

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Селимов М. А.¹, Сердюков Д. П.¹

1. Северо-Кавказский федеральный университет, 357000, г. Ставрополь, ул. Пушкина 1.

e-mail: selimovma@mail.ru; e-mail: serdyukov-dmitrii@bk.ru

Реферат

В статье приведены и проанализированы работы авторов, посвященные вопросам наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации. Отмечаются, возникающие за последние годы дискуссии, связанные с многочисленными изменениями в избирательном законодательстве, которые определенным образом влияют на развитие института выборов в том числе и глав субъектов Российской Федерации.

Анализируется институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который, за последние два десятка лет, претерпел не одну реорганизацию, связанную как с изменениями объема полномочий, так и с самим порядком назначения.

Дается политико-правовая характеристика процедуры избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в том числе и субъектов Северо-Кавказского федерального округа, которая влияет на соотношение роли федерального центра и места политических кругов, в вопросах организации региональной власти и является постоянно функционирующим политическим институтом, средством легитимации власти и одним из главных атрибутов демократии.

Определено значение реализации нового порядка формирования глав исполнительной власти, в котором преобладают компромиссные решения согласования интересов органов власти субъектов и федеральных органов власти, а также восстановление нормативного и структурного единства, за счет курса централизации вертикалей власти.

Ключевые слова: избирательное законодательство, прямые выборы, субъект федерации, глава субъекта федерации.

**ABOUT SOME ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION
OF ELECTIONS OF HIGHER OFFICIALS OF SUBJECTS NORTH-CAUCASUS
FEDERAL DISTRICT**

Selimov M. A.,¹ Serdyukov D. P.¹

1. North Caucasus Federal University of Stavropol, st. Pushkin 1.

e-mail: selimovma@mail.ru; e-mail: serdyukov-dmitrii@bk.ru

The article presents and analyzes the authors' works devoted to issues of empowering the heads of subjects of the Russian Federation. It is noted that the discussions that have arisen over the past few years connected with numerous changes in the electoral legislation that have a certain influence on the development of the institution of elections, including heads of subjects of the Russian Federation.

The Institute of the highest official of the subject of the Russian Federation is analyzed, which, over the past two decades, has undergone more than one reorganization, connected both with changes in the scope of powers and with the order of appointment.

The politico-legal characteristics of the procedure for election of the highest officials of the subjects of the Russian Federation, including the subjects of the North Caucasus Federal District, which affects the ratio of the role of the federal center and the place of political circles, in matters of organizing regional power and is a constantly functioning political institution, means legitimization of power and one of the main attributes of democracy.

The significance of the implementation of the new procedure for the formation of the heads of executive power is determined, in which compromise solutions of coordinating the interests of the authorities of the subjects and federal authorities prevail, as well as the restoration of the normative and structural unity, at the expense of the centralization of power verticals.

Key words: electoral legislation, direct elections, subject of the federation, head of the subject of the federation.

На современном этапе одним из направлений в науке конституционного права является исследование круга проблем, связанных с конституционно-правовым регулированием деятельности института высших должностных лиц субъектов РФ и, вопроса об изменении федерального законодательства о порядке наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ.

В соответствии с принципом народовластия, приведенным в Конституции РФ (ст. 3) – «носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ РФ». Более наглядно данный принцип выглядит на региональном уровне, где осуществление народовластия через выборы в органы государственной власти и высших должностных лиц субъекта РФ, происходит наиболее приближенно к населению, а так же учитывает конкретные особенности и потребности конкретного электората определенной территории [5].

Развитие избирательной системы Российской Федерации является, показательным признаком преобразования российской государственности в демократическую и правовую. Основой избирательной системы служат принципы формирования и функционирования выборных институтов власти, которые соответствуют волеизъявлению большинства членов общества и учитывают мнение меньшинства.

Законом № 106 от 29 июля 2000 г., предусматривается ответственность руководителей субъектов РФ за неисполнение федеральных законов, упрощается процедура отрешения глав субъектов РФ от должности Президентом РФ, позволяется роспуск региональных законодательных органов в случае нарушения Конституции РФ и федеральных законов. В феврале 2001 г. был принят закон, который внес дополнения в порядок организации региональной исполнительной власти, позволив главам субъектов избираться на третий, а затем и четвертый сроки [10].

Порядок назначения высшего должностного лица субъекта РФ, введенный в 2004 году Президентом страны, был неоднозначно воспринят, как в политических кругах страны, так и

в среде юристов и правоведов. Это породило весьма широкую дискуссионную тему в юридической литературе. Основой, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изменения, явилась избрание главы субъекта РФ региональными законодательными органами по представлению Президента, вместо их всенародных выборов.

Как отмечают эксперты, выборы глав субъектов РФ являются неотъемлемой частью общественной и политической жизни страны, а их замена назначением не имела поддержки ни у граждан, ни у представителей региональных элит. Подтверждением тому послужили социологические опросы, проводившиеся на тот период, в соответствии с которыми – более 71 % избирателей выступали за избрание глав регионов и лишь 19 % выступали за их назначение [6].

Конституционный Суд РФ авторитетом своей официальной правовой позиции гарантировал, что обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (Конституции РФ ст. 2). Согласно его постановлению, о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края, - «высшее должностное лицо, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним несет ответственность», а решение законодательного собрания об избрании главы администрации нарушает народное волеизъявление. В результате Конституционный Суд заключил, что порядок избрания, без проведения прямых выборов не соответствует Конституции РФ и действующему законодательству. Избранный же таким образом глава субъекта РФ, не может считаться легитимным, независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя.

При рассмотрении подобного дела в 2005 г., «О конституционности отмены всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Федерации», была выражена совершенно иная позиция. Так в связи с жалобами ряда граждан, в рамках дела о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ Конституционным Судом РФ, был признан законодательный порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, введенный взамен всенародных выборов не противоречащим Конституции Российской Федерации [7].

Абсолютно логичным является мнение судьи КС РФ В. Г. Ярославцева по данному вопросу, который считает, что порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2) [1,2].

Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г, допускается характер вариативности нормативного определения вопроса наделения полномочиями главы субъекта РФ в каждом субъекте. В связи с чем, Конституционный Суд РФ, рассматривая положения об изменении порядка наделения полномочиями главы субъекта РФ, в разное время признавал соответствующими Конституции РФ как прямые всенародные выборы [8], так и процедуру наделения полномочиями глав субъектов РФ по представлению Президента РФ [9].

Институт высшего должностного лица субъекта РФ, начиная с 1993 г., претерпел не одну реорганизацию, связанную как с изменениями объема полномочий, так и с порядком назначения. Реформирование региональной структуры власти, по мнению некоторых авторов-правоведов, явление для РФ перманентное, наглядно проявляющееся при анализе порядка наделения полномочиями главу субъекта РФ.

В отличие от других регионов РФ, республики Северо-Кавказского Федерального округа не имели мощный экономический потенциал, что не позволило им противостоять в политической сфере федеральному центру. Выборы президентов республик Северного Кавказа в период реформ, также стали источником увеличения влияния федерального центра, политика которого, по вопросам формирования органов государственной власти, фактически отменила институт президентства, существовавший в республиках с 1990-х годов, а руководство регионов стали именовать главами субъектов РФ. Растущее влияние федеральных органов власти наиболее ярко стало проявляться еще во время выборов 2002-2004 гг. Представители старой региональной номенклатуры стали вытесняться новыми лицами, для которых важным условием победы на региональных выборах стала поддержка со стороны федерального центра [4].

Согласно Федеральному закону от 11 декабря 2004 г. (п. 4), при отклонении законодательным органом субъекта РФ кандидатуры главы, предложенную Президентом РФ, Президент может назначить временно исполняющего обязанности главы субъекта и провести (в течение месяца) консультации с законодательным органом по предложенной кандидатуре. При двукратном отклонении предложенной Президентом РФ кандидатуры парламент субъекта может быть распущен. Прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ были заменены «косвенными» по представлению Президента РФ. Это стало новым шагом по укреплению позиций федерального центра и одновременно привело к значительному изменению статуса глав исполнительной власти республик, что позволило федеральной власти непосредственно влиять на процесс наделения полномочиями главы субъекта РФ. Президенты национальных республик обрели статус чиновников вертикальной

бюрократической системы управления, где над ними стоит полномочный представитель Президента РФ в Федеральном округе.

Между тем, большая часть глав субъектов оставалась противниками проведения прямых выборов глав субъектов РФ. При этом текучесть кадров среди глав субъектов постоянно возрастала, и ни один из них, изначально пришедших к власти через процедуру «фактического назначения» Президентом, по своему авторитету и влиянию не смог приблизиться к прежним «губернаторам-тяжеловесам».

Тенденция по увеличению числа сторонников прямых выборов глав субъектов РФ наметилась с 2008 года, что вероятнее всего может быть обусловлено влиянием экономического кризиса 2008-2009 гг., и негативным социально-экономическим положением в стране, которые усилили желание принимать участие в непосредственном управлении регионами посредством всенародных выборов.

Актуальность ситуации возросла к 2010 году, когда в результате массовых акций протеста к вопросу о возвращении к выборности глав субъектов РФ было привлечено повышенное внимание общественности. Суть данных выступлений, была связана с представлением о том, что прямые выборы предпочтительнее назначения, так как «назначенный» глава субъекта РФ при принятии решений будет ориентироваться на волю федерального центра, а не на интересы жителей региона.

Предпринятые федеральным центром шаги, по выстраиванию бюрократической вертикали власти, затронули и правовые принципы организации региональной власти, и сферы участия в вопросах наделения властью на уровне субъектов. Задачей государственного строительства стало изменение принципов формирования органов региональной власти и управления. Она затронула и вопросы реорганизации институтов власти в республиках Северо-Кавказского Федерального округа. В частности, был введен институт полномочных представителей федерального центра, изменен статус глав республик. Так же реформы коснулись и механизма формирования представительных органов власти республик [3].

Таким образом, нельзя не отметить возникающие в обществе за последние 10-15 лет вопросы и споры, связанные с многочисленными изменениями в избирательном законодательстве, которые определенным образом влияют на развитие института выборов в том числе и глав субъектов Российской Федерации. Необходимо заметить, что выборы глав субъектов Российской Федерации являются постоянно функционирующим политическим институтом, средством легитимации власти и одним из главных атрибутов демократии в стране. Изучение института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является не случайным. Это обусловлено наличием в течение последних лет в юридической

науке немало количества критических отзывов об отмене всенародных выборов глав субъектов Российской Федерации, а толкование Конституции Российской Федерации при рассмотрении соответствующего вопроса в Конституционном суде Российской Федерации все чаще получало негативную оценку

Также необходимо отметить, что в ходе реализации данных реформ преобладают компромиссные решения согласования интересов органов власти субъектов и федеральных органов власти. Курс централизации вертикалей власти позволил восстановить её нормативное и структурное единство, позволив частично преодолеть проявления сепаратизма и этнократию в регионах.

Список литературы:

1. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2006. № 3.
2. Воробьев Н. И. Глава исполнительной власти (губернатор) субъекта российской федерации: что в перспективе – наделение полномочиями (назначение) или всенародные выборы? Социально-экономические явления и процессы. № 4 (020), 2010. Стр. 107 – 113.
3. Калмыкова А.Р. Процесс формирования органов региональной власти в республиках Северного Кавказа // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 22-24.
4. Кокорхоева Д.С. Реформы институтов власти в республиках Северного Кавказа, 2000-е гг.) и их влияние на обеспечение национальной безопасности // URL: http://www.rusnauka.com/4_SND_2013/Politologia/10_124789.doc.htm
5. Коробов В.В. Конституционно-правовое регулирование организации и проведения выборов в органы государственной власти в субъекте Российской Федерации / автореф. канд. юрид. наук. Москва – 2004.
6. Малявкина Н.В. Реформирование выборов глав субъектов Российской Федерации// Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 74–79.
7. 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:

Федер. закон №159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_court/pesolut5

9. 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 // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/129974>.

10. Федеральный закон № 3 от 8 февраля 2001 г. «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>