

В Диссертационный совет МГУ.12.02
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы,
д.1, стр.13-14

ОТЗЫВ

официального оппонента, кандидата юридических наук Реута Дмитрия
Алексеевича на диссертацию Демьянова Евгения Викторовича на тему:

«Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации:
конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.02. - «Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право»

Диссертационная работа Е.В. Демьянова является результатом
завершенного комплексного научного исследования, посвященного весьма
сложной и чрезвычайно актуальной теме, в особенности – с учетом практики
прошедших в 2016 – 2018 годах на всей территории страны избирательных
кампаний, обусловивших острую необходимость качественно нового
научного взгляда на вопросы правового статуса избирательных комиссий.

Подчеркивая теоретическую и практическую значимость выбранной
автором темы диссертации, следует отметить, что автору в результате
проделанной работы удалось существенно обогатить науку конституционного
права, разработав ряд обладающих новизной теоретических и практических
выводов.

Так, следует согласиться с диссертантом в утверждении о том, что
избирательные комиссии, исходя из закрепленных законодательством
полномочий, занимают особое место в организации работы по повышению

правовой культуры населения, а потому данная работа должна проводиться систематически, не только в период избирательных кампаний, но и в межвыборный период. При этом мероприятия, направленные на повышение правовой культуры, следует осуществлять не только на региональном уровне, но и в условиях, максимально приближенных к населению (с. 24).

В продолжение этого утверждения важными представляются и следующие логично следовавшие выводы, послужившие основой для положения 9, выносимого на защиту: необходимость пересмотра правового статуса участковых и территориальных избирательных комиссий, его чёткое законодательное закрепление; совершенствование выстраивания системы избирательных комиссий в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации; повышение уровня профессионализма членов избирательных комиссий, особенно низового уровня, законодательное закрепление на федеральном уровне работы на профессиональной (штатной) основе председателя территориальной избирательной комиссии во всех субъектах Российской Федерации; законодательное наделение дополнительными полномочиями избирательных комиссий по работе с населением в области повышения правовой культуры, в том числе – по работе с будущими избирателями, лицами моложе 18 лет и возможность выделения на эти цели средств из соответствующего бюджета (с. 27, 28).

Чрезвычайно значимым и актуальным представляется впервые проведенный диссертантом системный анализ правового статуса системы избирательных комиссий.

Системный метод, блестяще примененный Е.В. Демьяновым, является весьма действенным способом научного исследования, позволяет рассмотреть правовой феномен как самостоятельную систему, обладающую следующими присущими всем системам признаками:

- целостность и определенность в своих границах. Целостность системы подразумевает, что в некотором существенном аспекте «сила» или «ценность»

связей элементов внутри системы выше, чем сила или ценность связей элементов системы с элементами внешних систем или среды;

- синергичность: системный эффект проявляется в появлении у системы свойств, не присущих элементам системы. Свойства системы принципиально не могут быть равны сумме свойств составляющих ее элементов (неаддитивность). Общие возможности системы превышают сумму возможностей составляющих ее частей. Общая функциональность системы шире, чем у простой суммы ее элементов;

- иерархичность: каждый элемент системы сам может рассматриваться как система. Сама система также может быть рассмотрена как часть, элемент системы более высокого уровня (суперсистемы).

- моноцентризм: устойчивая система характеризуется одним центром. Если система сложная, то у нее есть один высший, общий центр.

В этой связи исследованы и обобщены научные воззрения, касающиеся выделения системы избирательных комиссий если и не в отдельную, четвертую ветвь государственной власти, то в обособленную структуру государственных органов (с. 34-36).

Исследовав ряд высказываний ведущих российских ученых-конституционалистов относительно правового характера системы избирательных комиссий, диссертант делает самостоятельный вывод о том, что избирательные комиссии в Российской Федерации образуют единую систему во главе с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, которая, обеспечивая эффективность всей системы избирательных комиссий, осуществляет определяющее влияние на электоральный процесс в регионах опосредованно через региональные избирательные комиссии. «...Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации интегрирует действующие на его территории избирательные комиссии в единое целостное образование, которое, являясь подсистемой в рамках общей системы избирательных комиссий в Российской Федерации, образует, в свою очередь, систему избирательных комиссий в субъекте

Российской Федерации. Совокупность избирательных комиссий, действующих в субъекте Российской Федерации, образует единую целостную систему (в рамках общей системы избирательных комиссий в Российской Федерации), направленную на обеспечение адекватного и непосредственного выражения воли народа в ходе проведения выборов и референдумов...» (с. 48-49). Далее логично и последовательно говорится о необходимости укрепления единства системы избирательных комиссий в Российской Федерации для достижения реального действия конституционного принципа народного суверенитета (с. 51). Завершая рассуждения по данному вопросу, автор справедливо предлагает законодательно закрепить на уровне федерального закона положение о том, что в Российской Федерации действует система избирательных комиссий, комиссий референдума Российской Федерации, которая включает в себя системы избирательных комиссий, комиссий референдума субъектов Российской Федерации, возглавляемая Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (с. 54).

Следует поддержать вывод о том, что по своей конституционно-правовой природе территориальные избирательные комиссии обладают двойственным статусом, с одной стороны организуя на соответствующей территории выборы в федеральные и региональные органы государственной власти, с другой стороны – являясь комиссиями, организующими муниципальные выборы в случае возложения на них соответствующих полномочий. А также, как следствие этого вывода, предложение о необходимости пересмотра порядка формирования территориальных комиссий для придания им именно государственно-общественного статуса: половина состава должна формироваться государственным органом – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, другая половина – представительным органом муниципального района, городского округа с участием политических партий, иных субъектов выдвижения кандидатур в составы избирательных комиссий (с. 61, 62).

Необходимо поддержать и предложенное автором диссертации оригинальное определение системы избирательных комиссий в России: единая, устойчивая совокупность взаимодействующих между собой избирательных комиссий (избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных (районных, городских и других), участковых, временных), целью деятельности которой является адекватное отражение воли народа в результатах выборов (референдумов), иных и институтов прямой демократии в которых принимают участие избирательные комиссии (с. 63).

Весьма интересным и актуальным в контексте темы исследования представляется выполненное в работе ретроспективное исследование исторического процесса становления избирательных органов, избирательных комиссий в пределах Северо-Кавказского федерального округа (Глава 1, параграф 3) и сделанный на его основе вывод о необходимости возвращения к требованию о наличии определенного образовательного ценза для председателей избирательных комиссий (с. 94, 95).

Безусловно следует согласиться с обоснованным выводом автора исследования о том, что «...все избирательные комиссии относятся к органам публичной власти с особым статусом, с помощью которых реализуется конституционный принцип народовластия в целях обеспечения волеизъявления народа в ходе выборов и референдума. Особый статус избирательных комиссий проявляется в особом порядке их формирования с участием как государственных органов, так и институтов гражданского общества, особым порядком правового регулирования их организации и деятельности по реализации полномочий по проведению избирательных кампаний различных уровней. В данном случае необходимо брать во внимание присутствие общественной составляющей в организации и деятельности избирательных комиссий, которая в большей степени проявляется на уровне участковых избирательных комиссий.» (с. 101, 102).

Также нельзя обойти вниманием и сформулированное определение конституционно-правового статуса избирательных комиссий, под которым предлагается понимать закрепленную законодательством «...совокупность порядка формирования, прав, обязанностей, ответственности, гарантий деятельности, принципов, функций, конституционно-правового взаимодействия (системной взаимосвязи) между собой.» (с. 106).

Существенное значение в исследуемой теме имеет предложенная Е.В. Демьяновым классификация принципов системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации, их разделение на общие и специальные. При этом диссертант обоснованно к общим принципам относит конституционные принципы, следующие непосредственно из Конституции России: принцип демократического государства в формировании системы выборных органов; принцип народного суверенитета в деятельности выборных органов; принцип федерализма при построении системы избирательных комиссий; организация и деятельность выборных органов базируется на конституционных принципах всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании; принцип свободы выборов и добровольного участия в них граждан; принцип законности; принцип открытости и гласности; принцип коллегиальности и независимости; принцип справедливости и подлинности выборов; принцип профессионализма; принцип взаимодействия с институтами гражданского общества; принцип проведения выборов выборными органами - избирательными комиссиями. В качестве специальных принципов справедливо выделены принцип целостности системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации как органов публичной власти, включающих в себя государственные и муниципальные органы; принцип устойчивости к внешним и внутренним негативным воздействиям; принцип учета национальных и исторических особенностей населения соответствующего субъекта Российской Федерации при подготовке и проведении выборов; принцип контроля избирательной комиссией субъекта Российской Федерации соблюдения законности избирательными комиссиями

нижестоящих уровней; принцип организации работы с кандидатами, избирательными объединениями, иными участниками избирательного процесса (с. 111-113).

Также положительно воспринимается и выполненная автором исследования работа в части подробнейшей классификации и обозначения функций избирательных комиссий (с. 114-123).

Е.В. Демьянов справедливо обращает внимание на дефект законодательного регулирования, выражающийся в том, что, устанавливая ограничение на назначение в состав избирательной комиссии государственных и муниципальных служащих при формировании комиссии, закон не регулирует гипотетическую ситуацию, при которой количество государственных и муниципальных служащих в составе комиссии превысит $\frac{1}{2}$ в результате внесения изменений в сформированный состав комиссии в последующем (с. 129, 130). Также сделано обоснованное, хотя и с некоторой оговоркой, предложение в части ограничения на назначение в состав избирательных комиссий работников бюджетной сферы, являющихся в той или иной степени зависимыми от органов государственной власти (с. 131, 132).

Полностью следует согласиться с утверждением диссертанта о том, что «...наиболее оптимальным подходом в организации работы территориальных избирательных комиссий является работа их председателей в составе аппаратов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в качестве государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации...» (с. 144). Такой подход реализован в практике работы Московской городской избирательной комиссии, положительно оценен всеми участниками избирательного процесса и является весьма действенной гарантией независимости избирательных комиссий от органов государственной власти, органов местного самоуправления, выступает эффективным правовым средством борьбы с использованием на выборах т.н.

«административного ресурса», тем более что под эгидой борьбы с данным явлением в настоящее время осуществляет свою деятельность ЦИК России.

Актуальным является высказанное в диссертации утверждение о необходимости более детального законодательного урегулирования вопросов взаимодействия между избирательными комиссиями одного уровня, в том числе – между избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. В частности, на основе опыта образования избирательных участков для голосования избирателей на региональных выборах за пределами соответствующего региона, предлагается урегулировать указанные вопросы федеральным законом с определением единых подходов к организации такого голосования по всем субъектам Российской Федерации (с. 180).

Также справедливо сделан акцент на необходимости более качественного законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в связи с взаимодействием избирательных комиссий с институтами гражданского общества, включая организацию публичных слушаний и обязательное рассмотрение их результатов избирательными комиссиями (с. 199, 200).

При всей положительной оценке диссертации в ней, как и в любой творческой научной работе, присутствуют положения, требующие уточнения или дополнительной аргументации в процессе защиты диссертации, к числу которых можно отнести следующее.

1. При рассмотрении вопроса о финансировании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий, обеспечения их деятельности по подготовке и проведению выборов (с. 141, 142, 164 – 166) в качестве основы возможно использовать принципы бюджетной системы Российской Федерации, такие как принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и принцип самостоятельности бюджетов (статьи 30, 31 Бюджетного кодекса

РФ), а также общие условия формирования расходов бюджетов (статья 65 Бюджетного кодекса РФ).

В развитие рассуждения об этом аспекте организации избирательного процесса целесообразно рассмотреть вопрос об исключении деятельности региональных избирательных комиссий по подготовке и организации выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации из сферы действия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по аналогии с федеральными выборами.

2. Достаточно спорным представляется предложение о возможности контроля избирательных комиссий более высокого уровня над избирательными комиссиями более низкого уровня путём законодательного закрепления возможности рассмотрения жалоб, на решения и действия (бездействие) избирательными комиссиями более высокого уровня непосредственно, без обязательного предварительного их рассмотрения избирательными комиссиями более низкого уровня (выносимое на защиту положение 5, с. 176, 177). Такой порядок вступает в противоречие с концепцией единой, многоступенчатой системы избирательных комиссий и принципами федерализма.

Закон допускает возможность обжалования в административном порядке решений и действий организующей выбор избирательной комиссии: избирательной комиссии муниципального образования – в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, а затем в ЦИК России, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – в ЦИК России, в чем также имеются признаки противоречия статьям 12, 73, 130 Конституции РФ, гарантирующим независимость и самостоятельность субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством в пределах своей компетенции независимы и являются, соответственно,

государственными органами субъектов Российской Федерации и муниципальными органами.

3. Поскольку качество организации избирательного процесса обусловлено многими факторами и зависит напрямую не только от уровня профессионализма избирательных комиссий, весьма затруднительными представляются разработка и применение на практике детализированных формализованных критериев определения результативности, эффективности деятельности избирательных комиссий (выносимое на защиту положение 7, с. 153, 154).

Вместе с тем, вышеизложенные замечания носят дискуссионный характер, не снижают общей высокой положительной оценки диссертации. Диссертация является законченным научно-исследовательским трудом, выполненным автором самостоятельно на высоком научном уровне, получившим надлежащую апробацию, теоретические выводы исследования не вызывают сомнения в их достоверности и могут быть использованы в последующих научных изысканиях, нормотворческой деятельности в области избирательного права и практической работе по организации и проведению выборов и референдумов.

Диссертационная работа Евгения Викторовича Демьянова на тему «Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия» соответствует требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.02 – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, диссертация оформлена согласно приложениям №5, 6 Положения о

диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, а ее автор – Демьянов Е.В. заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. — «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Официальный оппонент:
кандидат юридических наук,
член Московской городской
избирательной комиссии
Реут Дмитрий Алексеевич



14 ноября 2018 года

Контактные данные:

Тел.: +7(495) 633-51-30, e-mail: reut@mosgorizbirkom.ru

специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:
12.00.02 — «Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право»

Адрес места работы:

125006, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 8,

Московская городская избирательная комиссия

Тел.: +7(495) 633-51-25; e-mail: pochta@mosgorizbirkom.ru

Подпись Реута Дмитрия Алексеевича заверено,
консультант отдела государственной службы и кадров
Памарова Анастасия Юрьевна

14 ноября 2018 года

