

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

Вся полнота полномочий по организации и проведению выборов – как инструмента реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении в Российской Федерации, возложена на систему избирательных комиссий.

В отсутствии конституционного закрепления статуса избирательных комиссий раскрытие полномочий, права, обязанности, ответственность, порядок формирования и расформирования избирательных комиссий, права и обязанности членов комиссий закреплены в соответствующих нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором IV глава «Избирательные комиссии, комиссии референдума» полностью посвящена этой проблематике.

Несомненно, избирательные комиссии как основной субъект в процессе организации избирательных процедур являются базисным ключом к организации свободных выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации) и реализации права граждан избирать и быть избранными (ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации). И в этой связи представленная к защите диссертация Е.В. Демьянова является актуальной и своевременной.

Актуальность избранной темы, как показали последние выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 18 сентября 2016 года, также обусловлена и другими

фактическими обстоятельствами организации современных электоральных процедур. Речь идет о сохранении баланса интересов Российской Федерации как федеративного государства и субъектов Российской Федерации, обладающих в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации совместно с Российской Федерации на своей территории полномочиями по защите прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств и обеспечению законности, правопорядка, общественной безопасности. Исключив из федерального регулирования детализацию вопросов системы избирательных комиссий, законодатель, как справедливо замечает автор диссертационного исследования, возвращает нас к дискурсу об «укреплении единства системы избирательных комиссий» (с. 4 и 53 диссертации). В этом контексте заслуживают внимания заключения автора, связанные с правовым статусом избирательных комиссий муниципальных образований как элемента системы избирательных комиссий, обладающего в настоящее время существенными особенностями.

Заслугой автора диссертации, на наш взгляд, является то, что он подошел к разработке, несомненно, сложной и дискуссионной темы с позиций широкого охвата и определенной комплексности изучения проблемы.

Научный анализ теоретических положений, раскрывающих текущий статус избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, как механизм обеспечения гарантий реализации избирательных прав граждан в системном измерении представляется крайне актуальным и своевременным с учетом еще однозначно не сложившейся практики системного взаимодействия (как «по горизонтали», так и «по вертикали») избирательных комиссий в Российской Федерации.

Проведенный автором комплексный анализ проблем в рамках темы диссертационного исследования позволил ему сформулировать весьма обоснованные предложения, связанные с необходимостью корректировки положений о правовом статусе территориальных избирательных комиссий, определив их как государственно-общественный орган (с. 62), и изменения в связи с этим порядка их формирования, увеличив возможности местного сообщества и представителей гражданского общества по участию в этом процессе через представительный орган муниципального образования (с. 13-14), с необходимостью урегулирования порядка действий в случае направления всеми политическими партиями предложений по кандидатурам членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации одному из двух принимающих участие в ее формировании органов, что, как справедливо отмечает автор, может привести к дисбалансу в составе комиссии и к отступлению от принципа гарантированного представительства парламентских партий (с. 148); необходимостью определения правовых последствий превышения предельно допустимого числа государственных и муниципальных служащих в составе избирательной комиссии в период срока ее полномочий и порядка применения таких последствий (с. 149-150), а также с необходимостью урегулирования основ взаимоотношений избирательных комиссий и средств массовой информации вне периода избирательной кампании, что особенно актуально для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных комиссий и комиссий муниципальных образований (с. 120).

О практическом опыте диссертанта свидетельствует отмеченная им проблема отсутствия в законодательстве гарантии участия членов избирательных комиссий в обучающих мероприятиях вне периода избирательной кампании (с. 174-175), что актуально с учетом постоянного характера деятельности всех избирательных комиссий,

включая участковые. С учетом регулирования аналогичных вопросов автором предложен достаточно обоснованный вариант решения данной проблемы, предложена концепция изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации.

Справедливо автором затронута проблема недостаточного правового регулирования статуса временных избирательных комиссий, формирование которых предусмотрено законодательством в определенных случаях (с. 41, 65), в том числе в контексте их места в системе избирательных комиссий субъекта Российской Федерации. Вместе с тем полагаем, что автору следовало бы сформулировать конкретные предложения, направленные на устранение данного пробела и совершенствование правового регулирования.

Отмечая явные достоинства диссертационного исследования Демьянова Е.В., следует отметить и отдельные небольшие упущения, которые, по нашему мнению, присутствуют в работе.

Видится недостаточно научно обоснованным вывод автора о том, что Центральной избирательной комиссии Российской Федерации необходимо предоставить право рассматривать жалобы на избирательные комиссии муниципального уровня «без обязательного рассмотрения их комиссиями более низкого уровня, в том числе вне периода проведения выборов» (Положение № 3, выносимое на защиту, с. 11, 54 диссертации), предоставления соответствующих полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, т.е. предложение об изменении так называемого «ступенчатого» подхода при рассмотрении жалоб, обращений (с. 103). При этом автор предлагает предоставить соответствующим комиссиям возможность рассмотрения жалоб, наделив их фактически полномочиями произвольного (без четких законодательных условий) определения органа, уполномоченного принимать решение по жалобе, что, на наш взгляд, не согласуется с

требованием правовой определенности, важность которого неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации.

Дискуссионным, на наш взгляд, является и предложение автора предоставить избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации возможность отстранения от должности председателя избирательной комиссии муниципального образования (с. 54-55), поскольку избирательные комиссии субъектов РФ не обладают полномочиями по их назначению, реализуя лишь полномочия по внесению на рассмотрение избирательных комиссий муниципальных образований предложений о кандидатурах их председателей только в отношении муниципальных образований «верхнего уровня» (муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения). Данное предложение без его вдумчивой реализации на практике при отсутствии соблюдения баланса интересов между государственными и муниципальными органами может породить конфликт, связанный с разделением полномочий, что зачастую мы наблюдаем в повседневной жизни по ряду «пограничных» управленческих функций государственной и муниципальной власти.

Небесспорным выглядит и предложение диссертанта предоставить законодателю субъекта Российской Федерации полномочия по определению членов территориальных избирательных комиссий, работающих на постоянной (штатной) основе (с. 163-164), поскольку такой подход может не учитывать особенности организации работы конкретных избирательных комиссий, включая распределение обязанностей между их членами, определяемое решением соответствующей комиссии. В связи с этим представляется целесообразным предоставить такие полномочия соответствующей комиссии.

В четвертом положении, выносимом на защиту, представляется труднореализуемым на практике механизм определения результативности и эффективности избирательных комиссий. По опыту международного сотрудничества ЦИК России с организаторами выборов западных государств, в том числе США, нормативные показатели деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации на порядок выше аналогичных показателей коллег. Но в глазах национальных избирателей мы имеем противоположные оценки. Итоговая результативность деятельности избирательных комиссий в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 3) должна оцениваться основным актором электоральных процессов – избирателем, который должен определять оценку деятельности избирательных органов, основываясь на более широком спектре показателей, включая и свою личную удовлетворенность ожиданий от избирательного процесса.

Дискуссионным является и предложение автора предоставить соответствующей избирательной комиссии право самостоятельно принимать решения о прекращении полномочий члена комиссии с правом решающего голоса в случае признания его систематически не выполняющим свои обязанности без решения суда (с. 181). Признавая сложность и длительность судебной процедуры в условиях скоротечности избирательной кампании, следует, на наш взгляд, предложить более сложный механизм прекращения полномочий члена комиссии, обеспечивающий реализацию гарантий избирательных прав и, как минимум, содержащий условия признания систематически не исполняющим обязанности члена комиссии, порядок установления данного факта и, возможно, предполагающий участие или принятие окончательного решения вышестоящей избирательной комиссией. Предложенный автором излишне упрощенный механизм не создает надежных гарантий от необоснованного произвольного лишения

полномочий членов комиссий, может быть использован для подрыва коллегиальных принципов работы комиссий и гарантий деятельности членов комиссии, в том числе не согласных с мнением большинства.

Однако в целом исследуемая диссертантом тема в рамках публично-правовых отношений имеет научно-практическое значение для дальнейшего позитивного развития регулирования деятельности системы избирательных комиссий, сложившейся за последние 25 лет новейшей истории России.

Отмеченные в отзыве недостатки, носящие дискуссионный характер, не снижают общей положительной оценки работы Демьянова Евгения Викторовича и не ставят под сомнение основные выводы диссертации. Считаю, что работа полностью отвечает требованиям «Положения о порядке присуждения ученых степеней» ВАК РФ, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а Демьянов Евгений Викторович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.



Борисов Игорь Борисович,
Председатель Совета Российского общественного института
избирательного права (РОИИП),
кандидат юридических наук,
109012, Москва, Большой Черкасский пер., д. 4, стр. 6,
тел. (495) 624-14-30,
e-mail: borisov@roiip.ru

Подпись Борисова И.Б. **ЗАВЕРЯЮ**

Исполнительный директор РОИИП

« 24 » апреля 2017 года



 А.В.Игнатов