).

Сведения о ведущей организации: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)

Адрес: 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, 20.

Тел.: (495) 771-32-32

Электронная почта: hse@hse.ru

Сайт: <http://www.hse.ru>

Краснов Михаил Александрович,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права факультета
права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, профессор
(109028 Москва, Б. Трехсвятительский пер., д.3, каб. 451а;
тел. 8(495)7729590 (доб. 23042); e-mail: mkrasnov@hse.ru)

«25» апрель 2017 г.

Шаблинский Илья Георгиевич,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и административного права факультета
права

«25» апрель 2017 г.

