

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРАКТИКИ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ Н.А. Михалева. ПАРЛАМЕНТСКИЕ И ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В РОССИИ (В вопросах и ответах). М.: Юрид. изд-во «ЮРКОМПАНИ», 2011. 322 с.

Краткая аннотация: в рецензии представлены некоторые суждения в связи с изданием книги, в которой в форме вопросов и ответов дана характеристика избирательного права Российской Федерации, правовой регламентации выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы, региональных и муниципальных выборов, проведения референдума, а также основные элементы статуса обеих палат Федерального Собрания РФ и главы Российского государства.

Annotation: the review covers some judgments in connection with the publication of the book, in which in the form of questions and answers are given characteristics of the electoral law of the Russian Federation; the legal regulation of the election of the President of the Russian Federation; election of deputies of the State Duma; regional and municipal elections; conduction of referendum. Characteristics of the main elements of the status of the two chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation and head of the Russian state are also given in the review.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательное законодательство.

Key words: elections, electoral law, the electoral legislation.

Социологические опросы и исследования конца 80 – начала 90-х годов прошлого столетия показывали, что для большинства россиян политические права и свободы приобрели особую ценность (большую в сравнении с правами личными и социально-экономическими), вдохнув свежий воздух политических перемен, сладкие и привлекательные лозунги периода перестройки. Российские граждане (по крайней мере значительная их часть) не представляли свою жизнь без свободы печати, свободы манифестаций, участия в альтернативных выборах, митингах, демонстрациях и других массовых акциях. Прошло совсем немного времени, и уже на рубеже веков аналогичные социологические исследования иллюстрируют кардинальное изменение восприятия нашими гражданами личностной системы ценностей. На первое место вышли социальные, экономические, личные права и свободы. В большей степени интересными стали проблемы гарантирования трудовых, имущественных, образовательных, социально-обеспечительных, семейных, экологических прав, тогда как гарантированная возможность участия в политической и общественной жизни заняла в соответствующих рейтингах отнюдь не лидирующие позиции. Подобная градация человеческих ценностей представляется более объективной, соразмерной избранной в Российской Федерации индивидуалистической конституционной модели статуса личности, человекоцентристским типу правопонимания и правовой идеологии¹. Действительно, в социально спокойном государстве человека должны преимущественно волновать вопросы наличия интересной работы, достойного заработка, благосостояния семьи, возможности получения детьми качественного образования, медицинской помощи, всестороннего культурного развития, нежели вопросы смещения власти, формирования парламента, избрания главы государства и т.п. Казалось, что сложившаяся в социуме ситуация будет существовать долго.

Однако в конце 2011 – начале 2012 г. мир увидел другую Россию, да и само российское общество “вдруг” обнаружило, что оно другое – живое, небезмолвное. Страну захлестнула волна митингов и других массовых акций. Совершенно иной содержательный образ приобрели такие точки Москвы, как Болотная площадь, проспект Сахарова, Поклонная гора и др. Возросла политическая активность и в регионах (Санкт-Петербург, Самара, Екатеринбург, Брянск, Красноярск, Челябинск и др.). Что же произошло? Что заставило россиян вспомнить о гарантированных Конституцией РФ политических правах и свободах? Ответ очевиден: состоявшиеся (а на определенном этапе – предстоящие) выборы депутатов Государственной Думы, выборы Президента РФ, региональные и муниципальные выборы. Граждане осознали, что социально-экономическая ситуация в стране, уровень гарантированности их социальных и экономических прав находятся в прямой зависимости от деятельности органов власти, которые формируются при их (граждан) непосредственном участии. Россияне однозначно заявили, что они не только готовы формировать власть, но и требуют, чтобы их волеизъявление было учтено максимально объективно и честно.

Поскольку в российском обществе возможность участия в выборах вновь обрела актуальность, такую же актуальность сохраняют и разного рода издания, посвященные анализу различных аспектов электоральных отношений: политических, социологических, психологических, исторических и, конечно же, юридических (правовая составляющая в избирательных отношениях очень высока). Достойное место среди таких изданий занимает и рецензируемая книга известного ученого-правоведа, доктора юрид. наук, проф. Надежды Александровны Михалевой (изданию книги, в свою очередь, предшествовало рецензирование авторитетных ученых В.П. Басика и И.В. Гранкина).

Избранный формат подачи материала предопределил и специфику структуры книги. Здесь нет традиционной разбивки на разделы, главы, параграфы. Текст представляет собой развернутые, содержательные ответы на 197 вопросов, которые возникают или могут возникнуть в связи с формированием и функционированием власти. Как можно

¹ Подробнее о типах правопонимания см.: Лапаева В.В. Типы правопонимания в современной российской теории права. Доклад на заседании Ученого совета Института государства и права РАН 6 декабря 2011 г. // <http://www.igpran.ru/nlive/2936> (Дата обращения: 15 февраля 2012 г.).

было бы определить жанр издания? Перед нами не учебник в классическом смысле слова, написанный в соответствии с требованиями образовательного стандарта и учебной программы, в котором материал последующих глав базируется на прочитанном и усвоенном в предыдущих главах (сориентировавшись по оглавлению, можно получить ясный ответ практически на любой заинтересовавший читателя вопрос). Это и не научная монография, построенная по единому исследовательскому замыслу, просматриваемому в соответствующей структуре (ответы на сформулированные вопросы изложены доступным для любого читателя языком).

Несмотря на то что материал основывается прежде всего на действующем, обновленном (автором учтены изменения и дополнения 2011 г.) избирательном законодательстве, работа не является и сухим постатейным комментарием указанного законодательства. В ней содержатся историко-правовые аспекты (зарождение избирательных прав, утверждение избирательного права как всеобщего и равного, трансформация системы высших органов государственной власти, возникновение и становление президентуры в России, изменение подхода к конституционному закреплению избирательных прав граждан, историко-политический фон попытки отрешения от должности первого Президента РФ, изменение партийной “окраски” парламентских выборов и т.п.); теоретико-правовые положения и категории (“парламентаризм”, “публичная власть”, “выборы”, “избирательная система”, “избирательный процесс”, “избирательный округ”, “избирательный участок”, “избирательная комиссия” и др.; показана корреляция понятий “выборы” – “референдум” – “демократия”, соотносено понятие избирательного права в объективном и субъективном смыслах, привлечены аксиомы права, раскрыты принципы избирательного права, дана система источников избирательного права, представлена типология выборов и избирательных систем и т.п.); зарубежный опыт (причем сравнительно-правовому анализу подвергнуты модели властвования в государствах с различными формами правления, государственного устройства и политическими режимами, с различной демократической традицией – Австралия, Австрия, Беларусь, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Индия, Испания, Италия, Мексика, Молдова, США, Турция, Финляндия, Франция, Швейцария, Япония и др.). Ответы на многие вопросы проиллюстрированы аналитическим материалом (избирательная активность граждан, применение заградительного барьера, участие политических партий в избирательном процессе, финансирование выборов и т.п.), конкретными примерами из правоприменительной практики, схемами (представляется, аргументацию ответов значительно усилило бы более активное привлечение правовых позиций Конституционного Суда РФ, который обращался не только к анализу проблемы регламентарной власти, восполняющего правотворчества Президента РФ (с. 197, 198), но и очень основательно “перелопатил” собственно избирательное законодательство).

Таким образом, рецензируемая работа может быть смело использована в качестве добротного учебного пособия (видимо, многолетняя, плодотворная деятельность автора в системе высшего образования обуславливает то, что основным читателем будет студент). При этом материал может быть востребован для изучения не только специального курса “Избирательное право и избирательный процесс”. Несмотря на название, содержание книги значительно выходит за рамки характеристики собственно парламентских и президентских выборов. Правовому анализу подвергнуты электоральные отношения не только на федеральном, но и на региональном

и местном уровнях, не только смежные с избирательным правом институты (такие как референдумное право или институт отзыва), но также статус Президента РФ (его место в конституционной системе власти, функции и полномочия и пр.), статус Совета Безопасности РФ, многие институты парламентского права: статус и внутренняя организация палат Федерального Собрания РФ, статус парламентария, законодательный процесс, парламентский контроль и др. (Выход содержания книги за границы сформулированного названия отдельными читателями может быть расценен как недостаток работы. В этой связи не целесообразно ли при последующих изданиях скорректировать название? Вариант: “Формирование и функционирование органов публичной власти в России (В вопросах и ответах)”.)

В то же время востребованность рецензируемой работы (как и абсолютного большинства трудов проф. Н.А. Михалева) не ограничивается исключительно рамками образовательного процесса. Книга может быть интересна и полезна практически всем участникам электоральных отношений – избирателям, кандидатам и их доверенным лицам, членам избирательных комиссий, наблюдателям, судьям, участвующим в разрешении избирательных споров. Поэтому она должна занять достойное место не только в вузовских и школьных библиотеках (стиль изложения и формат подачи материала позволяют воспринимать его и школьниками старших классов), но и на книжных полках других специальных (ведомственных) и публичных библиотек: при органах власти, городских, районных, сельских и пр., а также в домашних библиотеках социально активных граждан.

Самостоятельную ценность имеет представленная в книге библиография, которая может быть использована для изучения различных аспектов избирательного и парламентского права (с. 18–20, 319–322). При этом рельефно просматривается этика ученого: проф. Н.А. Михалева ориентирует читателя на использование достойных работ коллег по научному сообществу и кафедральному коллективу: О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, В.И. Фадеева, В.В. Комаровой, М.В. Варлен, Г.Д. Садовниковой, А.Г. Головина и др. (Позволим себе порекомендовать читателю наряду с отмеченными в рецензируемой книге работами по проблемам парламентаризма и народного представительства (с. 236) и труды авторитетнейшего ученого-конституционалиста И.М. Степанова, уделявшего данным проблемам большое внимание и писавшего о них ярким, образным языком.)

Особо подчеркнем, что, несмотря на избранный формат изложения материала (вопросы и ответы), Н.А. Михалева не уклоняется и от освещения собственно доктринальных, в том числе дискуссионных, вопросов. Опытный ученый и педагог удачно вплетает авторскую (или коллективную) позицию по той или иной проблеме в ткань соответствующего ответа. Поэтому рецензируемая работа может служить и определенной площадкой для научной дискуссии. В частности, мы солидарны с видением автора места избирательного права в национальной правовой системе (с. 15). Очевидно, что избирательное право является органической составной частью (институтом или подотраслью) конституционного права; недостаточно самостоятельны, на наш взгляд, высказываемые аргументы для обоснования выделения избирательного права в самостоятельную отрасль права или в некий комплексный, специальный, межотраслевой институт права (В.И. Лысенко, Н.В. Хатченкова, В.П. Горбунов и др.). Профессор Н.А. Михалева не исключает в перспективе конституционного реформирования в России, формулирует возможные направления такого реформирования (с. 24, 25). Однако при этом обоснованно высказывает осторожность:

видимо, сегодня действительно более целесообразно сохранить стабильность Конституции РФ при ее развитии и “оживлении” посредством специального законодательства, официального и казуального толкования Конституционным Судом РФ, правотворческой и правоприменительной деятельности Центральной избирательной комиссии РФ. Заметим, что отдельные предлагаемые изменения Конституции РФ представляются небесспорными, что не умаляет их значимости для формирования банка научных наработок, в частности предложения о прямом избрании членов Конституционного Собрания (зарубежный опыт свидетельствует о том, что в составе подобных надпарламентских, непостоянно действующих органов обычно предполагается представительство различных политических сил, социальных групп, конфессий, научного сообщества, регионов, муниципалитетов и т.п., и такое представительство более справедливо обеспечивают не прямые, а косвенные, многостепенные, курiales выборы) или об отзыве депутатов Государственной Думы (опять же зарубежный, да и российский опыт свидетельствуют о том, что модель императивного депутатского мандата применительно к общенациональному парламенту проявила свою неэффективность).

Справедливо отмечена корреляция избирательных прав граждан с другими конституционными правами и свободами личности, что проиллюстрировано, в частности, применительно к содержанию права на объединение (с. 96, 102). Обоснованным представляется предложение закрепить на законодательном уровне в качестве даты принятия федерального закона не дату его принятия Государственной Думой в окончательной редакции, а дату подписания закона Президентом РФ (с. 313, 314), тем более де-факто именно последняя дата указывается в выходных данных закона. Отнесение к источникам избирательного права ведомственных нормативных актов ЦИК РФ представляется уместным (с. 36–38), а применительно к актам высших судебных инстанций, в частности Верховного Суда РФ, этот же вопрос не может быть решен столь однозначно (с. 35, 36). По нашему мнению, у авторитетных, разъясняющих постановлений Пленума Верховного Суда РФ отсутствует свойство *общеобязательности* (необходимое для вывода о том, что тот или иной правовой акт содержит *нормы права*). Данные постановления не являются ни нормативными правовыми актами, ни судебными решениями, позволяющими отнести их к источникам прецедентного права, поскольку не выносятся *судом* (по смыслу ч. 1 ст. 118 Конституции РФ) при осуществлении *правосудия* по конкретному делу на основе жестких процессуальных правил применительно к одному из конституционно установленных видов *судопроизводства* (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). У решений же Верховного Суда РФ, вынесенных в порядке судебного нормоконтроля (например, при обжаловании нормативных актов ЦИК РФ), видимо, правовая природа, по сути, такая же, как и у решений Конституционного Суда РФ в отношении нормативных актов, подпадающих под консти-

туционный контроль, что дает основание для отнесения их к источникам права. Мы отдаем себе отчет в том, что дискуссия о роли судебных решений, судебной практики, прецедентного права в правовом регулировании имеет давние корни, и научная среда вряд ли в ближайшее время придет к единой точке зрения по данной проблеме, что отмечает и автор рецензируемой работы (с. 35).

Работа содержит и другие украшающие ее дискуссионные положения, например о квотировании мест в представительных учреждениях для женщин (с. 53) (не будут ли, однако, здесь нарушаться принципы избирательного права? Ведь избиратели-женщины при таком подходе будут ограничены в возможности отдать голос предпочтительному для них кандидату-мужчине), о том, что бикамеральная структура парламента, *как правило*, обусловлена федеративной природой государства (с. 244) (большинство из существующих сегодня в мире двухпалатных парламентов учреждены в унитарных государствах, да и зародился бикамерализм не в федеративных США, а в унитарной Англии), и др.

В последующих изданиях книги целесообразно устранить и отдельные фактические неточности: императивное утверждение о том, что представительные органы муниципальных образований избираются по смешанной избирательной системе (с. 31) (в соответствии с действующим законодательством эти органы могут избираться и по пропорциональной избирательной системе либо вообще формироваться не путем прямого избрания), указание на пятилетний срок легислатуры не Государственной Думы, а Федерального Собрания РФ (с. 237), – а также сделать необходимые уточнения, в частности применительно к определению даты голосования в случаях, когда воскресенье, определенное законом в качестве дня голосования по общему правилу, является праздничным, предпраздничным, первым послепраздничным или рабочим днем (тем более что исключения из общего правила имели место при проведении президентских выборов в 2008 и 2012 гг.). В том, что работа будет переиздаваться, сомнений нет. Рецензируемая книга пришла на смену одноименной с меньшим объемом². Избирательное законодательство уже изменено и непременно претерпит изменения в ближайшем будущем. Поэтому и издатель, очевидно, заинтересован в сохранении отношений с авторитетным, уважаемым в научной и студенческой среде автором и в обновлении востребованной литературы.

**Сергей Иванович Некрасов, профессор кафедры
правового обеспечения управления
Государственного университета управления,
ст. научный сотрудник Института государства
и права РАН, канд. юрид. наук
(E-mail: s-nekrasov@yandex.ru)**

² См.: Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (В вопросах и ответах). М., 2007.

* * *

В № 1 за 2013 г. в статье “Институт правительства в зарубежных странах: порядок формирования и ответственность” автора А.И. Черкасова следует читать: Александр Игоревич.