

Проблемы конституционализации порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: от наделения полномочиями к прямым и многостепенным выборам

А. А. Макарецв*

Конституция Российской Федерации не определяет порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Регламентация этих отношений осуществляется на законодательном уровне. Отмена в 2004 г. прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации вывела общественные отношения, связанные с замещением должности главы субъекта Российской Федерации, из рамок избирательных. Подобный подход позволил говорить о возможности реформировать эту процедуру в любом направлении, которое определит для себя приоритетным руководство государства. Подтверждением этого является принятие Федерального закона 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”» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ), закрепившего процедуру прямых выборов глав субъектов Российской Федерации¹, включающую в себя элементы представительной демократии.

Этот закон расширил круг субъектов, обладающих правом принимать участие в процедуре выдвижения кандидатов, предусматривая, что этот процесс может осуществляться при участии Президента Российской Федерации. Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения. По нашему мнению, предусмотренное законодательством право Президента Российской Федерации – проводить или не прово-

* Макарецв Андрей Алексеевич – заместитель декана юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации, доцент кафедры конституционного и международного права, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук, доцент.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

должности высшего... .

дить консультации изначально закладывает возможности нарушения принципа равного избирательного права: в отношении одних избирательных объединений и кандидатов глава государства своим правом может воспользоваться, в отношении других – нет. Также необходимо отметить, что факультативный характер этой стадии избирательного процесса по выборам главы субъекта Российской Федерации не вносит существенных изменений в объем полномочий Президента Российской Федерации, который и ранее, как глава Российского государства, имел право инициировать консультации с любыми участниками политического процесса.

Федеральный закон № 40-ФЗ расширяет перечень оснований регистрации кандидатов. В соответствии с ним выдвижение кандидата на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации политической партией или в порядке самовыдвижения должно поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации².

² Подобное основание регистрации как поддержка выдвижения кандидата членами представительных выборных органов закреплено в законодательстве зарубежных стран. Согласно Закону Франции «О выборах Президента Республики всеобщим голосованием» – «список кандидатов на должность Президента Республики составляется Конституционным советом из кандидатур, представленных не менее чем пятьюстами гражданами – членами Парламента, региональных советов... Кандидатура не включается в список, если среди подписавших заявление о выдвижении нет выборных членов по меньшей мере из тридцати департаментов или заморских территорий, причем не более десятой части их представляют один и тот же департамент или одну и ту же заморскую территорию» // Сборник нормативных правовых

Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований.

Подобные условия регистрации кандидатов на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которые можно рассматривать как новеллу российского избирательного законодательства, являются завышенными. В Законе указывается, что порядок сбора указанных подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. По нашему мнению, эта процедура существенно отличается от сбора подписей избирателей, предусмотренного для иных выборов. Сбор подписей в поддержку выдвижения является частью предвыборной агитации и предусматривает возможность личного контакта кандидата, его представителей и лиц, среди которых сбор подписей осуществляется. Если у кандидата, выдвинутого политической партией, будет возможность встречи с выборными лицами муниципальных образований, представляющими эту

актов зарубежного избирательного законодательства. М.: Издательство «Весь МИР», 2004. С. 268.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

политическую партию, то у самовыдвиженцев она будет отсутствовать. По нашему мнению, в законодательстве необходимо закрепить гарантии права кандидатов, их представителей на встречу с депутатами представительных органов муниципальных образований и избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований субъекта Российской Федерации, что повысит легитимность процесса регистрации кандидатов среди рядовых избирателей.

В законодательстве закрепляется требование о том, что депутат представительного органа муниципального образования или глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Необходимо отметить, что у кандидата в процессе сбора подписей отсутствуют права на получение информации о лицах, которые поддержали выдвижение его соперников. Фактически это дает возможность отказать в регистрации одному из кандидатов, чье выдвижение поддержал один и тот же депутат или глава муниципального образования, что и показала практика избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации, прошедших в июле – октябре 2012 г.

Согласно законодательству списки депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований, поддержавших выдвижение какого-либо кандидата, публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях и размещаются на сайтах соответствующих избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Это требование Закона увеличивает, по сравнению с институтом сбора и представления подпи-

сей избирателей, публичную составляющую поддержки выдвижения. Подобный подход в регулировании отношений, связанных с регистрацией кандидатов (списка кандидатов), наметился в середине 2000-х гг. В соответствии с п. 6 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 09.06.2005 № 69-ФЗ) установление достоверности подписи избирателя методом опроса запрещалось. Исключение этого положения из федерального законодательства⁴ сделало возможным установление достоверности подписи избирателя посредством беседы с последним. Действующее избирательное законодательство превращает поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) в публичное действие, что не исключает возможность оказания давления на лиц, поддержавших инициативу выдвижения.

Законодательные положения, предусматривающие обязанность кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации получить поддержку со стороны выборных лиц местного самоуправления, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Последний постановил⁵ признать эти положения

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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

должности высшего... .

соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении необходимого для подтверждения кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов.

Принятие Федерального закона № 40-ФЗ, по нашему мнению, демонстрирует отсутствие четкой правотворческой политики в сфере российского избирательного права. Так, на пресс-конференции в сентябре 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев высказал мнение о не-изменности процедуры наделения полномочиями. Он отметил, что возврата к прямым выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации не будет: «Я лично участвовал в этом решении об изменении механизма наделения полномочиями. Я считаю его абсолютно правильным. Я не вижу условий, при которых мы могли бы от этого решения отказаться ни сейчас, ни через 100 лет. Я не вижу, несмотря на свои демократические убеждения, смысла возврата к той системе, которая была». Она, на его взгляд, «не вполне соответствует традициям России и тому уровню развития федерализма, кото-

рый существует»⁶. Свою точку зрения Д.А. Медведев подтвердил и в мае 2011 г., в ходе большой пресс – конференции в «Сколково»: «Я считаю, что в обозримом будущем эту процедуру нужно сохранить, так как она позволяет управлять государством»⁷. Несмотря на неоднократные подобные высказывания о своем отношении к проблеме прямых выборов глав регионов, 22 декабря 2011 г. в обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Д.А. Медведев заявил о необходимости перехода к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов⁸.

Отсутствие в Российской Федерации четкой законодательной политики в сфере избирательного права подтверждает и принятие Федерального закона от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹, согласно которому субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах) вправе предусматривать возможность избрания высшего должностного лица субъекта депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Принятие этого Закона формально оформило в отечественном законодательстве систему многостепенных выборов, закрепив, что высшее должностное лицо может избираться депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъек-

⁶ URL: <http://qwas.ru/russia/sps/Vozvrata-k-prjamym-vyboram-gubernatorov-ne-budet> (дата обращения 15 мая 2011 г.).

⁷URL:http://fedpress.ru/federal/polit/vlast/id_230964.html (дата обращения 15 мая 2011 г.).

⁸URL:<http://kremlin.ru/transcripts/14088/wor>к (дата обращения 15 января 2012 г.).

⁹ Российская газета. 2013. 5 апреля.

Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

екта Российской Федерации, и, вполне возможно, определило новое направление развития отечественного избирательного права.

Многостепенные выборы не являются новеллой в отечественной правовой системе. В Российской империи на основе многостепенных выборов избирались гласные губернских земских собраний, Государственная дума. В ст. 53 Конституции РСФСР 1918 г. закреплялась многостепенная избирательная система формирования съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. (с изм. и доп., внесенными Законом РСФСР от 27.10.1989¹⁰) на основе прямого избирательного права формировался Съезд народных депутатов РСФСР, который из своего состава избирал Верховный Совет РСФСР. Элементы системы многостепенных выборов можно наблюдать и в современной России.

Общепринятым является мнение об избрании на основе многостепенных выборов половины членов Совета Федерации¹¹. Формирование этой избирательной системы связывается с принятием, в настоящее время уже недействующего, Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹². В соответствии с этим Законом члены Совета Федерации – представители законодатель-

ного (представительного) органа субъекта Российской Федерации избирались депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Определяющее значение в формировании системы многостепенных выборов, по нашему мнению, имел Закон от 11 декабря 2004 г.¹³, который отменил прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В соответствии с этим Законом российский гражданин наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то, что законодатель в данном случае использовал понятие «наделение полномочиями», фактически при замещении должности главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации применялся институт многостепенных выборов: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избиралось депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Кандидатура в данном случае предлагалась Президентом Российской Федерации. Может возникнуть вопрос о корректности использования при характеристике процесса наделения полномочиями главы субъекта Федерации термина «избрание».

¹⁰ Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

¹¹ Конституционное право России / Отв. ред. А.С. Прудников. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 368; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 125.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

¹³ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

должности высшего... .

В литературе обращалось внимание на то, что «использование формулировки “избрание на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации” возможно только при предоставлении Президентом Российской Федерации законодательному органу субъекта Российской Федерации выбора из нескольких кандидатов», то есть избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может осуществляться только на альтернативной основе¹⁴. Но ведь принцип альтернативности не всегда соблюдается и при прямых выборах. Статья 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает возможность голосования по одной кандидатуре при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. В этом случае для победы кандидату необходимо, чтобы за него проголосовали не менее 50 % избирателей, участвовавших в голосовании. В соответствии со ст. 71 этого же Закона голосование по одной кандидатуре во втором туре может проводиться при выборах любого органа государственной власти или органа местного самоуправления. Несмотря на возможное несоблюдение в ходе проведения прямых выборов принципа альтернативности, законодатель от термина «избрание» в этом случае не отказался.

Конституционность процедуры назначения полномочиями являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Обра-

тившиеся в него лица посчитали, что положения, предусматривающие назначение гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а не в результате прямых выборов населением соответствующего субъекта Федерации, неправомерно ограничивают конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и тем самым противоречат ст. 17, 18, 32 и 55 (ч. 2) Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, Конституционный Суд Российской Федерации оказался в непростой ситуации, поскольку ранее он уже рассматривал сходные вопросы, когда устанавливал, насколько соответствуют Конституции Российской Федерации положения Устава Алтайского края, закрепляющие право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации выбирать главу администрации края. По мнению федерального органа конституционного контроля, которое нашло отражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»¹⁵, эта процедура превращала Законодательное Собрание Алтайского края в своеобразную избирательную коллегию, решение кото-

¹⁴ *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстициформ, 2006. С. 196.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

рой подменяло прямое волеизъявление избирателей, и поэтому такой порядок избрания главы субъекта Российской Федерации не мог считаться соответствующим Конституции Российской Федерации. Избранный в таком порядке глава администрации не мог являться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя.

Принимая во внимание вынесенное ранее решение в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 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»¹⁶, Конституционный Суд Российской Федерации, признавая процедуру наделения российского гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации конституционной, отметил, что «правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации, могут уточняться либо изменяться с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, в том числе с учетом

¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 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" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

изменений в системе правового регулирования».

Закрепление в последние годы в отечественном законодательстве системы многостепенных выборов не противоречит международным избирательным стандартам. На международном уровне лишь предъявляется требование формирования одной из палат национального законодательного органа в ходе всенародных выборов. В п. 7.2 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.¹⁷ закрепляется, что все мандаты, по крайней мере, в одной из палат национального законодательного органа, должны быть объектом состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов. Аналогичное положение содержится и в иных правовых актах международного права. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств¹⁸ устанавливает в п. 3 ст. 4, что «Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции».

Непрямые выборы находят отражение в избирательном законодательстве зарубежных стран. Так, в книге второй Избирательного кодекса Франции закрепляется порядок избрания коллегией выборщиков сенаторов от департаментов¹⁹. Аналогичный подход

¹⁷ См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Издательство «Весь Мир», 2004. С. 335–348.

¹⁸ Там же. С. 762–777.

¹⁹ Там же. С. 251–253.

должности высшего... .

в определении предмета национального избирательного права проводится и в законодательстве Казахстана. Введение в структуру конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах Республики Казахстан» ст. 5 «Прямое избирательное право» и ст. 7 «Косвенное избирательное право» позволяет сделать вывод о включении в предмет избирательного права отношений, связанных с проведением прямых и не-прямых выборов²⁰.

Закрепление многостепенных выборов в качестве возможной процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, которая не закрепляет прямые выборы как единственный способ формирования органов публичной власти. С одной стороны, прямые выборы обеспечивают тесную связь избирателей и выборного лица, максимальную возможность населения влиять на поведение избранного им лица²¹. Но, с другой стороны, многостепенные выборы представляют собой своеобразное «сито», посредством которого производится отбор кандидатов. Эта система выборов направлена на отсеивание случайных лиц, оставляя более зрелых и надежных кандидатов²².

В связи с вышесказанным необходимо и в российском избирательном

законодательстве закрепить стандарты проведения многостепенных выбо-

ров, наравне с прямыми. Это позволит определить содержание системы многостепенных выборов, принципы их проведения. Включая общественные отношения, связанные с многостепенными выборами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов муниципальных районов в предмет избирательного права, мы определяем условия проведения прямых и многостепенных выборов: назначение, общие требования для реализации активного и пассивного избирательного права и т. д. Таким образом, некоторые запреты и ограничения, закрепленные в современном избирательном законодательстве, получат распространение и на многостепенные выборы.

²⁰ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах Республики Казахстан» // Конституционное право Республики Казахстан: Сборник конституционно-правовых актов / Сост. С.Г. Шеретов. Алматы, 2008. С. 153.

²¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 136.

²² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: НОРМА, 2005. С. 430.