

**The authority of the highest officials of the Russian Federation and the procedure for providing them  
Yankin G.**

**Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации  
и порядок наделения ими  
Янкин Г. Н.**

*Янкин Георгий Николаевич / Yankin Georgiy – студент,  
кафедра государственного и административного права, юридический факультет,  
Самарский национальный исследовательский университет им. академика С. П. Королева, г. Самара*

**Аннотация:** в статье анализируются современный порядок и объем полномочий высших должностных лиц субъектов Федерации в связи с тем, что субъектам России в настоящее время предоставляется право самим определять процедуру наделения полномочиями руководителя субъекта РФ. Еще на стадии разработки законопроекта необходимость внесения подобных изменений обосновывалась тем, что отказ от «схемы назначения» глав регионов приводит к «накалу общественно-политической ситуации, ухудшению социально-экономического положения, разжиганию межрегиональной розни и к угрозе безопасности», и в основном речь шла о республиках Северного Кавказа. Насколько это действительно отвечает потребностям республик, будет понятно немного позже.

**Abstract:** the article analyzes the current order and the amount of the authority highest officials of constituent entities Federation due to the fact that Russia currently is entitled to determine the procedure governing the appointment of the head of the RF subject. At the stage of drafting of the bill the necessity of making such changes based on the fact that the rejection of the "purpose" of the heads of regions leads to a "heat of the socio-political situation, the deteriorating socio-economic situation, the incitement of inter-regional strife and the threat of security," and basically it was about the republics of the North Caucasus. How it really meets the needs of the republics, it will be clear a little later.

**Ключевые слова:** выборы, высшее должностное лицо, назначение высшего должностного лица, губернатор.

**Keywords:** election, the chief Executive and the appointment of senior officials, the Governor.

Началом любой избирательной кампании является выдвижение кандидатов. Представляется, что вопрос о том, в соответствии с какой моделью будут проходить выборы высшего должностного лица субъекта РФ, должно решать население субъекта Федерации, т.е., на наш взгляд, возможно вынесение данного вопроса на референдум.

В соответствии с абзацем 8 части 3 статьи 18 ФЗ-184 [1] кандидаты как от политических партий, так и самовыдвигающиеся на должность высшего должностного лица субъекта РФ, должны заручиться поддержкой депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Закрепление необходимости получить поддержку кандидатам от политических партий может привести к невозможности участия в выборах кандидатов от оппозиционных партий. К примеру, если в субъекте РФ большинство депутатов представительных органов муниципальных образований, районов и городских округов, а также главы территорий субъекта РФ, в большинстве поддерживают одну партию, то вряд ли они поддержат кандидата из другой партии. Получится ситуация, что кандидат от партии, имеющей меньшую поддержку в регионе, не сможет получить необходимый процент подписей депутатов и глав территорий и участвовать в выборах. Тем самым уменьшается потенциальная конкуренция и выбор кандидатур на должность главы субъекта РФ. Но, с другой стороны, предоставление права любой политической партии на выдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ без обязательной поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований, районов и городских округов, а также главы территорий субъекта РФ, может расширить избирательный лист до количества кандидатов, равного количеству партий, что внесет хаос и невозможность объективного выбора в силу чрезвычайного большого объема информации для избирателей о личностях кандидатов.

Субъектам РФ предоставлено право определять число лиц, необходимых для поддержки кандидата на пост высшего должностного лица региона (п. 3 ст. 18 ФЗ-184). Однако это право далеко не безгранично и очерчено нижним и верхним предельными барьерами. Федеральное законодательство представляет право определить в законе субъекта РФ число лиц, необходимых для поддержки кандидата, в рамках от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. В Самарской области, в соответствии с Законом № 55-ГД, такое число составляет 7% (п. 2 ст. 23) [4].

С одной стороны, субъектам РФ действительно предоставляется право самостоятельно определять, какое количество депутатов и/или глав муниципальных образований должны поддержать кандидата на пост высшего должностного лица субъекта РФ. С другой стороны, установив предельные значения, законодатель создал лишь иллюзию демократии и, по сути, лишил субъекты РФ возможности в значительной мере определять необходимое число голов поддержки. Не такая большая разница между 5 и 10%, чтобы говорить о самостоятельности региона по рассматриваемому вопросу.

Если целью введения подобной нормы было действительно желание отдать вопрос на откуп субъекту РФ, то минимальное и максимальное значение должны существенно отличаться. Возможно также установление только минимального или только максимального порога. Если же главной задачей остается федеральный контроль над числом поддерживающих кандидата лиц, то данная норма должна быть императивной и не предполагать разрешения на местах.

14 октября 2012 г. в России после восьмилетнего перерыва в пяти регионах (Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях) состоялись прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ. 8 сентября 2013 г. аналогичные выборы прошли в Республике Хакасия, Забайкальском, Хабаровском краях, Владимирской, Магаданской, Московской областях, Чукотском автономном округе и Москве (8 территорий). 14 сентября 2014 г. такие кампании состоялись уже в 30 регионах [7].

Как было указано ранее, если право выдвижения кандидатов будет предоставлено представительному органу муниципального образования, то такому кандидату нет необходимости получать поддержку от его депутатов на уровне муниципального образования. В таком случае, обязанность по подтверждению поддержки кандидатуры от депутатов муниципальных образований и их глав на должность главы субъекта РФ будет лежать только на кандидатах от политических партий и самовыдвигающихся лицах.

Еще одним усложнением избирательного процесса высшего должностного лица субъекта РФ является установление внутренней пропорции между подписями депутатов и глав муниципальных образований. Пункт 3 статьи 184-ФЗ, как и в случае с числом лиц, необходимых для поддержки кандидата, определил предельные числа такой пропорции, предложив установить точную цифру субъектам РФ. Пределы также варьируются незначительно – от 5 до 10%. В Самарской области такой процент равен 7.

Таким образом, кандидат на должность главы региона должен с целью подтверждения своей поддержки предоставить в избирательную комиссию подлинные подписи поддерживающих его лиц, исходя из следующих требований:

- ✓ в общем количестве, определенном субъектом РФ (7% для Самарской области);
- ✓ из общего количества подписей, часть подписей должна принадлежать избранным депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов и/или главам муниципальных районов и городских округов (7% для Самарской области) не менее, чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

Такая инициатива законодателя понятна – кандидат на должность главы региона должен иметь какую-либо поддержку на большей части территории субъекта РФ, а значит и быть знакомым с районными проблемами, потребностями, ее представителями. Однако, применяемая формула по расчету количества требуемых поддерживавших лиц требует корректировки и упрощения. Представляется правильным установить только минимальное количество лиц из числа депутатов и/или глав муниципальных районов и городских округов в процентах или дробях, без определения верхней границы.

По смыслу статьи 3 Закона № 55-ГД избирательным объединением при выборах Губернатора может быть исключительно политическая партия или ее региональное отделение, имеющая в соответствии с законодательством право участвовать в выборах. То есть законодатель отождествил понятия «избирательное объединение» и «политическая партия». В связи с этим неясна цель использования в ряде статей закона термина «избирательное объединение» вместо «политическая партия» и законодательная техника, которая усложняет восприятие нормативно-правового акта в целом. Хорошо видно, что за основу был взят соответствующий пункт ФЗ-67, дающий определение избирательному объединению, однако в федеральном законе это понятие значительно шире, поскольку включает в себя не только политические партии, но и общественные организации либо общественные движения на муниципальном уровне выборов.

Использование термина «избирательное объединение» оправдано в случае, если нормативно-правовой акт издается в виде кодифицированного акта - избирательного кодекса, регулирующего общественные отношения в сфере избирательного права, поскольку позволяет избежать повторяющихся норм при различных видах выборов и дает возможность выделить их особенности. Например, глава 5 Избирательного кодекса Республики Татарстан [3] посвящена участию избирательных объединений на разных уровнях выборов в субъекте РФ, к которым относятся как политические партии, так и иные общественные объединения в соответствии с законом.

Возможность выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ исключительно политическими партиями ущемляет интересы граждан, не являющихся членами партий.

Рассматривая приведенную классификацию, можно сделать вывод, что назначение выборов является начальной стадией избирательного процесса. Данная стадия заключается в установлении даты голосования уполномоченным на то органом. Она призвана запустить избирательную кампанию и обеспечить реализацию принципов обязательности и периодичности проведения выборов различного уровня. Назначение выборов в установленные сроки призвано обеспечить преемственность власти при смене ее носителей.

Таким образом, представляется, что окончание конституционного срока, на который избираются действующие органы публичной власти и депутаты этих органов (или досрочное прекращение их полномочий), является правовым основанием для назначения новых выборов в эти органы. Акт назначения выборов заключается в том, что субъекты, обладающие правом назначения выборов, должны совершить определенные юридически значимые действия, а именно:

- ✓ принять решение о назначении выборов;
- ✓ официальное опубликовать принятое решение.

Самарская область не воспользовалась правом, предусмотренным ФЗ-184 и ФЗ-67, об установлении возможности самовыдвижения кандидатов на должность Губернатора Самарской области. Пунктом 2 статьи 19 Закона № 55-ГД предусмотрено выдвижение кандидата исключительно избирательным объединением. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из важных прав граждан, выражением демократических принципов. Законодатель прямо не указал, на каком именно уровне (федеральном, субъекта РФ, местном) принимаются нормативно-правовые акты, регулирующие порядок участия граждан в местном самоуправлении. Во исполнение данной нормы был принят ряд нормативно-правовых актов, разделяющих полномочия Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления, в том числе по вопросам выборов.

Большая часть населения РФ является внепартийной, то есть не является членами политических партий, не разделяет их идей и даже напротив, считает существование политических партий бессмысленным, а их обещания и лозунги – пустыми словами. Тенденция изменения регионального законодательства с целью замены послания губернатора региональному парламенту отчетом правительства субъекта Федерации о результатах социально-экономического развития региона сомнительна, а оптимальной представляется практика подготовки двух вышеназванных видов документов, имеющих разные цели и значение. Возможно представление региональному парламенту послания и отчета одновременно в целях взаимоувязки результатов деятельности органов государственной власти и стратегических целей осуществляемой региональной политики на определенный период и, как следствие, более конструктивного взаимодействия законодательной и исполнительной власти региона. Подготовка бюджетного послания главы региона на региональном уровне представляется избыточной. Анализ бюджетных посланий, принятых на уровне субъекта Федерации, показывает возможность их включения в послание главы субъекта Федерации законодательному органу либо в отчет о результатах деятельности исполнительной власти субъекта. Кроме того, позиция высшего должностного лица субъекта по развитию бюджетных отношений может быть оглашена при внесении в законодательный орган проекта регионального бюджета. Представляется целесообразным расширение практики ежегодных встреч, «круглых столов» и тематических совещаний с участием не только главы региона и депутатов регионального парламента, но и всех субъектов права законодательной инициативы в регионе. И хотя ФЗ-184 и ФЗ-67, а также Закон № 55-ГД предусматривают возможность выдвижения партией кандидата, не являющегося его членом, сомнительно, что политическая партия станет выдвигать такого гражданина на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Схожего мнения придерживаются и другие авторы, подчеркивая, что к минусам пропорциональной избирательной системы относится отсеечение независимых кандидатов, не создаются условия ни по участию самостоятельных кандидатов в выборах, ни возможность принять участие в выдвижении кандидатов [6, с. 10].

По вопросу самовыдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ уже сложилась судебная практика. Верховный суд РФ неоднократно озвучил свою позицию в судебных решениях, указав, что представление права на самовыдвижение является именно правом субъекта РФ, а не обязанностью. Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 09.12.2015 г. было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 1 статьи 6 и пункта 1 статьи 25 Закона Брянской области от 29.06.2012 № 37-3 «О выборах Губернатора Брянской области», поскольку для субъекта РФ обязанности о принятии норм, предусматривающих выдвижение кандидата путем самовыдвижения, не установлено [5].

Рассмотренные выше ограничения конституционных прав граждан, закреплены не в федеральном конституционном законе, а федеральном законе, который принимается лишь простым большинством голосов.

ФЗ от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ расширяет круг субъектов, обладающих правом принимать участие в процедуре выдвижения кандидатов, предусматривая, что этот процесс может осуществляться при участии Президента РФ. При анализе такого элемента избирательного процесса, как консультация с Президентом, следует отметить, что государственная власть в РФ в силу своей учредительной природы одна, едина и единственна. В связи с федеративным устройством государства она имеет два уровня, две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе эти формы одной государственной власти действуют одновременно, причем не раздельно и параллельно, а, сопрягаясь и дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране.

Полатов З. Т. выделяет ряд ограничений прав граждан федеральным и региональным законодательством при выборах высших должностных лиц, называя их фильтрами, с которыми возможно частично согласиться [9]. Потенциальному кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ необходимо заручиться поддержкой президента («президентский фильтр»), депутатов законодательного органа субъекта РФ («местный фильтр»), а в ряде регионов еще и в обязательном порядке быть членом партии, поскольку существует фильтр самовыдвижения. Так называемые «местный фильтр» и «фильтр самовыдвижения», по мнению автора настоящего исследования, действительно существуют. Наличие «президентского фильтра», на котором также настаивает Р. М. Дзидзоев [8], сомнительно, поскольку дословно статья 18 ФЗ-184 говорит лишь о возможности проведения Президентом РФ консультацией с политическими партиями по вопросу кандидатуры на пост главы региона и не закрепляет обязанности выполнения рекомендаций Президента РФ. То есть согласно закону, политическая партия может как прислушаться к мнению Президента РФ, так и оставить его без внимания. Другое дело, что на практике проигнорировать консультацию Президента РФ в сегодняшней политической обстановке вряд ли кто-то возьмется.

С точки зрения юридической техники в целом неясно включение в ФЗ-184 положения о консультациях Президента РФ с политическими партиями относительно кандидатуры на должность главы субъекта РФ, поскольку норма не носит императивный характер, не влечет за собой юридических последствий в виде обязательного исполнения решения (консультации) Президента РФ. Считаем, что и без наличия такой нормы в исследуемом законе Президент РФ может рекомендовать политическим партиям того или иного кандидата, высказать свое мнение в отношении самовыдвигающегося кандидата. Следовательно, абзац 4 части 3 статьи 18 ФЗ-184 необходимо исключить.

При этом непосредственно Порядок внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица [2] может продолжить свое существование как самостоятельный документ, регламентирующий процедуру обращения к Президенту РФ для консультации по кандидатуре.

### *Литература*

1. ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 (ред. от 12.09.2015) «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013. № 28. Ст. 3815.
3. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2007. № 5. Ст. 384.
4. Закон Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД «О выборах Губернатора Самарской области» // Волжская коммуна, 16.06.2012. № 208.
5. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 09.12.2015 № 83-АПГ15-14. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc/> (дата обращения: 12.12.2016).
6. *Авакьян С. А.* Какая избирательная система лучше? // Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 379.
7. *Вискулова В. В.* Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право, 2015. № 3. С. 31 - 38.
8. *Дзидзоев Р. М.* К вопросу о выборах глав субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2012. № 10. С. 42 - 44.
9. *Полатов З. Т.* Проблемы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Автореф. дисс. .... канд. юрид. наук. Москва, 2013.

10. *Чиркин В. Е.* Избирательная система России в контексте международного опыта // В кн.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы международной конференции / под ред. А. В. Иванченко и А. Е. Любарева. М., 2006. С. 243.