

УДК 94(470)

Т.И. Ширко

ВЫБОРЫ ГЛАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990–2012 гг.: ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

С принятием Декларации о государственном суверенитете 12 июня 1990 г. в Российской Федерации начинается разработка законодательства, регламентирующего процедуру формирования института главы исполнительной власти субъекта Федерации. В период с 1990 по 2012 г. боролись две тенденции, связанные с выборами главы региона прямым голосованием граждан и его назначением Президентом или законодательным собранием соответствующего субъекта Федерации.

Ключевые слова: исполнительная власть, субъекты Федерации, законодательство, избирательное право.

Положения принятой 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР стали основой для разработки новой системы российского законодательства, регулирующего все сферы общественной жизни республики. В области государственного строительства была поставлена задача преобразования действующей в РСФСР системы государственной власти на основе демократизации основных принципов её деятельности. Но несмотря на все попытки реформирования властной системы страны на протяжении двух десятилетий, так и не решённым остался вопрос о разработке общей идеологии государственного строительства. Не прояснила этого вопроса и новая Конституция, принятая всенародным голосованием в декабре 1993 г. Формирование государственных институтов в России в 1991–2012 гг. осуществлялось преимущественно путём накопления практического опыта деятельности создаваемых властных институтов и добавления им черт, присущих западноевропейскому и североамериканскому опыту государственности. Поэтому до сих пор важнейшие вопросы общественно-политической жизни России являются неурегулированными и вызывают много споров. В частности, неразрешённым остался вопрос о наделении полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации, ставший основной проблемой во взаимодействии федерального центра и регионов.

Вопрос о формировании института глав исполнительной власти регионов России актуализируется непосредственно после начала деятельности Советов 21-го созыва в марте – апреле 1990 г. К осени 1990 г. Конституционной комиссией, созданной для разработки проекта новой Конституции РСФСР, разрабатывается проект реформирования органов региональной власти предусматривающий нормы, согласно которым республики,

края, области, автономные образования объявлялись субъектами Федерации и их главы исполнительной власти избирались населением непосредственно [1. С. 24]. Этот же принцип формирования института глав исполнительной власти регионов был предложен осенью 1990 г. председателем Московского горсовета Г.Х. Поповым [2. С. 5].

В итоге, с началом 1991 г. на волне общей демократизации общественно-политической жизни республики тенденция выборности глав исполнительной власти возобладала. Между различными общественно-политическими силами было достигнуто согласие по поводу всенародного избрания Президента, глав администраций местного самоуправления, а вопрос о выборах глав администраций регионов России оказался открытым. Учитывая идущие в республиках «парады суверенитетов», за ними было признано право избирать главу исполнительной власти непосредственно населением, но края и области были в этом ограничены. Так, в разрабатываемом зимой 1991 г. в Верховном Совете РСФСР законопроекте «Об управлении краем, областью» была предусмотрена процедура назначения главы администрации краев и областей Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов. Были разработаны две концепции, согласно которым назначение глав администраций осуществлялось Президентом РСФСР по предложению областного и краевого Совета либо с утверждением этого назначения соответствующим Советом [3. С. 234].

Борьба между двумя концепциями формирования института главы администрации региона продолжалась до августа 1991 г., и после подавления августовского путча, с целью «сохранения стабильности и целостности управления», по настоянию Президента РСФСР была закреплена

процедура назначения глав администраций краев и областей Президентом по согласованию с соответствующим Советом. Но тем не менее выборы глав регионов прямым голосованием были объявлены основополагающим принципом организации института главы администрации, что и было закреплено Законом «О выборах главы администрации». Закон предусматривал, что победителем в первом туре признавался кандидат, получивший в ходе выборов не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей, что при достаточной явке способствовало большей результативности первого тура [4. Ст. 1490]. По настоянию Президента, на год в стране был объявлен мораторий на проведение выборов представительных и исполнительных органов власти всех уровней. В свою очередь, Верховным Советом был закреплен порядок назначения глав администраций Президентом РСФСР по согласованию с Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории [5. Ст. 1455]. Осенью 1991 г. повсеместно получает распространение практика выборов президентов российских республик на основе собственного законодательства.

Через год, 10 декабря 1992 г. на фоне развивающегося конфликта между Президентом и Верховным Советом мораторий был продлен до выборов Советов нового созыва. Но вместе с тем назначать прямые выборы глав администраций краев и областей было разрешено в случаях принятия Советом решения о недоверии главе администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также, если не был соблюден порядок утверждения главы администрации – без согласования с Советом. Предоставленным правом воспользовались в Амурской, Брянской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской и Челябинской областях и Красноярском крае.

В декабре 1993 г. всенародным голосованием была принята новая Конституция, утвердившая основы функционирования системы государственной власти в России: принцип федерализма и разделения властей. Субъекты Федерации, согласно Основному закону, образовывали собственную систему органов государственной власти в соответствии с общими принципами организации государственной власти регионов, установленных федеральным законом. При этом Конституция не уточнила процедуру формирования института глав исполнительной власти субъектов Федерации, и вопрос о их прямых выборах оставался открытым.

Обсуждение вопроса о назначении губернаторских выборов началось сразу после проведения избирательных кампаний законодательных органов власти субъектов Федерации. В марте 1994 г. первые выборы главы администрации прошли в Иркутской области. Но тем не менее проведение массовой выборной кампании глав администраций продолжало сдерживаться, что объяснялось прежде всего политическими причинами – неустойчивостью действующей власти, отсутствием законодательного обеспечения выборов. 3 октября 1994 г. Президент подписал Указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», согласно которому вопрос о выборах глав исполнительной власти краев и областей оставался исключительно в компетенции Президента. Но вместе с тем принятый 5 декабря 1994 г. Закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» гласил, что главы исполнительной власти субъектов Федерации являются должностными лицами, избираемыми гражданами непосредственно [6. Ст. 3406].

К весне 1995 г. обращения к Президенту России с требованием о назначении выборов глав региональных администраций становятся всеобщими. Губернаторы, депутаты региональной законодательных собраний, Государственной думы, представители политических партий настаивали на проведении выборов глав региональной исполнительной власти, что должно было придать им легитимность и способствовать нормализации политической ситуации в регионах, а также позволило бы сформировать верхнюю палату российского парламента – Совет Федерации, создававшегося по должностному принципу – из всенародно избранных руководителей законодательных и исполнительных органов власти регионов. Наконец, 17 сентября 1995 г. Президент подписал указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», определив дату их проведения – декабрь 1996 г. [7. Ст. 3753]. В порядке исключения в 1995 г. проведения выборов удалось добиться одиннадцати краям и областям, сформировавшим свое законодательство, главы которых доказали свою лояльность Президенту. Конституционный суд Российской Федерации 18 января 1996 г. через проверку положений Устава Алтайского края о выборах главы администрации региона Законодательным собранием подтвердил правомочность избрания глав администраций прямым голосованием граждан.

Официальная выборная губернаторская кампания прошла в конце 1996–1997 г. В этот период субъекты Федерации не ограничивались в выборе собственной избирательной системы. Большинство регионов приняли в первом туре мажоритарную систему абсолютного большинства, а во втором туре – систему относительного большинства. В ряде регионов была сформирована только однотуровая избирательная модель, а в некоторых субъектах Федерации действующей осталась модель, предусмотренная Законом «О выборах глав администраций» от 1991 г. Выдвигать кандидата на пост главы администрации разрешалось группам избирателей и избирательным объединениям и блокам. Выборы отличались высоким участием избирателей и активной деятельностью различных групп избирателей, участвовавших в выдвижении кандидатов.

Следующая выборная губернаторская кампания проводилась в 1998–2000 гг. в условиях укрепления и институционализации политических систем регионов, а также сплочения региональной элиты вокруг фигуры главы исполнительной власти. Поэтому в это время федеральным центром констатировалась угроза чрезмерного усиления власти губернаторов, которые, невзирая на запреты, подчиняли себе территориальные федеральные структуры власти региона, органы МВД. Поэтому 24 февраля 1999 г. глава правительства России Е.М. Примаков заявил о том, что пора восстановить исполнительную вертикаль и перейти к назначению губернаторов Президентом. Идея нашла поддержку среди российского истеблишмента и возродила дискуссию о порядке назначения глав регионов. Г.А. Зюганов выдвинул идею о назначении губернаторов местными парламентами по согласованию с центром, а лидер общественно-политической организации «Регионы России» О.В. Морозов высказался за вариант назначения губернаторов законодательными органами регионов по представлению Президента и с его правом отзывать их от должности [8]. Но эта идея не получила на тот момент своего воплощения. Президент Б.Н. Ельцин в преддверии окончания своего последнего срока президентства не был заинтересован в дестабилизации отношений с губернаторами, которых он воспринимал как опору своего режима, не допуская изменения их статуса.

Поэтому особенностью выборных кампаний стало большое число досрочных выборов, что должно было создать преимущества действующим главам исполнительной власти. В марте 1999 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» были приняты поправки, которые разрешали в целях совмещения с другими выборами единовременное продление или сокращение не более чем на 9 месяцев срока полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления [9. Ст. 1653]. Повсеместно использовались лазейки в законодательстве и практиковалась отмена регистрации и результатов выборов неугодного властным структурам кандидата. Получил распространение административный ресурс – создание преимуществ действующим главам администраций, для победы которых мобилизовывались все властные ресурсы регионов. Можно согласиться с утверждением А.В. Иванченко и А.Е. Любарева, которые указывают, что в этот период российское законодательство становилось все более демократичным, а в правоприменительной практике все более обозначалась тенденция к ограничению избирательных прав граждан [10. С. 143].

Следующий цикл выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации проходил в 1999–2003 гг. и в 2004–2005 гг. в условиях нового витка административных реформ и централизации власти под руководством президента В.В. Путина. В этот период прошла самая массовая выборная кампания 93 глав исполнительной власти регионов и обострилась проблема пребывания на должности глав регионов, время нахождения которых на своем посту было ограничено двумя сроками подряд, как это установил Федеральный закон от 19 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации», что лишало возможности губернаторов участвовать в выборах. Специально, с целью создания им преференций, 8 февраля 2001 г. в закон была внесена поправка, гласящая, что губернаторские сроки, начавшиеся до вступления закона в силу, не учитываются [11. Ст. 608]. Таким образом, право на четвертый срок получали главы исполнительной власти, которые успели дважды избираться до принятия закона. Продолжала свое развитие тенденция недопуска к выборам популярных у населения кандидатов, повсеместно использовался административный ресурс, становившийся главным фактором победы на выборах действующих глав регионов либо кандидатов, получивших одобрение Президента. Претерпело эволюцию и выборное законодательство регионов, которое федеральный центр стремился унифицировать. Повсеместно распространилась практика формирования избирательной модели относитель-

ного большинства, которая сводила к минимуму возможность второго тура.

В итоге 13 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства президент В.В. Путин высказал идею в целях борьбы с терроризмом заменить прямые выборы их назначением по представлению Президента. 11 декабря 2004 г. была принята очередная порция поправок в Закон от 19 октября 1999 г., отменивших прямые выборы глав исполнительной власти регионов и вводивших особый порядок наделения их полномочиями [12. Ст. 1450]. Так, решение о наделении кандидата полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации должно было приниматься соответствующим законодательным органом по представлению Президента. В условиях двукратного отклонения законодательным органом представленного кандидата следует его роспуск и назначение исполняющего обязанности высшего должностного лица. Также Президент получил право отстранять от должности глав регионов, в том числе и избранных в результате прямых выборов, «в связи с утратой доверия». Вместе с тем в новом законе у главы исполнительной власти поставить перед Президентом вопрос о доверии. Если Президент выражал доверие губернатору, то он должен был внести его кандидатуру на утверждение законодательного органа. 21 декабря 2005 г. Конституционный суд принял постановление, которым признал установленный порядок наделения полномочиями главы субъекта Федерации не противоречащим Конституции.

Нововведения, в целом, вызвали одобрение губернаторского корпуса, который начал тяготиться демократическими принципами своего избрания и стремился и далее управлять регионами, несмотря на ограничение сроков пребывания в должности. Поэтому большинство из них поспешили получить статус президентских назначенцев и пройти процедуру получения доверия Президента, не предполагавшую конкурентов. В продолжение политики централизации и формирования «управляемой демократии», в очередной раз грубо поправших избирательные права граждан, в Федеральные законы от 19 октября 1999 г. и «О политических партиях» были внесены поправки, предоставившие право выдвижения кандидатуры на должность главы исполнительной власти региона политической партии, одержавшей победу на выборах в законодательное собрание региона.

Рост протестных настроений в 2010–2011 гг. стал причиной изменения сложившегося порядка формирования института глав исполнительной власти регионов. 22 декабря 2011 г. в послания

Федеральному собранию президент Д.А. Медведев предложил вернуться к прямому избранию глав исполнительной власти регионов. 2 мая 2012 г. был принят Федеральный закон «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» [13. Ст. 2274], который восстанавливал всеобщее, равное, прямое избирательное право граждан при избрании высшего должностного лица субъекта Федерации. Несмотря на это, усложнялась процедура выдвижения кандидата, которая предусматривала самовыдвижение или выдвижение кандидата от политической партии, и прохождение фильтров. Выдвинувшейся кандидат должен быть поддержан 5–10% депутатов представительных органов всех муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований региона. Кроме того, кандидат должен быть поддержан депутатами и главами не менее чем 75% муниципальных районов и городских округов региона. Пройдя эти два этапа, самовыдвиженцу необходимо еще собрать подписи избирателей – от 0,5 до 2%. Законом Президенту также предоставлялось право по своей инициативе проводить консультации с выдвинувшими кандидатов политическими партиями и самовыдвиженцами согласно порядку, утвержденному им самим. Предусматривался и отзыв руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению суда.

Таким образом, исторический опыт формирования должности высшего должностного лица субъекта Федерации в 1990–2012 гг. демонстрирует крайне противоречивый путь развития этого важнейшего государственного института. На протяжении уже двух десятилетий, несмотря на более чем десятилетний опыт российской государственности, так и не удалось найти оптимальный вариант формирования региональных органов власти. На современном этапе развития российское государство, несмотря на заявленные принципы его функционирования, формируется путем принятия конъюнктурных решений и нарушения избирательных прав граждан в противовес усилению позиций президентской власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституционный вестник. 1990. № 4.

2. Попов Г.Х. Перспективы и реалии: О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе // Огонёк. 1990. № 51.
3. Исаков В.Б. Председатель Совета Республики: Парламентские дневники. 1990–1991. Екатеринбург: Уральский рабочий, 1997.
4. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45.
5. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 39.
8. Российская газета. 1999. 26 февр.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14.
10. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2007.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19.