

Выборность как принцип замещения должности главы субъекта РФ

Малый Д. А.,

кандидат юридических наук,
доцент Мордовского государственного университета
e-mail: damsaransk@gmail.ru

Сахиева Р. А.,

кандидат юридических наук,
заместитель председателя Конституционного суда
Республики Татарстан
e-mail: raisa_sakhieva@mail.ru

***Аннотация.** В статье рассматривается один из базовых принципов замещения должности главы субъекта Российской Федерации. Принцип выборности отражает демократическую сущность организации органов государственной власти. Содержание принципа выборности исследуется посредством анализа решений Конституционного суда РФ, действующего законодательства.*

***Ключевые слова:** Конституция РФ, глава субъекта РФ, принцип выборности, демократизм, правовые позиции суда.*

Избрание органов власти является одной из составляющих народовластия, залогом устойчивости демократической политической системы. Отношение к различным избирательным процедурам может быть разным (как и к представительной власти в целом), но следует согласиться, что «единственным рецептом участия каждого в формировании органов власти, примирения многосоставного общества были и остаются выборы, базирующиеся на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»¹.

Демократические основы формирования всей системы органов государственной власти в Российской Федерации закреплены действующей Конституцией РФ. Прямое или опосредованное (на заседании представительного органа власти) избрание высшего должностного лица субъекта РФ является звеном общегосударственного механизма, значительную роль в котором играют федеральные органы власти. Во-первых, они определяют правила, которыми должны руководствоваться субъекты РФ, осуществляя формирование собственной системы органов власти. Во-вторых, используемые политические процедуры предполагают участие политических «тяжеловесов» в региональном избирательном процессе. Но какие бы политические технологии ни использовались, существуют базовые конституционные принципы, определяющие общее направление в организации правового механизма формиро-

вания высших органов государственной власти субъектов РФ².

Свободные выборы являются основополагающим принципом, нашедшим закрепление в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Понятие выборов дается в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. Закон понимает под выборами форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Но это только один из возможных вариантов замещения государственной или иной публичной должности. Конституция не исключает и опосредованного избрания на высокую должность, что следует из конституционного положения, закрепленного в ч. 2 ст. 3. Осуществление власти народа возможно и опосредованно, через органы государственной власти.

Конституция Российской Федерации предусматривает обязательную выборность Президента Российской Федерации и депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, а также отдельных органов и должностных лиц местного самоуправления, что следует из ч. 2 ст. 130. Принцип народовластия как существенный и неотъемлемый элемент основ конституционного строя Российской Федерации

¹ Вискулова В. В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 32.

² Малый А. Ф. О значении принципов организации органов государственной власти субъекта РФ // Ученые записки Казанского университета. Гуманит. науки. 2013. Т. 155. Кн. 4. С. 55–61.

³ Собрание законодательства РФ, 2002. № 24. Ст. 2253.

является действующим в силу прямого указания Конституции РФ как при установлении общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, так и при формировании этих органов.

Отсутствие в Конституции РФ прямого указания на порядок замещения должности главы субъекта РФ позволило федеральному и региональному законодателю достаточно свободно трактовать конституционные положения. Конституционный суд РФ также менял свои воззрения на процедуру замещения должности главы субъекта РФ, возлагая на федерального законодателя основную ответственность по определению порядка занятия рассматриваемой должности.

Применительно к субъекту РФ Конституция Российской Федерации не препятствует расширению круга выборных органов и должностных лиц. Как отметил Конституционный суд РФ в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края», Конституция РФ не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в статье 3 (ч. 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции РФ, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Опираясь на этот постулат, суд сделал вывод, что, поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (ст. 5, ч. 3, Конституции Российской Федерации), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» называет в числе избираемых гражданами должностных лиц главу исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 2)⁴.

Отсутствие в Конституции прямого указания на порядок замещения должности главы субъекта РФ давало основания Конституционному суду РФ варьировать свои правовые позиции, применяя их к сложившейся политической ситуации в стране. Признание за национальным

законодателем права вносить корректировки в действующее правовое регулирование, уточнять его принципиальные положения характерно и для Европейского суда по правам человека. В его практике содержание принципов не всегда имеет определенные границы, что позволяет интерпретировать их с учетом национального регулирования. Он исходит из того, что в области избирательных прав у государств имеются значительные пределы усмотрения. Свою задачу Европейский суд по правам человека видит в том, чтобы ограничения преследовали правомерную цель, были соразмерны и не влекли за собой утрату реального содержания права.

Правовая позиция Конституционного суда РФ, выраженная им в постановлении по Алтайскому делу, нашла отражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ). Закон закрепил принцип избрания высшего должностного лица субъекта РФ на всенародных выборах.

В соответствии с Законом № 184-ФЗ высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мог быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом 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.

В период до 2004 г. высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избиралось гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта РФ, обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Подобный способ замещения должности главы субъекта РФ в наибольшей степени отвечал принципу народовластия, поскольку должностное лицо облакалось доверием народа и чувствовало свою ответственность перед теми, кто голосовал за него.

В декабре 2004 г. были внесены изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁴ Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1996. № 1.

Федерации»⁵, которые изменили порядок замещения высшей должности субъекта Российской Федерации. Согласно этим изменениям гражданин РФ наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Новый порядок замещения должности главы субъекта РФ, установленный федеральным законом от 11 декабря 2004 г. и позднее поддержанный Конституционным судом Российской Федерации, вызывал критику и неоднозначно воспринимался региональным законодателем. Например, в Конституции Республики Татарстан (редакция от 14 марта 2005 г.) были сохранены прежние тексты п. 16 ст. 75, ст. 91 и п. 1 и 2 ст. 93, предусматривающие порядок избрания президента Республики Татарстан и некоторые иные организационные меры в связи с вступлением в должность избранного народом президента. Эти нормы сопровождалась ссылками на приостановление их действия, и за ними следовали статьи со знаком «прим», отражавшие новый порядок замещения должности президента. Тот факт, что законодатель Республики Татарстан не изъял прежние нормы, а сохранил их в тексте конституции (хотя бы с оговоркой об их приостановлении), свидетельствует о том, что президент Татарстана, парламент республики не исключили возможности возврата в обозримом будущем к всенародному избранию главы республики. Подобная позиция свидетельствовала об отношении законодателя Татарстана к нововведению, касавшемуся изменения порядка замещения должности главы республики.

Вопрос о наделении полномочиями глав субъектов Российской Федерации бурно обсуждался как среди политиков, руководителей регионов, так и среди юристов и ученых правоведов, поскольку затрагивал основы конституционного строя Российской Федерации, закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации. При этом делались ссылки на ст. 5 (ч. 3), 11 (ч. 2, 3), 77, 73, 71 (в части предметов ведения Российской Федерации), 72, а также ст. 85 (ч. 1, 2), согласно которым Президент Российской Федерации в отношении субъектов РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий и свое право приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в определенных ситуациях. По мнению аналитиков, Президент РФ не наделялся Кон-

ституцией теми полномочиями, которые он получил в результате принятия поправок в Закон № 184-ФЗ. Не без основания утверждалось, что предусмотренные Конституцией Российской Федерации полномочия Президента РФ расширены данным федеральным законом. Сторонники принятия новой процедуры полагали, что раз глава государства является представителем всего народа России, он может участвовать в назначении на должность главы субъекта РФ. Поскольку окончательное решение принимается региональным парламентом, то вывод об узурпации Президентом РФ права субъекта РФ самостоятельно формировать высший орган исполнительной власти не вполне обоснован.

Формально законодательный орган назначает главу субъекта РФ на должность, но реалии политического процесса таковы, что решение Президента РФ является решающим. Более того, при отказе Президенту РФ в назначении на должность главы субъекта предложенной им кандидатуры предусматривалась процедура роспуска законодательного органа.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁶ по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший орган конституционной юстиции подтвердил конституционность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Обосновывая свою правовую позицию, суд, в частности, указал, что Конституция РФ в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции РФ, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органов государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации. При этом должны соблюдаться конституционные принципы и нормы и обеспе-

⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

чиваться сбалансированное сочетание полномочий и интересов России, с одной стороны, и субъектов Федерации — с другой.

Хотя Конституционный суд РФ подтвердил конституционность нового порядка назначения на должность высшего должностного лица субъекта РФ, единодушия среди судей КС РФ по данному вопросу не было. В своем особом мнении судья Конституционного суда В. Г. Ярославцев отметил, что народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового, отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства⁷.

Исключение возможности прямого избрания населением главы субъекта РФ не могло не отразиться на политическом процессе. Оппозиция получила серьезный повод для критики действующей власти. Кроме того, в данном механизме назначения на высшую должность субъекта РФ присутствовал риск коррупционной составляющей, что также давало повод для критики.

В декабре 2011 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию было предложено реформировать политическую систему страны, в частности восстановить выборы глав регионов прямым голосованием жителей. Соответствующие проекты федеральных законов были внесены Президентом РФ на рассмотрение Государственной думы. Федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон „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» приняты Государственной думой, одобрены Советом Федерации и подписаны Президентом Российской Федерации 2 мая 2012 г.

Процедура всенародного избрания главы субъекта РФ вновь получила «прописку» в Федеральном законе № 184-ФЗ. В соответствии со статьей 18 данного закона высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Закон № 184-ФЗ предусмотрел достаточно сложную процедуру замещения должности главы субъекта РФ, которая включает несколько этапов.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. Они должны обладать гражданством РФ, не иметь гражданства или вида на жительство иностранного государства, иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, достичь возраста 30 лет. Закон субъекта РФ может предусмотреть выдвижение на данную должность гражданина РФ в порядке самовыдвижения.

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 РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ.

Хотя Закон № 184-ФЗ усложнил процедуру выдвижения кандидата на должность главы субъекта РФ, следует признать, что возврат к прямым выборам является важным шагом на пути повышения доверия населения к высшему должностному лицу субъекта РФ. Избрание высшего должностного лица населением субъекта РФ непосредственно представляет собой высшую форму легитимации его полномочий. Он получает их непосредственно от народа, который в соответствии со статьей 3 (ч. 1) Конституции РФ является «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации». А свободные выборы, в том числе и выборы высшего должностного лица субъекта РФ, согласно ч. 3 той же статьи являются высшим непосредственным выражением власти народа наряду с референдумом. Исполнительная власть, таким образом, становится не простым механизмом реализации законодательных установлений, а самостоятельным институтом, имеющим конституционное значение и претендующим по меньшей мере на равный статус с законодателем, обособленность от него и максимально возможную независимость от влияния законодательного органа на вопросы осуществления исполнительной власти.

Список литературы

1. Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013.
2. Вискулова В. В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 32.
3. Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2.

⁷ Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2006. № 1.

4. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
5. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат», 2002.
6. Мальный А. Ф. О значении принципов организации органов государственной власти субъекта РФ // Ученые записки Казанского университета. Гуманит. науки, 2013. Т. 155. Кн. 4. С. 55–61.
7. Мальный А. Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации: Монография. Архангельск: Изд-во Поморского госуниверситета, 1999.
8. Мальный А. Ф. Смешанная избирательная система: существует ли она? // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 48–46.
9. Романовская О. В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований, 2015. № 1 (2). С. 148–154.
10. Чиркин В. Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований, 2014. № 4 (1). С. 32–40.

Selectivity as the substitution principle the post of head of the subject of the Russian Federation

Malyi D.A.,

Candidate of Law, Mordovia State University Associate Professor
e-mail: damsaransk@gmail.ru

Sakhieva R.A.,

Candidate of Law, Deputy Chairman of the Constitutional Court of Justice Republic of Tatarstan
e-mail: raisa_sakhieva@mail.ru

Abstract. *In article one of the basic principles of replacement of a post of the head of the subject of the Russian Federation is considered. The principle of electivity reflects democratic essence of the organization public authority. The content of the principle of electivity is investigated through analysis of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and current legislation.*

Keywords: *the Constitution of the Russian Federation, the head of the subject of the Russian Federation, the principle of electivity, legal standpoints of the Constitutional Court.*

References

1. Bondar NS Axiology judicial constitutionalism: constitutional values in the theory and practice of constitutional justice. A series of "Library of judicial constitutionalism." Issue 2. — М.: Lawyer, 2013.
2. Viskulova VV constitutional right of citizens to elect and to be elected: a convention and dynamic basis // constitutional and municipal law, 2015. — № 3. P. 32.
3. Mr. Hajiyev principles of law and the principles of the right // Comparative constitutional review, 2008. — № 2.
4. Commentary on the Constitution of the Russian Federation. — М.: Norm: INFRA-M, 2011.
5. Constitutional law of the Russian Federation / Editor. Ed. prof. VA Kryazhkov. - М.: ООО "Gorodets-izdat", 2002
6. Small AF On the importance of the principles of organization of state power of a subject of the Russian Federation // Scientific notes of the Kazan University. Humanity. Nauki, 2013 — Т. 155 kN. 4. Pp. 55–61.
7. Small AF bodies of state authority: problems of organization: a monograph. — Arkhangelsk Univ Pomor State University, 1999.
8. Small AF mixed electoral system: does it exist? // The Russian justice, 2014. — № 6. Pp. 48–46.
9. Romanov OV Problems of state-delegated powers to the private law: current practice and doctrine // Russian Journal of Legal Studies, 2015. — № 1 (2). Pp. 148–154.
10. Chirkin VE 10. What form of government exists in Russia today? // Russian Journal of Legal Studies, ., 2014. — № 4 (1). Pp. 32–40.