

Конституционно-правовая парадигма организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации

*(Отзыв официального оппонента на диссертацию Е.В. Демьянова *,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук)*

Сегодня, по прошествии четверти века со дня принятия действующей российской Конституции, ни у кого не вызывает сомнения, что полноценная реализация закрепленного в статье 3 положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и обеспечение подлинного народного представительства как фундаментальной конституционной основы демократического правового государства невозможны без свободных выборов, являющихся — наряду с референдумом — одной из высших форм непосредственного выражения народом своей власти. Однако несмотря на то, что организация и проведение избирательных кампаний различного — федерального, регионального, муниципального — уровня давно стали в нашей стране, казалось бы, привычным делом, в данной сфере до сих пор остается немало нерешенных вопросов, касающихся практически всех, в том числе юридических, аспектов избирательных отношений. Не случайно, каждый федеральный электоральный цикл сопровождается заметным изменением законодательства о выборах, которые, как правило, носят далеко не косметический (фрагментарный, точечный) характер, а, по сути, неизменно преследуют, если верить их инициаторам, цели создания таких нормативно-правовых условий осуществления российскими гражданами своих конституционных прав избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые будут отвечать интересам выявления их дей-

ствительного волеизъявления относительно персонального состава формируемых путем выборов органов публичной власти и тем самым обеспечения народного (гражданского) доверия к избирательному процессу и его результатам.

Соответственно, принимая во внимание особую роль избирательных комиссий в реализации и защите избирательных прав российских граждан, в подготовке и проведении выборов, предпринимаемые законодательной властью усилия по совершенствованию правового регулирования избирательных отношений не могут не затрагивать и различных сторон организации и деятельности этих комиссий. Даже краткий обзор истории развития отечественного законодательства о выборах свидетельствует, что оно постоянно удерживает в поле зрения вопросы совершенствования правового статуса избирательных комиссий, что так или иначе находит подтверждение в непрерывной корректировке порядка их формирования, компетенции, срока полномочий, гарантий деятельности и т. д.

Изменения законодательного регулирования вопросов организации и деятельности избирательных комиссий, имея преимущественно общий (универсальный) масштаб, вместе с тем учитывают особенности сложившейся системы избирательных комиссий, которая представлена как государственными, так и муниципальными органами, действующими, по общему правилу, на постоянной основе. При этом при всей значимости Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в организации и проведении выборов нельзя не видеть, что основная нагрузка в обеспечении избирательных прав граждан выпадает на избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации, без которых избирательный процесс лишился бы

* Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия : дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2018. — 252 с.

необходимой организационной опоры и был бы попросту невозможен.

В силу этого обращение Е.В. Демьянова к научно-практическому исследованию конституционно-правовых аспектов функционирования и взаимодействия избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, конечно же, представляет существенный интерес, причем как в сугубо доктринальном, так и прикладном контекстах, не исключая и перспектив совершенствования законодательного регулирования правового статуса избирательных комиссий и их членов.

Диссертация Е.В. Демьянова состоит из трех глав, объединяющих восемь параграфов, в которых последовательно, на основе хорошо продуманного плана исследования, раскрываются теоретические и исторические аспекты организации и деятельности избирательных органов в Российской Федерации (глава 1); конституционно-правовой статус избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, включая опыт, накопленный в пределах Северо-Кавказского федерального округа (глава 2); приоритетные направления взаимодействия избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации друг с другом, иными публичными органами, а также с институтами (субъектами) гражданского общества (глава 3).

Все поднимаемые автором диссертационной работы вопросы освещаются с помощью применения современных — общих и специальных — научных методов познания правовых явлений: исторического, формально-логического, догматического, системно-структурного, сравнительно-правового и др. Несомненным достоинством диссертации является и то, что она подготовлена на основе глубокого изучения широкого круга источников — нормативных, судебных, теоретических, а также тщательного ознакомления с практикой деятельности избирательных комиссий в различных субъектах Российской Федерации (не только Северо-Кавказского федерального округа). Все это позволило автору в целом избежать необоснованных оценок, суждений и выводов, которые могли бы существенно снизить впечатление от сформулированных доктринальных положений и адресованных законодателю предложений (рекомендаций) по совершенствованию правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

Это, в частности, наглядно проявляется применительно к положениям, выносимым

на защиту (с. 12–18). В них автору удалось во многом по-новому раскрыть роль избирательных комиссий в механизме прямого императивного народовластия и обеспечения реального народного суверенитета; сконструировать конституционно-правовой статус избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, включающий в себя — помимо их прав, обязанностей, гарантий и ответственности — еще и порядок формирования, принципы, функции и системные взаимосвязи с иными комиссиями; выявить общие и специальные принципы системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

Одной из «застарелых» проблем в организации и деятельности избирательных комиссий по проведению выборов является неразрешенность целого ряда вопросов бюджетного обеспечения избирательного процесса. К сожалению, законодательство до настоящего времени не содержит четких нормативов, касающихся электоральных финансовых расходов, что зачастую приводит к многочисленным трудностям, вызывает острую нехватку денежных средств, необходимых комиссиям для своевременного и неукоснительного исполнения всех действий, возложенных на них законодательством о выборах, что наиболее остро ощущается при совмещении выборов, так как такое совмещение сопряжено с «искушением» каждого из уровней публичной власти снять с себя как можно большую часть финансового бремени. Исходя из этого хотелось бы поддержать автора диссертации в его стремлении к упорядочению, главным образом нормативно-правовому, расходных обязательств бюджетов на организацию и проведение выборов, в том числе в условиях введения единого дня голосования в целях их совмещения (с. 17, 18, 166, 167 и др.).

Вызывает симпатию и предложение Е.В. Демьянова вернуть в законодательство требование о наличии у председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации высшего юридического образования или ученой степени в области права (с. 95). Действительно, компетенция избирательной комиссии субъекта Российской Федерации делает предпочтительным наличие, как минимум, у ее руководителя профессиональных юридических знаний. С этой точки зрения возврат к прежнему законодательному регулированию, содержавшему подобное условие замещения должности председателя избирательной комиссии субъекта Российской Фе-

дерации, кажется достаточно обоснованным и даже привлекательным. Тем не менее вряд ли правильно в этом случае игнорировать возможные негативные последствия такого возврата. Ведь к кандидатурам в члены избирательных комиссий с правом решающего голоса закон не предъявляет никаких образовательных требований, что в принципе не исключает выдвижения в состав избирательной комиссии субъекта Российской Федерации претендентов, ни один из которых не будет иметь высшего юридического образования. Как быть в этом случае с избранием председателя комиссии? А если из назначенных членов комиссии лишь один будет отвечать данному образовательному «цензу» — он что, автоматически должен будет признаваться ее председателем? Думается, что высказываясь в пользу обязательного наличия у председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации высшего юридического образования или ученой степени в области права, автору диссертации стоило уделить ответам на эти (и другие подобные) вопросы отдельное внимание.

Говоря о выносимых Е.В. Демьяновым на защиту положениях, хотелось бы также более подробно остановиться на авторской концепции конституционно-правового статуса избирательных комиссий. По его мнению, такой статус представляет собой закрепленную в нормах избирательного права совокупность порядка формирования, прав, обязанностей, ответственности, гарантий деятельности, принципов, функций избирательных комиссий, а также их конституционно-правового взаимодействия (системной взаимосвязи) между собой (с. 13, 106 и др.). Признавая право автора диссертации на собственный подход к анализу правового статуса комиссий, все же заметим в связи с избранным им вариантом его определения и структурирования следующее.

Во-первых, нуждается в критическом осмыслении отождествление — применительно к правовому положению избирательных комиссий — понятий (категорий) конституционно-правовой статус, правовой статус и статус. Мало того, что указанное отождествление никак не объясняется автором, оно еще и оставляет открытым вопрос о правомерности употребления по отношению к избирательным комиссиям термина (конструкции) конституционно-правовой статус. Как известно, Конституция Российской Федерации не содержит упоминания об избирательных ко-

миссиях, что позволяет некоторым исследователям (ученым) отказывать избирательным комиссиям в каких-либо конституционных параметрах (свойствах). С учетом этого диссертанту следовало бы не только предметно указать на истоки конституционно-правового статуса избирательных комиссий, но и обстоятельно проанализировать его соотношение с их правовым статусом.

Во-вторых, разделяя широкий взгляд автора на интерпретацию содержания (структуры) правового статуса избирательных комиссий, невозможно удержаться от вопроса о том, почему за его рамками оказались такие элементы, как официальное наименование (титул), предметы ведения, численность и сроки полномочий избирательных комиссий. И если по отношению к официальному наименованию, идентифицирующему место каждой отдельно взятой комиссии в их единой системе, еще можно допустить его исключение из статусных характеристик избирательных комиссий, то игнорирование, к примеру, вопроса о численности членов избирательной комиссии с правом решающего голоса делает неразрешимым вопрос о кворуме ее заседаний и, как следствие, о правомочности самой комиссии, что, наверное, не может не влиять на определение ее правового статуса. В этой связи остается только догадываться, чем руководствовался Е.В. Демьянов, отказывая упомянутым юридическим признакам избирательных комиссий в признании их в качестве самостоятельных элементов правового статуса избирательных комиссий.

Исследуя особенности законодательного регулирования системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, автор диссертации приходит к выводу, что федеративной природе российской государственности и конституционному равноправию субъектов Российской Федерации в большей степени отвечало бы унифицированное легальное определение системы избирательных комиссий на уровне федерального закона, в отсутствие которого регионы по-разному относятся к правовому регулированию соответствующих вопросов, не согласующемуся с конституционным принципом федерализма (с. 14, 53, 54 и др.). Оставляя в стороне рассуждения о необходимости обязательного закрепления системы избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации, — тем более что наличие этой системы предопределено статьей 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», — позволим себе возразить Е.В. Демьянову в том, что федеративное устройство России требует единообразного закрепления такой системы при помощи федерального закона, так как полагаем, что конституционная природа федерализма не только не исключает регионального разнообразия законодательства об избирательных комиссиях, а, напротив, как раз предполагает его, но, конечно же, в разумных пределах, вытекающих из конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Трудно не согласиться с автором в его оценке роли различных институтов гражданского общества (политических партий, профсоюзов, средств массовой информации и др.) в поддержке усилий избирательных комиссий по проведению подлинно свободных и справедливых выборов. Понятно, что без их конструктивного отношения к избирательному процессу обеспечение гражданского доверия к выборам и достоверности результатов избирательных кампаний будет оставаться серьезной проблемой. Но рассчитывать, как это делает диссертант, на то, что позитивное воздействие институтов гражданского общества на деятельность избирательных комиссий может быть достигнуто посредством совершенствования федерального законодательства, в том числе с помощью возложения на избирательные комиссии соответствующих обязанностей (с. 17, 205 и др.), крайне опрометчиво.

Уповая исключительно на ресурсы закона, как представляется, ситуацию с гражданским доверием к электоральным процедурам не исправишь. Скорее, наоборот, такое законодательное рвение породит лишь излишнюю бюрократизацию деятельности избирательных комиссий, чреватую не более чем имитацией активного вовлечения широких народных масс и многочисленных субъектов гражданского общества в процессы электоральной демократии.

Для того чтобы выборы обладали легитимностью и не вызывали общественного отторжения, необходимо реальное утверждение конституционного правопорядка, включая действительное разделение властей, подлинную многопартийность, наличие политической оппозиции, свободу деятельности общественных объединений и неправительственных организаций, независимость средств массовой информации, равенство всех перед законом и др. Очевидно, что воз-

можности законодателя здесь весьма ограничены, а потому и возлагать на них какие-либо особые надежды избыточно и не совсем оправданно.

Высказанные замечания не влияют на общую весьма положительную оценку проведенного Е.В. Демьяновым исследования конституционно-правовых аспектов функционирования и взаимодействия избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации. Его диссертация выглядит целостным, самостоятельным, логически завершенным монографическим научным трудом, отличающимся ощутимыми признаками новизны, которые проявляются в оригинальном авторском раскрытии заявленной темы, обладающим к тому же существенной практической значимостью.

Сформулированные в диссертации положения, выводы и рекомендации с достаточной полнотой отражены автором в научных публикациях и в автореферате, содержание которого — как в целом, так и в деталях — не расходится с самой диссертацией.

Изложенное дает веские основания заключить, что диссертация Е.В. Демьянова на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия» отвечает требованиям, предъявляемым Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова. Профиль диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.02 — «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» (по юридическим наукам); ее актуальность и научная ценность — критериям, определенным пунктами 2.1–2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а ее оформление — Приложениям № 5 и № 6 Положения о Диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Демьянов Евгений Викторович заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 — «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

С.А. Князев,
доктор юридических наук,
профессор