



И. Л. Ландау

**ВЫБОРЫ ГУБЕРНАТОРА: АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО
И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Рассматриваются вопросы совершенствования федерального законодательства, посвященного выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Анализируется законодательство Калининградской области по вопросам выборов Губернатора Калининградской области. На основе анализа вносятся конкретные предложения по совершенствованию действующего федерального и регионального законодательства по вопросам выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

30

This article considers the improvement of the federal legislation on elections of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation. The author analyses the legislation of the Kaliningrad region regulating the election of the governor of the Kaliningrad region. An analysis performed helps formulate certain recommendations on the improvement of the current federal and regional legislation on the election of principal officers of constituent entities of the Russian Federation.

Ключевые слова: федеральное законодательство, региональное законодательство, выборы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Key words: federal legislation, regional legislation, elections, highest official of a constituent entity of the Russian Federation.

В нашей стране продолжается процесс формирования органов государственной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. За последние годы институт назначения на должность (выборов) высших должностных лиц субъектов РФ прошел длинный и довольно сложный путь: от прямых выборов к наделению высших должностных лиц субъектов полномочиями законодательным (представительным) органом субъекта и опять к выборам. Следует согласиться с мнением, что высшее должностное лицо субъекта Федерации как институт занимает центральное место в организации государственной власти, системе региональных органов в субъектах РФ [1, с. 4].

В 2012 г. в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены существенные изменения, касающиеся порядка замещения высшего должностного лица субъекта [2]. В соответствии с ч. 3 ст. 18 вышеуказанного закона теперь высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта могут выдвигаться либо полити-



ческими партиями, либо в порядке самовыдвижения. При этом политическим партиям предоставлено право выдвигать кандидатами не только членов своих партий, но и беспартийных граждан.

Одновременно федеральным законодательством предусмотрены определенные «фильтры». Прежде всего, президентский: Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами-самовыдвиженцами. Кроме того, существует и так называемый «муниципальный фильтр», поскольку выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Конкретный процент устанавливается законодательством субъекта РФ.

Данные положения федерального закона стали предметом рассмотрения в Конституционном суде (КС) РФ. Группа депутатов обратилась с жалобой, считая, что положение, обязывающее получать поддержку кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выборными лицами местного самоуправления, противоречит Конституции Российской Федерации, ее ст. 3 (ч. 2), 10, 12, 13 (ч. 4), 19 (ч. 2), 29 (ч. 3), 32 (ч. 2 и 3), 55 (ч. 3), 130 и 132. По мнению обратившихся в КС, это приводит к довольно жестким и необоснованным ограничениям пассивного избирательного права граждан, поскольку в случае преобладания одной партии на уровне органов местного самоуправления существенно усложнится регистрация кандидатов от других политических партий или беспартийных. Кроме того, как считают депутаты, на органы местного самоуправления данным законом возлагаются не свойственные им функции. Мы солидарны с мнением группы обратившихся в КС о том, что предоставленное Президенту Российской Федерации право проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения, выходит за пределы его полномочий. Данное полномочие позволяет Президенту РФ вмешиваться во внутрипартийные дела; кроме того, неопределенность содержания самого института консультаций создает возможность для его произвольного применения.

Несмотря на дискуссионность приведенных выше положений закона, Конституционный суд Российской Федерации признал данные нормы не противоречащими Конституции РФ (даже без особых мнений судей), указав, что способы формирования органов государственной власти субъектов могут отличаться от способов формирования федеральных органов государственной власти. К тому же, по мнению судей КС РФ, право участвовать в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не является необходимым элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.



Что касается проведения Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта РФ, то эти мероприятия, по мнению судей Конституционного суда, имеют именно консультативный характер и не выступают обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от результатов [3].

Несмотря на вынесенное Конституционным судом РФ решение, на наш взгляд, абсолютно непонятной осталась роль назначаемых Президентом РФ консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, или с самовыдвиженцами. Если с руководством политической партии Президент может вести переговоры и консультации по поводу выдвигаемых ими кандидатур на выборы высшего должностного лица субъекта, то каков смысл консультаций с самовыдвиженцами — не ясно. Может быть, цель — предложить кандидату снять свою кандидатуру или поддержать кого-то на выборах (используя свой административный ресурс). Но главный вопрос — каковы правовые последствия таких консультаций? Представляется, что при определенных условиях мнение Президента РФ относительно того или иного кандидата не будет иметь никакого правового значения.

Мы считаем, что законодателю следовало бы вернуться к прямому выдвижению кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, без соответствующих консультаций с Президентом РФ и поддержки представителями муниципальных органов власти.

Следует отметить, что Калининградская областная дума довольно быстро реагирует на изменение федерального законодательства и приводит в соответствие с ним законодательство региональное. Так, для обеспечения соответствия с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», который предусматривает процедуру выборов высших должностных лиц российских субъектов, в 2012 г. были приняты уставные законы Калининградской области «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Калининградской области и отдельные законодательные акты Калининградской области» «О выборах Губернатора Калининградской области» и «Об отзыве Губернатора Калининградской области».

Однако такая поспешность в принятии законов порой приводит к тому, что они акты имеют недостатки и неточности. Например, содержащаяся в федеральном законе норма о том, что гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти российского субъекта) и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего



исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Российской Федерации, оказалась включенной и в уставный закон Калининградской области «О выборах Губернатора Калининградской области» [4]. Однако если действие федерального закона распространяется на всю территорию России, а следовательно, и на все субъекты Федерации, то уставный закон Калининградской области действует только в границах ее, а значит, вряд ли наш законодательный орган вправе диктовать свои условия остальным субъектам Российской Федерации. Следует внести поправку в данный пункт, указав, что «не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность в Калининградской области». Аналогичным образом данная норма закреплена в законе Томской области «О выборах Губернатора Томской области»: «Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения выборов Губернатора Томской области, не может быть выдвинут кандидатом на должность Губернатора Томской области» [5].

В прошлом году в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены изменения, в соответствии с которыми теперь не могут использовать свое пассивное избирательное право лица, когда-либо ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Прежняя редакция предусматривала, что не имели права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления.

Новая редакция статьи предусматривает, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

«а) осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями» [2].

На наш взгляд, новая редакция данной статьи ущемляет права граждан на участие в выборах и противоречит самой сути института судимости.

Представляется, что термин «когда-либо» вступает в противоречие с Уголовным кодексом РФ, поскольку ст. 86 УК РФ устанавливает, что судимость в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, по истечении 8 лет после отбытия наказания погашается. В ч. 6 этой же статьи презюмируется, что погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с ней. Таким образом,



любой человек по истечении 8 лет с момента отбытия наказания считается несудимым и может в любой анкете указывать, что у него нет судимости.

Теория российского уголовного права при определении понятий погашения и снятия судимости предусматривает, что в этом случае аннулируются все связанные с ними правовые последствия [6, с. 86]. В любом случае, в соответствии с УК РФ судимость у лица не может сохраняться пожизненно. Данная норма содержится и в уставном законе Калининградской области «О выборах Губернатора Калининградской области», а именно в п. 1 ч. 9 ст. 3. Речь в данной статье идет о случаях, когда гражданин Российской Федерации не имеет права быть избранным на должность Губернатора Калининградской области. Пункт 1 предусматривает, что гражданин не может быть избран, если он *когда-либо* был осужден к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями. В то же время в п. 2 этой же части речь идет об имеющейся на день голосования неснятой и непогашенной судимости за преступления экстремистской направленности.

Следует отметить, что аналогичная норма имеется в соответствующих нормативных правовых актах других субъектов Российской Федерации. В частности, в Избирательном кодексе города Москвы [7, п. 1, ч. 10.1 ст. 4].

Однако даже в федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» говорится о неснятой или непогашенной судимости. Так, п. 5.2 предусматривает, что не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации:

- 1) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 2) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление [8, п. 5.2.1, 5.2.2 ст. 3].

Еще один существенный недостаток регионального уставного закона в том, что законодатель не включил в него пункт, в соответствии с которым кандидатом на должность Губернатора Калининградской области можно стать в порядке самовыдвижения. По нашему мнению, отсутствие такой нормы существенно ограничивает избирательные права граждан Российской Федерации, проживающих на территории Калининградской области. Лица, не состоящие в политической партии, фактически лишаются возможности участвовать в губернаторских выборах. Несмотря на то что в п. 1 ст. 6 уставного закона Калининградской области «О выборах Губернатора Калининградской области» содержится норма, в соответствии с которой политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся чле-



ном данной или иной политической партии, реалии политической жизни как страны в целом, так и нашего региона таковы, что любая партия будет выдвигать в кандидаты в первую очередь члена своей партии.

Следует учесть, что в соответствии с п. 3 ст. 1 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, предусмотренные этим федеральным законом, но никак не ограничивающие их.

Представляется целесообразным внести в ст. 6 уставного закона Калининградской области о выборах Губернатора поправку, в соответствии с которой может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Еще один аспект, касающийся регионального законодательства.

Уставный закон Калининградской области «О выборах Губернатора Калининградской области» — это 96 страниц убористого текста. Большая часть закона посвящена общим вопросам, в частности образованию и функционированию избирательной комиссии, избирательным участкам, составлению списка избирателей и т.д. По нашему мнению, рациональнее принять избирательный кодекс Калининградской области, в котором были бы объединены все законы, регулирующие выборы и проведение референдумов на ее территории. Подобные кодексы уже существуют в некоторых регионах России.

Список литературы

1. Шувалов М.Н. Конституционно-правовой институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: эволюция, современное состояние, тенденции развития. М., 2009.

2. 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»: федеральный закон от 2 мая 2012 года №40-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Постановление Конституционного суда Российской Федерации №32-П от 24.12.12 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. О выборах Губернатора Калининградской области: уставный закон Калининградской области №126 от 29.06.2012 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».



5. *О выборах* Губернатора Томской области : закон Томской области [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. *Основные понятия* Уголовного кодекса Российской Федерации: международные акты, российские нормативные правовые акты, судебная практика / под ред. А. В. Галаховой. М., 2010.

7. *О внесении изменений* в Закон города Москвы от 6.06. 2005 года №38 «Избирательный кодекс города Москвы» и закон города Москвы от 23 апреля 2003 года №23 «О Московской избирательной комиссии» : закон г. Москвы от 29 мая 2013 г. №26 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

8. *О выборах* Президента Российской Федерации : федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ (ред. от 02.05.2012) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Об авторе

Инга Леонидовна Ландау — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: I.Landau@kantiana.ru

About the author

Dr Inga Landau, Associate Prof., Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: I.Landau@kantiana.ru