

Рецензия

DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(1).175-179

EDN FNSTBO



Электорально-правовой статус политических партий в Российской Федерации

Отзыв официального оппонента на диссертацию Я.А. Коновальчикова*,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Сергей Дмитриевич Князев

Конституционный Суд Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия
knyazev@ksrf.ru

Review

Electoral and legal status of political parties in the Russian Federation

Review of the official opponent on the dissertation of J.A. Konovalchikov,
presented for the degree of Ph.D. in Law

Sergey D. Knyazev

Constitutional Court of the Russian Federation, Saint-Petersburg, Russia
knyazev@ksrf.ru

Современный облик российских выборов попросту немыслим без активного участия в них политических партий, выступающих, по сути, главными субъектами — наряду с избирателями и кандидатами — избирательного процесса. Они не только признаны действующим законодательством в качестве единственно возможного обладателя статуса избирательного объединения (на муниципальных выборах — в союзе с иными общественными объединениями), наделенного правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов), но и фактически обеспечивают гражданам реальный политический плюрализм и подлинную состязательность в выборе своих представителей в органы публичной власти независимо от вида используемой избирательной системы, мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Особая роль политических партий в осуществлении постоянного обновления (ротации, воспроизводства) персонального состава корпуса депутатов и выборных должностных лиц обуславливает достаточно скрупулезное закрепление возможностей их участия в избирательных кампаниях различного вида и уровня в законо-

дательстве о выборах, что, по вполне понятным причинам, привлекает к себе устойчивый исследовательский интерес. Однако, несмотря на это, многие вопросы, связанные с электоральными полномочиями политических партий, остаются малоизученными, тем более что отечественное избирательное законодательство, последовательно сохраняя свое гарантийное значение, до сих пор находится в поиске оптимальных, отвечающих адекватному согласованию частных и публичных начал, форм участия политических партий в избирательных отношениях. Как следствие, избранная Я.А. Коновальчиковым тема диссертации представляется актуальной как в доктринальном, так и правоприменительном аспектах, в особенности с учетом того, что в ней сфокусировано внимание на комплексном осмыслении института политических партий в избирательном процессе.

Целью диссертационного исследования автором обозначено научное обоснование права политических партий на участие в выборах посредством определения его правовой природы, содержания и гарантий, а также выработка прак-

* Коновальчиков Я.А. Право политических партий на участие в выборах и его гарантии в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Я.А. Коновальчиков. Барнаул, 2023. 308 с.

тических рекомендаций по повышению эффективности данного права, подготовка соответствующих предложений по совершенствованию законодательства (с. 8). В совокупности с основными задачами исследования она и предопределила структуру диссертации, охватывающую введение, две главы, каждая из которых, в свою очередь, включает три параграфа, заключение, список литературы, а также десять приложений.

В главе I «Право политических партий на участие в выборах в Российской Федерации» Я.А. Коновальчиковым последовательно раскрываются предпосылки и этапы нормативного закрепления права политических партий на участие в выборах (1.1), правовая природа, содержание и форма реализации права политических партий на участие в выборах (1.2), трансформация правового механизма реализации права политических партий на участие в выборах в цифровую эпоху (1.3).

Трудно не согласиться с авторским выводом, согласно которому место политических партий в системе народного представительства во многом предопределило их самостоятельное участие в выборах, что объективно потребовало соответствующей нормативной регламентации. Исходя из этого, применительно к российским партиям юридический генезис их участия в выборах объективно претерпевает три этапа: появление разнообразных политических партий; «легальное признание» одной политической партии в условиях советского государства; переход к многопартийности и определение партий как единственного избирательного объединения, имеющего право выдвигать кандидатов (списки кандидатов) на федеральных и региональных выборах (с. 12, 53, 54 и др.). Предлагаемая автором периодика основана на обстоятельном анализе нормативного материала, увязана с практикой подготовки и проведения выборов в соответствующие периоды времени, достаточно корректно подтверждена накопленным партиями опытом, что, в целом, убеждает в правомерности суждений Я.А. Коновальчикова. Вместе с тем некоторое недоумение вызывает то, что свои оценки автор основывает исключительно на анализе федеральных (имперских, общесоюзных) выборов и их правового сопровождения. Представляется, что если бы в диссертации помимо этого был изучен опыт организации выборов иных уровней власти (избирательная система Дальневосточной республики 1920–1922 годов, эксперимент по проведению выборов местных Советов народных депутатов 1987 года и др.), сделанные

в ней выводы носили бы более аргументированный характер.

Несомненной поддержки заслуживает положение, выносимое на защиту, в силу которого право политических партий на участие в выборах имеет своим источником избирательные права граждан, через определенные правоотношения трансформирующиеся в собственно партийное право, представляющее собой публичную правообязанность политических партий, за неисполнение которой партия может быть ликвидирована (с. 12, с. 55–58 и др.). При этом диссертант убедительно показывает, что реализация данного права осуществляется путем исполнения политическими партиями предусмотренных законом избирательных действий при выдвижении кандидатов (списков кандидатов), подтверждении поддержки избирателей, регистрации кандидатов (списков кандидатов) и их защиты от аннулирования или отмены регистрации (с. 76–79).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд России¹, единственным обладателем активного и пассивного избирательного права может быть только гражданин. Права иных субъектов избирательного процесса, включая политические партии, не могут не иметь производного от избирательных прав граждан характера. Это, конечно же, само по себе не означает вторичного (периферийного) значения электоральных прав политических партий или иных участников выборов, но тем не менее позволяет лучше уяснить, что в конечном счете вся их деятельность имеет целью реализацию прав граждан, включая беспартийных, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Соответственно, электоральные права политических партий, особенно присущие им в рамках пропорциональной избирательной системы, нуждаются в тщательном правовом обеспечении. И можно только похвалить автора за то, что он подробно исследует на страницах своей работы правила, устанавливающие порядок вступления граждан в политическую партию, выхода из партии, исключения из нее, выдвижения ею кандидатов (списка кандидатов), отзыва кандидатов, выхода депутатов из политической партии после получения парламентского мандата (с. 59–72). Неясно только почему Я.А. Коно-

¹ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П; постановление Конституционного Суда РФ от 01 июля 2015 г. № 18-П; постановление Конституционного Суда РФ от 13 апр. 2017 г. № 11-П; постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2023 г. № 31-П и др. // СПС «КонсультантПлюс».

вальчиков уверен в том, что Конституция Российской Федерации не выделяет политические партии из среды общественных объединений (с. 46), ведь ее статья 13 прямо закрепляет многопартийность в качестве одной из основ конституционного строя России. И если все же согласиться с диссертантом об отсутствии — даже опосредованном — упоминания о политических партиях в конституционном тексте, то как тогда быть с его сожалением, высказанным по поводу того, что Конституция Российской Федерации не перечисляет партийные права, хотя они и вытекают из общего смысла ее норм (с. 55)?

Одновременно хотелось бы отметить, что и иные сделанные в связи с авторским осмыслением права политических партий на участие в выборах выводы не кажутся бесспорными. На с. 59 диссертации Я.А. Коновальчиков утверждает, что отказ гражданину в приеме в партию не может быть ни при каких обстоятельствах обжалован им в суде. Не совсем понятно, как это соотносится с универсальным масштабом конституционного права на судебную защиту, поскольку статья 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации прямо указывает на возможность обжалования в суде решений любых общественных объединений? Думается, что, если отказ в приеме в партию исходит от неуправомоченного органа или мотивирован очевидными дискриминационными соображениями, он не только может быть обжалован в судебном порядке, но и с высокой долей вероятности будет признан неправомерным (необоснованным).

Едва ли можно согласиться также с тем, что политическая партия может быть лишена зарегистрированного кандидата (списка кандидатов) на любой стадии избирательного процесса (с. 75). Не стоит забывать, что и аннулирование, и отмена регистрации партийного кандидата (списка кандидатов) возможны только до стадии голосования, не говоря уже об установлении его итогов и определении результатов выборов. В этой связи указанный авторский тезис выглядит явным преувеличением, по крайней мере в контексте наличных законодательных параметров содержания (структуры) избирательного процесса.

Значительный интерес представляет исследование автором правового механизма реализации права на участие в выборах в цифровую эпоху. Во всяком случае Я.А. Коновальчиковым наглядно, с многочисленными апелляциями к зарубежному опыту, продемонстрированы современные возможности использования политическими партиями цифровых технологий при выдвижении кан-

дидатов (списков кандидатов), сборе подписей избирателей в поддержку выдвигаемых кандидатов (списков кандидатов), подготовке отдельных избирательных документов, при осуществлении иных коммуникаций политических партий и избирательных комиссий (с. 89–96). Это оправданно послужило основанием для выработки некоторых рекомендаций законодателю, направленных на более интенсивное использование партиями цифровых платформ (систем) в случае их участия в выборах (с. 100–101).

Глава II «Гарантии права политических партий на участие в выборах в Российской Федерации» посвящена специальному освещению принципа равенства политических партий как основания гарантий их права на участие в выборах (2.1), понятия и видов гарантий права политических партий на участие в выборах (2.2), международного стандарта гарантирования права политических партий на участие в выборах (2.3).

Ознакомление с авторскими положениями, сформулированными в данной главе, свидетельствует, что они разумно продиктованы проведенным Я.А. Коновальчиковым детальным исследованием широкого круга доктринальных и нормативных источников, в том числе международно-правовых, решений Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции различных инстанций, отечественного и иностранного опыта партийного участия в выборах. Благодаря этому многие из этих положений, несомненно, воспринимаются в качестве весомого личного вклада диссертанта в научно-практическое осмысление электорально-правового статуса политических партий в Российской Федерации. В частности, это прямо относится к необходимости надлежащего юридического гарантирования равенства политических партий при выдвижении и регистрации кандидатов (списков кандидатов) через упрощение формальных требований, предъявляемых к соответствующим избирательным процедурам, а также освобождение новых политических партий от сбора подписей избирателей на муниципальных выборах, если они примут участие в них впервые после своего создания (с. 14–15, с. 132 и др.). Следует поддержать диссертанта и в том, что гарантии права политических партий на участие в выборах по предмету гарантирования надлежит классифицировать на гарантии приобретения права на участие в выборах, гарантии реализации права на участие в выборах, гарантии защиты права на участие в выборах (с. 15, с. 172 и др.), которые — принимая во внимание отнесение из-

бирательного законодательства к совместному ведению Российской Федерации и составляющих ее субъектов — подлежат закреплению как на федеральном, так и на региональном законодательном уровне.

В то же время ряд авторских положений, изложенных в упомянутой главе, вызывают вопросы. Это, например, касается с. 129–130, где Я.А. Коновальчиков опрометчиво смешивает понятия (институты) отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) и отмены постановления избирательной комиссии о такой регистрации. Хотелось бы этого диссертанту или нет, но непрофессионализм избирательной комиссии (отсутствие кворума, неуведомление о дне заседания заинтересованных лиц и т.п.) может повлечь за собой лишь отмену ее постановления о регистрации, но не отмену регистрации кандидата (списка кандидатов), которая допустима исключительно за нарушения, допущенные партией или отдельным кандидатом.

Невозможно разделить и мнение о том, что судебное обжалование решений избирательных комиссий должно являться субсидиарной формой защиты права политических партий на участие в выборах, так как оно занимает много времени (с. 164). Во-первых, нельзя забывать, что решения Центризбиркома России, возглавляющего систему избирательных органов (организаторов выборов), могут быть обжалованы только в судебном порядке. Во-вторых, решения избирательных комиссий о регистрации кандидата (списка кандидатов) в силу закона также могут быть предметом лишь судебного обжалования, в том числе, когда административным истцом выступает другая партия. В-третьих, сроки судебного обжалования нарушений избирательных прав согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации существенно сокращены, а в некоторых случаях имеют еще и пресекательный характер. В-четвертых, вряд ли целесообразно ориентировать политические партии только на административную процедуру обжалования решений избирательных комиссий, поскольку они как избирательные объединения по смыслу статей 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в принципе не могут быть лишены судебной защиты в качестве участников выборов. Наверное, приведенных соображений вполне достаточно, чтобы практически оценить стремление диссертанта ограничить использование судебной жалобы в механизме защиты права политических партий на участие в выборах.

Серьезные возражения вызывает и склонность автора к тому, что в качестве источника для конструирования международного стандарта гарантирования права политических партий на участие в выборах предпочтительно использовать документы Венецианской комиссии (с. 176). Напротив, в основе этого стандарта должны лежать главным образом международные договоры (соглашения), выражающие принятые на себя государствами, их ратифицировавшими, электоральные международно-правовые обязательства. Что же касается Венецианской комиссии, решения которой имеют исключительно рекомендательный характер и нередко, особенно в последнее время, отличаются предсказуемой политической заданностью, то придание им какого-либо основополагающего (отправного) значения в сфере выборов выглядит сомнительным.

Высказанные в отзыве замечания, вовсе не претендующие на бесспорность, не в состоянии оказать заметного влияния на общее весьма положительное восприятие проделанной автором работы, которая и по актуальности, и по содержанию, и по полученным результатам, и по выносимым на защиту положениям соответствует, вне всякого сомнения, требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Диссертационное исследование Я.А. Коновальчикова «Право политических партий на участие в выборах и его гарантии в Российской Федерации» является научно-квалифицированной работой, в которой им на основании глубокого изучения заявленной темы получены самостоятельные результаты, совокупность которых можно расценить как значительный научный вклад в доктринальное осмысление электорально-правового статуса политических партий в Российской Федерации, обладающий очевидными свойствами авторской новизны и имеющий как законотворческую, так и правоприменительную значимость.

Верификация содержащихся в диссертационном исследовании положений и выводов обусловлена его методологическим инструментарием, охватывающим собой разветвленную систему общенаучных и специально-юридических средств и способов научного познания. Достоверность и обоснованность проведенной исследовательской работы подтверждается также ее опорой на фундаментальные положения юридической доктрины, ответственным сопряжением

полученных результатов со сложившимися в отечественной науке конституционного права представлениями, а также развернутой апробацией указанных результатов на многочисленных международных и общероссийских конференциях и аналогичных научно-практических форумах.

По теме диссертации автором представлены 24 (двадцать четыре) публикации, размещенные им в журналах и иных научных изданиях. В них, равно как и в автореферате, получили корректное отражение основные положения его работы, в том числе выносимые на защиту.

Таким образом, суммируя изложенное, можно уверенно заключить, что диссертация Яросла-

ва Андреевича Коновальчикова на тему «Право политических партий на участие в выборах и его гарантии в Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, соответствуют предъявляемым Высшей аттестационной комиссией к подобного рода научным работам требованиям, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени².

² 07 декабря 2023 года диссертация успешно защищена соискателем на заседании диссертационного совета в Омском государственном университете имени Ф.М. Достоевского.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Дмитриевич Князев — доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права СПбГУ, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья. Конституционный Суд Российской Федерации. 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, 1.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey D. Knyazev — Doctor of Law, Professor, Department of Administrative and Financial Law, St. Petersburg State University, Honorable Lawyer of the Russian Federation, Honorable Worker of Science of the Russian Federation, Judge. Constitutional Court of the Russian Federation. 1, Senate Square, Saint-Petersburg, Russia, 190000.

Поступила в редакцию / Received 20.02.2024

Принята к публикации / Accepted 25.03.2024