

Виктор ЧЕРЕПАНОВ

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В ПОРЯДКЕ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются изменения в порядке замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации, классифицированы и рассмотрены проблемные вопросы, возникающие в связи с вступлением в силу этих изменений, дается анализ решений Конституционного суда РФ, касающихся соответствующих правовых коллизий, высказываются предложения по их возможному решению.

Ключевые слова: выборы губернатора населением региона, выборы губернатора региональным парламентом, отзыв губернатора населением региона, порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации

В 2004 г. была отменена выборность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (далее — губернатор, руководитель субъекта РФ) народом субъекта РФ и установлено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (далее — региональный парламент) по представлению Президента РФ наделяет гражданина РФ полномочиями губернатора¹. Законодательные новации привели к появлению широкого спектра взглядов, породив ожесточенные научные и политические споры. Постановлением Конституционного Суда РФ (далее — Конституционный Суд) новый порядок замещения должности губернатора был признан соответствующим Конституции РФ (далее — Конституция)², хотя данное решение подверглось критическому осмыслению в научной литературе³.

¹ См.: 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.

² Постановление Конституционного Суда РФ 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.

³ Черепанов В.А. Федеративная реформа в России // Федерализм. 2005. № 3; Черепанов В.А. Дело об отмене выборов руководителя субъекта РФ // Федерализм. 2006. № 2.

В 2012 г. граждане РФ (далее — граждане) вновь получили право избирать и быть избранными на должность губернатора, им была также предоставлена возможность отзыва руководителя субъекта РФ по инициативе населения региона путем проведения голосования в порядке, установленном законом субъекта РФ для проведения регионального референдума⁴.

В 2013 г. в федеральное законодательство внесены новые изменения, согласно которым конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что губернатор избирается региональным парламентом из числа трех кандидатур, предложенных Президентом РФ, которые, в свою очередь, выбраны им из числа претендентов, внесенных ему политическими партиями, имеющими свое представительство в федеральном и региональном парламентах⁵.

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрены два возможных порядка замещения должности руководителя субъекта РФ:

- путем прямых выборов народом субъекта РФ (назовем его общим порядком замещения должности губернатора);
- путем выборов региональным парламентом (назовем его специальным порядком замещения должности губернатора).

Субъекты РФ, принимая региональные законы о замещении должности губернатора, вправе в соответствии с федеральными законоположениями:

- определить отдельные особенности применения общего порядка на своей территории;
- либо установить специальный порядок и определить отдельные особенности его применения на своей территории.

Анализ регионального законодательства показал, что в 79 субъектах РФ закреплён общий порядок, а в четырех (Ингушетия, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия — Алания) — специальный порядок замещения должности руководителя субъекта РФ. С момента введения указанных порядков проведены прямые выборы губернаторов в 13 субъектах РФ⁶, а в двух субъектах РФ должность руководителя субъекта РФ замещена в результате выборов региональным парламентом⁷.

В рамках настоящей статьи сделана попытка рассмотреть некоторые проблемные вопросы, возникающие при использовании новых порядков замещения должности губернатора и процедуры его отзыва населением региона, а также высказать предложения по возможному их совершенствованию.

⁴ См.: Федеральный закон 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

⁵ Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

⁶ 14 октября 2012 г. выборы прошли в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях; 8 сентября 2013 г. — в Хакасии, Забайкальском и Хабаровском краях, Москве, Владимирской, Магаданской и Московской областях, Чукотском автономном округе.

⁷ 8 сентября 2013 г. выборы проведены в Ингушетии и Дагестане.

**О замещении должности губернатора путем
прямых выборов народом субъекта РФ**

При использовании общего порядка замещения должности губернатора к числу проблемных в первую очередь следует отнести вопросы, возникающие при назначении выборов и выдвижении кандидатов на эту должность.

Начнем с *назначения выборов губернатора*. Днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки их полномочий, а если они истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы — день голосования на указанных выборах, *за исключением* досрочных выборов руководителя субъекта РФ, которые проводятся в ближайшее второе воскресенье сентября после такого досрочного прекращения полномочий⁸.

Такое законодательное исключение для назначения досрочных выборов руководителя субъекта РФ, которое было установлено после возвращения прямых выборов губернатора, на мой взгляд, *противоречит* важнейшему *принципу периодичности проведения выборов*, закреплённому во многих международных документах, и приводит к необоснованному затягиванию назначения новых выборов.

В результате широкое распространение получила практика, когда Президент РФ принимает решение о досрочном прекращении полномочий действующего губернатора в связи с его отставкой по собственному желанию и назначает временно исполняющего обязанности руководителя субъекта РФ до вступления в должность *вновь избранного* губернатора.

Так, 8 ноября 2012 г. Указом Президента РФ временно исполняющим обязанности губернатора Московской области вместо ушедшего в отставку С.К. Шойгу был назначен А.Ю. Воробьев. В этом статусе он руководил регионом в течение 10 месяцев до проведения выборов, состоявшихся 8 сентября 2013 г. и которые были им выиграны.

27 сентября 2013 г. Указом Президента РФ временно исполняющим обязанности губернатора Ставропольского края вместо ушедшего в отставку В.Г. Зеренкова назначен В.В. Владимиров, которому предстоит руководить регионом практически целый год — до того времени, как 14 сентября 2014 г. в единый день голосования будет выбран руководитель этого субъекта РФ.

Аналогично указами Президента РФ временно исполняющими обязанности руководителей субъектов РФ вместо ушедших в отставку были назначены:

- 16 октября 2013 г. — П.А. Коньков (Ивановская область);
- 6 декабря 2013 г. — Ю.А. Коков (Кабардино-Балкария);
- 15 января 2014 г. — Б.А. Дубровский (Челябинская область).

Всем указанным лицам также предстоит руководить регионами до того времени, как 14 сентября 2014 г. будут выбраны руководители этих

⁸ См.: Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 41. Ст. 5522.

субъектов РФ. При этом происходит не только искусственное затягивание проведения выборов, но и создаются реальные условия для нарушения принципа равенства кандидатов в процессе предвыборной конкуренции.

В соответствии с изложенным следует констатировать, что возврат прямых выборов руководителя субъекта РФ уравнивает полномочиями Президента РФ влиять на их исход путем отставки действующих губернаторов и переформирования губернаторского корпуса перед проведением выборов. Переформирование губернаторского корпуса реализуется посредством назначения Президентом РФ представителей своей команды временно исполняющими обязанности руководителей субъекта РФ, которые при использовании административного ресурса получают несомненное преимущество на предстоящих выборах.

Более того, Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, возвративший прямые выборы губернатора (далее – Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ), предоставил право ушедшему в отставку губернатору с согласия Президента РФ участвовать в выборах, назначенных в связи с его отставкой. Проиллюстрируем применение этой нормы на примере недавних выборов мэра Москвы.

21 октября 2010 г. Московская городская Дума на основании прежнего порядка замещения должности руководителя субъекта РФ наделила С.С. Собянина полномочиями мэра Москвы сроком на пять лет. Таким образом, его полномочия на тот период истекали в 2015 г. Однако 5 июня 2013 г. Собянин подал Президенту РФ заявление об отставке по собственному желанию. Президент РФ подписал указ об отставке, назначив его временно исполняющим обязанности мэра Москвы до вступления в должность лица, избранного мэром Москвы. Выборы состоялись 8 сентября 2013 г. и были выиграны временно исполняющим обязанности.

На мой взгляд, указанная норма, предоставляющая возможность ушедшему в отставку губернатору участвовать в выборах, назначенных в связи с его отставкой, создает возможность для злоупотребления правом в избирательном процессе.

В научной литературе под злоупотреблением правом в избирательном процессе понимаются умышленные деяния субъектов избирательного процесса по реализации своих субъективных прав в противоречии с их назначением, влекущие нарушение прав иных субъектов избирательного процесса и противоречащие принципам избирательного права, направленным на проведение справедливых выборов⁹. Отсюда следует, что, если губернатор подает заявление об отставке по собственному желанию без намерения уйти в отставку, а с целью провести выборы в приемлемые для него сроки, оставшись во главе субъекта РФ, он тем самым реализует свое право на отставку не в связи с назначением этого права. Иначе говоря, речь идет о злоупотреблении своим правом на отставку и желании получить от его реализации преимущества в избирательном процессе перед другими кандидатами.

⁹ См., напр.: Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М.: ООО «ЧеРо», 2010. С. 53; Макарецев А.А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату. Новосибирск: НГТУ, 2011. С. 99–100.

Следующая группа проблемных точек возникает *при выдвижении кандидатов на прямых выборах губернатора*. Наиболее важными здесь являются два вопроса:

- способы выдвижения кандидатов;
- так называемый «муниципальный фильтр».

Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ в качестве обязательного закреплен лишь один способ выдвижения кандидатов — политическими партиями. Второй способ — самовыдвижение — отдан на усмотрение региональным депутатам и может быть предусмотрен лишь региональным законодательством. С учетом этого вряд ли стоило ожидать, что партийные функционеры в действующих региональных парламентах вне зависимости от партийной принадлежности пойдут на принятие законов, предусматривающих самовыдвижение на губернаторских выборах, создавая для себя политических конкурентов.

Так оно и случилось. В 82 из 83 субъектов РФ приняты законы, не предусматривающие самовыдвижение на губернаторских выборах, в результате чего граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами в губернаторы *только политическими партиями*¹⁰.

Тем самым на выборах, являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, введено *опосредующее звено* — *политические партии*. В 82 субъектах РФ, где региональными законами не предусмотрена возможность самовыдвижения кандидатов в губернаторы, политические партии оказываются единственными субъектами, обладающими правом выдвигать своих кандидатов на эту должность, а значительная часть граждан, которые не являются членами существующих политических партий и не разделяют их идей, *лишены конституционной возможности непосредственного выражения своей воли путем выдвижения кандидатов на этих выборах*.

Уместно напомнить в этой связи, что в п. 1 ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Федеральным законом РФ от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ¹¹, закреплено следующее положение: «При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и *непосредственное ее осуществление*» (выделено В.Ч.). Полагаю, что данное положение следует рассматривать в качестве одного из принципов избирательного права как «непосредственное выражение воли народа в ходе выборов» *на всех этапах выборов, включая выдвижение кандидатов*. К сожалению, законодательство РФ, регулирующее выдвижение кандидатов в губернаторы, как показано выше, этому требованию соответствует не в полной мере.

¹⁰ Единственным *противоположным* примером может служить лишь город Москва. Законопроект о внесении изменений в Избирательный кодекс города Москвы, предусматривающий проведение прямых выборов мэра Москвы, при принятии в первом чтении предусматривал лишь один способ выдвижения кандидатов — политическими партиями. Однако мэр столицы С.С. Собянин внес поправки, предусматривающие институт самовыдвижения на этих выборах, которые были приняты при рассмотрении законопроекта во втором чтении. По мнению С.С. Собянина, пост градоначальника «на 99% неполитическая должность» / URL: <http://www.ladno.ru/elections/20387.html>.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2703.

Кроме того, граждане, которые не являются членами существующих политических партий и не разделяют их идей, лишены не только права выдвигать кандидатов на этих выборах. Они лишены и своего пассивного избирательного права быть избранным на должность губернатора. Очевидно, для любой партии будет абсолютно нелогичным выдвигать на должность губернатора человека, который не согласен с ее программой. А таких людей в России, не разделяющих идеи ни одной из зарегистрированных сегодня партий, полагаю, весьма много.

По крайней мере, по данным исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 12 января 2014 г., на вопрос «За какую из следующих партий Вы бы скорее всего проголосовали на выборах в Государственную Думу, если бы они состоялись в ближайшее воскресенье?», 10,8% респондентов затруднились с ответом, а 21,2% заявили, что вообще не стали бы принимать участие в выборах¹². Таким образом, несмотря на то, что по данным Министерства юстиции РФ на момент написания настоящей статьи в нашей стране зарегистрировано 74 политических партии¹³, 32% населения не разделяют взгляды ни одной из них.

Следующая группа проблемных вопросов возникает в связи с установлением «муниципального фильтра» для кандидатов в губернаторы — выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ.

Положение Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, предусматривающее в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность губернатора прохождение «муниципального фильтра», Постановлением Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П¹⁴ было признано не противоречащим Конституции. В соответствии с решением Конституционного Суда по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения предполагают обязанность законодателя субъекта РФ при установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте РФ, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов (п. 1 резолютивной части решения).

Попробуем проанализировать ход рассуждений Конституционного Суда. В его постановлении сформулирован ряд суждений, которые можно объединить в виде следующего умозаключения.

Первая посылка (абзац третий п. 2.3. мотивировочной части решения). Законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции. Иное нарушало бы принципы демократии, политического

¹² URL: <http://wciom.ru/170/>.

¹³ URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 8062.

многообразия и многопартийности (ст. 1; ч. 1 и 3 ст. 13 Конституции), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции, а также принцип равноправия (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции).

Вторая посылка (абзац седьмой п. 3.3 мотивировочной части решения). Федеральным законом от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» упрощены порядок и условия создания политической партии; для всех без исключения политических партий отменены требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, за исключением выборов Президента РФ.

Закключение, которое можно рассматривать как правовую позицию Конституционного Суда, лежащую в основе его решения. В контексте приведенного правового регулирования, расширяющего возможности участия в формировании органов публичной власти представителей различных политических сил, введение в качестве условия регистрации кандидата на должность руководителя субъекта РФ получения им поддержки определенного числа выборных лиц местного самоуправления не может рассматриваться как несовместимое с вытекающими из Конституции требованиями правовой демократии, основанной на политическом плюрализме решения (абзац восьмой п. 3.3 мотивировочной части решения).

Истинность первой и второй посылок изложенного умозаключения не вызывает сомнения, однако из них с необходимостью *не следует* заключение, сделанное Конституционным Судом. С таким заключением можно было бы согласиться, если бы на момент принятия решения Конституционного Суда выборные органы местного самоуправления уже были сформированы на основе новых упрощенных условий создания политических партий. Однако из того, что Федеральным законом от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ созданы правовые условия для участия различных политических партий в формировании выборных органов местного самоуправления, вряд ли можно презюмировать, что *существующая* система выборных органов местного самоуправления *уже* сформировалась на основе политического плюрализма. Очевидно, что конкурентная политическая среда в связи с принятием этого закона будет создаваться в течение длительного периода времени.

Однако Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ предложено уже сейчас при выдвижении кандидатов использовать партийно-политическую систему, которую само Федеральное Собрание РФ, приняв Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», признало несовершенной и нуждающейся в коренной реорганизации.

Таким образом, заключение Конституционного Суда по данному вопросу не вытекает из суждений, положенных в его основу, и в этой связи не может считаться истинным¹⁵.

¹⁵ Согласно закону логического мышления, именуемому в формальной логике законом достаточного основания, «только то заключение истинно и принимается в качестве истинного, которое имеет достаточное основание в истинности посылок и в *правильности логического хода умозаключения*» (выделено В.Ч.) (см.: Асмус В.Ф. Логика: Учебник. Изд. 2-е стереотипное. М.: Едиториал УРСС, 2001. С. 150).

Предвижу возражения оппонентов, что решения Конституционного Суда, являясь правовыми актами официального толкования Конституции, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Однако позволю себе утверждать, что правовая позиция Конституционного Суда по данному вопросу, как и по любому другому, не может считаться абсолютной истиной, она представляет собой лишь этап в ее познании, частичку объективной истины. Кроме того, научные проблемы не решаются судебными вердиктами, какие бы аргументы юридического или политического характера ни были положены в их основу.

Замещение должности губернатора путем выборов региональным парламентом

При рассмотрении специального порядка замещения должности губернатора проблемными представляются вопросы:

- о соответствии конституционным нормам самого специального порядка;
- о соответствии конституционным нормам правовой возможности его установления законом субъекта РФ.

Как отмечалось, в 2012 г. гражданам были предоставлены права избирать и быть избранными на должность губернатора (Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ), а в 2013 г. установлена правовая возможность отмены этих избирательных прав законом субъекта РФ (Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ).

Таким образом, на момент принятия Федерального закона от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ граждане обладали правами избирать и быть избранными на должность губернатора. Тем самым в Российском государстве был достигнут определенный уровень непосредственной и представительной демократии, определенный уровень народовластия.

Установление правовой возможности отмены выборности губернаторов означает в этой связи *уменьшение объема общего конституционного права* граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и *отмену* составляющего его более частного (но также конституционного *на тот момент*) права граждан избирать и быть избранными на должность руководителя субъекта РФ. А это противоречит ч. 2 ст. 55 Конституции, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, *отменяющие или умаляющие* права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, установление специального порядка наряду с общим порядком замещения должности губернатора *противоречит правовой позиции Конституционного Суда*, сформулированной в ряде его решений. В упомянутом выше постановлении Конституционного Суда от 21 декабря 2005 г. № 13-П (абзац пятый п. 3 мотивировочной части решения) эта правовая позиция изложена следующим образом: в целях построения единой системы исполнительной власти в Российской Федерации *федеральный законодатель должен — руководствуясь в том числе прин-*

ципом, в соответствии с которым каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией, и с учетом вытекающего из ст. 6 (ч. 2), 15 (ч. 4) и 19 (ч. 1 и 2) единства конституционно-правового статуса гражданина РФ — *установить единый (общий) для всех субъектов РФ порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), обеспечивая принципиальное соответствие организации власти в субъекте РФ организации власти на федеральном уровне (выделено В.Ч.).*

Следует также добавить, что федеральный законодатель, по моему мнению, не вправе был предоставлять субъектам РФ полномочия ограничивать избирательные права граждан законами субъектов РФ. Это противоречит требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *только федеральным законом*, но никак не законом субъекта РФ, что неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом в его правовых позициях¹⁶. Подобное «делегирование» федеральных законодательных полномочий на региональный уровень, помимо нарушения указанной конституционной нормы, приводит к *фактическому перераспределению конституционно закрепленных предметов ведения*, ибо регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено к предметам ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции).

Заслуживает внимания и политическое обоснование необходимости специального порядка замещения должности губернатора, высказанное Президентом РФ В.В. Путиным на пресс-конференции 20 декабря 2012 г., в период, когда законопроект о введении специального порядка находился на рассмотрении в Государственной Думе.

По его мнению, в некоторых многонациональных республиках прямые выборы их глав могут привести к межнациональным конфликтам. В обоснование такой точки зрения были приведены следующие аргументы.

«Россия — сложное государство, сложно устроенное. В 1999 г. в Карачаево-Черкесии выборы прошли. Черкесы что сказали: «Мы никогда не выберем своего президента: нас меньше, чем карачаевцев». И сразу началась пальба из автоматического оружия, и первые жертвы пошли. Мы же должны это иметь в виду. Или мы хотим разбалансировать вообще всю систему управления в стране и породить такие конфликты? Нет.

Поэтому люди из этих национальных республик, понимая эту проблему, чувствуя на себе, на своих семьях, опасаясь за такое неблагоприятное развитие, они сами поставили вопрос: «Дайте нам право, — сказали они, — выработать такую систему приведения к власти руководителей республик, которая бы никого не ущемляла».

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «О проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 16. Ст. 1909 — абзац седьмой п. 3 мотивировочной части решения.

Вот в Дагестане такая система существовала много лет, хотя и противоречила на тот момент Основному закону страны, когда представитель одной этнической группы был президентом или председателем Госсовета, второй — обязательно возглавлял правительство, третий — обязательно возглавлял парламент. А потом они менялись. Надо с уважением относиться к этим традициям»¹⁷.

Иную точку зрения, в определенной мере полемизируя с В.В. Путиным, высказал 24 декабря 2012 г. в интервью газете «Коммерсантъ» директор Института этнологии и антропологии РАН академик В.А. Тишков. Приведем отрывок из газетной статьи, в котором изложена позиция В.А. Тишкова по данному вопросу: «По его мнению, даже пример Дагестана, где «на основе консенсуса распределялись должности между титульными нациями, не убеждает», потому что все эти квоты привели к тому, что власть принадлежит одному человеку — назначенному Москвой главе республики. А в сложносоставных республиках — Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии — главой мог бы быть избран «и черкес, и балкарец, и русский, если бы соблюдались демократические права избирателей», уверен академик. «Нет необходимости, чтобы в Адыгее, где адыгейцев 24%, а русских 61%, первым лицом был обязательно адыгеец, — сказал «Ъ» господин Тишков. — Почему мордвин Меркушкин (экс-глава Мордовии Николай Меркушкин. — «Ъ») может возглавить Самарскую область, а русский Иванов Мордовию — нет». Господин Тишков предположил наличие «давления на Кремль, особенно со стороны республик, где у власти представители только титульных наций»¹⁸.

Разделяя позицию В.А. Тишкова, хочу добавить, что в основе любой аргументации о необходимости специального порядка для ряда регионов в явном или неявном виде присутствует презумпция о том, что народ может выбрать не тех, кого нужно (руководству страны, политической или национальной элите региона и т.п.). Мне, как юристу и гражданину нашей страны, абсолютно непонятно, почему, когда говорят о выборах Президента РФ, депутатов федерального и регионального парламентов, то народ рассматривается как носитель суверенитета и единственный источник власти. А когда речь идет о выборах губернатора, то считается, что народ может сделать неправильный выбор. Такая политика двойных стандартов, на мой взгляд, неприемлема в демократическом государстве.

Об отзыве губернатора населением субъекта РФ

Напомним, что Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, возвратившим прямые выборы губернатора, предусмотрена *возможность отзыва губернатора населением региона* в случаях нарушения им законодательства РФ или законодательства субъекта РФ либо неоднократного без уважительных причин неисполнения своих обязанностей. При этом факты нарушения законодательства и неисполнения обязанностей должны быть установлены судом.

¹⁷ URL: <http://президент.рф/новости/17173>

¹⁸ Глава Дагестана изберется не хуже других / Коммерсантъ, 24 дек. 2012 г.

Процедура отзыва проводится по инициативе населения в порядке, установленном законом субъекта РФ для проведения регионального референдума с учетом некоторых особенностей, среди которых в рамках настоящей статьи необходимо выделить следующие:

- голосование по отзыву назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ при наличии оснований отзыва и необходимого количества подписей избирателей, собранных инициативной группой;
- отзыв губернатора признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву.

В этой процедуре можно выделить по крайней мере два проблемных вопроса:

- связанный с основаниями отзыва;
- связанный с порядком определения результатов голосования по отзыву губернатора.

Начнем с *оснований отзыва губернатора*, которые, на мой взгляд, должны быть значительно расширены, что вытекает из анализа избирательного правоотношения, возникающего между кандидатом в губернаторы и избирателями. Рассмотрим детально это правоотношение на основе положений общей теории права, разработанных в трудах С.С. Алексеева¹⁹.

Итак, губернатор наделяется полномочиями в результате волеизъявления избирателей, осуществляемого в рамках *избирательного правоотношения*, участниками которого являются, с одной стороны, избиратели, а с другой — победивший кандидат. Необходимо отметить, что участниками этого правоотношения являются все избиратели, а не только те, которые его поддержали, ибо в акте избрания и формировании электорального результата наряду со сторонниками выбранного лица участвовали граждане, которые проголосовали за конкурентов или не голосовали вообще.

Данное правоотношение является учредительным по своей сути, поскольку именно в его рамках возникает публичное представительство как таковое и поскольку, как будет показано ниже, возникающие при этом права и обязанности сторон в значительной мере определяют конституционно-правовой статус губернатора.

Рассматриваемое избирательное правоотношение относится к правоотношениям активного типа, что требует дополнительного пояснения.

В зависимости от доминирующего способа регулирования (общего дозволения или позитивного обязывания) выделяются два типа правоотношений: *активного* и *пассивного*. Если в отношениях пассивного типа основным способом правового регулирования является юридическое дозволение, то в отношениях активного типа — позитивное обязывание, которое с юридической стороны выражается в возложении на лиц юридических обязанностей активного содержания, т.е. в обязанностях построить свое активное поведение так, как это предусмотрено в юридических нормах. Правоотношения активного типа характеризуются тем, что активный центр находится в юридической обязанности: на лицо

¹⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II М.: Юридическая литература, 1982. С. 82–138; Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1999. С. 209–275; Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2001. С. 344–356.

возлагается обязанность совершения определенных действий, которая непосредственно соотносится с интересами управомоченного. Интересы управомоченного удовлетворяются только в результате совершения действий обязанным лицом.

В избирательном правоотношении между избирателями и победившим кандидатом активный центр находится в юридических обязанностях кандидата перед избирателями, среди которых можно выделить обязанности выполнять свою предвыборную программу.

На первый взгляд это может показаться преувеличением. Однако зададимся простым вопросом о том, чем обусловлена реализация права избирателя голосовать за данного кандидата или его конкурентов. Ответ очевиден — предвыборными программами кандидатов, которые они *обещают* выполнять в случае избрания. В ходе предвыборной агитации кандидат сам возлагает на себя эту обязанность, причем не только в устной, но и в письменной форме (в листовках, плакатах, публикациях в печатных изданиях и т.п.).

Таким образом, в ходе предвыборной агитации кандидат совершает целый комплекс *юридически значимых* действий, достаточно определенно свидетельствующих о его воле возложить на себя исполнение указанных обязанностей.

Следует подчеркнуть, что вывод о наличии юридической обязанности победившего кандидата выполнять предвыборную программу вытекает не только из доктринального толкования конституционной модели демократии.

Согласно п. 10 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁰ политическая партия, выдвинувшая кандидатов, *обязана опубликовать свою предвыборную программу*²¹. Тем самым предвыборная программа конституируется как юридически значимый документ, а ее опубликование — как юридический факт, порождающий обязанности исполнения предвыборной программы.

Такие обязанности кандидата связаны с субъективными правами избирателей, в составе которых можно выделить три основных правомочия:

- право на свои активные действия, состоящее в возможности голосовать за данного кандидата, за его конкурентов или вообще не принимать участия в голосовании;
- право требования, которое состоит в возможности требования от кандидата выполнять свою предвыборную программу;
- право притязания, предоставляющее возможность привлечения кандидата, не выполняющего свои обязанности выполнять предвыборную программу, к юридической ответственности, в т.ч. и путем отзыва избранного лица.

Очевидно, что правоотношение между избирателями и победившим кандидатом не прекращается после выборов, поскольку возникшие у

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

²¹ Напомним, что в 82 из 83 субъектов РФ только политические партии могут выдвигать кандидатов в губернаторы.

кандидата обязательства перед избирателями и соответствующие их правомочия требовать от него выполнения предвыборной программы и притязать на отзыв губернатора, не оправдавшего доверия избирателей, могут быть реализованы только после его избрания в делящемся правоотношении с избирателями.

В этой связи, по моему мнению, необходима постоянная обратная связь между губернатором и населением региона с системой наказов избирателей, периодической отчетностью перед ними и возможностью досрочного прекращения полномочий по инициативе избирателей за неисполнение предвыборной программы, ненадлежащее, *по мнению избирателей*, исполнение полномочий, причем в достаточно простом и реализуемом порядке без привлечения судебной системы.

В такой схеме взаимоотношений заложена идея общественного договора, заключаемого гражданами со своим избранником в ходе свободных выборов, который предполагает добросовестное выполнение губернатором властных полномочий, делегированных народом, и его ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение этих полномочий.

Что касается *порядка определения результатов голосования по отзыву губернатора* (губернатор признается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины всех избирателей региона), то такая процедура, напрямую зависящая от явки избирателей, превращает институт отзыва губернатора в нереализуемую конструкцию с формально демократической атрибутикой.

Так, на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 г. средняя явка избирателей по стране составила 60,2%²². Если на голосовании по отзыву губернатора достигается такая же, достаточно высокая, явка, то губернатор будет признан отозванным, если за его отзыв проголосует более 83% от принявших участие в голосовании, что представляется нереальным. В случае, если явка избирателей составит 55%, то для отзыва губернатора потребуется вообще «запредельное» число голосов — более 91% *от принявших участие в голосовании*.

Вместе с тем явка на губернаторских выборах, состоявшихся 8 сентября 2013 г., составила в среднем 34,36% (Владимирская область — 28,52%; Москва — 32,07%; Магаданская область — 32,28%; Забайкальский край — 33,24%; Хабаровский край — 33,88%; Хакасия — 37,84%; Московская область — 38,60%; Чукотский автономный округ — 64,4%)²³. Очевидно, что при явке избирателей менее 50% отзыв губернатора *при установленном в настоящее время порядке определения результатов голосования* вообще нереализуем.

* * *

Проделанный анализ свидетельствует, что при использовании законодательных изменений в порядке замещения должности губернатора и установленной процедуры его отзыва населением региона при всей позитивной направленности этих новелл возникает ряд проблемных вопросов, требующих своего решения.

²² URL: <http://duma11.ru>.

²³ URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_080913/vib.html.

В связи с изложенным считаю необходимым осуществить *на федеральном уровне* следующие законодательные изменения:

- отменить специальный порядок замещения должности руководителя субъекта РФ;
- закрепить право непосредственного выражения воли граждан путем самовыдвижения и выдвижения кандидатов на должность главы субъекта РФ инициативными группами населения;
- заменить «муниципальный фильтр» сбором подписей избирателей в поддержку кандидата;
- предусмотреть систему наказов избирателей и периодическую, например, один раз в год, отчетность губернатора перед населением региона;
- определить основания отзыва губернатора неисполнение или ненадлежащее исполнение им предвыборной программы и своих полномочий, подтвержденное подписями граждан, собранными в поддержку проведения голосования по отзыву губернатора, количество которых устанавливается законом субъекта РФ;
- закрепить порядок определения результатов голосования, при котором губернатор признается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины от принявших участие в голосовании по отзыву.

Воплощение этих предложений в законодательных текстах, как представляется, будет способствовать укреплению демократических начал в формировании народом подконтрольной и сменяемой им публичной власти. Надеюсь, что мои коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по совершенствованию действующих порядков замещения должности руководителя субъекта РФ.