

УДК 342.55:342.843 (470+571)

А. В. Красницкая

**Конституционно-правовые основы и практика
выборов высшего должностного лица
в субъектах Российской Федерации**

Автор рассматривает новеллы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, вернувшие институт выборности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Внимание уделено сравнительному анализу норм законодательства Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областей, а также практике их реализации в этих субъектах на выборах губернатора, прошедших в этих субъектах 14 октября 2012 г.

The author considers the novels of federal legislation and legislation of subjects of Russian Federation, that returned election institute of top officials of Russian Federation. Attention is payed to the comparative analyzing of the Amur Region legislation, Ryazan Region legislation, Novgorod Region legislation, Belgorod region legislation, Bryansk region legislation, and also to the practices of its realization in these subjects at governor elections in this subjects, that was held on 14 October in 2012.

Ключевые слова: губернатор; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; выборы; подписи в поддержку кандидата депутатами представительных органов муниципальных образований; подписи в поддержку кандидата избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Key words: governor; top official of Russian Federation; election; signatures in support of the candidate by deputies that represent municipalities; Signatures in support of a candidate elected in the municipal elections of heads of municipalities of the Russian Federation.

С 1 июля 2012 г. вступили в силу изменения в Закон Российской Федерации от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Новеллы за-

конодательства вернули институт выборности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации согласно ст. 18 данного закона 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. Лицо избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня его вступления в должность.

Наряду с уже известными и проверенными на практике нормами избирательного права, законодатель ввел новеллы, жизнеспособность и обоснованность которых еще предстоит проверить практикой применения.

В частности, 14 октября 2012 г. в единый день голосования в пяти субъектах Российской Федерации – Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областях состоялись выборы губернаторов по новым нормам и правилам.

Большое количество вопросов возникало в связи с введением нового правового института, уже получившего название «муниципальный фильтр». Его суть заключается в том, что согласно требованиям закона кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Законодатель определил, что поддержка выражается в проставлении подписи в поддержку кандидата. Необходимое количество подписей может составлять от 5 до 10 процентов от общего числа указанных депутатов и числа избранных на муниципальных выборах и действующих глав муниципальных образований. Каждый субъект Российской Федерации в заданных пределах самостоятельно определяет число лиц, необходимое для поддержки кандидата.

В случае наличия в субъекте Российской Федерации избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, их число должно составлять от 5 до 10

процентов от общего числа указанных глав и депутатов муниципального уровня. Точное количество, необходимое для поддержки кандидата также определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Лицо, обладающее правом поддержки, может поддержать только одного кандидата. Подпись, проставленная в поддержку кандидата, должна сопровождаться указанием даты и времени ее проставления, а также должна быть нотариально заверена. Отзыв подписи невозможен. В случае нарушения требования закона о возможности поддержки только одного кандидата, действительной считается подпись, проставленная по дате ранее остальных.

Еще одно нововведение законодателя оставлено на усмотрение каждого субъекта. Федеральный закон определяет, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации могут быть выдвинуты как политическими партиями, так и в порядке самовыдвижения, но при этом самовыдвижение возможно, только если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом лицо, являющееся членом данной политической партии, а также лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

В случае возможности быть выдвинутым в порядке самовыдвижения, лицу, 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.

Возвращаясь к уже прошедшим 14 октября 2012 г. выборам губернаторов, имеет смысл проанализировать и сравнить действующее законодательство Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областей на предмет закрепления ими порядка поддержки кандидатов депутатами и главами муниципального уровня, возможности участия в выборах кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, а также проанализировать практику реализации новых институтов избирательного права на предмет их эффективности и жизнеспособности.

Закон Амурской области от 26 июня 2012 г. №64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области», Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182, Закон Брянской области от 29 июня 2012 г. № 37-З «О выборах губернатора Брянской области», Областной закон Новгородской области от 30 мая 2012 г. № 75-ОЗ «О выборах губернатора

Новгородской области», Закон Рязанской области от 28 июня 2012 г. № 39-ОЗ «О выборах губернатора Рязанской области» единодушны в вопросе субъекта выдвижения кандидата и не предусматривают возможности выдвижения в порядке самовыдвижения.

Что касается подписей, необходимых кандидатам от представительной и исполнительной муниципальной власти, так называемый «муниципальный фильтр», то здесь мнения субъектов существенно разошлись. В Белгородской области достаточно набрать 5 процентов, в Брянской, Амурской и Рязанской областях – 7 процентов, а Новгородская область установила максимально возможное количество голосов – 10 процентов.

Примечательно, что законом предусмотрен минимальный процент голосов, но не определен максимально возможный. По-разному к данному вопросу подошли избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

В Белгородской области, где необходимое количество подписей составляет 5 процентов, избирательная комиссия закрепила и максимально допустимое количество подписей. Согласно постановлению от 6 июля 2012 г. количество подписей, представляемых для регистрации кандидатом на должность губернатора Белгородской области составляет 148, максимальное количество не может быть более 155, из них число подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов Белгородской области должно составлять не менее 34, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 17. Общее количество представителей муниципальной власти составляло на момент принятия решения о назначении выборов 2960 лиц¹.

В качестве кандидатов были зарегистрированы Е.С. Савченко (Единая Россия), представивший в свою поддержку 155 подписей, все подписи признаны достоверными²; А.И. Кушнарев (Правое дело), представивший в свою поддержку 155 подписей, две из которых были признаны недосто-

¹ О числе лиц, подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 июля 2012 г. // СПС Консультант плюс.

² О регистрации Евгения Степановича Савченко кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 05 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

верными³; А.М. Запрягайло (Патриоты России), представивший в свою поддержку 154 подписи, одна из них признана недостоверной⁴ и И.П. Горькова (ЛДПР), представившая в свою поддержку 155 подписей, все подписи признаны достоверными⁵.

Избранным на должность губернатора Белгородской области стал Е. С. Савченко, набравший 77, 64 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании⁶.

Постановлением избирательной комиссии Рязанской области от 13 июля 2012 г. установлено, что количество подписей, представляемых для регистрации кандидатом на должность губернатора Рязанской области в избирательную комиссию Рязанской области составляет 230, максимальное количество не может быть более 241, из них число подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов Рязанской области должно составлять не менее 44, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 22. Общее количество представителей муниципальной власти составляло на момент принятия решения о назначении выборов 3282 лица⁷.

Выдвинуто было 10 кандидатов на должность губернатора: О.И. Ковалев (Единая Россия), С.М. Косарева (Партия пенсионеров России), В.Я. Крымский (Справедливая Россия), И.Н. Морозов (Патриоты России), О.А. Нагибин (Новая Россия), А.В. Перехватова (Правое дело), П.П. Самодуров (Коммунисты России), Р.Ю. Сивцов (Яблоко), В.Н. Федоткин

³ О регистрации Александра Ильича Кушнарева кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁴ О регистрации Александра Митрофановича Запрягайло кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁵ О регистрации Ирины Петровны Горьковой кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁶ Об установлении результатов выборов губернатора Белгородской области 14 окт. 2012 г.: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 16 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁷ О числе лиц, подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 13 июля 2012 г. // Рязанские вед. 2012. 14 июля.

(КПРФ), А.Н. Шерин (ЛДПР). Не представили подписей в свою поддержку представители партий Справедливая Россия, КПРФ, Яблоко.

По результатам проверки листов поддержки недостоверных подписей не было выявлено у О.И. Ковалева⁸, И.Н. Морозова⁹, А.В. Перехватовой¹⁰, две недостоверные подписи выявлены в листах поддержки А.Н. Шерина¹¹, три – в листах поддержки С.М. Косаревой¹², четыре – в листах поддержки В.Н. Федоткина¹³. В результате проверки подписных листов в поддержку О.А. Нагибина было выявлено, что один и тот же депутат сельского поселения поставил свою подпись не только в поддержку О.А. Нагибина, но и в поддержку кандидата В.Н. Федоткина, причем подпись в поддержку В.Н. Федоткина была поставлена ранее. Согласно требованиям закона данная подпись была признана достоверной в листе поддержки В.Н. Федоткина¹⁴. Все эти кандидаты были зарегистрированы, однако С.М. Косарева, И.Н. Морозов, О.А. Нагибин сняли свои кандидатуры после регистрации.

Представители партий Патриоты России, Новая Россия и Партия пенсионеров России выбыли после регистрации в качестве кандидатов. Таким образом, за право быть избранным губернатором боролись четыре кандидата – представители партий Единая Россия, Правое дело, КПРФ и

⁸ О регистрации Ковалева Олега Ивановича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁹ О регистрации Морозова Игоря Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁰ О регистрации Перехватовой Александры Викторовны кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹¹ О регистрации Шерина Александра Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹² О регистрации Косаревой Светланы Михайловны кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹³ О регистрации Федоткина Владимира Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 03 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁴ О регистрации Нагибина Олега Александровича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 30 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

ЛДПР. Набрав 64,43 % голосов избирателей, победу одержал Олег Иванович Ковалев (Единая Россия)¹⁵.

В Амурской области также было установлено максимально возможное количество голосов – не более чем на 11 подписей, превышающих необходимые 224 подписи, из них 41 подпись должна принадлежать депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах главам муниципальных районов, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 22¹⁶.

Было выдвинуто шесть кандидатов: О.Н. Кожемяко (Единая Россия), представивший в свою поддержку 235 подписей, одна из которых не засчитана на основании того, что один и тот же депутат представительного органа муниципального образования поставил две подписи в поддержку О.Н. Кожемяко¹⁷; И.Н. Абрамов (ЛДПР), представивший в свою поддержку 235 подписей¹⁸; Д.С. Жаровский (Справедливая Россия), представивший в свою поддержку 234 подписи, три из которых были признаны недостоверными¹⁹; Р.А. Кобызов (КПРФ), представивший в свою поддержку 235 листов, одна из которых не засчитана на основании того, что один и тот же депутат представительного органа сельского поселения поддержал двух кандидатов, и его подпись в поддержку Р.А. Кобызова по времени представлена позже, чем подпись в поддержку другого кандидата²⁰.

Все эти кандидаты были зарегистрированы. Еще двум кандидатам было отказано в регистрации: В.Ю. Черемисину (Правое дело) в связи с

¹⁵ О результатах выборов губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁶ О числе лиц, которое (в абсолютном выражении) необходимо для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 14 июля 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁷ О регистрации Кожемяко Олега Николаевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 30 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁸ О регистрации Абрамова Ивана Николаевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 31 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁹ О регистрации Жаровского Дмитрия Сергеевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 29 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁰ О регистрации Кобызова Романа Александровича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 29 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

недостаточным количеством подписей в поддержку кандидата²¹ и С.А. Пузикову (Республиканская партия России) в связи с его членством в другой политической партии²².

Победу одержал О. Н. Кожемяко, получивший 77,28 % процента²³.

Избирательная комиссия Брянской области своим постановлением от 12 июля 2012 г. установила, что необходимое количество подписей 241, а максимально допустимое количество подписей не может превышать эту цифру более, чем на 12 подписей. При этом 54 подписи должны быть депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов Брянской области, и собраны подписи должны быть не менее чем в 25 муниципальных районах и городских округах Брянской области.

Всего было выдвинуто пять кандидатов: Н.В. Денин (Единая Россия), В.В. Потомский (КПРФ), М.А. Марченко (ЛДПР), А.А. Пономарев (Яблоко), В.А. Рудников (Справедливая Россия), которому было отказано в регистрации в связи с отсутствием необходимого количества подписей в поддержку кандидата²⁴. После регистрации отказались от дальнейшей борьбы представители партий ЛДПР и Яблоко²⁵. На выборах победу одержал Денин Н.В., набрав 65,22 процента голосов²⁶.

Постановление избирательной комиссии Новгородской области от 6 июля 2012 г. закрепило положение о том, что в поддержку выдвижения кандидата на должность губернатора Новгородской области должны быть

²¹ Об отказе в регистрации кандидата на должность губернатора Амурской области Черемисина Виктора Юрьевича: постановление избирательной комиссии Амурской области от 30 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²² Об отказе в регистрации кандидата на должность губернатора Амурской области Пузикова Сергея Алексеевича: постановление избирательной комиссии Амурской области от 31 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²³ О результатах выборов губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 18 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁴ Об отказе Рудникову Вячеславу Алексеевичу в регистрации кандидатом на должность губернатора Брянской области: постановление избирательной комиссии Брянской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁵ Об аннулировании регистрации кандидата на должность Губернатора Брянской области Марченко Михаила Александровича: постановление избирательной комиссии Брянской области от 09 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

Об аннулировании регистрации кандидата на должность Губернатора Брянской области Пономарева Андрея Алексеевича: постановление избирательной комиссии Брянской области от 09 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁶ О результатах выборов губернатора Брянской области: постановление избирательной комиссии Брянской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

собраны 173 подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований Новгородской области (максимально возможное превышение этой цифры не более чем на 8 подписей), в числе подписей должны быть 36 подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городского округа и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городского округа Новгородской области (максимально возможное превышение этой цифры не более чем на 2 подписи) не менее чем в 17 муниципальных районах и городском округе Новгородской области.

Из семи выдвинутых кандидатов зарегистрировано было только трое: С.Г. Митин (Единая Россия), представивший в свою поддержку 181 подпись, одна из которых признана недостоверной²⁷, В.Н. Михайлов (ЛДПР), представивший в свою поддержку 181 подпись, одна из которых признана недостоверной²⁸, Н.И. Захаров (Патриоты России), представивший в свою поддержку 176 подписей²⁹. Четырем кандидатам было отказано в регистрации в связи с недостаточным количеством подписей в их поддержку: Г.С. Кобзеву (Молодая Россия), О.А. Ефимовой (КПРФ), Е.В. Михайловой (Правое дело), А.В. Афанасьеву (Справедливая Россия). Избранным губернатором стал С.Г. Митин, набравший 75,95 процентов голосов³⁰.

Проведенный анализ показал, что условия, в которых проходят выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеют существенные различия. Разные подходы к установлению необходимого количества голосов в поддержку кандидата, к определению максимально допустимого количества подписей во многом влияют на уровень доверия населения к процессу выборов, на активные проявления реализации пассивного избирательного права.

²⁷ О регистрации Митина Сергея Геннадьевича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 01 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁸ О регистрации Михайлова Виктора Николаевича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 01 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁹ О регистрации Захарова Николая Ивановича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

³⁰ О результатах выборов губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.