УДК 342.8

Малявкина Н.В.,
старший преподаватель кафедры «Конституционное и муниципальное право»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются изменения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наделяющие граждан правом выбора высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Автор анализирует эволюцию выборов губернаторов в Российский Федерации. Особое внимание уделяет обязательному требованию при выборе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — сбору подписей у депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных глав муниципалитетов в свою поддержку.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, выборы, Президент, сбор подписей.

Совсем еще недавно гражданин Российской Федерации наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации в региональный законодательный орган, который и наделял лицо данными полномочиями.[1]

Вопрос наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ вызвал большой интерес еще в 2004 г., когда коренным образом был изменен существовавший до того порядок избрания главы субъекта РФ. Суть внесенных 12 декабря 2004 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» поправок заключалась в замене всенародных выборов губернаторов на их избрание региональными парламентами по представлению Президента.

Замена всенародных выборов губернаторов на их избрание региональными парламентами по представлению Президента получила неоднозначную оценку в обще-

стве.[2] Наряду с голосами в поддержку президентских инициатив высказывались и негативные оценки законопроектов. При этом как сторонники, так и противники предлагаемой реформы использовали в обоснование своей позиции юридические доводы[3].

Противники реформы порядка избрания губернаторов Президентом использовали доводы о том, что внесенные изменения отменяют права и свободы человека и гражданина, так как лишают граждан конституционного права избирать губернаторов. Косвенно с данным мнением стоит согласиться: в силу того, что в России источником власти является народ, то именно он и должен выбирать высшее должностное лицо субъекта. Однако данного конституционного права Основной закон не устанавливает. В ч. 1 ст. 81 Конституции РФ о прямых выборах говорится только в отношении Президента РФ и нет указаний на прямые выборы губернаторов.

Критики президентской инициативы 2004 года ссылались на решение Конституционного суда РФ по Алтайскому краю 1996 г., в котором Конституционный суд высказался против непрямых выборов губернатора законодательным органом края. В то время С.А. Авакьян, выступая в качестве представителя стороны по «Алтайскому делу», предлагал Конституционному суду: «...давайте исходить из того, что, строя взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, субъекты экспериментируют, и ничего страшного в этом нет». Однако выступавший в качестве специалиста начальник Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями сказал, что почти все субъекты восприняли одинаковую модель формирования исполнительной власти и только в двух субъектах такая модель не принята. Конституционный суд поправил эти два субъекта, предложил им использовать одну общую модель. То есть здесь налицо стремление к тому, чтобы непременно получился тот вариант, который в данном случае представляется единственно верным. Я думаю, что на этот счет такая категоричность не совсем желательна»[4]. Стоит согласиться с А.В. Жеребцовым в том, что позиция С.А. Авакьяна объективна, поскольку модель организации государственной власти субъектом Российской Федерации не устанавливается один раз навсегда и, соответственно, не может сохраняться в неизменном виде[5].

Однако многочисленные сторонники поправок в законодательство того времени видели в избрании руководителя субъекта РФ представительной властью предпосылку усиления единства власти в регионе. По их мнению, выявилось несколько тревожных тенденций. Первая из них заключается в том, что именно «капитал» определяет, кому занимать «государственные кресла». Вторая — во главе субъектов стоят зачастую мало приспособленные для хозяйственного руководства люди. Кроме того, можно говорить о том, что прямые выборы стали одной из причин регионального сепаратизма[6].

Однако уже 22 декабря 2011 года в Послании Президента Федеральному Собранию Д. Медведев предложил вернуть выборы губернаторов. «Надо дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни. Перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов»[7].

4 мая 2012 года в «Российской газете» был опубликован Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым граждане наделяются правом выбора высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так выбирать глав регионов теперь будет население, проживающее на соответствующей территории субъекта Российской Федерации и обладающее активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В свою очередь избранным считается тот, кто наберет более 50%

голосов. Если никто не получит такое количество, проведут 2-й тур.

Федеральный закон вступил в силу 1 июня 2012 года, а первые выборы на основе нововведений состоятся во второе воскресенье октября 2012 года и будут проведены в тех субъектах России, полномочия глав которых истекают со дня вступления в силу этого документа и по 31 декабря 2012 года включительно[8]. Начиная с 2013 года, выборы будут проводиться в единый день голосования года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, наделенного такими полномочиями на день вступления закона в силу.

Практика последних лет показала, что с лицами, назначаемыми Президентом, возникает также немало проблем. Но нынешний шаг властей связан не только с пониманием порочности системы назначенных губернаторов, но и с волной протестов, прокатившейся по стране после декабрьских выборов в Госдуму, считает эксперт Института национальной стратегии Павел Святенков. «Протесты сыграли большую роль (в принятии решения), — подчеркивает он. — Потому что за несколько месяцев до этого говорилось о том, что система назначения губернаторов просуществует еще как минимум десятилетие»[9].

Экспертное сообщество позитивно восприняло желание властей вернуть выборность глав регионов. «Люди должны получить право избирать глав регионов, это повысит легитимность местных властей, будет способствовать развитию политического плюрализма и партийной системы», — считает заместитель гендиректора Центра политических технологий Алексей Макаркин[10].

Итак, согласно вновь вступившему в силу Федеральному закону, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Выдвинуть кандидата на должность может политическая партия, либо законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Политическая партия вправе выдвинуть кандидата на указанную должность высшего должностного лица, являющегося членом данной партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

При избрании губернаторов населением субъекта Российской Федерации формально меньшая зависимость выбранных губернаторов от федерального центра. Поэтому губернатор должен обращать больше внимания на решение проблем региона, а не на то, как быть более угодному центру.

Однако существуют и противоположные точки зрения. Павел Святенков опасается, что в условиях крайней слабости государственных и общественных институтов избранные губернаторы попытаются узурпировать власть на местах, как делали их предшественники в 90-е.

«Система, которая существовала в России с 90-х гг., страдала серьезным недостатком — всенародно избранный губернатор, как правило, стремился превратить свою власть в авторитарную, стать монопольным игроком в своем регионе и монопольным собеседником федерального центра», — считает П. Святенков[11].

Впрочем, в ныне действующем законе контроль центра над губернаторами не утрачивается. Согласно законодательству, Президент может отрешить губернатора от должности, если тот будет уличен в коррупции или утратит доверие главы государства,

— последнее предполагает наличие неурегулированного конфликта интересов.

По словам Иосифа Дискина, «Президенту удалось найти приемлемый компромисс между выборностью глав субъектов Федерации и повышением их легитимности за счет всеобщего голосования, и одновременно сохранена возможность влияния президента на этот процесс путем проведения обязательной консультации.

Консультации не означают, что президент может наложить вето или заблокировать какую-то кандидатуру. Но важно то, что президент имеет возможность высказаться по данной кандидатуре на момент его выдвижения. Это оставляет для президента моральное право высказать свое мнение избирателям, если он не согласен с этой кандидатурой. Если он высказался «против» на этапе обсуждения кандидатуры, то он может высказаться и в ходе избирательной кампании, а вопрос — кого поддержат, с кем согласятся избиратели — это их суверенное право, как это существует в демократическом обществе»[12].

Обязательным требованием при выборе высшего должностного лица является сбор подписей депутатов местных представительных органов и выборных глав муниципалитетов в свою поддержку (5—10%). Таким образом, прослеживается прямое взаимодействие высшего должностного лица с органами местного самоуправления на предвыборном этапе. Статья 18 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указывает на необходимую поддержку депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав субъекта Российской Федерации. В свою очередь число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов, предусмотренного уставом муниципального образования.

В субъектах Российской Федерации, в которых не имеется избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами представительных органов указанных муниципальных образований.

Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Такую поддержку надо получить минимум в 3/4 муниципальных районов и городских округов. Депутат представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа муниципального района.

Осуществляется поддержка кандидата путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата, в котором указывается дата и время ее проставления. Порядок сбора подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Списки депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, поддержавших кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях на основаниях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, или размещаются на сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (0,5 – 2%).

Законодатель предусмотрел и ограничения на выдвижение для бывших глав регионов. Не могут претендовать на пост лица, отрешенные от этой должности ранее (запрет действует в течение 2 лет на территории всей страны). Главы субъектов Федерации, сложившие полномочия и занимавшие эту должность менее 1 года, вправе выдвигаться на проводимых в связи с этим досрочных выборах лишь с согласия Президента РФ.

Срок полномочий для глав регионов остался прежним – не более 5 лет. При этом вводится запрет занимать указанный пост более двух сроков подряд.

Полномочия главы субъекта Федерации могут быть прекращены досрочно, в том числе при отрешении от должности в связи с утратой доверия Президента РФ. Речь идет о выявлении фактов коррупции или неурегулировании конфликта интересов. Еще одно основание для отрешения – неисполнение решения Конституционного суда РФ в отношении нормативно-правового акта высшего должностного лица региона.

Предусмотрена возможность отзыва главы субъекта Федерации избирателями в случае нарушения им законодательства или неоднократного неисполнения без уважительных причин своих обязанностей. Соответствующие факты должны быть установлены судом. Процедура отзыва достаточно сложна (в частности, в поддержку данной инициативы надо собрать не менее 1/4 подписей избирателей).

Одновременно уточняются ограничения избирательного права. Не смогут выдвигаться на выборах любого уровня те, кто был когда-либо осужден к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления (кроме ситуаций, когда указанные деяния более не признаются таковыми по новому уголовному закону). Запрет касается и случаев снятия или погашения судимости за названные преступления[13].

Таким образом, с ростом желания граждан избирать высшее должностное лицо субъекта принятие закона является своевременным. Совершенно очевидно, что выборы губернатора повысят легитимность власти, усилят контроль общества над властью и позволят ликвидировать разрыв между обществом и руководителями региона. Причем прослеживается взаимодействие при выборе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то есть самого избираемого лица, с представительным органом местного самоуправления и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований с органами местного самоуправления на этапе выдвижения кандидата и сбора подписей[14]. Соглашаясь с выбором кандидата на должность губернатора, глава муниципального образования и представительный орган фактически соглашаются с тем, что конкретное лицо в дальнейшем может привлечь их к муниципально-правовой ответственности за нарушения, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

[1] Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения// Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 3. С. 114 – 116.

[2] Селютина Е.Н.Форма правления в современных федеративных государствах//Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 4. С. 129-133

[3] Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 4.

[4] Авакьян С.А. Полномочия Конституционного суда Российской Федерации: нерешенные проблемы // Вестник Конституционного суда Российской Федерации.1997. № 2. С. 47.

[5] Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления. — Дис. канд. юр. наук. С. 57.

[6] Нестерова Т.Ю. Развитие законодательства о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Юридический мир. 2010. № 5. С. 40 — 42.

[7] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011//Российская газета. № 290. 23.12.2011

[8] Новости и аналитика: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// http://www.garant.ru/hotlaw/federal/395432/

[9] Цит. по: Гринкевич В., Селиванова М. Выборы губернаторов доверят населению, но под президентским присмотром // http://ria.ru/analytics/20120116/540993676.html

[10] Там же.

[11] Там же.

[12] Цит. по: Прямые выборы губернаторов// http://actualcomment.ru/theme/2171/

[13] Новости и аналитика: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// http://www.garant.ru/hotlaw/federal/395432/

[14] Малявкина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в российской федерации//Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124—130.

Malayvkina N.V., e-mail: nata-m-orel@mail.ru
Senior lecturer of the department "Constitutional and municipal law" of the Orel Branch of RANE and CS under the President of the RF,

REFORMING THE ELECTION OF HEADS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the changes of the Federal Law from October 6, 1999 № 184-FL "On the general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation" which entitle citizens the right to choose the highest official of the Russian Federation. The author analyzes the evolution of governor elections in the Russian Federation. Particular attention is paid to mandatory requirement when choosing a senior official of the subject of the Russian Federation — the collection of signatures from deputies of representative bodies of local self-government and elected heads of municipalities in their support.

Key words: top official of the subject of the Russian Federation, elections, the President, the collection of signatures.