

# §9 КОММЕНТАРИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Виноградова П.А.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ПОРЯДКУ ВЫБОРОВ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ ВЛАСТИ.

**Аннотация.** В рамках принимаемых мер по совершенствованию государственного управления и местного самоуправления правовой статус должностных лиц, являясь базовым институтом конституционного права, требует комплексного анализа. В качестве цели работы выступает описание новой законодательной модели порядка выборов высших должностных лиц регионального и муниципального уровней. Предмет исследования ограничивается рассмотрением процедуры указанных выборов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований и не предусматривает рассмотрение вопросов прямых выборов. Основной задачей исследования является рассмотрение обозначенных вопросов в контексте правоприменительной практики, что предопределяет актуальность настоящей работы прежде всего для практических работников. Актуальность рассмотрения порядка выборов высших должностных лиц регионального и муниципального уровней обусловлена интенсивной динамикой совершенствования федерального законодательства в данной сфере. Выводы, приведенные в статье, позволяют применять новые законодательные положения в истолковании, соответствующему правовой природе рассматриваемых институтов, во взаимосвязи с конституционными принципами.

**Ключевые слова:** «областной фильтр», губернатор, глава муниципального образования, должностное лицо, органы местного самоуправления, выборы, порядок избрания, политическая партия, конкурсная комиссия, единство публичной власти.

**Review.** The legal status of officials is a basic institution of constitutional law; it requires a complex analysis within the measures taken to improve public administration and local self-government. The purpose of the work is the description of a new model of legislative procedure of election of higher officials of regional and municipal levels. The procedure of elections is the subject of the research. Consideration of these questions in the context of law-enforcement practice is the main objective of the study. This predetermines the relevance of this work for practitioners. The intensive dynamics of improvement of federal legislation in this sphere determines the relevance of the order of election of higher officials of regional and municipal levels. The conclusions of the article allow the use of new legislative provisions in accordance with constitutional principles.

**Keywords:** political party, procedure of election, elections, local self-governement, official, head of municipality, governor, regional filter, competition commission, unity of public authority.

Порядок выборов высших должностных лиц обусловлен прежде всего правовой природой данного института. Применительно к региональному уровню данный вопрос являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда, согласно правовой позиции которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного ор-

гана государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – глава субъекта РФ) «входя в систему органов государственной власти субъекта РФ и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъек-

екта РФ не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации». По своему статусу высшее должностное лицо находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти (Постановление от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Модель порядка избрания высшего должностного лица как регионального, так и муниципального уровня неоднократно изменялась [4]. С марта 2015 года вступают в силу новые требования к порядку избрания глав регионов и муниципалитетов. Данные обстоятельства предопределяют актуальность рассмотрения вопроса о новых подходах в порядке избрания высших должностных лиц регионального и муниципального уровней.

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26<sup>3</sup> Федерального закона «О политических партиях» уточняет требования к порядку избрания главы субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, действующему в отношении тех регионов, в которых такой порядок предусматривается Конституцией (Уставом) и не исключает возможности проведения прямых выборов.

Указанный Федеральный закон направлен на установление права автономного округа, входящего в состав области, закрепить в своем Уставе особый порядок избрания губернатора автономного округа.

В рамках указанного порядка губернатор избирается законодательным органом автономного округа. Президент Российской Федерации представляет 3 кандидатов для избрания на должность губернатора автономного округа в соответствии с предложениями высшего должностного лица области, в состав которой входит автономный округ, (не более 5 кандидатов) на основании предложений региональных отделений политических партий в автономном округе (не более 3 кандидатов). По существу вводится «областной фильтр», поскольку из общего числа кандидатов, предложенных поли-

тическими партиями, высшее должностное лицо области направляет Президенту Российской Федерации предложения только по 5 кандидатурам.

Участие региональных отделений политических партий в автономном округе в выдвижении кандидатов обеспечивается следующим образом. Региональные отделения политических партий, которые представлены в действующих Государственной Думе и законодательном (представительном) органе государственной власти автономного округа предлагают по 3 кандидатуры. При этом иные региональные отделения политических партий в автономном округе опосредованно участвуют при подготовке предложений по данным кандидатурам в рамках консультаций с вышеуказанными региональными отделениями. Данные консультации предполагают возможность вносить предложения по кандидатурам, которые должны быть обсуждены на заседании коллегиального постоянно действующего органа регионального отделения политической партии.

Также в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» уточняются положения Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о едином дне голосования, которым является второе воскресенье сентября, применительно к выборам главы субъекта РФ. В общем порядке выборы назначаются в единый день голосования года прекращения полномочий главы субъекта РФ. В случае досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ возможен один из вариантов:

- 1) если полномочия прекращены не позднее 1 июля, то голосование проводится в этом же году.
- 2) если после 1 июля, то голосование проводится во второе воскресенье сентября года, следующего за годом досрочного прекращения полномочий.

Федеральным законом вводятся новые требования к исчислению сроков внесения предложений о кандидатурах на должность главы субъекта РФ, которые определяются до дня голосования по избранию главы субъекта РФ, а в случае если голосование по его избранию должно быть проведено в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного (представительного) органа го-

сударственной власти субъекта Российской Федерации – до дня голосования на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Ранее исчисление сроков осуществлялось в привязке ко дню истечения срока полномочий главы субъекта РФ либо досрочного прекращения его полномочий.

Переходя к рассмотрению порядку выборов глав муниципальных образований необходимо прежде всего обратиться к особенностям правовой природы данного института. Органы местного самоуправления, равно как и муниципальные должностные лица, не являясь элементом системы органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом особенности правосубъектности местного самоуправления, которые обуславливаются его конституционными характеристиками как формы публичной власти, сопоставимы с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации[8]. Конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-территориальной организации населения по месту жительства и особой формы осуществления народом своей власти предполагает, что органы местного самоуправления, обеспечивая решение вопросов местного значения, действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства[9].

Обоснованной видится позиция, согласно которой в период реформирования местного самоуправления наряду с выявлением правового смысла конституционных положений необходимым явился учет как конкретных социально-правовых условий, так и динамично развивающегося социально-исторического контекста, обусловивших новое правовое регулирование[6].

Конституционные положения о местном самоуправлении приоритеты правового развития России, конкретное содержание которых непосредственно зависит от населения, его способности самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения[3]. Основными формами осуществления местного самоуправления является участие в формировании органов

местного самоуправления, избрание муниципальных должностных лиц.

Федеральным законом «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменяются требования к отдельным вопросам организации местного самоуправления.

Указанным Федеральным законом предусматривается ограничение пассивного избирательного права для участия в выборах в представительный орган муниципального образования. Закон устанавливает запрет выдвигаться кандидатами при проведении досрочных выборов в представительный орган муниципального образования для лиц, которые ранее являлись депутатами данного представительного органа, подлежащего роспуску ввиду непроведения правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. При этом данное ограничение не распространяется на лиц, являвшихся депутатами представительного органа, в отношении которых судом установлено отсутствие вины за действия, которые привели к роспуску представительного органа. По существу Законом вводится персональная ответственность муниципальных депутатов за эффективность деятельности представительного органа.

До принятия указанного Федерального закона действовал порядок выборов главы муниципального образования, который предполагал следующие способы: путем прямых выборов или представительным органом муниципального образования из своего состава. Законом установлен новый (дополнительный) способ выборов главы муниципального образования, который предполагает, что выборы главы муниципального образования осуществляются представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В данном случае глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию.

Порядок проведения конкурса, который устанавливается представительным органом, должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом.

Однако в зависимости от типа муниципального образования в назначении членов конкурсной комиссии принимают участие разные органы публичной власти, должностные лица региональной и муниципальной власти, имеющие при этом равное соотношение голосов (назначается по 1/2 состава конкурсной комиссии), которая аналогична к формированию конкурсной комиссии для избрания главы местной администрации.

Указанным Федеральным законом также уточняются требования к совмещению полномочий главы муниципального образования в случае его избрания представительным органом муниципального образования из своего состава. В этом случае глава муниципального образования либо исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию (ранее устанавливался только один вариант – исполняет полномочия председателя представительного органа). В последнем случае полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются.

С учетом указанных изменений порядок проведения выборов в органы местного самоуправления и муниципальных должностных лиц следующий.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением определяется в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность его формирования как путем прямых выборов, так и путем представительства с учетом следующих условий:

- представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;
- представительный орган городского округа с внутригородским делением может формиро-

ваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

В случае если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Порядок выборов главы муниципального образования устанавливается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района. Указанный Федеральный закон предусматривает следующие варианты:

- 1) путем прямых выборов. В данном случае глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава. В данном случае глава муниципального образования либо исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию.
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В данном случае глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию.

Общее число членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом. В зависимости от типа муниципального образования в назначении членов конкурсной комиссии принимают участие разные органы публичной власти, должностные лица региональной и муниципальной власти, имеющие при этом равное соотношение голосов (назначается по 1/2 состава конкурсной комиссии), а именно:

- глава субъекта РФ и представительный орган муниципального образования назначают конкурсную комиссию в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения. При этом доля представителей в конкурсной комиссии, закрепленная за муниципальным районом, в котором функ-

ции местной администрации поселения осуществляются администрацией муниципального района, распределяется поровну между представительным органом муниципального района и поселением, которые назначают по 1/4 представителей от общего числа членов конкурсной комиссии, главой субъекта РФ назначается половина состава конкурсной комиссии.

- представительный орган данного муниципального образования и глава «вышестоящего» муниципального образования в поселении и во внутригородском районе.

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования. В зависимости от типа муниципального образования в назначении членов конкурсной комиссии принимают участие разные органы публичной власти, должностные лица региональной и муниципальной власти, имеющие при этом равное соотношение голосов (назначается по 1/2 состава конкурсной комиссии), которое соответ-

ствует требованиям к конкурсной комиссии для определения кандидатур на должность главы муниципального образования в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения. Иные требования установлены в отношении членов конкурсной комиссии при формировании конкурсной комиссии в поселении и во внутригородском районе. В данном случае равное количество членов конкурсной комиссии назначаются представительным органом данного муниципального образования и главой местной администрации «вышестоящего» муниципального образования.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что федеральным законодателем созданы необходимые правовые предпосылки для повышения эффективности деятельности публичной власти. Принимая во внимание важность соблюдения конституционных прав избирать и быть избранным, основной задачей региональных и местных представительных органов власти, правоприменительных органов является верное истолкование новых положений законодательства, их применение во взаимосвязи с другими конституционными принципами.

#### Библиография:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юридическая литература, 1975.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М.: «Проспект», 2009.
3. Виноградова П.А. Развитие конституционных положений о местном самоуправлении // Российская юстиция, 2014, №8.
4. Виноградова П.А. Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: РИОР, 2015.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра. М., 2011.
6. Комментарий к Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, Инфра-М, 2012.
7. Нордленгер Е. Основы политологии. М.: МГУ, 1993.
8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2007, № 2.
9. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации, 2009, № 1.

**References (transliterated):**

1. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovaniya. M.: Yuridicheskaya literatura, 1975.
2. Bol'shoi yuridicheskii slovar' / Pod red. A.V. Mal'ko. M.: «Prospekt», 2009.
3. Vinogradova P.A. Razvitie konstitutsionnykh polozhenii o mestnom samoupravlenii // Rossiiskaya yustitsiya, 2014, №8.
4. Vinogradova P.A. Pravovoi status dolzhnostnykh lits organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. M.: RIOR, 2015.
5. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi) / Pod red. V.D. Zor'kina. 2-e izd., peresmotrennoe. M.: Norma, Infra. M., 2011.
6. Kommentarii k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu "O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi) / Pod red. G.A. Gadzhieva. M.: Norma, Infra-M, 2012.
7. Nordlenzher E. Osnovy politologii. M.: MGU, 1993.
8. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 2 noyabrya 2006 g. № 540-O // Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii, 2007, № 2.
9. Opredelenie Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii ot 17 iyunya 2008 g. № 435-O-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Forisa Konstantina Mikhailovicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav abzatsem desyatyim podpunkta 2 punkta 1 stat'i 49 Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii» // Vestnik Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii, 2009, № 1.