

ЕЩЕ РАЗ О ВЫБОРАХ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЯНА ЮРЬЕВНА МАМАЕВА

Преподаватель кафедры конституционного права
Уральского юридического института МВД России,
e-mail: yana.mamaeva@mail.ru



Проводится историко-правовой анализ положений, регулирующих порядок замещения поста главы субъекта Федерации, с целью выработки оптимальной модели соотношения федеративных и региональных интересов в данном вопросе.

Ключевые слова: выборы высшего должностного лица субъекта РФ, наделение полномочиями, глава субъекта РФ, «вертикаль власти», Президент РФ

Периодическое обновление выборных органов государственной власти является важным показателем демократии и гарантией подлинного народовластия, провозглашенного ст. 3 Конституции РФ. Разумная периодичность обеспечивает осуществление республиканской формы правления, своевременную ротацию властного аппарата, постоянное и реальное участие граждан в управлении делами государства. Указанные положения должны быть реализованы как на федеральном, так и на региональном уровне.

С 1993 г. институт высшего должностного лица субъекта РФ пережил не одну реорганизацию, обусловленную изменениями то объема полномочий, то порядка формирования, то наименования и вытекающими из указанного вариациями на тему его положения в системе органов государственной власти. Процесс реформирования региональной структуры власти, определенный центробежными и центростремительными силами, на наш взгляд, явление для России перманентное, наиболее очевидно проявляющееся при анализе порядка замещения должности главы субъекта РФ.

К сожалению, конституционных положений, регламентирующих порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, в тексте Основного закона не содержится.

The historical and legal analysis of provisions regulating the emplacement of heads of subjects of the Russian Federation is conducted for producing an optimum model of balancing both federal and regional interests in this matter.

Key words: elections of head of a subject of the RF, enduing with powers, head of subject of the RF, vertical of power, President of Russia

Статья 72 Конституции относит к совместному ведению РФ и ее субъектов лишь определение «общих принципов организации системы органов государственной власти», в соответствии с которыми и с учетом основ конституционного строя регионы самостоятельно устанавливают собственную систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Таким образом, Конституция РФ в связи с необходимостью уравнивания конституционных основ российской государственности (демократический правовой режим – народовластие, суверенитет, государственная целостность и федерализм) допускает различные варианты формирования органов и должностных лиц региональной публичной власти, отвечающие конституционным целям и политико-правовым реалиям.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ» носит рамочный характер, допускающий вариативность нормативного определения указанного вопроса в каждом субъекте РФ. Не случайно Конституционный Суд РФ, рассматривая положения об изменении порядка замещения поста главы субъекта, в разное время признавал соответствующими Конституции как прямые выборы¹, так

и «наделение полномочиями»² глав субъектов РФ по представлению Президента РФ.

Для выбора оптимальной модели организации государственной власти на региональном уровне необходимо проанализировать ключевые положения о порядке замещения поста высшего должностного лица субъекта в истории современной России.

Впервые выборы высшего должностного лица субъекта были проведены в 1991 г. в отношении глав Москвы и Санкт-Петербурга. Однако следует отметить, что с 1991 по 1996 г. выборы глав субъектов РФ имели место не во всех регионах. В большинстве случаев высшие должностные лица назначались главой государства, так как законодательство субъектов не предусматривало регулирования данного вопроса. Уставы некоторых субъектов содержали положения об избрании высшего должностного лица субъекта посредством косвенных выборов (при участии регионального парламента). В январе 1996 г. Конституционный Суд РФ рассмотрел запрос губернатора Алтайского края и признал, что глава администрации (руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта РФ) не может избираться Законодательным Собранием края, так как действовавший в тот период порядок формирования Совета Федерации и характер компетенции главы региона в совокупности неизбежно нарушали основной принцип конституционного строя России – принцип разделения властей³. В связи с этим в Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ было включено положение о необходимости завершения выборов руководителей всех субъектов РФ до конца 1996 г., а прямые выборы признавались как более демократичный и соответствующий специфике компетенции главы и объему его полномочий способ замещения указанной должности.

С 1996 по 2004 г. выборы проводились во всех субъектах РФ. Именно в указанный период были отмечены пробелы в законодательстве, особенно региональном, позволяющие главам субъектов переизбираться без должной ротации.

В 2004 г. по инициативе Президента РФ В. В. Путина был принят Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, которым устанавливался новый порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ. Принятие Закона было обусловлено событиями сентября 2004 г. в Беслане. В контексте борьбы с терроризмом прямые выборы глав регионов признали неприемлемыми в России и не отвечающими запросам времени. Прямые выборы трактовались как неэффективный механизм

формирования институтов региональной власти, который не позволяет создать жесткую вертикаль, необходимую для эффективного решения задач по обеспечению национальной безопасности как всего Российского государства, так и отдельно взятого региона. Безусловно, фигура губернатора имеет огромное значение и для укрепления единства страны, ее правового пространства, и для борьбы с терроризмом. С указанных позиций введение института наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта главой государства можно считать оправданным, но при условии его реализации в конкретном регионе, в определенных социально-экономических и политических реалиях.

Несомненно, что наделение полномочиями глав отдельных территорий РФ приводило к нарушению провозглашенного принципа равноправия субъектов, исходя из чего прямые выборы посчитали необходимым отменить во всех субъектах РФ. Стоит согласиться с мнением о том, что «поправки об отмене прямых выборов главы субъекта Российской Федерации затрагивают проблемы реализации ст. 3 Конституции Российской Федерации о народовластии и ст. 10 Конституции Российской Федерации о разделении властей. Они означают усиление централизации в системе исполнительной ветви власти»⁵.

В соответствии с данным Законом высшее должностное лицо региона наделялось полномочиями законодательным (представительным) органом субъекта РФ по предложению главы государства. Механизм замещения поста главы субъекта сводился к тому, что последний по истечении срока своих полномочий ставил перед Президентом вопрос о доверии, после чего глава государства либо вносил предложение о его кандидатуре, либо предлагал на утверждение регионального парламента иного кандидата. Данную процедуру вполне могли бы признать демократической, так как окончательное решение в формально-юридическом плане принадлежит парламентариям, которые были избраны путем прямых выборов в субъекте РФ, однако наличие у главы государства полномочий по роспуску законодательного собрания субъекта при троекратном отклонении предложенной Президентом РФ кандидатуры не оставляет такой возможности.

Отмеченное усиление административной вертикали власти основано на факте участия Президента РФ не только в процедуре назначения главы субъекта РФ на должность, но и в процедуре подбора кандидатур, закрепленной Положением о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта⁶ и Федеральным законом № 319-ФЗ⁷.

Указанные акты предусматривали, что функция подбора кандидатур и формирования кадрового резерва возложена на аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также политические партии. При этом следует учитывать, что такие права предоставлялись лишь партии, чей список кандидатов получил наибольшее число голосов избирателей на основании официально опубликованных результатов ближайших ко дню внесения предложений выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и был допущен к распределению депутатских мандатов⁸.

Оценивая процедуру наделения полномочиями главы субъекта, согласимся с К. А. Ишековым, который утверждал, что в результате указанных нововведений «возникает тенденция к перевесу полномочий в учредительной сфере в пользу Президента и исполнительной ветви»⁹.

Учитывая неоднозначные оценки указанной процедуры, выявленные факты неэффективной деятельности региональных властей, изменение политической обстановки, Д. А. Медведев в декабре 2011 г. предложил вернуться к прямым выборам глав регионов¹⁰. Уже в 2012 г. был принят новый федеральный закон, возвращающий прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ¹¹, согласно которому выборы должны состояться по истечении срока полномочий действующих глав субъектов РФ.

Кроме того, выборы высших должностных лиц субъектов предполагалось проводить в единый день голосования, по единым правилам, в отличие от выборов 1996–2004 гг., что несколько унифицировало порядок избрания, но привело к определенной диспропорции. Таким образом, законодательство допустило неоправданное удлинение сроков пребывания в должности глав субъектов РФ, существенное расхождение этих сроков со сроками их легислатуры. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта, прекратившего исполнение своих полномочий, в том числе досрочно, при прямых выборах искусственно продлевался до единого дня голосования, что противоречит ротационному принципу замещения должности главы региона.

Возвращение к процедуре прямых выборов высшего должностного лица субъекта не вызвало единогласной положительной оценки. Некоторые политические деятели и государственные служащие, преимущественно республик Северо-Кавказского региона, выступили против новелл. Справедливости ради следует отметить, что опасения властей этого региона были вполне оправданы, хотя аргументировались по-разному. Они связаны и с дороговизной указанной про-

цедуры, и с возможным обострением межэтнической ситуации, и с безграничным доверием к главе государства, и с ухудшением социально-экономической обстановки в регионе, и с угрозами национальной безопасности России и т. д. Вполне вероятно, что накал политических страстей, присущий любой предвыборной кампании и в целом избирательному процессу, в «пороховой бочке» Северного Кавказа может привести к эскалации «притушенных» сегодня конфликтов. Возникла абсурдная, но в целом присущая именно России ситуация, когда отдельные национальные республики (Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Северная Осетия), которые по логике должны были быть наиболее заинтересованы в увеличении самостоятельности от федерально-

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта, прекратившего исполнение своих полномочий, в том числе досрочно, при прямых выборах искусственно продлевается до единого дня голосования, что противоречит ротационному принципу замещения должности главы региона

го центра, выступили против введения одного из атрибутов этой самостоятельности – прямых выборов глав субъектов!

После многосторонних переговоров и консультаций 2 апреля 2013 г. Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон, согласно которому субъекты РФ могут самостоятельно выбрать один из двух вариантов процедуры избрания главы субъекта РФ¹²: посредством всенародного голосования или путем определения главы субъекта региональным парламентом.

При использовании первого варианта выборы проходят по правилам, установленным для избрания высшего должностного лица субъекта ранее, с применением мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства.

Существенным нововведением в данной процедуре стал «муниципальный фильтр», который, как предполагалось, будет способствовать более эффективному взаимодействию муниципальных и региональных властей. Кандидатом на должность регионального главы может быть гражданин РФ, который выдвинут на эту должность при поддержке от 5 до 10 % муниципальных депутатов или глав муниципальных образований (уровень поддержки в указанном диапазоне устанавливается законодательством субъекта РФ). При этом кандидата должны поддержать не менее чем в трех четвертях муниципальных рай-

онов и городских округов или в трех четвертях внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Президент РФ имеет право проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами-самовыдвиженцами¹³.

Опыт проведенных в 2012–2013 гг. выборов глав регионов показал, что «муниципальный фильтр» может быть использован федеральными и региональными властями как механизм «отсечения» нежелательных кандидатов, у которых практически нет возможности заручиться поддержкой муниципальных депутатов и глав муниципалитетов, особенно если они являются самовыдвиженцами и помимо привлечения «му-

Национальные республики (Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Северная Осетия), которые по логике должны были быть наиболее заинтересованы в увеличении самостоятельности от федерального центра, выступили против введения одного из атрибутов этой самостоятельности – прямых выборов глав субъектов!

ниципальной опоры» им необходимо собрать подписи избирателей в свою поддержку.

Кроме того, муниципальная и государственная власть имеют разную природу происхождения, в связи с чем возникают вопросы: могут ли муниципальные должностные лица участвовать в избрании высших должностных лиц субъектов (органов государственной власти)? Не приведет ли «муниципальный фильтр» к «сращиванию» муниципальной и государственной власти с последующим «огосударствлением» первой? Представляется, что ответы могут привести к неутешительному выводу о появлении очередной составляющей общей стратегии укрепления вертикали власти, так как на губернаторов, прошедших «муниципальный фильтр», вполне логично возлагаются полномочия по организации взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. С указанных позиций система органов местного самоуправления выглядит как низовой уровень системы государственного управления. Однако Конституционный Суд РФ признал использование «муниципального фильтра» на региональных выборах высшего должностного лица не противоречащим Конституции РФ¹⁴.

В рамках второго варианта субъекты РФ имеют право заменить прямые выборы процедурой избрания главы региона депутатами законода-

тельного собрания из числа кандидатур, одобренных Президентом РФ. К выдвижению кандидатов допускаются партии, представленные в Государственной Думе или в региональном парламенте. Партии предлагают на рассмотрение Президента не более трех кандидатур, при этом необязательно членов выдвинувшей их партии. Ранее к участию в данной процедуре допускалась лишь партия, победившая на региональных парламентских выборах, в действующем же законодательстве предусматривается, что до представления кандидатур партия, победившая на региональных парламентских выборах, обязана провести консультации с политическими партиями, не вошедшими в региональный парламент, но имеющими региональные отделения в соответствующем субъекте Федерации. Президент выбирает три кандидатуры и выдвигает их для избрания на должность губернатора депутатами регионального парламента. Парламент субъекта РФ наделяет одного из претендентов губернаторскими полномочиями.

Таким образом, 18 апреля 2013 г. в Дагестане¹⁵, 8 мая 2013 г. в Ингушетии¹⁶, 28 ноября 2013 г. в Северной Осетии¹⁷, 26 декабря 2013 г. в Карачаево-Черкессии¹⁸, 3 апреля 2014 г. в Кабардино-Балкарии¹⁹ региональные парламенты внесли изменения в конституции субъектов, закрепляющие отказ от прямых выборов глав субъектов и утверждающие второй вариант замещения поста высшего должностного лица субъекта. Кроме того, 11 апреля 2014 г. были приняты Конституция Республики Крым²⁰ и Устав Севастополя²¹, согласно которым главы данных субъектов избираются депутатами их законодательных собраний из числа кандидатур, предложенных Президентом РФ.

В иных регионах был выбран первый вариант замещения поста губернатора. Анализ состоявшихся выборов глав регионов Уральского федерального округа красноречиво свидетельствует о том, что за период «временных выборов каникул» электорат отвык участвовать в избрании высшего должностного лица субъекта, демонстрируя невысокую явку на избирательные участки. Большое значение имеет «референдальный» характер региональных выборов, когда избиратели не столько голосуют за конкретное лицо, пользующееся заслуженным авторитетом у жителей, сколько поддерживают кандидата, ранее назначенного Президентом РФ (как правило, на выборы они выходят в статусе временно исполняющего обязанности губернатора). На результаты выборов также повлияло пожелание главы государства о том, чтобы с учетом нестабильной геополитической ситуации (события на Украине, санкции со стороны

США и стран Евросоюза) прямые выборы глав субъектов проходили на началах конкурентной борьбы, но без обострения социально-экономической и политической обстановки.

7 декабря 2014 г. Президент В. В. Путин выступил с инициативой изменения порядка замещения поста высшего должностного лица в автономных округах. В связи с обострением международной обстановки и значимостью указанных регионов для обеспечения системы национальной безопасности России федеральному центру требуются «исключительно толерантные» главы этих субъектов. Показательно высказывание председателя Собрания депутатов Ненецкого автономного округа А. Мяндина: «Назначение губернаторов депутатами округов-доноров российского бюджета по согласованию с Президентом будет способствовать сохранению стабильности, укреплению вертикали власти, принятию взвешенных решений в непростой для страны период»²².

Предполагаемый порядок замещения должности главы автономного округа несколько отличается от предусмотренного законом. Правом предложения кандидатов будут наделяться партии, прошедшие в региональный парламент, и глава сложноустроенного субъекта, в состав которого входит автономный округ (губернаторы Тюменской и Архангельской областей). Кандидатуры будут представлены Президенту РФ высшим должностным лицом такого субъекта. После рассмотрения кандидатур глава государства предложит трех из них региональному парламенту для одобрения. Такой порядок избрания главы субъекта будет использоваться после прекращения полномочий действующих губернаторов.

Указанные полномочия во многом расширяют компетенцию губернаторов Тюменской и Архангельской областей и увеличивают их влияние на систему государственных органов автономных округов. В связи с этим высказывалось мнение о возможном последующем объединении субъектов и ликвидации автономных округов как самостоятельных субъектов РФ²³. Данное мнение небесспорно, так как споры об укрупнении субъектов ведутся давно, и связывается указанная тенденция опять же с идеей укрепления вертикали власти. Прогнозы в столь «тонкой материи» носят ярко выраженный вероятностный характер, поэтому автор статьи от них воздержится. Хотелось бы верить, что новый порядок замещения поста высшего должностного лица автономного округа будет отвечать современным реалиям, а следовательно, носить условно-временный характер, оптимально учитывать как специфику территориального

положения северных регионов (например, «тюменскую матрешку»), так и особую заинтересованность страны в освоении Арктики и обеспечении государственной безопасности.

С одной стороны, предоставление альтернативы при замещении ответственного поста государственного аппарата свидетельствует о максимальном учете национально-этнических особенностей и традиций всех регионов России, с другой стороны, указанный порядок неизбежно приводит к диспропорции статусов раз-

Большое значение имеет «референдальный» характер региональных выборов, когда избиратели не столько голосуют за конкретное лицо, пользуясь заслуженным авторитетом у жителей, сколько поддерживают кандидата, ранее назначенного Президентом РФ

личных субъектов РФ, усложняя федеративную картину России.

Представляется, что федеральное законодательство в этой сфере далеко от совершенства и носит скорее временный характер, зависящий от очередного усиления или ослабления административной вертикали власти. Немаловажную роль в этом процессе будет играть формирование региональных политических элит, опирающихся не столько на поддержку федерального центра, сколько на местное население. Использование прямых выборов при замещении поста высшего должностного лица субъекта РФ представляется оптимальной моделью формирования региональных органов власти, отвечающей принципам, провозглашенным в Основном законе Российского государства. Однако повсеместное внедрение указанного института кажется преждевременным в современных геополитических условиях. Постепенный переход к непосредственной демократии, в частности при замещении поста высшего должностного лица субъекта РФ, гарантирует реализацию республиканских начал как основы конституционного строя России, своевременное обновление государственного аппарата, реальное участие населения в управлении делами государства.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // URL: http://cikrf.ru/law/decrees_of_court/pesolut5.html.

² 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 // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/129974>.

³ URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_court/pesolut5.html.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

⁵ Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Междунар. науч. конф. (Москва, 7–9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2006. С. 208.

⁶ О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 // Рос. газ. 2006. 21 февр.

⁷ О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26¹ Федерального закона «О политических партиях»: Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 319-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Статья 26¹ Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 2 апреля 2012 г.).

⁹ Ишеков К. А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. С. 227.

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/14088>.

¹¹ 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 Федера-

ции»: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. 2012. 4 мая.

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // ИПС «Гарант».

¹³ Подробнее см.: п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ 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 // Официальный сайт Конституционного Суда РФ: URL: <http://ksrf.ru>.

¹⁵ Статья 76 Конституции Республики Дагестан от 10 июля 2003 г.

¹⁶ Статья 66 Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г.

¹⁷ Статья 81 Конституции Республики Северная Осетия – Алания от 12 ноября 1994 г.

¹⁸ Статья 64 Конституции Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г.

¹⁹ Статья 79 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г.

²⁰ Статья 62 Конституции Республики Крым от 11 апреля 2014 г.

²¹ Статья 24 Устава города Севастополя от 11 апреля 2014 г.

²² В Ненецком автономном округе отменили прямые выборы губернатора // URL: <http://itar-tass.com/spb-news/1619263>.

²³ Принудительного объединения российских регионов не будет, обещает Владимир Путин // URL: <http://nvinder.ru/news/5951>.