

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ СРОКИ В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

(Отзыв официального оппонента о диссертации Е.М. Коровина,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)*

Конституция Российской Федерации в качестве высшего непосредственного выражения власти народа определяет референдум и свободные выборы, реализация которых имеет строгую юридическую регламентацию и осуществляется в процессуальных (процедурных) формах избирательного и референдумного процессов. При этом выборы являются наиболее востребованным инструментом демократического строительства, применяемым на регулярной основе с заданной законом периодичностью для формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как известно, любой юридический процесс, в том числе избирательный, одним из своих сущностных проявлений имеет временные (темпоральные) характеристики, от которых напрямую зависит реальная эффективность и гарантированность как реализации избирательных прав, так и их надлежащей защиты. В этой связи от законодательных формулировок, устанавливающих конкретные сроки избирательных действий и порядок их применения, непосредственно зависит общий вектор движения всей избирательной системы и степень ее ориентированности на законные интересы участников избирательного процесса и прежде всего граждан Российской Федерации, реализующих принадлежащее им конституционное активное и пассивное избирательное право.

При всей важности темпоральной составляющей избирательного процесса связанные с ней правовые проблемы, к сожалению, долгое время не были подвергнуты комплексному, системному научному ос-

мыслению, а анализ вопросов, сопряженных с электоральными сроками, как правило, носил фрагментарный характер и представлял собой попутно исследуемый и чаще просто упоминаемый представителями юридической науки вопрос на фоне общей проблематики избирательного процесса, которому в соответствующих работах уделялось далеко не первостепенное значение.

При таких условиях избранная диссертантом тема приложения своих исследовательских усилий является, безусловно, актуальной. Автором на основе анализа существующих теоретических разработок, действующего законодательства, обширного правоприменительного и эмпирического материала проведено комплексное исследование теоретических основ, правового регулирования электоральных сроков в качестве составной части избирательного процесса, проанализированы их место и значение в системе правового обеспечения и механизме защиты избирательных прав граждан. Юридическая наука и представители практической сферы остро нуждаются в системном изложении проблем электоральных сроков, равно как существует объективная потребность в выработке предложений по совершенствованию избирательного законодательства в данной области. Отвечая на данный запрос, диссертант делает уверенный и системный шаг вперед на пути научного анализа обозначенных вопросов и предлагает успешные варианты их разрешения, применимые как в общетеоретическом, так и в прикладном аспектах.

Научная новизна работы обусловлена многоаспектностью и важнейшим значе-

* Коровин Е.М. Электоральные сроки как условие реализации и защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дальневосточный федеральный университет. — Владивосток, 2019. — 216 с.

нием темпоральной компоненты избирательного процесса для успешной реализации и защиты избирательных прав граждан и заключается в том, что автору удалось с системных позиций осуществить многостороннее комплексное исследование электоральных сроков, проанализировать их взаимодействие и влияние на данный процесс. Положения, выносимые диссертантом на защиту, новы, оригинальны, аргументированы и опираются на обстоятельный теоретический и практический базис, изложенный в тексте работы.

Целью диссертационного исследования Е.М. Коровина является осуществление теоретического анализа правовых сроков как элемента механизма правового регулирования процесса реализации избирательных прав российских граждан, а также формулирование на этой основе рекомендаций по оптимизации электоральных сроков, их правильному толкованию и применению, а также дальнейшему совершенствованию норм избирательного и смежного с ним законодательства (с. 5). Для достижения указанной цели автором был поставлен ряд исследовательских задач, которые в целом были успешно им решены.

Структура работы логически последовательна и целеориентирована, содержание диссертации отвечает заявленной теме и позволяет решать поставленные автором исследовательские задачи. Положительным аспектом является проблемная направленность диссертационной работы при сохранении логичности структуры повествования.

К основным достоинствам диссертации можно отнести следующие обстоятельства.

На основе проведенного анализа общетеоретических и отраслевых исследований дефиниций «правовых сроков» автор предлагает собственный понятийный аппарат, формулируя такие ключевые определения, как «избирательные сроки», «избирательная кампания», «фактические и нормативные сроки полномочий», отличающиеся научной новизной. Опираясь на различные методы научного познания, диссертант успешно выявляет имеющиеся недостатки правового регулирования и предлагает действенные механизмы их преодоления. Так, в положении № 2, выносимом на за-

щиту, справедливо указывая на неполноту законодательного закрепления порядка исчисления сроков в избирательном процессе, соискатель аргументированно предлагает собственный вариант уточнения правил исчисления сроков, установленных в часах, месяцах и годах, излагая его в виде конкретных поправок в действующее избирательное законодательство (с. 36 – 37).

Исследуя проблемы определения сроков полномочий, автор приходит к обоснованным выводам о том, что они носят нормативный характер и в этом случае представляют собой не только элемент правового статуса соответствующих органов публичной власти, должностных лиц и депутатов, но и являются электоральными сроками, обеспечивающими реализацию принципов обязательности и периодичности выборов (положение № 4, выносимое на защиту, с. 73). Диссертант глубоко прав, утверждая, что сроки полномочий предназначены для своевременного назначения выборов следующего созыва представительного органа, нового должностного лица и, следовательно, легитимной сменяемости органов публичной власти.

Особое значение в проведенном исследовании имеет проведенное автором научное осмысление проблем изменения (прежде всего сокращения) сроков проведения избирательных кампаний. В этой связи интересны выводы диссертанта о наделении полномочиями по сокращению сроков проведения избирательных кампаний именно избирательных комиссий, организующих соответствующие выборы, закреплении необходимых положений в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с. 93).

Во второй главе работы диссертант обращается к проблемам соотношения электоральных сроков и правового статуса участников избирательного процесса и в особенности их влияния на реализацию пассивного избирательного права на этапе выдвижения и регистрации кандидатов, когда для каждого гражданина, имеющего намерение участвовать в избирательной кампании в качестве избираемого лица, решающее значение приобретают установленные законодательством временные рамки

для осуществления своих прав. В этой связи не стоит забывать, что потенциальный успех любой избирательной кампании кандидата, с правовой точки зрения, неразрывно связан с тем, насколько темпорально точен он был при совершении соответствующих избирательных действий, не допустил ли он нарушение установленных сроков, успел ли реализовать принадлежащие ему права.

В этой связи поднимаемые Е.М. Коровиным вопросы, связанные с недостатками законодательных конструкций, в том числе при введении сроков ограничения пассивного избирательного права, безусловно, чрезвычайно важны и объективно нуждаются в новых юридических решениях, которые он предлагает, опираясь на детально проанализированную практику Конституционного Суда Российской Федерации и иных судебных органов.

Самое пристальное внимание в своем исследовании автор обоснованно уделяет проблемам установления, соблюдения и применения электоральных сроков, связанных с защитой избирательных прав граждан, как в системе избирательных комиссий, так и в судебном порядке. Исследование темпоральных параметров при рассмотрении избирательных споров с формулировкой собственных конкретных предложений по оптимизации существующего правового регулирования и закреплению унифицированных подходов в правоприменительной практике является серьезным шагом в научном осмыслении, направленном на дальнейшее развитие и создание более эффективных механизмов защиты избирательных прав граждан, в том числе реального права обжалования нарушений требований избирательного законодательства (первый и второй параграфы главы третьей).

Отдельно диссертант исследует правовые позиции и зарубежную практику, связанную с влиянием электоральных сроков на обеспечение и реализацию права судебного оспаривания итогов голосования и результатов выборов. При этом он приходит к выводу, что избранная федеральным законодателем процессуальная форма исполнения требований Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П фактически сделала сложно реализуемым право на судебное об-

жалование. И хотя законодательно был расширен круг субъектов, обладающих правом оспаривания итогов голосования и результатов выборов, тем не менее оказались существенно сокращены сроки реализации данного права. В качестве решения диссертант формулирует тезис о необходимости корректировки сроков рассмотрения административных дел о защите избирательных прав граждан на всех этапах административного судопроизводства с целью максимально оперативного получения вступившего в законную силу решения по делу (стр. 176).

Практическая значимость работы не вызывает сомнений, поскольку научно обоснованное исследование теоретических основ и проблем признания результатов выборов недействительными является необходимым условием для формирования избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов, повышения эффективности правоприменительной практики. Особую ценность в этой связи представляют разработанные диссертантом формулы исчисления сроков в избирательном праве, изложенные в приложении к диссертационному исследованию, которые могут быть применены в практической деятельности как организаторов выборов, так и иных участников избирательного процесса.

Диссертация Е.М. Коровина характеризуется достаточно высоким уровнем апробации результатов исследования. Содержащиеся в ней выводы и рекомендации отличаются новизной и достоверностью.

Вместе с тем, не умаляя общих достоинств диссертационного исследования, следует отметить, что оно не лишено недостатков, а некоторые выводы Е.М. Коровина носят дискуссионный характер. В качестве замечаний можно выделить следующие суждения.

1. Исследуя порядок назначения выборов в качестве отправного (начального) этапа избирательной кампании, диссертант, опираясь преимущественно на неправовые факторы, склоняется к целесообразности переноса единого дня голосования на очередных выборах на второе воскресенье апреля соответствующего года (с. 9, 77, 81 и др.). По всей видимости, такое предложение не лишено рациональных оснований и имеет право на существование. Однако

нельзя не видеть, что его юридическая состоятельность представляется весьма спорной, поскольку лишена объективных конституционно-правовых предпосылок. Едва ли уместно в научном исследовании, посвященном правовым аспектам избирательного процесса (его временных характеристик), фокусировать внимание на вопросах, которые явно тяготеют преимущественно к электоральной политике, а не к собственно избирательному праву.

2. Анализируя проблематику, связанную с изменением сроков проведения избирательной кампании, Е.М. Коровин справедливо отмечает, что такие изменения могут приводить как к сокращению этих сроков, так и к их увеличению. Однако при этом в поле его зрения оказываются, по большей части, лишь юридические правила сокращения сроков избирательной кампании (с. 81 – 98). Что же касается увеличения указанных сроков, вызываемых необходимостью отложения дня голосования на выборах для дополнительного выдвижения кандидатов (пункт 33 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), то они рассматриваются в диссертации по «остаточному принципу».

В частности, на с. 105 автор, затрагивая спектр проблем, порожаемых отложением дня голосования на выборах, фокусируется, в основном, на статусе кандидата (зарегистрированного кандидата), так как, по его мнению, законодательство должно в случае такого отложения прежде всего гарантировать избирательные права именно этого субъекта. Как следствие, в работе предлагается – наряду с уже поименованными в законе кандидатами и зарегистрированными кандидатами – зафиксировать легальное определение кандидата (зарегистрированного кандидата), полномочия которого приостановлены (с. 107 – 108).

Само по себе это не вызывает принципиальных возражений. В то же время следует иметь в виду, что отложение дня голосования для дополнительного выдвижения кандидатов затрагивает интересы не только тех граждан, кто в силу сложившихся обстоятельств вынужден приостанавливать свой «кандидатский» статус. Очевидно, что

в подобной ситуации требуется решение и иных вопросов (об обеспечении юридического равенства «старого» и «новых (дополнительных)» кандидатов при проведении предвыборной агитации, о правовом режиме избирательных фондов, о корректировке финансового обеспечения выборов и т. п.). Некоторые из этих вопросов обозначены диссертантом (с. 105), но исключительно в постановочном плане. Думается, если бы он отвел их изучению больше места, диссертационное исследование от этого только «выиграло».

3. Касаясь сроков ограничения пассивного избирательного права, установленных в отношении граждан, осужденных за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, диссертант полагает предпочтительным так урегулировать их, чтобы, по общему правилу, они не превышали сроков судимости за соответствующие преступления, а кроме того, не распространялись на лиц, которым лишение свободы было назначено условно (с. 10, 143 и др.). При этом Е.М. Коровин в качестве одного из решающих аргументов в пользу предлагаемых им законодательных изменений ссылается на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

С данной логикой трудно согласиться. Все-таки Конституционный Суд Российской Федерации никогда в своих решениях не настаивал на том, что федеральный законодатель связан при ограничении пассивного избирательного права соответствующей категории граждан предусмотренными уголовным законом сроками судимости. Его решения, скорее, предполагают, что такой вариант мог быть предпочтительным, чем вовсе не отвергают иных подходов при условии, что они не приведут к пожизненному лишению российских граждан права быть избранным.

В этом аспекте едва ли разумно упрекать законодателя в том, что он «вывел» ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за временные рамки судимости. Не стоит забывать, и об этом прямо указано в диссертации (с. 132 – 133), что Европейский Суд по правам человека, опираясь на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод,

вообще допустил бессрочное лишение таких лиц не только пассивного, но и активного избирательного права (Постановление от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (Scoppola) против Италии (№ 3)»).

Неубедительным выглядит и тезис диссертанта о том, что конституционная дефектность ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы условно, прямо вытекает из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П (с. 139). После того как Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 ноября 2017 года № 2508-О недвусмысленно констатировал допустимость введения «криминального фильтра» применительно к условно осужденным к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, любые попытки «извлечь» из его решений иные смыслы выглядят особенно контрпродуктивно.

4. Соглашаясь с выводом диссертанта о преимуществах судебного порядка защиты избирательных прав граждан как универсального средства обеспечения их восстановления и реализации (с. 156), хотелось бы, тем не менее, заметить, что вне исследовательского интереса Е.М. Коровина оказалась проблема «конкуренции» административного (в вышестоящую избирательную комиссию) обжалования и судебного оспаривания решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата.

Как известно, действующее законодательство представляет возможность двойного (административного и судебного) «опротестования» названных решений. При этом и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исходят из того, что эти решения могут быть обжалованы (оспорены) в десятидневный срок, который носит пресекательный характер и восстановлению — независимо от причин его пропуска — не подлежит.

В результате в случае, если заинтересованное лицо в первую очередь обжалует отказ в регистрации кандидата в вышестоящую избирательную комиссию, то в силу

установленных законодательством о выборах сроков рассмотрения таких жалоб после принятия вышестоящей избирательной комиссией решения по его обращению (жалобе) это лицо, как правило, лишается возможности подачи административного искового заявления об оспаривании отказа в регистрации кандидата в суд вследствие истечения предусмотренного Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации десятидневного срока.

Между тем в соответствии со статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод, в том числе электоральных, предполагающая возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. С учетом этого остается сожалеть, что автор диссертации не счел необходимым исследовать вопрос о том, насколько действующее в этой сфере правовое регулирование коррелирует конституционным принципам справедливого правосудия и не нуждается ли оно в адекватном уточнении (применении).

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают общей положительной оценки диссертации Е.М. Коровина, которая в целом является самостоятельным и завершенным исследованием, выполненным на актуальную тему.

Содержание диссертации и автореферата отличается научной новизной и практической значимостью. Научно-теоретический уровень проведенного исследования соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к кандидатским диссертациям по специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный процесс; муниципальное право, а его автор — Евгений Михайлович Коровин — заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по результатам публичной защиты.

*В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук,
профессор*