УДК 342.8:353

Щеголева Н.А.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; зав. кафедрой конституционного и муниципального права; кандидат юридических наук, доцент (Российская Федерация, г. Орел)

Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: проблемы и современные тенденции

В статье рассматриваются особенности современного законодательства о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Автор анализирует нормы федерального законодательства и законы субъектов России, постановления Конституционного суда РФ и практику их реализации; аргументирует необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты с целью реализации принципов демократии и плюрализма.

Ключевые слова: право на управление делами государства, выборыЮ, высшее должностное лицо субъекта РФ, губернатор; механизм выборов, активное и пассивное избирательное право, принципы выборов, Центральная избирательная комиссия, Конституционный суд РФ, субъекты Российской Федерации

Современное Российское государство приняло на себя обязательства создать условия для реализации гражданами своих прав, обеспечить защиту прав в случае их нарушения, в том числе защиту в случае необоснованного ограничения прав. Ведущее место в ряду политических прав и свобод принадлежит праву граждан России участвовать в управлении делами государства. Это богатое по нормативному содержанию конституционное право, закрепленное в статье 32 Конституции РФ, включает несколько субъективных возможностей, которые, в свою очередь можно рассматривать как самостоятельные политические права граждан:

— право на участие в выборах (выборы депутатов Государственной Думы, депутатов представительных органов государственной власти субъектов РФ, депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, глав исполнительной власти субъектов РФ);

— референдум — всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (проект новой Конституции Российской Федерации, проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации, вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

— право на равный доступ к государственной и муниципальной службе;

— право на участие в отправлении правосудия (возможность быть судьями, присяжными и арбитражными заседателями);

-право на обращения граждан в органы власти (например, инициативные группы по проведению референдума могут предложить для вынесения на референдум разные, в том числе альтернативные, вопросы);

— право на правотворческую инициативу[1];

— право на объединение.

Достаточно большое количество нормативных правовых актов составляет конституционно-правовую основу для реализации выше названных прав. Однако в последние годы наблюдалось отступление от принципа народовластия, которое проявилось в ограничении избирательных прав граждан, т.к. были отменены прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В 2012 году в федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены изменения, заложившие основу правого статуса высшего должностного лица субъекта и механизм избрания, оставив необходимость в детализации некоторых положений путем принятия законов на уровне субъектов РФ.

В развитие норм федерального закона в субъектах РФ были приняты соответствующие законы о выборах высших должностных лиц: Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341—60 (в ред. 26.05.2014) «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга»[2]; Закон Орловской области от 04.06.2012 № 1364-ОЗ (в ред. от 26.05.2014) «О выборах Губернатора Орловской области»; Областной закон Новгородской области от 30 мая 2012 года № 75-ОЗ (в ред. от 04.06.2014) «О выборах Губернатора Новгородской области»; Закон Брянской области «О выборах губернатора Брянской области» от 29 июня 2012 года № 37-З; Избирательный кодекс Белгородской области (в ред. от 06.06.2014) и другие.

На современном этапе законами субъектов закреплены различные элементы механизма избрания высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), которые носят неоднозначный характер. Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на нормы, закрепленные в федеральном законе, в частности:

— законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения (абзац третий пункта 3 статьи 18);

— выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации...Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз (абзац восьмой пункта 3 статьи 18);

— поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована. Отзыв депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования своей подписи не допускается;

— 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».

Невзирая на неоднозначность указанных норм, некоторые были признаны не

противоречащими Конституции РФ в соответствии с Постановлением Конституционного суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Обращает на себя внимание тот факт, что вопросы, связанные с порядком замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и ранее являлись предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации [3]. До комплексной реформы политической системы России в 2012 году, как отмечалось выше, наблюдалось отступление от принципа народовластия. Известно, что Федеральный закон от 05.04.2009 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях» закрепил норму, в соответствии с которой одним из основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации являлось наделение гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П Конституционный суд Российской Федерации признал, что модель, предусматривающая участие в данной процедуре и Российской Федерации, и субъекта Российской Федерации в лице, соответственно, Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающего окончательное решение, в принципиальном плане не расходится с Конституцией Российской Федерации, в том числе с теми ее положениями, которыми предопределяются принципы формирования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на которых основаны выраженные им ранее, в том числе в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П, правовые позиции. А в 1996 году в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» было указано, что избрание главы администрации Законодательным Собранием не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. «Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах» [4].

Анализируя акты Конституционного Суда РФ, мы видим, что они приняты «с учетом изменения социально-исторического и правового контекста», что было указано в Постановлении КС РФ [5]. Такой подход, на наш взгляд, расходится с принципом независимости деятельности органа конституционного контроля, закрепленным в статье 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ».

Эффективность действия норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в полной мере проявляется в связи с подготовкой к единому дню голосования в органы государственной власти и органы местного самоуправления, который пройдет в 84 субъектах Российской Федерации 14 сентября 2014 года. Выборы высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) пройдут в 30 субъектах Российской Федерации; выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти — в 14 субъектах Российской Федерации; выборы глав муниципальных образований административных центров (столиц) — в трех субъектах Российской Федерации; выборы депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) — в 20 субъектах Российской Федерации.

По данным, опубликованным на сайте ЦИК РФ [6], всего в 30 субъектах Российской Федерации на должности высших

должностных лиц выдвинуто 207 кандидатов. Из них 204 кандидата выдвинуты региональными отделениями 42 политических партий, 3 кандидата — в порядке самовыдвижения (в Кировской области). Зарегистрировано 138 кандидатов, в том числе 136 кандидатов от 24 политических партий и только 2 кандидата, выдвинутых в порядке самовыдвижения. Наибольшее количество кандидатов зарегистрировано в Нижегородской области — 7 кандидатов, наименьшее — 3 кандидата в Новосибирской области. В целом по Российской Федерации на один мандат претендуют 4—5 кандидатов. 18 кандидатам было отказано в регистрации, что составляет 8,7 процента от общего количества выдвинутых кандидатов. 51 кандидат отказался от участия в выборах или не представил необходимые документы для регистрации (24,6 процента от общего числа выдвинутых кандидатов).

Так, в Орловской области в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Орловской области от 04.06.2012 № 1364-ОЗ (ред. от 26.05.2014) «О выборах Губернатора Орловской области» [7] региональные отделения политических партий выдвинули девять кандидатов на должность губернатора Орловской области: Антюхов Ю.В., Ведешин В.В., Галкин И.А., Исаков С.В., Казанцев А.К., Мосякин И.Я., Потомский В.В., Рыбаков В.А., Утешев В.В. Зарегистрированы пять кандидатов, двум кандидатам (Ведещину В.В., Исакову С.В.) было отказано в регистрации, Мосякин И.Я. и Рыбаков В.А. утратили статус выдвинутого кандидата. Ни один кандидат на должность Губернатора Орловской области в порядке самовыдвижения не выдвинул свою кандидатуру.

Сравнивая уровни политической активности граждан, обладающих пассивным избирательным правом, отметим, что в Липецкой области пройдут досрочные выборы главы администрации Липецкой области. Из восьми кандидатов зарегистрированы пять, троим отказано в регистрации. В Курской области также зарегистрировано пять кандидатов, выдвинутых региональными отделениями политических партий, а отказано — троим (Злыденному Н.Е., Лифинцеву Г.А., Руцкому А.В.).

Таким образом, реализация норм законодательства о выборах высшего должностного лица субъекта РФ позволяет нам сформулировать вывод о закреплении в законе необоснованных и чрезмерно жестких ограничений избирательных прав граждан, которые не позволяют представителям политических партий и самовыдвиженцам получить статус зарегистрированного кандидата. Требования федерального закона все же используются законодательными (представительными) органами власти субъекта РФ в целях монополизации власти, несмотря на то, что происходит нарушение принципов демократии, плюрализма мнений, многопартийности. Современное законодательство о выборах высшего должностного лица должно содержать «прозрачные» нормы, устанавливающие правовые механизмы реализации гражданами России пассивного избирательного права. Только в этом случае будет обеспечено эффективное использование актов о выборах в целях реализации прав и законных интересов граждан и политических партий.

Библиографический список

[1] Борисов А.С., Каминская Е.А. Совершенствование правотворческого процесса в муниципальных образованиях Российской Федерации. Монография. Орел, 2012. С. 71—72.; Борисов А.С., Щеголева Н.А. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу// Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. №4. С. 8—11.; Борисов А.С., Щеголева Н.А. К вопросу об ограничении права на правотворческую инициативу населения муниципального образования// Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 4. С.154—159 и другие.

[2] Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341—60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга»// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 23. 09.07. 2012 и другие.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»// Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 1996; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»// Вестник Конституционного суда РФ. № 1. 2006.

[4] Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края»// Собрание законодательства РФ. 22.01. 1996. № 4. Ст. 409.

[5] Постановление Конституционного суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан».

[6] URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140914/sprav_mater/index.html

[7] URL: http://orel-region.ru — 26.05.2014

References

[1] Borisov AS, Kaminska EA Improvement of the law-making process in the municipalities of the Russian Federation. Monograph. Eagle, 2012 S.71—72.; Borisov AS, Schegoleva №A On the question of the diminution of the rights of the municipality population on law-making initiative // Municipal Service: legal issues. 2013. №4. S.8—11.; Borisov AS, Schegoleva №A The question of restricting the right of law-making initiative of the municipality population // Srednerussky Gazette of Social Sciences. 2013. № 4. S.154—159 and others.

[2] Law of St. Petersburg of 26.06.2012 № 341—60 "On the Election of the highest official of St. Petersburg — St. Petersburg Governor" // Journal of the Legislative Assembly of St. Petersburg. № 23. 09.07. 2012 and others.

[3] Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.01.1996 № 2-P "In the case on the constitutionality of several provisions of the Constitution (Fundamental Law) of the Altai Territory" // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. № 1. 1996.; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 21.12.2005 № 13-P "In the case on the constitutionality of certain provisions of the Federal Law" On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation "in response to complaints from a number of citizens" // Herald Constitutional Court of the Russian Federation. № 1. 2006.

[4] Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.01.1996 № 2-P "In the case on the constitutionality of several provisions of the Constitution (Fundamental Law) of the Altai Territory" // Collected Legislation of the Russian Federation. 22.01. 1996. № 4. St. 409.

[5] Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 21.12.2005 № 13-P "In the case on the constitutionality of certain provisions of the Federal Law" On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation "in response to complaints from a number of citizens"

[6] URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140914/sprav_mater/index.html

[7] URL: http://orel-region.ru — 26.05.2014

Schegoleva N.A., e-mail: shchegoleva_n@mail.ru, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Head of the Department of Constitutional and Municipal Law; Candidate of Juridical Sciences, Docent (Russia, Moscow)

ELECTIONS OF THE HIGHEST OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES AND TRENDS

The article discusses the features of modern law on the election of the highest official of the Russian Federation. The author analyzes the norms of federal law and the laws of the subjects of Russia, the orders of the Constitutional Court and the practice of their implementation. The author argues the need for changes and additions to the existing legal acts in order to implement the principles of democracy and pluralism.

Keywords: right to manage the affairs of the state; elections; the highest official of the subject of the Russian Federation; Governor; mechanism of elections; active and passive right to vote; principles of elections; Central Election Commission; the Constitutional Court of the Russian Federation; subjects of the Russian Federation.