

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Выборы высших должностных лиц субъектов РФ в контексте формирования единой системы публичной власти

Научный руководитель – Брежнев Олег Викторович

Марков Роман Станиславович

Сотрудник

Липецкий государственный педагогический университет имени П.П.

Семенова-Тян-Шанского, Липецк, Россия

E-mail: rsm-94@yandex.ru

2020 год стал новой точкой отсчета в развитии отечественного конституционного строя. Не изменив базовых государственных основ, масштабная реформа переосмыслила без малого тридцатилетний путь конституционного развития Российской Федерации. Одно из ее центральных направлений, - формирование единой системы публичной власти, - способствует пересмотру организации и взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти. Безусловно, указанные направления построения единой системы публичной власти еще не доведены до логического завершения, а, следовательно, только ожидают своего научного осмысления в будущем. Однако уже сегодня проступают будущие контуры новой властной парадигмы: один из базовых институтов народовластия на субфедеральном уровне, - выборы глав субъектов РФ, - уже вступил в фазу реформирования.

Рождение нового конституционного принципа единства системы публичной власти вызвало неоднозначные оценки научного сообщества - от ожиданий более тесного сотрудничества и кооперации между различными уровнями власти [3, с. 13] до тревожного предчувствия наступления верховного единовластия, распространение президентской власти по вертикали и горизонтали [2, с. 7]. Вместе с тем в дискуссии о сущности единой системы публичной власти исследователями крайне слабо раскрыта проблема государственной власти субъектов РФ. Возможно констатировать, что весьма уклончиво, но в литературе озвучивается тезис о диффузии уровней публичной власти и, как следствие, увеличение присутствия федерального центра в процессе формирования органов власти регионов.

На излете VII созыва Государственной Думы стартовал новый, региональный этап конституционной реформы: 27 сентября 2021 г. П.В. Крашенинниковым и А.А. Клишасом был внесен проект Федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» Законопроект содержал принципиально новую концептуальную основу, в полной мере распространяя принцип единой системы публичной власти на региональный уровень. Названный документ в целом демонстрирует преемственность в организации государственной власти на субфедеральном уровне, хотя и вносит некоторые, пусть и нерадикальные изменения:

- 1) на кандидатов больше не распространяется ограничение о количестве сроков, в течение которых возможно замещение должности;
- 2) устанавливается единый для глав всех субъектов РФ 5-летний срок полномочий;
- 3) усиливаются механизмы конституционной ответственности высших должностных лиц субъектов РФ, упрощается порядок отрешения от должности всенародно избранных губернаторов по инициативе главы государства;
- 4) Президент РФ утрачивает право проводить консультации с политическими партиями по вопросам выдвижения кандидатов [1].

В ходе обсуждения законопроекта в первом чтении депутаты Государственной Думы требовали пересмотреть порядок выборов губернаторов (исключить норму о непрямых выборах, отменить т.наз. «муниципальный фильтр», защитить принцип сменяемость власти).

Авторы законопроекта заявили, что ограничения возможного срока замещения должности не ликвидируются, а делегируются субъектам РФ. Однако они умолчали, что ч. 3 ст. 55 Конституции РФ разрешает ограничение прав граждан только с санкции федерального законодателя, следовательно, отсутствие норм о возможном количестве сроков полномочий не позволяет наделить регионы упомянутыми полномочиями. В результате авторам удалось сохранить исходную концепцию закона, несмотря на конструктивные замечания парламентской оппозиции.

Вскоре после завершения работы парламентариев над законом о региональной власти началась заключительная стадия формирования единой системы публичной власти: П.В. Крашенинников и А.А. Клишас 16 декабря 2021 г. внесли проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Примечательно, что одно из центральных нововведений муниципального законодательства, - переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления, - создает предпосылки для пересмотра совсем недавно принятого Федерального закона: так, ч. ч. 6-13 ст. 22 устанавливается обязанность сбора кандидатами на должность главы субъекта РФ подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в поддержку своего выдвижения. Закон устанавливает необходимое количество подписей в процентном отношении к общему числу депутатов (от 5% до 10% с обязательной квотой депутатов от городов и районов) и территориальному охвату (в $\frac{3}{4}$ муниципалитетов). Переход к одноуровневой организации местной власти предполагает ликвидацию сложносоставных муниципалитетов (муниципальных районов и входящих в их состав поселений). Укрупнение муниципалитетов закономерно повлечет уменьшение числа местных депутатов, следовательно, несмотря на снижение числа подписей, необходимых для поддержки выдвижения кандидата, повышается ценность каждого депутатского автографа и «ущерб» от каждой признанной недействительной подписи, а также стимулирует более агрессивную конкуренцию за губернаторский пост.

Несмотря на масштабность конституционных преобразований и завершение формирования субординационных отношений между Президентом РФ и главами российских регионов, в порядок замещения высшей должности субъекта РФ не было внесено существенных изменений. По результатам преобразований был законодательно закреплен тот баланс властей, который долгое время кулуарно формировался в течение 2000-2010-х гг. Пересмотр же срока полномочий глав регионов позволит федеральному центру сохранить у власти наиболее влиятельных губернаторов, с которыми выстроено продуктивное взаимодействие. Однако подготовка муниципальной реформы, в частности, пересмотр территориальных основ организации местной власти, косвенно приведет к дальнейшему корректированию отдельных положений избирательного законодательства.

Источники и литература

- 1) Законопроект № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>
- 2) Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 6–12.
- 3) Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9–17.