

**The powers of the highest official of the Russian Federation and the procedure for granting them in accordance with the principles of the right to vote
Yankin G.**

**Полномочия высшего должностного лица РФ и порядок наделения ими в соответствии с принципами избирательного права
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 authority the highest officials of constituent entities Federatie 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.

DOI:10.20861/2304-2338-2016-82-001

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. возможно вынесение данного вопроса на референдум в силу его значимости для каждого из жителей страны, которая стремится называть себя демократической.

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.

Следует отметить, что при выборах высших должностных лиц в субъектах РФ важен принцип обязательности и периодичности, утраченный в период предпоследних реформ при замене их назначением; принцип обязательности и периодичности означает, что выборы выступают в качестве единственно законного способа формирования органов публичной власти; выборные органы публичной власти осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого управомоченными органами или должностными лицами должны быть назначены и проведены очередные выборы. В России же выборы были в определённый момент заменены назначением. Однако существует и возможность досрочного прекращения полномочий избранных органов, что ведет к проведению внеочередных выборов по ряду причин, установленных законом. Как правило, в России их основаниями являются отрешение от должности выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти или его самороспуск, уход в отставку выборного должностного лица, депутата. Для начала выборного процесса необходимо, чтобы кандидат прошёл процедуру выдвижения. 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].

Согласно вышеуказанным правилам, 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. Затем 8 сентября 2013 г. аналогичные выборы прошли в Республике Хакасия, Забайкальском, Хабаровском краях, Владимирской, Магаданской, Московской областях, Чукотском автономном округе и Москве (8 территорий). Чуть позже процесс ещё больше активизировался - 14 сентября 2014 г. такие кампании состоялись уже в 30 регионах [7].

В рамках настоящей статьи необходимо отметить, что в ряде субъектов функционируют при выборах особые – избирательные – объединения. 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 избегать 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.

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, 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].

Принцип равного избирательного права означает, что все граждане принимают участие во всех видах выборов на равных основаниях, что выражается в следующем: а) каждый избиратель имеет право лишь на один голос (по правилу «один человек - один голос»); б) голос каждого избирателя имеет одинаковый «вес», что достигается образованием одинаковых по числу избирателей избирательных округов и участков, от которых избирается равное количество депутатов. Иначе говоря, в рамках активного избирательного права каждый избиратель имеет равную возможность оказывать свое воздействие на результаты выборов, в которых он участвует, а в рамках пассивного избирательного права данный принцип означает равные возможности в процессе выдвижения и регистрации кандидатов, при проведении ими предвыборной агитации, определении результатов выборов, формировании равных по численности избирательных округов и избирательных участков и др.

Как показывает практика, в процессе реализации принципа равного избирательного права в нашей стране возникает много проблем. На практике очень сложно образовать абсолютно равные по численности избирательные округа. Поэтому действующее законодательство при установлении требования примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей допускает отклонение от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30%.

При образовании многомандатных избирательных округов при соблюдении примерного равенства числа избирателей на один депутатский мандат возможно отклонение числа избирателей от средней нормы представительства, которая умножается на число депутатских мандатов в данном округе не более чем на 10% от средней нормы представительства, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 15%. В ряде случаев при проведении выборов депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ, представительного органа муниципального образования возможно образование отдельных одномандатных избирательных округов с отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20%. При образовании избирательных округов на определенных законом субъекта РФ территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимо отклонение не более чем на 40%.

Возникают проблемы и при реализации принципа равенства в отношении пассивного избирательного права. Одна из таких проблем состоит в обеспечении равных возможностей при проведении предвыборной агитации за кандидатов, занимающих руководящие должности в органах государственной власти, и за кандидатов, у которых таких должностей нет.

Российским законодательством предусматривается комплекс средств, предназначенный для электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Принцип свободного и добровольного участия в выборах прямо закреплен в федеральном законодательстве, суть которого состоит в следующем: никто не имеет права принуждать гражданина РФ участвовать или не принимать участия в выборах, а также оказывать влияние на его свободное волеизъявление.

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.

Представляется, 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. Руководствуясь международно-правовыми документами и опытом становления и развития представительной демократии, в нормативных актах многих государств закрепили ряд общих принципов избирательного права. В большинстве стран эти принципы нашли свое закрепление в учредительных документах. Рассмотренные принципы избирательного права Российская Федерация заимствовала из международно-правовых стандартов по организации и проведению демократических выборов и закрепила их в федеральном законодательстве.

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. Таким образом, как показывает практика, в процессе реализации принципов избирательного права в нашей стране возникают определенные проблемы применительно ко всем органам публичной власти и должностным лицам. Именно поэтому для успешной их реализации необходимы не только законодательные, но и конституционные гарантии. В условиях интенсивного развития отечественного избирательного законодательства в качестве первостепенной задачи для законодателя и правоприменителей выступает создание надежного гарантирующего организационно-правового механизма, направленного на повышение эффективности реализации принципов избирательного права, которые в тесной взаимосвязи с общеправовыми принципами (демократизм, законность, равноправие, справедливость и др.) способны обеспечить подлинную свободу самовыражения российских граждан.

Литература

1. ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ, 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.