

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зам. зав. кафедрой  
Д. С. Насырова  
« 15 » 06 2021 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации  
(на примере Амурской области)

Исполнитель студент группы 721-об 2	<u>17.06.2021</u> 	Д. В. Пономарев
Руководитель доцент, канд.юрид.наук	<u>17.06.2021</u> 	Т. Ю. Ныркова
Нормоконтроль	<u>17.06.2021</u> 	О. В. Громова

Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зам. зав. кафедрой  
 Д. С. Насырова  
« 10 » 12 2020 г.

**З А Д А Н И Е**

К бакалаврской работе студента Пономарева Дениса Витальевича.

1. Тема бакалаврской работы: Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (на примере Амурской области).

(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10 июня 2021 года.

3. Исходные данные бакалаврской работы: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; специальная юридическая литература; правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): изучение формирования института высшего должностного лица субъектов Российской Федерации; определение правового статуса высшего должностного лица субъектов Российской Федерации; изучение порядка избрания высшего должностного лица субъектов Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: таблицы.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 10 декабря 2020 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент, кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению: 10.12.2020 г.



(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 61 с., 4 таблицы, 50 источников.

### ВЫБОРЫ, ГЛАВА СУБЪЕКТА, ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА, ИЗБИРАТЕЛЬ, БЮЛЛЕТЕНЬ, ЛИСТ ПОДДЕРЖКИ

В бакалаврской работе проведено всестороннее изучение института назначения на должность высшего должностного лица субъектов Российской Федерации.

Цель работы – рассмотреть становление законодательства Российской Федерации в части, касающейся избрания глав регионов, предложить возможные варианты его изменения для устранения коллизий и пробелов.

Вопрос о способах избрания глав регионов в Российской Федерации относится к числу актуальных и постоянно обсуждаемых как в научной сфере, так и в политической, что подтверждается продолжающимся реформированием законодательства в этой сфере.

Научная новизна исследования состоит в анализе проводимых реформ избирательного законодательства, в части касающейся порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с 1991 года по настоящее время.

Для написания выпускной квалификационной работы использовалась совокупность методов и приемов научного познания. Основным из них выступает общенаучный диалектический метод. С учетом специфики затронутой темы были использованы специальные научные методы: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический.

По результатам исследования выработаны предложения по внесению изменений в избирательное законодательство Российской Федерации.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Основные этапы становления системы избрания высшего должностного лица субъекта РФ	7
1.1 История становления принципа выборности высшего должностного лица субъекта РФ в российском федеральном законодательстве	7
1.2 Избрание глав регионов в период с 1991 г. по 2011 г	16
1.3 Правовое регулирование порядка избрания высших должностных лиц субъекта РФ с 2012 года по настоящее время (на примере Амурской области)	20
2 Проблемные вопросы правового регулирования выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	36
2.1 Анализ правовых норм федерального и регионального законодательства о выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	36
2.2 Анализ применения муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта	38
2.3 Прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	46
Заключение	50
Библиографический список	54

## ВВЕДЕНИЕ

Целесообразность выбранной темы работы обусловлена теми обстоятельствами, что Российское государство возложило на себя обязательства по созданию условий для реализации гражданами своих избирательных прав, а также в обеспечении защиты в случае их нарушения.

Конституцией Российской Федерации установлено, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, в Российской Федерации показателем принципа народовластия и демократии выступают своевременное обновление выборных органов государственной власти. Соответствующее обновление выборных органов может обеспечить исполнение республиканской формы правления, замену государственного аппарата в нужное время, повсеместное участие граждан в управлении государственными делами. Кроме того, на наш взгляд без выборов невозможно представить «здоровое» государство, отвечающее всем демократическим стандартам. Реализации избирательных гражданских прав должна осуществляться как на федеральном, так и на региональном уровне.

С 1993 года правовые акты, в которых был закреплён институт избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, подвергались огромному числу изменений: реформировались как формы избрания, так формы поддержки кандидатов на указанную должность.

В качестве объекта исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих в ходе избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Предмет исследования – правовой механизм порядка высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Цель работы, в свою очередь, позволяет определить следующие задачи:

- проанализировать этапы становления и порядок избрания высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации;

- выявить ключевые проблемы правового регулирования выборов высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации;

- выработка предложений по внесению изменений в избирательное законодательство Российской Федерации.

В рамках проведенного исследования были изучены труды ученых, посвященные проблемам правового регулирования, становлению и развитию законодательства о выборах глав субъектов Российской Федерации. В частности теоретическую основу исследования составили работы С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Л. Ю. Грудцыной, К. Г. Табакова, В. А. Черепанова, Н. В. Белоновского, С. Д. Князева, В. В. Вискуловой и других.

Нормативная база работы представлена Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ, законодательством Амурской области, решениями Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, постановлениями избирательной комиссии Амурской области.

# 1 ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ИЗБРАНИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ

## 1.1 История становления принципа выборности высшего должностного лица субъекта РФ в российском федеральном законодательстве

Конституцией Российской Федерации не предусмотрены ответы на тот перечень вопросов, которые стоят перед институтом избирательного права, а именно порядок избрания высшего должностного лица субъекта (губернатора, мэра, главы республики). Полномочия по избранию высшего должностного лица субъекта легли на федерального законодателя, однако и он наделен правом возложить обязанность по решению данного вопроса непосредственно на регионы.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации долгий путь развития и преобразования.

До вступления в силу Конституции РФ 1993 года в Законе РСФСР от 05.03.1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой областной администрации»<sup>1</sup> было установлено, что необходимо в обязательном порядке избирать глав региональных администраций.

В конце 20-го века, было распространено не выбирать глав субъектов Российской Федерации путем выборов, а просто назначать Президентом Российской Федерации. Исключением из этого негативного правила были только 39 субъектов Российской Федерации, в которых проводились выборы, в число этих субъектов вошла и Амурская область, в которой выборы на должность губернатора прошли 11 апреля 1993 года. Эти выборы прошли не смотря на введенный Съездом народных депутатов 01 ноября 1991 года мораторий, которым был установлен временный запрет на проведение выборов глав субъектов. Цель данного моратория заключалась в выводе страны из не стабильной политической ситуации.

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 05.03.1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой областной администрации» // Российская газета. 1992. № 65.

На наш взгляд, данный мораторий был опрометчивым решением, так как только граждане субъекта в праве выбирать главу исполнительной органа государственной власти в своем субъекте. Мнение граждан является первостепенным, они должны решать кого видят лидером своего региона.

Федеральным законом от 06.12.1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> было предусмотрено, что глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является должностным лицом, которого избирают непосредственно граждане Российской Федерации, путем прямых выборов. Федеральным законом от 05.12.1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup> на субъектов Российской Федерации была возложена обязанность по проведению выборов глав исполнительного органа государственной власти субъектов, до конца 1996 года.

В большинстве субъектов Российской Федерации исполнительная власть формируется исходя из результатов прямых выборов глав субъектов Российской Федерации это положение закрепляется в уставах субъектов Российской Федерации. Истории избирательного законодательства Российской Федерации известен прецедент, когда была предпринята попытка перехода к косвенным выборам главы администрации Алтайского края. Конституционным Судом Российской Федерации данные действия были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>.

По нашему мнению, переход к косвенным выборам высшего должностного лица недопустим, потому, что между избирателем и избранным лицом не должно быть никакого посредника, выборы на наш субъективный взгляд должны проходить напрямую, ведь избранный глава субъекта путем косвенных вы-

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.12.1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 05.12.1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

боров априори не может являться легитимным.

В ходе избирательных кампаний 1996 года в 46 субъектах Российской Федерации главы регионов были избраны населением.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup>. Этим законом было регламентировано множество избирательных процедур и устранены недоработки предыдущего закона.

К 1999 году вступил в силу Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>. Данный закон установил, что граждане Российской Федерации вправе избирать путем прямых выборов высшее должностное лицо субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации.

К 1998 году в уставах 28 регионов должность высшего должностного лица субъекта получила наименование – губернатор. На сегодняшний день в наименовании должности главы региона не может использоваться производные от должности главы государства - Президента.

Избрание высших должностных лиц субъектов Российской Федерации посредством прямых выборов оказало положительное влияние на развитие гражданского общества, прямые выборы являются наиболее демократичными по отношению к косвенным выборам.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

В 2002 году законодателем был принят Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>7</sup> отличается известной объемом и детализированностью.

Однако Федеральным законом от 11.12.2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup> и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» своими положениями отменил порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации посредством прямых выборов.

Теперь с введением новых положений в законодательство, регулирующие избирательные отношения, закреплялось, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации больше не избирается на должность, а назначается по представлению Президента Российской Федерации.

Естественно не каждый гражданин России мог стать кандидатом на пост высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Законодатели в Федеральном законе «О политических партиях»<sup>9</sup> определили, что предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вправе внести Президенту Российской Федерации политическая партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании официально опубликованных ближайших ко дню внесения предложений результатов выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и был допущен к распределению депутатских мандатов.

Введенные в избирательное законодательство Российской Федерации по-

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 2974.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 11.12.2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 3654.

<sup>9</sup> Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011, с изм. от 20.10.2011) // Собрание законодательства. 2001. № 29. Ст. 2950.

ложения, подверглись детальному изучению и соотношению их содержания с нормами Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, проведя аналитическую работу, признал в своем Постановлении от 21.12.2005 г. № 13-П<sup>10</sup>, что новый способ избрания главы субъектов Российской Федерации путем назначения их парламентом по представлению Президента Российской Федерации не противоречит положениям Конституции Российской Федерации, в том числе и постановлению от 18.01.1996г. № 2-П<sup>11</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации обосновал свою позицию тем, что высшее должностное лицо субъекта сам входит в систему государственных органов субъекта и находится в непосредственном подчинении к Президенту Российской Федерации.

Право на участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации, нет такого права и в числе общепризнанных права и свобод человека и гражданина, которые не нашли своего закрепления в Конституции.

Следовательно, конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти, а ровно как и другие конституционные права<sup>12</sup> граждан не имеют статус необходимых, исходя из этого исключение законодателем из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации правом избирать и быть избранным на эту должность с помощью прямых выборов не является нарушением конституционного права граждан, и этим самым не нарушает статьи 32 и 25 Конституции Российской Федерации.

---

<sup>10</sup> Постановление Конституционного суда от 21.12.2005 г. № 13-П // Российская газета 2005. № 3963.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного суда от 18.01.1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 408.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 года № 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». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Такой порядок избрания глав регионов в Российской Федерации действовал с 2004 по 2012 год.

За первый год действия нового закона Президентом РФ были назначены губернаторы в 31 регионе из 89. При этом в 24 регионах из 31 сохранили свои должности действующие руководители, новых было назначено только 7. Среди переназначенных оказались многие руководители, которые не смогли бы остаться на своих постах в результате выборов, поскольку до отмены выборов действовало ограничение по двум срокам подряд, считая с 1999 года<sup>13</sup>.

К 2012 году законодательство, которым был установлен порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), вновь подверглось реформированию. Федеральным законом от 02.05.2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>14</sup> и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были сделаны поправки, которыми предусматривалось возвращение модели избрания главы субъекта посредством прямых выборов.

Однако в 2013 году Федеральным законом от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>15</sup> были внесены изменения, исходя из положений которых предусматривалось:

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного

---

<sup>13</sup> Табаков К. Г. Назначение глав регионов в контексте современного государственного строительства Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 1. С. 183.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 02.05.2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом только законодатель субъекта Российской Федерации может принимать решение в каком порядке будет избираться высшее должностное лицо данного субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В уставе субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта может быть избран на должность путем прямых выборов (пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») либо решения о его назначении принимается депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3.2. статьи 18).

Однако требования к кандидатам на должности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и ограничение в праве быть избранными на данную должность устанавливается аналогичным избирательным «цензам» для пассивного избирательного права, путём прямых выборов на указанную должность.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы высшей государственной власти субъекта Российской Федерации) представительным органом субъекта Российской Федерации, включает в себя следующие этапы:

1. Каждая политическая партия, депутаты от которой избраны в состав действующего регионального парламента (а также политические партии, представленные в федеральной Государственной Думе) в праве на рассмотрение Президента Российской Федерации предложить кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, но не более трех человек.

Политическая партия вправе, выдвинуть к рассмотрению Президента

кандидатуру, которая состоит у них в партии так и беспартийного кандидата на должность главы региона. До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатах, политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, которые не в праве вносить такие предложения, но имеющие на территории этого региона свои региональные отделения.

2. Президент Российской Федерации по своей инициативе имеет право провести консультации с политическими партиями, которыми были выдвинуты кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения такой консультации определяется непосредственно Президентом Российской Федерации.

3. Президент Российской Федерации из числа предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. После представления кандидатов Президентом, региональным парламентом проводится голосование, кандидат который получил наибольшее число голосов депутатов, считается избранным на указанную должность.

Если ни один из кандидатов не набрал необходимое количество голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. После проведения повторного голосования, подсчитываются голоса и избранным станет тот, за кого проголосовало наибольшее количество депутатов.

Необходимо заметить, что в ряде современных зарубежных федераций, государств в которых также присутствуют автономные образования, в их законодательстве нет четкой сложившейся, незаменимой модели которая регулирует

ет порядок избрания главы региона. В практике каждого указанного государства были модели по наделению полномочиями главы субъектов, которые показали себя как с положительной стороны так и имели ряд недостатков, невозможно заранее просчитать какой способ избрания губернатора будет наиболее удачным, все познается в сравнении. В связи с чем, на сегодняшний день нет одного устоявшегося способа который бы решал все вопросы в данной сфере. Некоторые государства, такие как: Канада, Португальская Республика, Республика Индия, Сент-Китс и Невис, используют модель назначения на должность губернатора регионов посредством решения главы государства. Населением же главы субъектов Федерации и автономных областей назначаются в Республики Бразилия, Федеративной Республики Нигерия в Итальянской Республики, Союз Коморских Остров и т.д. В данной сфере нет сложившихся международно-правовых стандартов.

В некоторых же странах законодательные органы субъектов федерации сами наделяют полномочиями главу субъекта, данная модель наделения властью используется в Королевстве Бельгия, Республики Германия, Австралийской Республики в Южно-Африканской Республики и т.д.

Таким образом, в настоящее время законодательство Российской Федерации предусматривает две модели избрания глав регионов:

1 – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2 – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

## **1.2 Избрание глав регионов в период с 1991 г. по 2011 г.**

После того, как Верховным Советом РСФСР была утверждена должности главы государства, получившее наименование Президент Российской Федерации, в регионах начали появляться вопросы по поводу, почему бы и в субъектах теперь уже Российской Федерации не установить пост высшего должностного лица этого субъекта, который бы наделялся полномочиями населением путем прямых выборов.

Исходя из этого в Москве был проведен независимый опрос среди горожан. Москвичам задавали вопрос, по их мнению целесообразно ли будет провести выборы мэра Москвы которого будет избирать непосредственно население, большая часть опрошенных проголосовало за данную инициативу.

Верховный Совет РСФСР прислушался к мнению москвичей, и посчитал целесообразным проведения данных выборов и вместе с ними выборы мэров городов Ленинграда и Свердловска, указанные выборы были проведены 12 июня 1991 года.

Проведение экспериментальных выборов по наделению полномочиям мэров городов Москвы, Ленинграда и Свердловска населением, явилось прецедентом для других регионов Федерации. Наблюдая за практикой указанных городов, администрации субъектов Российской Федерации всерьез заинтересовались вопросом о предоставлении им возможности избрания глав местных администраций посредством прямых выборов.

С учетом мнения регионов, Верховный Совет РСФСР разработал законопроект «О выборах главы администрации». Данный проект Законов был раскритикован Президентом РСФСР, он ссылаясь на то, что повсеместное проведение такого рода выборов будет являться затруднением для выведения страны из кризиса, в котором на период 1991года она находилась, основным требованием Президента РСФСР от Верховного Совета РСФСР было перенесение выборов с 1991 года на 1992 год.

Также, Президент РСФСР сделал акцент на то, что из положений законопроекта явно прослеживается ограничения избирательных прав лиц, которые

являются военнослужащими. Тем не менее Верховный совет отказался перенести выборы на год, и Президент РСФСР был вынужден прибегнуть к наложению вето на данный законопроект. В кратчайшие сроки недочеты законопроекта были устранены и закон приняли повторно.

Как оказалось, данный закон не просто было реализовать, в процессе возникали различные нюансы, которые были связаны то с ограничением им избирательных прав граждан, то с порядком ведения закона в действие, то с проблемами определения даты, в которую пройдут выборы на данном уровне. Когда удалось решить все возникнувшие проблемы, было принято постановление исходя из которого, выборы будут проходить по графику, представленному Президентом не позднее декабря 1991 года. Однако в начале ноября 1991 года, народными депутатами было принято постановление в соответствии с которым был введен запрет на проведение выборов за исключением выборов народных депутатов и Верховного совета республик РСФСР, данный запрет был введен до 01 декабря 1992 года, Съезд народных депутатов наделил правом избирать глав субъектов Президента. Этот запрет был установлен с целью выведения страны из трудной политической и экономической ситуации.

Необходимо заметить, что республики в составе РСФСР на то время обладали особыми правами. А именно, самостоятельно принимали свое избирательное законодательство, и Закон РСФСР «О выборах главы администрации» для них носит не обязательный, а рекомендательный характер.

В тот период, республики РСФСР обладали рядом специфических прав, для них закон о выборе глав администрации имел рекомендательный характер, также республики были уполномочены в принятии избирательного законодательства, практически во всех республиках для того, чтобы наделить главу администрации его полномочиями, кандидату на указанную должность необходимо было набрать более половины голосов, хотя в соответствии с Законом РСФСР избранным являлся кандидат, который получил большее количество голосов, но не менее 25 % от числа граждан, которые внесены в списки избирателей.

В 1993 году выборы на должность главы Администрации Амурской области проводились в два тура.

Выборы проводились в соответствии с нормами Закона РСФСР от 24.10.1991 года №1803-1 «О выборах главы администрации».

Первый тур проходил 11 апреля 1993 года, второй 25 апреля 1993 года, действовала мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства (победителем признавался кандидат, получивший не менее 25 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей). Второй тур прошел по избирательной системе относительного большинства. Порог явки 25 %, наличие графы «против всех» отсутствует.

По итогам голосования победу на выборах одержал заместитель главы администрации Сурат Александр Владимирович. В октябре 1993 года, в соответствии с Указом Президента, Александр Владимирович был отстранен от должности.

В октябре 1993 г. исполняющим обязанности Главы Администрации Амурской области был назначен Полеванов Владимир Павлович, в декабре 1993 г. Главой Администрации Амурской области.

Очередные выборы главы в Амурской области проходили 22.09.1996 в соответствии с Законом от 29.12.1995 г. № 41-ОЗ «О выборах главы администрации Амурской области» и были признаны недействительными. По результатам состоявшихся 23.03.1997 повторных выборов был избран Белоногов А. Н. Законом закреплялась мажоритарная избирательная система относительного большинства, при которой для победы на выборах кандидату необходимо было набрать наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по отношению к другим кандидатам. При равном количестве голосов избранным считался кандидат, собравший наибольшее количество подписей в поддержку его выдвижения, а при равном количестве подписей – кандидат, зарегистрированный ранее.

В 2001 году выборы проходили в два тура в соответствии с Законом № 185-ОЗ от 1999 г. Избирательный кодекс Амурской области: 25.03.2001 – 1

тур; 08.04.2001 – 2 тур. Если выдвигались только два кандидата, действовала мажоритарная избирательная система относительного большинства. При равном числе полученных обоими кандидатами голосов избранным считался кандидат, зарегистрированный ранее. При выдвижении 3 и более кандидатур действовала мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, в сочетании с системой относительного большинства во втором туре. При этом абсолютное большинство рассчитывалось от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов.

В связи с введением нового механизма назначения глав регионов с 2005 по 2011 год выборы на территории Амурской области больше не проводились

Таким образом, анализ правовых актов в Российской Федерации периода с 1994 года по 2011 год позволяет сделать следующие выводы.

*Во-первых*, реформирование действующего законодательства в части, касающейся избрания глав регионов, связывается с принятием следующих федеральных законов:

- 06.12.1994 принимается Федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»;

- от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 11.12.2004 № 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», повлекший отмену прямых выборов глав регионов.

*Во-вторых*, в рассматриваемом периоде можно выделить три различные модели замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

- назначение Президентом РФ;
- прямые выборы непосредственно населением;
- выборы законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации с участием Президента РФ.

*В-третьих*, три различные модели замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (Постановление от 30.04.1996 № 11-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П), каждая из которых была признана не противоречащей Конституции Российской Федерации.

*В-четвертых*, в Амурской области в период с 1994 года по 2011 год выборы главы региона проходили в соответствии с:

- законом от 29.12.1995 № 41-ОЗ «О выборах главы администрации Амурской области» (22.09.1996 – выборы признаны недействительными, 23.03.1997 – состоялись повторные выборы);
- законом № 185-ОЗ 1999 г. Избирательный кодекс Амурской области (25.03.2001 – 1 тур, 08.04.2001 – 2 тур).

### **1.3 Правовое регулирование порядка избрания высших должностных лиц субъекта РФ с 2012 года по настоящее время (на примере Амурской области)**

Федеральным законом<sup>16</sup> от 02 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодатель-

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 02 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012г. № 19. Ст. 2274.

ных (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» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ) были внесены поправки, которые предусматривали возвращение института выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Граждане проживающие на территории Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, избирают высшее должностное лицо данного субъекта Российской Федерации, путем прямых выборов при тайном голосовании.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд, срок полномочий определен в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями или в порядке самовыдвижения (в случае если законом субъекта такой порядок предусматривается). При этом политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обязан подтвердить свое выдвижение, он получает поддержку посредством предоставления подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации определяется конкретный процент поддержки кандидата, в рамках предложенных Федеральным законом «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кандидат выполняет ряд условий для того, чтобы пройти процедуру регистрации кандидата и в последующем иметь статус кандидата, включенного в избирательный бюллетень.

Кандидат выполняет условия:

1) необходимо получить поддержку от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации, посредством предоставления подписей упомянутых лиц;

2) в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав соответствующих муниципальных образований;

3) кандидата должны поддержать выборные лица органов местного самоуправления не менее чем в  $\frac{3}{4}$  муниципальных районов и городских округов соответствующего субъекта Российской Федерации;

При выдвижении на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке самовыдвижения, кандидат собирает то число подписей избирателей, которое установлено в законе данного субъекта.

Пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливает порядок сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований.

Пункт 19 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит о том, что листы поддержки кандидата представляют

ся кандидатом в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации одновременно вместе с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата.

Исходя из этого, кандидат представляет в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации список лиц, которые в листе поддержке кандидата поставили свои подписи. Данный список в течении трех дней со дня представления избирательная комиссия публикует в региональном государственном периодическом печатном издании или размещает на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Федеральный закон № 40-ФЗ предусматривает, что если выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации признаны несостоявшимися или недействительными то повторные выборы проводятся в сроки, установленные Федеральным законом № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В таком случае исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществляется лицом, назначенным Президентом Российской Федерации до того момента, пока избранное высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не вступит в должность.

С целью приведения в соответствие федерального и регионального законодательства представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с момента вступления в законную силу Федерального закона № 40-ФЗ были внесены изменения и дополнения в законодательство субъектов Российской Федерации в те части, которые регулируют порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В установленные Федеральным законом № 40-ФЗ срок законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации исходя из разработанного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации модельного закона субъекта Российской Федерации «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» подготовили и приняли

законодательные акты о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Из первостепенных норм перечисленных законодательных актов возможно подчеркнуть разнообразный подход законодателей к установлению числа депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, подписи которых являются необходимыми для кандидата, а также числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов в числе лиц, которые поддерживают кандидата. Наряду с этим законодательные органы субъектов Российской Федерации главным образом исходили из установления одинакового процента числа подписей, которые собираются в поддержку выдвижения кандидата на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне муниципальных районов и городских округов.

Исключения представлены в табл. 1

Таблица 1 – Исключения из общего числа подписей в поддержку кандидата на уровне субъекта РФ, муниципальных районов и городских округов

Республика Саха (Якутия)	5 % и 6 %
Чувашская Республика	7 % и 10 %
Алтайский край	7 % и 10 %
Приморский Край	7 % и 5 %
Псковская область	7 % и 10 %
Нижегородская область	7 % и 10 %
Ленинградская область	7 % и 10 %

Минимальным процент числа депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, сбор подписей которых является необходимым в поддержку кандидата, составляет: 5 %.

В 2012 году, только Избирательный кодекс Москвы предусматривал по-

рядок самовыдвижения на должность глав субъекта Российской Федерации.

После отмены Президентом выборов высших должностных лиц субъекта Российской Федерации в 2004 году, в Администрациях регионов Российской Федерации начался долгий этап на протяжении которого высшие должностные лица регионов утверждались по представлению Президента Российской Федерации. Такая модель наделения полномочиями глав региональных Администраций продолжалась до 2012 года, к этому времени страна заняла стабильное положение в области внутренней государственной политики. В мае 2012 года, Президент Российской Федерации подписал изменения в законах об общих принципах организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, тем самым вернул прямые выборы глав субъектов Российской Федерации.

После возвращения прямых губернаторских выборов населением субъектов, выборы были назначены на 14 октября 2012 года, и прошли в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской, Рязанской областях.

Кандидатов на замещения должности губернатора в указанных субъектах Российской Федерации, выдвинули двенадцать политических партий.

Избирательная система по которой проводились выборы 14 октября 2012 года, имеет четкую аналогию и избирательной системой, которая функционировала на выборах с 2002 по 2004 годы.

На выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, законодатель закрепил мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства, при которой избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов, и ни один из них не был избран, то проводится повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число избирателей. По результатам повторного голосования избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу избира-

телей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

В избирательное законодательство были введены новеллы, по отношению к пассивному избирательному праву граждан.

Во-первых, был установлен ряд субъектов, которые ограничиваются в праве участвовать на выборах губернатора как кандидат. К таким субъектам отнесены лица, которые по приговору суда были осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления (исключением является, введение нового уголовного кодекса, в нормах которого данные преступления не являются тяжкими либо особо тяжкими).

Во-вторых, введен новый возрастной ценз, с наступлением которого лицо приобретает пассивное избирательное право на выборах главы субъекта (он составил 30 лет).

В-третьих, предусмотрено права граждан выдвигать свою кандидатуру на выборах высшего должностного лица субъекта в порядке самовыдвижения, выдвижения избирательном объединении (при этом, порядок самовыдвижения должен быть предусмотрен законодательством субъекта).

Федеральными реформами были вызваны ужесточения региональных выборов внесены не свойственные для них особенности.

Теперь, кандидат на должность высшего должностного лица помимо сведений о доходах и имуществе принадлежавшего кандидату, обязан предоставить сведения о размере доходов их источнике и имуществе супруга и его несовершеннолетних детей.

Также, обязательным условием для регистрации кандидата стало, обязанность кандидата по сбору подписей необходимого количества депутатов законодательных органов муниципальных образований, в числе которых должно быть определенное число подписей выборных лиц муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, собранных не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов. Допускается превышение числа собранных подписей установленных региональным законом но не более чем на 5 %. Лист, содержащий подписи депутатов, в обязательном по-

рядке должен быть заверен нотариально.

В Амурской области, выборы высшего должностного лица субъекта регулировались Законом Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области»<sup>17</sup>.

Из содержания указанного закона является целесообразным выделить ряд принципиальных положений.

Во-первых, законодательством Амурской области не предусмотрен порядок самовыдвижения кандидата на должность высшего должностного лица области, кандидаты выдвигаются только политическими партиями либо их региональными отделениями, которые являются зарегистрированными и осуществляющими свою деятельность в пределах территории Амурской области.

Во-вторых, для выдвижения кандидата избирательным объединением необходима поддержка 7% депутатов или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований Амурской области, в их числе 7 % депутатов представительных органов районов и городских округов собранных не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов.

В-третьих, избирательная комиссия Амурской области, путем подачи запроса в территориальный орган уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований и в Правительство Амурской области, устанавливает необходимый процент из числа лиц и число муниципальных районов и городских округов области, для поддержки выдвижения кандидата на участие в выборах.

В-четвертых, лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста, в праве осуществлять сбор указанных подписей на основаниях заключенного с кандидатом договора.

18 октября 2012года, избирательная комиссия Амурской области в соответствии с Законом<sup>18</sup> Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» признала выборы губернатора Амурской области

---

<sup>17</sup> Закон Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012.№112

<sup>18</sup> Там же.

состоявшимися и определила результаты.

Исходя из протокола, в выборах губернатора Амурской области приняли участие 239475 избирателей.

Таблица 2 – Результаты выборов высшего должностного лица Амурской области 2012 года.

Зарегистрированный кандидат	Число полученных голосов избирателей		Субъект выдвижения
	абсолютное	%	
Кожемяко Олег Николаевич	185055	77,28	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»
Кобызов Роман Александрович	23918	9,99	Политическая партия КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Абрамов Иван Николаевич	19448	8,12	Политическая партия ЛДПР
Жаровский Дмитрий Сергеевич	6125	2,56	Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ

На должность губернатора Амурской области был назначен Кожемяко Олег Николаевич.

Назначенный на должность губернатора Амурской области, в соответствии с результатами губернаторских выборов 14 октября 2012 года Кожемяко Олег Николаевич был вынужден уйти в отставку по собственному желанию. Исходя из данной ситуации, появилась необходимость в проведении досрочных выборов на должность высшего должностного лица Амурской области.

Досрочные выборы губернатора Амурской области были назначены на 13 сентября 2015 года.

Выборы регулировались тем же региональным законом что и выборы губернатора Амурской области 2012 года, однако в нём был предусмотрен перечень изменений обусловленный федеральными избирательными реформами. В их числе:

- во-первых, учреждение дня голосования<sup>19</sup> – второе воскресенье сентября

<sup>19</sup> Федеральный закон от 02.10.2012 №157 (в ред. От 03.02.2014) «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 РФ. 2012. № 41. Ст. 5522.

года, в котором истекает срок полномочий губернатора Амурской области, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - день голосования на указанных выборах, в исключительных случаях – третье воскресенье сентября (данная норма действовала и на досрочных выборах губернатора);

- во-вторых, образование избирательных участков сроком на пять лет, за исключением избирательных участков, образованных в местах временного пребывания избирателей;

- в-третьих, законодатель изменил перечень и содержание документов, представляемых в избирательную комиссию при выдвижении и регистрации кандидата.

Считаем необходимым выделить одну новацию, введённую в избирательное законодательство. Это обязательное требование от кандидата в предоставлении письменного списка, состоящего из трёх кандидатов, один из которых в случае его избрания будет наделена полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Отсюда следует, что избиратель отдавая свой голос в поддержку кандидата на должность губернатора субъекта, одновременно голосует и за члена Совета Федерации.

Для того чтобы исключить возможность допуска к власти лиц, которые имели криминальное прошлое, законодатель установил обязанность по указанию в заявлении о согласии баллотироваться сведений о судимости кандидата, в том случае если судимость снята либо погашена, он обязан предоставить сведения о дате погашения либо же снятия судимости.<sup>20</sup>

Данная информация размещается на информационных стендах участковых избирательных комиссий и указываться в избирательном бюллетене. В случае скрытия кандидатом данной информации является основанием для отказа в его регистрации.

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 21.02.2014 №19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст.739.

Теперь стали указываться сведения только о профессиональном образовании (при наличии) а также указывается образовательная организация, которая предоставляла образовательные услуги.<sup>21</sup>

Законодатель ввёл обязательное требование по предоставлению кандидатом сведений о принадлежащем ему, его супругу и несовершеннолетним детям имуществе, и обязательствах имущественного характера за пределами Российской Федерации, об их расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций в течении последних трех лет, если расходы превышают общие доходы кандидата и его супруга за последние три года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена была сделка по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации.<sup>22</sup>

В 2015 году, единым днём голосования было назначено 13 сентября. На выборах губернаторов 2015 года, законодатель закрепил мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства, при которой избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В том случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов, и ни один из них не был избран, то проводится повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число избирателей. По результатам повторного голосования избранным считается кандидат, набравший

---

<sup>21</sup> Выборы в органы государственной власти на территории Амурской области в 2015 – 2016 годах: сборник информационно-аналитических материалов Избирательной комиссии Амурской области. – Благовещенск, 2016. – С. 250.

<sup>22</sup> Указ Президента РФ от 06.06.2013 г. № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» ( вместе с «Положением О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2013. № 23. Ст. 2892.

большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

27 политических партий выдвинули своих кандидатов на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В регистрации было отказано пяти кандидатам, что составило 3,5 % от числа выдвинутых кандидатов, трем кандидатам из Смоленской области, одному кандидату из Омской области и одному кандидату из Республики Марий Эл.

Решение Избирательной комиссии Омской области об отказе в регистрации кандидата О. И. Денисенко выдвинутого политической партией КПРФ было отменено в судебном порядке.

Статус утратили 39 кандидатов, что составило 27,5 %, из которых на основании отзыва партии 1 кандидат, личного заявления 12 кандидатов, 26 кандидатов не представили документы на регистрацию в установленный законом срок.

На данных выборах в 20 субъектах Российской Федерации своих кандидатов выдвинули партии: «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.

В Амурской области выборы проходили по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, при которой избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Повторное голосование проводится по истечении 14 дней со дня голосования на общих выборах.

Решение о назначении выборов обязательно к принятию не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Выдвижение кандидатов избирательным объединением производится со дня, следующего за днем официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Все документы для регистрации кандидат представляет не ранее чем через 30 и не позднее чем через 40 дней со дня, следующего за днем официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов до 18 часов по местному времени.

Избирательная комиссия в течение 10 дней со дня приема необходимых для регистрации документов, в обязательном порядке принимает решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации.

Установленный процент депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов в числе лиц, поддержавших кандидата 7 %.

Уставом Амурской области установлено, что губернатор области назначается на должность сроком на пять лет, избирается посредством прямых выборов, гражданами проживающими на территории Амурской области.

В досрочных выборах участвовали следующие кандидаты:

Таблица 3 – Перечень кандидатов , участвовавших на досрочных выборах губернатора Амурской области в 2015 году.

Абрамов Иван Николаевич	Политическая партия ЛДПР
Драгунов Михаил Валентинович	Политическая партия КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ
Кобызов Роман Александрович	Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
Козлов Александр Александрович	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

По данным Избирательной комиссии Амурской области, результаты по проведению выборов следующие: Абрамов Иван Николаевич набрал 60545 голосов избирателей, что составило (28,30 %) от общего числа проголосовавших; Драгунов Михаил Валентинович 7764 (3,63 %); Кобызов Роман Александрович 31822 (14,87); Козлов Александр Александрович 108363 (50,64). Александр Козлов набравший более половины голосов от общего числа проголосовавших, был назначен на должность губернатора Амурской области.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2018 года Указ № 241, избранный на досрочных выборах губернатора Амурской области 2015 года, Александр Козлов отстранен от занимаемой им должности по собственному желанию. Поскольку должность высшего должностного лица Амурской области стала вакантной, появилась необходимость в проведении досрочных выборов губернатора Амурской области. До проведения досрочных выборов, временно исполняющим обязанности губернатора Амурской области был назначен Орлов Василий Александрович. Выборы были проведены 09.09.2018 года. Губернаторские выборы в Амурской области регулировал Законом Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области».<sup>23</sup>

Уставом Амурской области установлено, что губернатор области назначается на должность сроком на пять лет, избирается посредством прямых выборов, гражданами проживающими на территории Амурской области.

К участию в выборах было допущено четыре кандидата: Наталья Глазкова Народная партия «За женщин России», Сергей Левицкий партия «Справедливая Россия», Василий Орлов партия «Единая Россия», Татьяна Ракутина партия КПРФ.

С предыдущих выборов губернатора Амурской области 2015 года в Закон Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области»<sup>24</sup> был внесен ряд поправок, которые обусловлены федеральными избирательными реформами.

Говоря о наиболее значимых нужно выделить:

- во-первых, были введены новые разновидности средств массовой информации;<sup>25</sup>

- во-вторых, был внесен запрет на привлечение несовершеннолетних в

---

<sup>23</sup> Закон Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012. № 112.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 09.03.2016 № 65-ФЗ «О внесении изменений в статью 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 65 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016 № 11. Ст. 1492.

предвыборную агитацию;<sup>26</sup>

- в-третьих, внесены уточнения по вопросу если фамилия, имя, отчество двух и более кандидатов совпадают, а также о вопросе смены имени, отчества и фамилии на выборный период или же в течении одного года до дня официального опубликования решения о назначении выборов;

- в-четвёртых, за субъектами общественного контроля было закреплено право о назначении наблюдателя в избирательную комиссию.

09 сентября 2018 на выборах высшего должностного лица Амурской области по месту нахождения было зафиксировано 3225 голосов избирателей.

Выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства. Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Повторное голосование проводится через 14 дней со дня голосования на общих выборах. Необходимое число подписей для поддержки кандидата 7 %, процент депутатов представительных органов составил 7 %.

Выдвижение кандидата производится избирательным объединением со дня, следующего за днем официального опубликования решения о назначении выборов. Все необходимые документы для выдвижения, кандидат обязан представить в избирательную комиссию области лично не позднее чем через 30 дней со дня, следующего за днем официального опубликования решения о назначении выборов. Избирательная комиссия области в течение 10 дней со дня приема необходимых для регистрации кандидата документов обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям закона (в случае принятия решения об отказе комиссия обязана в течение суток с момента его принятия выдать кандидату копию решения с изложением оснований отказа). Результаты досочных выборов губернатора Амурской области были определены избирательной комиссией Амурской области уже к 12 сентября 2018

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 05.04.2016 № 92-ФЗ «О внесении изменений в статьи 48 и 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 62 и 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2054.

года. В соответствии с данными избирательной комиссии Амурской области, число избирателей принявших участие в выборах составило -194752, количество избирателей принявших участие в голосовании составило - 194678.

Итоги досрочных выборов губернатора Амурской области 09 сентября 2018 указаны в табл.4.

Таблица 4 - Результаты досрочных выборов губернатора Амурской области 2018 года.

Зарегистрированный кандидат	Число полученных голосов избирателей		Субъект выдвижения
	абсолютное	%	
Глазкова Наталья Николаевна	11467	5,89	Народная партия «За женщин России»
Левицкий Сергей Владимирович	15307	7,86	Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ
Ракутина Татьяна Анатольевна	51715	26,56	Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
Орлов Василий Александрович	108245	55,60	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

Зарегистрированным кандидатом на пост губернатора Амурской области оказался Орлов Василий Александрович получивший 108254 голосов избирателей, что составило 55,60 % голосов избирателей<sup>27</sup>.

Следующие выборы высшего должностного лица Амурской области запланированы на 19 сентября 2021 года.

С 2017 по 2020 года, единым днем голосования являлось второе воскресенье сентября, в 2021 году из-за проведения выборов депутатов Государственной думы, единый день голосования будет проведен на неделю с опозданием, то есть в третье воскресенье сентября.

<sup>27</sup> Выборы в органы государственной власти на территории Амурской области в 2017 - 2018 годах: сборник информационно-аналитических материалов Избирательной комиссии Амурской области. - Благовещенск, 2018. С. 154.

## 2 ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Анализ правовых норм федерального и регионального законодательства о выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

В Конституционный Суд Российской Федерации, группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был направлен запрос о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (в ред. Федерального закона от 02 мая 2012 года № 40-ФЗ).

Заявители утверждали, что законоположение которые они оспаривают, устанавливают внушительный барьер на пути к реализации избирательного права и этим, нарушают предусмотренные положениями Конституции Российской Федерации гражданские права, которые позволяют гражданину Российской Федерации учувствовать в выборах на должность главы субъекта.

В Российской Федерации вопросами реализации выборов различных уровней, порядком их проведения, формированием избирательных комиссий и другими вопросами в сфере избирательных правоотношений, занимается федеральный и региональный законодатель.

Все участники в области избирательных правоотношений пользуются равными правами, не допускается ущемление в избирательных правах того или иного субъекта. Законом предусматривается различие в правах в тех случаях, если они устанавливаются для реализации конституционных целей, но при этом они должны быть оправданы.

Эта норма была рассмотрена Конституционным Судом Российской Федерации, и в последствии нашла свое отражение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года №7 П, определении

Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2012 №1058-О<sup>28</sup>.

Перед назначением даты в которую проводились губернаторские выборы 2012 года, законы которые регулировали выборы в тех пяти регионах, были подвергнуты Центральной избирательной комиссией, правовой экспертизе.

По результатам данной экспертизы, в законах регулирующих выборы в этих регионах, был выявлен перечень недочетов, который требовал скорейшего устранения.

Так как в процессе разработки и формирования проекта закона Амурской области «О выборах губернатора Амурской области» был детальный и тщательней подход, по результатом правовой экспертизы Центральной избирательной комиссией замечаний к тексту закона выявлено не было.

Частью 4, статьи 27 проекта закона от 26 июня 2012 года № 64-ОЗ Амурской области «О выборах губернатора Амурской области»,<sup>29</sup> была предусмотрена норма, которая регулировала установление количества подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) глав указанных муниципальных образований в поддержку выдвижения кандидатов, которые могут быть представлены для процедуры регистрации кандидата поверх установленного числа. После правовой экспертизы указанная норма из законопроекта была исключена.

В статье 18 Федерального закона<sup>30</sup> от 06.10.1999 № 184 -ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлена правовая норма которая гласит, что законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта путем самовыдвижения.

Однако законодательством Амурской области в сфере избирательных от-

---

<sup>28</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 июня 2012 №1058-О // Российская газета. 2012. № 4097.

<sup>29</sup> Проект закона от 26 июня 2012 года № 64-ОЗ Амурской области «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012. № 112.

<sup>30</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 -ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

ношений не предусматривается порядок самовыдвижения кандидата для замещения должности губернатора.

На наш субъективный взгляд включение института самовыдвижения в законодательство Амурской области является целесообразным исходя из того, что это отличная возможность для кандидатов которые являются не партийными осуществить свое пассивное избирательное право.

Самовыдвижение является наиболее демократическим способом для кандидатов которые вне политики, принять участие на должность губернатора, с высокой конкуренцией будет осуществлен и более качественный отбор.

Наша область нуждается в сильных лидерах, а если высшее должностное лицо субъекта имеет принадлежность к той или иной политической партии, ему будет трудно осуществлять возложенные на него наказания избирателей, без оглядки на направления и уставы партии, кандидатом выдвижения от которой он являлся.

## **2.2 Анализ применения муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта**

Федеральным законом от 02.05.2012 года № 40-ФЗ, были возвращены прямые выборы губернатора, устанавливает, что выдвижение кандидата на указанную должность должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ, каждый из кандидатов вправе выразить поддержку только одному кандидату.<sup>31</sup>

После опубликования законопроекта Президента Российской Федерации, в положениях которого говорилось о возвращении прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в обществе имеющему непосредственную принадлежность к избирательным правоотношениям стали возникать разного рода инициативы по усовершенствованию данной модели

---

<sup>31</sup> Федеральный закон от 02 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» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

избрания главы субъекта. Одна из которых является довольно-таки спорной, ее суть заключается в задействовании депутатов муниципального образования, пользующихся уважением и доверием граждан данного субъекта. Депутаты с учетом имеющегося у них опыта прохождения всех выборных процедур (от процедуры регистрации вплоть до наделения полномочиями) еще на этапе регистрации отсеивали непригодных кандидатов, для должности высшего должностного лица субъекта. Данную инициативу прозвали муниципальный фильтр.

Муниципальный фильтр поднял волну споров и разнообразным мнений со стороны ученых и политиков, каждый по своему трактовал как такого рода новация повлияет на избирательную систему Российской Федерации. По мнению Армена и Натальи Джагарян, муниципальный фильтр полезен тем, что с его помощью у избирателей появляется хотя бы минимальное доверие к кандидату, за которого они хотят отдать свой голос.<sup>32</sup>

Также бытовало и иное мнение касательно муниципального фильтра. Считалось что с введением выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации посредством муниципального фильтра, поддержка депутатов бытует являться средством для преимущества определенной политической партии на выборах, и вскоре данную партию можно будет назвать «правлящей». По мнению М.А. Прохорова, введение муниципального фильтра на губернаторских выборах приведет к полному исключению межпартийной конкурентной борьбы.<sup>33</sup>

Введение муниципального фильтра критично восприняли и Депутаты Государственной Думы Российской Федерации. Ими была осуществлена попытка оспорить законность положений этой процедуры в Конституционном Суде, по их мнению муниципальный фильтр расходится с положениями Конституции Российской Федерации по следующим основаниям:

Во-первых, муниципальным фильтром вводятся неоправданные и из-

---

<sup>32</sup> Джагарян А., Джагарян Н. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 148.

<sup>33</sup> Прохоров М. Повестка дня: Что дальше? // Ведомости. 2013. № 3432.

лишне жесткие ограничения касательно избирательных прав граждан, которые не дают возможности в условиях многочисленного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, которых выдвинули иные политические партии либо кандидаты, выдвинутые в порядке самовыдвижения;

Во-вторых, на местное самоуправление возложены не свойственные ему полномочия.

Конституционный Суд Российской Федерации детально проанализировал положение муниципального фильтра на предмет расхождения с конституцией Российской Федерации, и по результатам данного анализа пришел к выводу, что обжалуемые нормы не противоречат Конституции Российской Федерации, о чем было вынесено Постановление Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32.<sup>34</sup>

Поскольку введение муниципального фильтра существенным образом влияет на институт выборности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, является необходимым проанализировать положения постановления Конституционного Суда.

В результате аналитической работы Конституционным Судом была установлена аналогия с процедурой сбора подписей избирателей для подтверждения поддержки кандидатов избирателями, однако муниципальный фильтр содержит другое предназначение.

Благодаря ему осуществляется возможность оценить профессиональные навыки кандидата, по силам ли ему решать те вопросы, которые стоят перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, на сколько он является компетентным руководителем, сможет ли он обеспечить комплексное социально-экономическое развитие субъекта и входивших в его состав его муниципальных образований. Об этом говорится в пункте 3.1 мотивировочной ча-

---

<sup>34</sup> Постановление Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

сти Постановления. Еще одним нюансом муниципального фильтра является то, что компетентность кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации рассматривают муниципальные депутаты, и от них зависит политическая судьба этого кандидата. Но по ряду причин, может возникнуть ситуация при которой достойный кандидат, отвечающий всем предъявляемым к нему требованиям являющиеся сильным лидером, окажется попросту не знаком муниципальному депутату, что пагубно на нем отразится.

В тех регионах, в которых местным законодательством была предусмотрена возможность кандидата осуществлять свое выдвижение с помощью порядка самовыдвижения на губернаторских выборах, кандидат обязан собрать подписи избирателей и при этом пройти муниципальный фильтр.

Исходя из указанных положений актуальным является вопрос, который не раз задавали кандидаты на губернаторских выборах 2012 года: в соответствии с законодательством Российской Федерации, губернатор является лицом которого избирает непосредственно население субъекта, тогда какая необходимость в трехкратной проверке волеизъявления народа? Во-первых, через муниципальных депутатов, во-вторых, если предусмотрен порядок самовыдвижения то осуществляется сбор подписей избирателей и в-третьих, само голосование.

В пункте 3.1 мотивировочной части постановления, Конституционный Суд указал на то, что муниципальная поддержка не является возложением государственных полномочий на местное самоуправление. Однако муниципальный фильтр не соответствует конституционным целям местного самоуправления, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного уровня, и к числу которых муниципальная поддержка кандидатов на выборах главы субъекта Российской Федерации не относится.

В резолютивной части Постановления Конституционного Суда установлено, что в ходе детального анализа муниципального фильтра не было выявлено положений, которые могли бы установить ложные препятствия для выдвижения кандидатов на губернаторские выборы. Основаниями для получения такого вывода послужили следующие умозаключения:

Во-первых, из законодательства в области избирательных правоотношений следует, что все установленные положений не могут использоваться для установления беспочвенных преимуществ одной политической партии перед другой либо же одного кандидата над другим, также положения данного законодательства не предусматривают норму, в соответствии с которой можно было бы необоснованно исключить неудобного кандидата.

Во-вторых, из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации следует, что положениями Федерального закона от 02.04.2012 года №28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» порядок создания политической партии был упрощен. Теперь политическим партиям для прохождения порядка регистрации кандидата не нужно было собирать подписи избирателей, данная процедура предусмотрена только на Президентских выборах.

В заключении необходимо скомпоновать все выводы, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации после проделанного им анализа по выявлению расхождению, положений Федеральных законов регулирующих организацию законодательных и исполнительных органов в субъектах Российской Федерации, с нормами Конституции Российской Федерации. Из мотивировочной части Постановления Конституционного Суда можно выделить следующие аспекты: Исходя из норм Конституции, органы государственной власти в субъектах могут формироваться не только путем наделения высшего должностного лица полномочиями, с помощью прямых выборов; Конституция Российской Федерации предусматривает возможность наделения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями, посредством различных способов, в том числе и с помощью муниципальных депутатов, в соответствии с этим, по мнению Конституционного Суда, установление муниципального фильтра не может являться противоречащим Конституции Российской Федерации способом, наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Содержания текста представленных умозаключений не вызывает сомне-

ний в их обоснованности, однако прослеживается их расхождение с содержанием заключения постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Ведь когда принималось решение Конституционным Судом, органы местного самоуправления были сформированы не по новому упрощенному порядку, который был предусмотрен для создания политических партий, а по предыдущему.

В соответствии с положениями Федерального закона от 02 апреля 2012 г. № 28-ФЗ<sup>35</sup> для политических партий была предусмотрена возможность по их участию в порядке формирования органов местного самоуправления, но едва ли возможно полагать, что существующая система выборных органов местного самоуправления уже в полном объеме сформировалась на основе политического многообразия. Очевидным остаётся тот факт, что конкурентная политическая среда в связи с принятием данного закона будет реализовываться продолжительное время.

В пределах действующей системы представительных органов местного самоуправления, организованных в большей степени на партийной основе, едва ли стоит ждать, что муниципальные депутаты, будут поддерживать кандидатов, которые являются сторонниками других политических партий, и тем самым создавать конкуренцию для своих однопартийцев.

Кроме проанализированных выше вопросов, которые стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде, следует дополнительно сказать, что с установлением муниципального фильтра появляется возможность для злоупотребления правом.

Умышленные деяния со стороны субъектов избирательного процесса по реализации своих субъективных прав в противоречии с их назначением, повлекших ущемления в правах других лиц участвующих в избирательных правоотношениях, данное действие является прямым расхождением с принципами избирательного права, и такие выборы априори нельзя назвать демократическими и справедливыми. Исходя из данного суждения можно провести анало-

---

<sup>35</sup> Федеральный закон от 02 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 15. Ст. 1721.

гию с понятием злоупотребления правом, представленным в научной литературе.<sup>36</sup>

Необходимо выявить, каким образом кандидат на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может злоупотреблять данным ему правом.

Основной просчет законодательства в области избирательных правоотношений, который предоставляет кандидату на должность высшего должностного лица Субъекта Российской Федерации реальную возможность в злоупотреблении своим правом, это то, что для своей регистрации кандидат сам собирает подписи муниципальных депутатов в свою поддержку. Хотя и избирательной комиссией субъекта в которой будут проводиться выборы высшего должностного лица устанавливается как минимальный порог так и максимальный барьер подписей муниципальных депутатов этого субъекта, который является необходимым для того, чтобы кандидат прошел процедуру регистрации. В реальности же, муниципальный депутат вправе выразить свою поддержку только одному кандидату, у определенного кандидата появляется реальная возможность собрать подписи муниципальных депутатов в значительно большем объеме по отношению к своим конкурентам исходя из того, что количество подписей не ограничивается. В данном случае, у конкурентов такого «активного» кандидата не останется и шансов одержать победу на выборах.

В таком случае, законодатель сам того не подозревая предоставил кандидату возможность при осуществлении данной процедуры, устанавливать искусственные препятствия на пути своих политических конкурентов, на этапе подготовки к губернаторским выборам. Данное действие может трактоваться как злоупотребление правом в избирательных правоотношениях.

Одним из примеров злоупотребления правом на выборах высшего должностного лица субъектов может послужить инцидент, произошедший на выборах губернатора 2014 года в Санкт-Петербурге. Нарушая нормы Конституции

---

<sup>36</sup> Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010. С. 53; Макарецев А. А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату. Новосибирск, 2011. С. 99 - 100.

Российской Федерации, один из кандидатов осознанно предпринял попытку блокировки муниципального фильтра с целью ограничить себя от политической конкуренции.<sup>37</sup>

Подводя итог вышесказанному, отметим, что за все время использования муниципального фильтра как механизма избрания высшего должностного лица субъектов Российской Федерации он показав себя исключительно с негативной стороны. Муниципальный фильтр вводит ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, муниципальный фильтр создает необоснованное превосходство одной политической партии над всеми остальными, с помощью муниципального фильтра стало возможным установление искусственных препятствий для конкурентов, теми кандидатами, которые располагают определенными административными ресурсами, муниципальный фильтр оказывает несвойственное ему влияние на порядок организации местного самоуправления, он возвращает политическую систему назад, не дает ей развиваться, посредством муниципального фильтра появляется реальная возможность по устранению сильной конкуренции и оппозиционных кандидатов, партией которая с помощью этой модели и политизирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Некоторые представители научной среды утверждают, что введение муниципального фильтра положительно влияет на открывающуюся возможность оценить с помощью муниципальных депутатов, профессиональные навыки кандидата, по силам ли ему решать те вопросы, которые стоят перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, на сколько он является компетентным руководителем. Но по нашему мнению, данная возможность несоизмерима с теми ограничениями избирательных прав граждан которые он вводит. Для того, чтобы выборы высшего должностного лица субъектов Российской Федерации проводились наиболее демократично и у избирателей не было сомнений повлияет ли их голос на результат выборов или нет, является

---

<sup>37</sup> Дмитриева О. Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dmitrieva.org> (дата обращения: 24.05.2021).

необходимым заменить муниципальный фильтр, ведь исходя из положений Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации являются единственным источником власти.

### **2.3 Прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

Исходя и международных стандартов, главенствующим показателем демократичного государства является наличие выборной системы с помощью которой, органы государственной власти наделяются своими полномочиями по средствам волеизъявления граждан выраженного на прямых выборах. Не смотря на то, что Конституцией Российской Федерации установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации являются ее народ, избирательным законодательством Российской Федерации устанавливаются различные модели по наделению полномочий главы субъекта, которыми ограничивается выражение прямой воли избирателей.

В свете того, что действующая на сегодняшний день модель избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является несовершенной, появляется необходимость в установлении наиболее актуальной.

Многие представители научной сферы, которые имеют непосредственное отношение к избирательному праву задаются вопросом по усовершенствованию модели избрания главы субъекта, поскольку высшее должностное лицо субъекта занимает центральное место в органах государственной власти субъекта, и порядок его избрания должен быть соответствующий.

Необходимо обратить внимание на то, что выборы<sup>38</sup> высшего должностного лица субъектов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 06 ноября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации». Из пункта 3, статьи 18 указанного закона следует, что на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, канди-

---

<sup>38</sup> Федеральный закон от 06 ноября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

дат может выдвигаться как от политической партии так посредством порядка самовыдвижения, но однако порядок самовыдвижения должен быть предусмотрен законодательством того субъекта, в котором проходят выборы. Также положениями данного закона предусматривается консультация политических партий с Президентом по вопросу выдвижения кандидатов.

С внесением изменений в Федеральные законы в 2012 г. «Об общих принципах...» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», одним из способов замещения должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ стали прямые выборы гражданами, которые проживают на территории этого субъекта, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кроме того, Федеральный закон от 02 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» данный закон устанавливает перечень дополнительных условий предназначенный для прохождения порядка регистрации кандидата, при его выдвижении политической партией и в порядке самовыдвижения. В положениях указанного закона, установлена процедура при которой кандидата на должность высшего должностного лица субъекта должны поддержать большинством муниципальных районов и городских округов субъекта.

Кандидаты которые выдвигаются на выборы высшего должностного лица субъекта в порядке самовыдвижения, обязаны собрать необходимое число подписей муниципальных депутатов и руководителей муниципальных образований, которые отдадут свой голос в поддержку данного кандидата.

Несмотря на свою демократичность, порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с помощью прямых выборов, воспринимается достаточно спорно.

Противники прямых выборов утверждают, что самой оптимальной моделью наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта является, его непосредственное назначение Президентом Российской Федерации или его избрание местным парламентом. Также существует мнение что народ не всегда достаточным образом осведомлен о полномочиях главы субъекта, о том, чем он занимается и из-за того может сделать неправильный выбор, который пагубно отразится на регионе.

Сторонники прямых выборов утверждают, что прямые выборы дают гражданам реальную возможность участия в политической жизни своего региона, прямые выборы являются более демократичными по отношению к прямому назначению выгодного кандидата, посредством прямых выборов партия которая находится в оппозиции имеет реальную возможность быть избранной, у губернаторов избранных путем прямых выборов появляется большая степень ответственности перед избирателями, тем более если он планирует избираться повторно.

Прямые выборы можно рассматривать как непосредственный контакт высшего должностного лица субъекта, с народом который его и избрал. Губернатор будет больше взаимодействовать с населением, будет детально посвящён в проблемы своего региона. Избранный в порядке прямых выборов губернатор будет стараться для народа а не для того чтобы муниципальные депутаты его заметили.

Если говорить о том, целесообразным ли является вводятся прямые выборы или нет, то этот вопрос необходимо обсуждать непосредственно с народом а не с чиновниками. Профессор А. А. Уваров провел опрос среди студентов, он задавал всего один вопрос: Является ли целесообразным проводить прямые выборы? Больше половины опрошенных ответили «ДА».

Профессор С. А. Авакьян<sup>39</sup> утверждает, что «строит взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, субъекты экспериментируют, и ниче-

---

<sup>39</sup> Авакьян С. А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: нерешенные проблемы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 2. С. 47.

го страшного в этом нет».

В 2013 году в Законодательство Российской Федерации были внесены поправки, в содержании которых, субъектам Российской Федерации предоставлялась возможность замены прямых выборов на голосование в парламенте региона.

Подводя итог необходимо сказать о том, что прямые выборы при замещении поста высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, является оптимальной моделью формирования региональных органов власти, отвечающей Конституционным принципам, с помощью прямых выборов повышается самостоятельность субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, модель избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством прямых выборов является наиболее подходящей, однако необходимо на усмотрение субъекта оставлять вопрос, с помощью какой модели проводить выборы. В некоторых субъектах данную модель восприняли негативно.

После возврата прямых выборов в 2012 году, многими политиками и лицами имеющими непосредственное отношение к сфере избирательных правоотношений подчеркивалось, что законодательство которое действует в Российской Федерации не дает должным образом раскрыться этой модели, уровень конкуренции оставался низким, муниципальный фильтр глушит прямой порядок избрания главы субъекта. Если будет отменен муниципальный фильтр, то прямые выборы раскроют свой потенциал в полном объеме и Россия будет двигаться к демократическому формированию власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проделанной выпускной квалификационной работы, необходимо подвести ряд выводов.

Территория Российской Федерации состоит из множества субъектов(регионов), в каждом регионе свои органы государственной власти, руководителем высшего органа исполнительной власти в регионах является высшее должностное лицо субъекта (губернатор, мэр, глава республики). За всю историю существования Российской Федерации, модель наделения полномочиями глав регионов неоднократно изменялось, это было связано с различными обстоятельствами (социальными, экономическими, историческими).

Конституция Российской Федерации прямо не регулирует вопрос о способе избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Полномочия по его избранию легли на федерального законодателя, однако и он наделен правом возложить обязанность по решению данного вопроса непосредственно на регионы.

Анализ становления законодательства Российской Федерации в части, касающейся избрания глав регионов показал, что за период с 1991 года по настоящее время в Российской Федерации существовало четыре различные модели замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

Согласно начальной редакцией Федерального закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избиралось на должность посредством прямых выборов населением субъекта Федерации.

Формула прямых губернаторских выборов вполне соответствовала позиции Конституционного Суда РФ, отметившего в Постановлении от 18 января 1996 года, что при избрании губернатора законодательным органом субъекта РФ этот законодательный орган превращается в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей,

что не соответствует Конституции РФ и действующему законодательству.

В декабре 2004 года механизм формирования должности главы субъекта Федерации был кардинально изменен, согласно Федеральному закону № 184-ФЗ в редакции от 11 декабря 2004 года, гражданин Российской Федерации наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента России. В 2012 году порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ вновь меняется на прямые выборы глав субъектов РФ. Но уже в апреле 2013 года законодатель возвратился к косвенным губернаторским выборам. Федеральным законом от 02 апреля 2013 года № 30-ФЗ статья 18 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена пунктом 3.2, согласно которому конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, субъекты Федерации теперь самостоятельно определяют режим выборов главы субъекта Федерации – прямой или косвенный.

Несмотря на то, что все четыре различные модели замещения должности главы субъекта Российской Федерации были предметом оценки со стороны Конституционного Суда РФ и были признаны по своей сути не противоречащей Конституции РФ, механизм прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе законодательства смотрится гораздо более демократичнее, чем механизм их назначения или механизм выборов с дополнительными гарантиями.

Несмотря на то, что в системе российского законодательства имеются различные модели избрания высшего должностного лица субъекта, остается актуальным вопрос, какая же из них является наиболее оптимальной для Российской Федерации, с учетом разнообразных потребностей субъектов. На наш взгляд, модель избрания высшего должностного лица субъекта должна отвечать

всем критериям демократии, предусматривать и соблюдать все нормы Конституции Российской Федерации и гарантировать реализацию избирательных прав граждан в полном объеме. Институт выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации который был отменен в 2004 году, был возвращен законодательную систему в 2012 году после ряда модернизаций.

Но и после введения данного института, регулирующего порядок избрания высшего должностного лица субъекта, остался ряд пробелов. Актуальными остались вопросы об образовании кандидата, его предыдущего стажа работы, также должность главы субъекта подвержена политическим рискам таким как и злоупотребления правом в случае избрания непригодного для этой должности кандидата.

На наш взгляд, целесообразным является включение в состав конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации таких компонентов как личностный ценз, и стаж работы в государственных органах, а также в общественных организациях.

Говоря об установление муниципального фильтра, необходимым является отметить, что за все время использования муниципального фильтра как механизма избрания высшего должностного лица субъектов Российской Федерации он показав себя исключительно с негативной стороны. Муниципальный фильтр вводит ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, муниципальный фильтр создает необоснованное превосходство одной политической партии над всеми остальными, с помощью муниципального фильтра стало возможным установление искусственных препятствий для конкурентов, теми кандидатами, которые располагают определенными административными ресурсами, муниципальный фильтр оказывает несвойственное ему влияние на порядок организации местного самоуправления, он возвращает политическую систему назад, не дает ей развиваться, посредством муниципального фильтра появляется реальная возможность по устранению сильной конкуренции и оппозиционных кандидатов, партией которая с помощью этой модели и политизирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Некоторые представители научной среды утверждают, что введение муниципального фильтра положительно влияет на открывающуюся возможность оценить с помощью муниципальных депутатов, профессиональные навыки кандидата, по силам ли ему решать те вопросы, которые стоят перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, на сколько он является компетентным руководителем. Но по моему мнению, данная возможность несоизмерима с теми ограничениями избирательных прав граждан которые он вводит. Считаем, что для того, чтобы выборы высшего должностного лица субъектов Российской Федерации проводились наиболее демократично и у избирателей не было сомнений повлияет ли их голос на результат выборов или нет, является необходимым заменить муниципальный фильтр, ведь исходя из положений Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации являются единственным источником власти.

Подводя итог прямым выборам отметим, что прямые выборы при замещении поста высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, является оптимальной моделью формирования региональных органов власти, отвечающей Конституционным принципам, с помощью прямых выборов повышается самостоятельность субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, модель избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством прямых выборов является наиболее подходящей, однако необходимо на усмотрение субъекта оставлять вопрос, с помощью какой модели проводить выборы. В некоторых субъектах данную модель восприняли негативно. После возврата прямых выборов в 2012 году, многими политиками и лицами имеющими непосредственное отношение к сфере избирательных правоотношений подчеркивалось, что законодательство которое действует в Российской Федерации не дает должным образом раскрыться этой модели, уровень конкуренции оставался низким, муниципальный фильтр глушит прямой порядок избрания главы субъекта. Если будет отменен муниципальный фильтр, то прямые выборы раскроют свой потенциал в полном объеме и Россия будет двигаться к демократическому формированию власти.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 01.07.2020) // Российская газета. - 2020. - 04 июля. - № 144

2 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. - 2002. - № 110-111.

3 Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ (в ред. от 18.06.2007) «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» // Российская газета. - 2004. - № 3654.

4 Федеральный закон от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ (в ред. от 02.05.2012) «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 РФ. - 2012 - № 19. - Ст. 2274.

5 Федеральный закон от 02 апреля 2013г. № 30-ФЗ (в ред. от 22.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 14. - Ст. 1638.

6 Федеральный закон от 02.10.2012 №157 (в ред. от 03.02.2014) «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 РФ. - 2012. - № 41. - Ст. 5522.

7 Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ (в ред. от 21.02.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 8. - Ст.739.

8 Федеральный закон от 09.03.2016 № 65-ФЗ (в ред. от 17.05.2021) «О внесении изменений в статью 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 65 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2016, - № 11. - Ст. 1492.

9 Федеральный закон от 05.04.2016 № 92-ФЗ (в ред. от 04.06.2021) «О внесении изменений в статьи 48 и 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 62 и 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 15. - Ст. 2054.

10 Федеральный закон от 02 апреля 2012 г. № 28-ФЗ (в ред. от 23.05.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2012 - № 15. - ст. 1721

11 Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011, с изм. от 20.10.2011) // Собрание законодательства. – 2001. - № 29. - Ст. 2950.

12 Указ Президента РФ от 06.06.2013 г. № 546 (в ред. от 03.12.2013) «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа госу-

дарственной власти) субъекта Российской Федерации»( вместе с Положением «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - №23. - Ст. 2892.

13 Закон Амурской области от 26 июня 2012 г. № 64-ОЗ (в ред. от 08.12.2020) «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. - 2012. - 27 июня. - № 112.

## II Специальная литература

14 Авакьян, С. А. Выборы и коррупция / С. А. Авакьян. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2006. – 189 с.

15 Авакьян, С. А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: нерешенные проблемы / С. А. Авакьян // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1997. - № 2. - С. 47.

16 Бегимбетова, И. Минтимер Шаймиев отклонился от вертикали / И. Бегимбетова, С. Фаризова, Н. Беспалова // Коммерсантъ. – 2008. – № 100. – С. 87.

17 Выборы в органы государственной власти на территории Амурской области в 2015 – 2016 годах: сборник информационно-аналитических материалов // Избирательная комиссия Амурской области. – Благовещенск, 2016. - С. 250.

18 Выборы в органы государственной власти на территории Амурской области в 2017 - 2018 годах: сборник информационно-аналитических материалов // Избирательная комиссия Амурской области. - Благовещенск, 2018. - С.154

19 Джагарян, А. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал / А. Джагарян, Н. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. - 2013. - № 2 (93). - С.148.

20 Зубов, В. В. Какой губернатор лучше: назначенный или избранный? / В. В. Зубов // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – 2006. – С. 215 – 220.

21 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / под. ред. А. В. Иванченко. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – 285 с.

22 Лысенко, В. Н. Институт губернаторства в истории современной России: некоторые общие и отличительные черты / В. Н. Лысенко // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 14 – 16.

23 Майер, Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика / Х. Майер // Сборник докладов. – 2005. – С. 15 – 28.

24 Макарецев, А. А. Институт выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов): тенденции дальнейшего развития в свете реформы российского избирательного законодательства / А. А. Макарецев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 8. – С. 22.

25 Макарецев, А. А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату / А. А. Макарецев. - Новосибирск, 2011. - 100 с.

26 Мещеряков, А. Н. Правовой статус главы субъекта России: единая федеральная модель / А. Н. Мещеряков // Государственная власть. – 2006. – С. 42 – 43.

27 Прохоров, М. Повестка дня: Что дальше? / М. Прохоров // Ведомости. - 2013. - № 3432.

28 Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: влияние на развитие политической системы и направления со-

вершенствования: аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований». – М., 2012. – 35 с.

29 Румянцева, О. Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации // О. Г. Румянцева // Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 158.

30 Советников, И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе / И. В. Советников. - М., 2010. - 53 с.

31 Табаков, К. Г. Назначение глав регионов в контексте современного государственного строительства Российской Федерации / К. Г. Табаков // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2009. - № 1. - С. 183.

### III Историко-правовые источники

32 Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 «О выборах главы администрации» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1491.

33 Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1993. – № 16. – Ст. 561.

34 Указ Президента РФ от 07 .10.1993 № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3918.

35 Указ Президента Российской Федерации № 1969 от 03.10.1994 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 24. – Ст. 2598.

36 Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1455.

37 Постановление Верховного Совета РСФСР от 25.10.1991 № 1806-1 «О порядке введения в действие закона РСФСР «О выборах главы администрации» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1492.

38 Избирательный кодекс Амурской области от 17.09. 2003 № 239-ОЗ // Амурская правда. – 2003. – № 9.

39 Федеральный закон от 06 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 33. - Ст. 3406.

40 Федеральный закон от 11.12.2004 № 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 РФ. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.

41 Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

42 Федеральный закон от 05 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4869.

43 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 38. - Ст. 4339.

44 Федеральный закон от 06 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 33. - Ст. 3406.

#### IV Судебная практика

45 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 4. - ст. 409

46 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» // Российская газета. - 2005. - № 3963.

47 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Российская газета. - 2012. - № 4097.

48 Постановление Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 53. - Ст. 8062.

49 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Зако-

на) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

50 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Российская газета. – 1996. – № 90.