

Что в законе?

Пакет регионального законодательства о выборах в конце декабря пополнил Закон «Об отзыве Губернатора Иркутской области». Он был подготовлен Иркутским областным институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. В составе рабочей группы, занимавшейся доработкой законопроекта, принимали участие представители Избирательной комиссии Иркутской области. Разработчиками были учтены и рекомендации ЦентраИЗБРИКОМА, направившего в регионы модельный вариант закона в целях оказания методической помощи.

Подробнее рассказать о новом законе мы попросили **Владимира Подшивалова**, заместителя директора по законопроектной работе института им. М.М. Сперанского, члена Избирательной комиссии Иркутской области, кандидата юридических наук.

– Владимир Евгеньевич, на 52-й, заключительной сессии областного парламента в окончательном виде был принят закон об отзыве губернатора Иркутской области. Естественно, напрашивается вопрос, с чем связана необходимость разработки и принятия закона.

– Иркутские парламентарии справились с задачей, которую решали во всех российских регионах. Необходимо принятие законов, регулирующих порядок отзыва избирателей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, возникла в связи с возвращением прямых выборов губернаторов.

В мае 2012 года в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, предусматривающие проведение выборов высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, а также возможность их отзыва. В обоих случаях конкретная процедура должна быть определена законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Были определены и сроки: закон субъекта Российской Федерации о выборах высшего должностного лица требовалось принять не позднее 1 июля 2012 года, а закон об его отзыве – не позднее 31 декабря 2012 года.

– Предусматривалась ли ранее возможность отзыва губернатора Иркутской области?

– Да, ранее Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривал такую возможность. Однако в 2004 году она была отменена одновременно с переходом к процедуре наделения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями по представлению Президента Российской Федерации.

По действовавшим в то время правилам вопрос о возможности отзыва высшего должностного лица должен был решаться в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. Устав Иркутской области, принятый в 1995 году, предусматривал такую возможность с апреля 2001 по декабрь 2004 года. Однако закона Иркутской области, регламентирующего основания и процедуру отзыва, так и не появилось.

Такое положение дел в значительной мере объясняется позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева. В этом деле Конституционный Суд признал оспоренные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку они допускали применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке, а также поскольку они допускали, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано.

Таким образом, Конституционным Судом Российской Федерации были установлены чрезвычайно высокие требования к числу голосующих за отзыв гражданина, что делает отзыв весьма маловероятным. Это обстоятельство, кстати, имеет значение для отзыва не только губернатора Иркутской области, но и глав муниципальных образований, депутатов различных уровней власти.

– В чем особенности современного подхода к регулированию отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации?

– Прежде всего, все ключевые элементы отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – его основания, порядок выдвижения инициативы, число подписей избирателей, необходимых для назначения голосования по отзыву, число голосов избирателей, необходимых для того, чтобы отзыв был признан состоявшимся, – определены непосредственно в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». У законодателя субъекта Российской Федерации возможность выбора здесь или совсем отсутствует, или она сильно ограничена.

Так, например, совершенно определено в Федеральном законе изложены два основания для отзыва выборного должностного лица. Применительно к Иркутской области это, во-первых, нарушение губернатором Иркутской области законодательства Российской Федерации и (или) законодательства Иркутской области, факт совершения которого установлен Иркутским областным судом, и, во-вторых, установленное Иркутским областным судом неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение губернатором Иркутской области своих обязанностей.

Обратиться в Иркутский областной суд вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан Российской Федерации в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории Иркутской области и обладающих активным избирательным правом на выборах губернатора Иркутской области.

Аналогично обстоит дело с числом голосов граждан Российской Федерации, которое необходимо для отзыва губернатора Иркутской области. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования, то есть применительно к Иркутской области требуется около 900 тыс. голосов. Снизить эту цифру законодатель субъекта Российской Федерации не вправе.

А вот количество подписей избирателей, необходимых для назначения голосования по отзыву высшего должностного лица, устанавливается в законе субъекта Российской Федерации об отзыве. Правда, оно не может составлять менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории Иркутской области, то есть примерно 450 тыс. подписей.

Для сравнения: требования к процедуре отзыва, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в период с июля 2003 года по декабрь 2004 года, предусматривали необходимость сбора подписей не менее трех процентов избирателей для инициирования процедуры отзыва, но равное современному числу голосов избирателей для признания отзыва состоявшимся. Это означает, что для инициирования граждан назначение голосования по отзыву было значительно более простым, чем сейчас. Однако вероятность успешного отзыва была так же мала. Такое сочетание требований могло привести к необходимости траты средств областного бюджета на организацию голосования по отзыву, заранее обреченного на неудачу (если за отзыв выступает заветно менее половины избирателей Иркутской области). Основания для отзыва были сформулированы так же, как и в настоящее время.

– Если все главные вопросы уже установлены федеральным законом, зачем тогда нужен специальный областной закон?

– Кроме принципиально важных положений, о которых шла речь выше, для проведения процедуры отзыва нужны решение множества других вопросов более частного характера. Например, сколько человек могут составить инициативную группу граждан, собирающую подписи избирателей в поддержку проведения голосования по отзыву, из каких источников и в каком объеме может финансироваться их деятельность, какие документы, куда и в какие сроки следует подавать, как ведется агитация по вопросу отзыва и множество других.

Наконец, любое голосование связано с работой комиссий (избирательных, комиссий референдума или, как в данном случае, комиссий голосования по отзыву), которые взаимодействуют

со множеством органов, граждан, составляют и обрабатывают множество документов, подсчитывают голоса, – для соблюдения прав граждан, обеспечения надежности и своевременности результатов голосования все эти вопросы должны быть подробно регламентированы.

Федеральный законодатель не стал изобретать велосипед и обязал законодателя субъекта Российской Федерации руководствоваться процедурой проведения референдума. Это логично, так как с точки зрения организации голосования граждан отзыв высшего должностного лица – это референдум по вопросу о доверии к нему. Поэтому проект закона Иркутской области «Об отзыве Губернатора Иркутской области» – это по сути адаптированный Закон Иркутской области «О референдуме Иркутской области». Конечно, эти законы во многих положениях будут и отличаться, особенно на стадиях выдвижения инициативы проведения отзыва и назначения голосования по отзыву.

– В чем суть процедуры отзыва губернатора Иркутской области? С каких действий гражданам, требующим его отзыва, следует начать?

– Сначала гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Иркутской области, в количестве не менее 100 человек, обладающих активным избирательным правом на выборах губернатора Иркутской области, или политической партии (или ее регионального отделения), или иному общественному объединению необходимо обратиться в Иркутский областной суд с заявлением об установлении обстоятельств, которые могут стать основанием для отзыва. При этом должны быть указаны и обоснованы доказательствами конкретные факты.

В случае принятия положительного судебного решения группа граждан Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, численностью не менее 20 человек (это могут быть те же лица, которые обращались в суд, или другие), должна обратиться в Избирательную комиссию Иркутской области с ходатайством о регистрации группы. После регистрации этим гражданам отводится 45 дней для изготовления подписных листов, сбора необходимого числа подписей избирателей и представления их в Избирательную комиссию Иркутской области. Комиссия осуществляет проверку представленных документов и подписей и передает их в Законодательное Собрание Иркутской области, которое вправе назначить голосование по отзыву на то или иное воскресенье, но не позднее чем через 60 дней.

После назначения голосования по отзыву ведется предвыборная агитация (с участием инициативной группы граждан и иных групп граждан, каждая из которых имеет численность не менее 20 человек и зарегистрирована в Избирательной комиссии Иркутской области). Губернатор имеет право дать публичные объяснения по фактам, установленным судом, которые могут стать основанием для его отзыва. Комиссия голосования по отзыву подготавливает списки участников голосования, бюллетени, а также помещения для голосования. После дня голосования ведется подсчет голосов проголосовавших граждан, и Избирательной комиссией Иркутской области определяется результат голосования.

Отзыв губернатора признается состоявшимся, если за это проголосует более половины граждан, включенных в списки для голосования по отзыву. Если же это условие не будет выполнено, то губернатор сохранит свои полномочия. Причем, повторное голосование по этому поводу не проводится.

– Верно ли, что отозвать можно только того губернатора Иркутской области, который был избран населением?

– Не совсем так. Конечно, основная идея федерального законодателя состоит именно в том, что отзыв населением подлежит именно те должностные лица, которые были этим населением избраны. Но изменения в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вступившие в силу в 2012 году, распространяются также и на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, которые заняли свой пост в ранее действовавшем порядке – путем наделения полномочиями региональным парламентом по представлению Президента Российской Федерации.

Другое дело, что инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в его должность. В переходных положениях к Федеральному закону от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ, предусмотревшему выборы и отзываемость губернатора, имеется аналогичная оговорка и в отношении лиц, на день вступления в силу указанного Федерального закона наделенных полномочиями высших должностных лиц (а не избранных).

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

«Мы – педагоги, хозяева, избиратели»

СЛОВА, вынесенные в заголовек этой заметки, стали девизом необычного учительского конкурса, состоявшегося в Иркутском районе по инициативе территориальной избирательной комиссии и управления образования.

Идея родилась три года назад, когда было решено провести среди районного учителя конкурс, посвященный теме выборов. Ее инициаторы – председатель территориальной избирательной комиссии Иван Садчиков и начальник управления образования Галина Кудрявцева – быстро нашли общий язык.

Первый конкурс назывался «Мисс учитель, избиратель, хозяин» и прошел с оглушительным успехом. Это открыло организаторов, и в следующем 2011 году родился новый конкурс – «Мистер учитель, избиратель, хозяин». Несмотря на то, что в школах района работает не так уж много мужчин, в желающих принять в нем участие недостатка не было.

Признуюю, на третий конкурс «Мы – педагоги, хозяева, избиратели» отправлялись с некоторой опаской: казалась бы, тема уже исчерпала себя, и что нового можно сказать о выборах? Как же я была не права! По словам директора Ре-

вякинской школы Галины Босхоловой, подгонять и заставлять никого не пришлось. Идеи, как говорится, били через край, а у педагогов, несмотря на плотный график занятий, нашлось время для репетиций. Все рвались «в бой», поскольку какой же педагог откажется от дополнительной возможности творческой самореализации.

На этот раз конкурсанты отправились в Марково, где в местной школе их ждали гостеприимные коллеги. В каждой команде – пять человек: три женщины и двое мужчин. Всего в спор за победу вступили сборные восьми школ. Им предстояло показать свои способности, пройдя несколько этапов.

Во-первых, требовалось представить «визитную карточку» для первоначального знакомства. На интеллектуальном этапе проверялись знания избирательного права. Экзамен держали капитаны команд. Затем – демонстрация видеоролика о выборах, где каждый «сам себе режиссер». Творческий конкурс – показ самодельного мастерства. На заключительном этапе командам требовалось удивить строгого жюри и друзей-соперников кулинарными шедеврами.

Да, не простое это было соревнование! Конкурс растянулся почти на целый день, получилась такой твор-



ческий марафон. Только учителя на время внимание не особо обращали, для них было главным счастие выйти из всех испытаний.

Каждую школу, как показали выступления команд, отличает своя «изюминка»: в Ревякине и Смоленцине – поют голосисто, в Пивовари-

хе и Малом Голоустном – великолепно танцуют, в Бутырьках и Горьчем Ключе – настоящие театральные актеры. Эти свои «изюминки» в полной мере конкурсанты и представили, выходя на сцену актового зала Марковской школы.

Казалось бы, выборы – тема серьезная, к веселью не особенно располагаящая. Только зрители порой хохотали до слез! Команда Бутырской школы для творческого конкурса выбрала сюжет из известного фильма «Любовь и голуби». И, конечно, особо ломать голову над названием своей сценки не стали, переделав оригинал в «Любовь и выборы». Они и кадрили сплясали, и помпона на шапке у «агитатора Ракисы Захаровны» оторвали. Одним словом, инсценировка получилась, о чем свидетельствовали то и дело вспыхивавшие аплодисменты. Намешила и Змея-Горыновна из Горьчего Ключа, которую избрали депутатом, и ее три головы никак не могли принять правильного решения. Запомнился и оекский «Теремок – Дума», где поселились лягушка-ворушка, зайчик-разгильдяйчик. Порядок в сказочном теремке, как можно было догадаться, навел топтыга-медведь.

И чем дальше продолжался конкурс, тем напряженнее трудилось жюри во главе с председателем территориальной комиссии Иваном Садчиковым. Ведь очки пришлось суммировать даже с учетом сотых

долей, как у фигуристов. Такое было напряжение.

Конкурсанты волновались, зрители аплодировали и кричали «Браво!». Мне же подумалось о том, что у нас в Приангарье вряд ли найдется район, который может похвастаться таким необычным и интересным учительским поединком. В нашем районе конкурс проходит уже третий год подряд, но не теряет популярности, напротив, все больше появляется желающих принять в нем участие. Конкурс рождает новые идеи, выявляет таланты, а самое главное – побуждает молодежь задуматься о том, что гражданский долг – не абстрактная фраза, а линия поведения людей с активной жизненной позицией.

На этот раз в конкурсе «Мы – педагоги, хозяева, избиратели» отличилась команда Бутырской средней школы. Ей досталась заслуженная победа, но другие участники в обиду не остались – все получили грамоты, подарки и, что немало важно, денежные премии. А председатель ТИК и начальник управления образования уже задумали новый конкурс, только пока не говорят какой...

Ирина Галанова, Иркутский район

На снимках: учителя Бутырской школы пустились в задорную кадрили, а их коллеги из Оека устроили в сказочном теремке столь же сказочную думу.



Лучший экзамен – деловая игра

Очередной выпуск слушателей состоялся в центре правового обучения, действующем при территориальных избирательных комиссиях Ленинского и Свердловского округов Иркутска. В нем с основами избирательного права знакомятся молодые и будущие избиратели из числа студентов и учащихся, а также ведется подготовка кадрового резерва для участковых избирательных комиссий.

На заключительном занятии со слушателями встретились консультант облблизбиркома Евгений Жуковский и секретарь областной молодежной избирательной комиссии Максим Санников. Они рассказали о многих интересных начинаниях организаторов выборов, адресованных молодым и будущим избирателям. Особое внимание было уделено практике молодежных избирательных комиссий, активная деятельность которых способствует воспитанию у юношей и девушек интереса к выборам.

Вторая часть занятия была отведена традиционной деловой игре, связанной с выборами президента центра правового обучения. Слушатели всегда проявляют к активным формам обучения повышенный интерес, поскольку у каждого появляется возможность проверить собственную подготовку и принять непосредственное участие в различных избирательных действиях. Не стало исключением и нынешнее итоговое занятие.

Во-первых, для подготовки и проведения выборов слушатели из своего состава сформировали участковую избирательную комиссию. На пост президента после выдвижения и регистрации претендовали два кандидата – студентка Юридического института Иркутского госуниверситета Софья Канунникова и студент Байкальского колледжа права и предпринимательства Ярослав Палешев. Ими были представлены предвыборные программы, направленные, прежде всего, на решение молодежных проблем.

Все участники занятия получили возможность на практике проследить основные этапы избирательной кампании, но особенно детально они смогли познакомиться с практикой работы участковой комиссии. Ее заключительный акт – оглашение результатов голосования – было встречено дружными аплодисментами. По большинству голосов президентский мандат достался Софье Канунниковой.

С завершением учебного курса слушателей поздравили председатель территориальных избирательных комиссий Андрей Жуковский и Марина Шуленкина. Они вручили сертификаты, удостоверяющие прохождение обучения по программе «Основы избирательного права» для участковых избирательных комиссий. Слушателям, показавшим по результатам тестирования лучшую подготовку, отметили благодарственными письмами и памятными подарками.