



**УХАНКИН В.В.,**

кандидат юридических наук (Калининградский филиал  
Санкт-Петербургского университета МВД России)  
*postmaster@ptskl.baltnet.ru*

УДК 342.24

## **ВЫБОРЫ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ**

**UKHANKIN V.**

**ELECTION OF HIGHEST OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN  
FEDERATION AND ISSUES INTEGRITY OF THE STATE OF RUSSIA**

**Выборы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, государственная целостность Российской Федерации, наделение полномочиями, обеспечение.**

*Статья посвящена отдельным аспектам выборов глав субъектов Российской Федерации, тесно переплетающихся с проблемами обеспечения государственной целостности Российской Федерации.*

Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип организации и деятельности органов государственной власти является достаточно широко изученной темой в научной литературе. Несмотря на это, она не теряет своей актуальности, поскольку затрагивает широкий спектр вопросов: от достойной жизни каждого гражданина до эффективного взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, а в целом, единства и целостности Российской Федерации.

Решение о возврате к существовавшему ранее механизму, определяющему порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сегодня нашло свою практическую реализацию [1] и тем самым дало повод очередным дискуссиям.

В ст.ст. 3 и 32 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан России участвовать в управлении делами государства как непосредственно (свободные выборы и референдум), так и через своих представителей в органах власти и местного самоуправления.

Сама по себе процедура наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации посредством согласованных действий и сотрудничества между федеральной властью и властью на местах направлена как на обеспечение укрепления единства правового, политического и экономического

пространства, так и на обеспечение государственной целостности федеративного государства, которым и является Россия.

Изменение этой процедуры явилось отражением политической действительности, при которой объективно более демократичный способ наделения властью глав регионов должен способствовать уменьшению сепаратистских настроений среди региональных элит и укреплению межнационального согласия, о чем в последнее время очень часто говорится на различных уровнях.

До декабря 2004 года глава субъекта Российской Федерации избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной избирательной системе на срок не более пяти лет и не более двух сроков подряд (за исключением отдельных субъектов Российской Федерации).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» [2], процедура наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации стала выглядеть следующим образом. Не менее чем две кандидатуры представлялись полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе руководителю Администрации Президента, рассматривающему



и представляющему данные кандидатуры главе государства, который и вносил одну из них для наделения полномочиями в законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Отдельно стоит отметить положение, согласно которому после трехкратного отклонения кандидатуры на должность главы субъекта Российской Федерации, внесенного Президентом Российской Федерации, последний имел право роспуска регионального органа законодательной власти.

После многочисленных дискуссий точку поставил Конституционный суд Российской Федерации. В Постановлении от 21 декабря 2005 года №13-П Конституционный суд признал установленный порядок наделения гражданина России полномочиями главы субъекта Российской Федерации не противоречащим Конституции, констатировав, что представление главой государства кандидатуры губернатора региональному парламенту не нарушает принцип разделения властей и обеспечивает его сбалансированность как по горизонтали, так и по вертикали [3]. На этом основании данную реформу нельзя было считать неправовой.

Тем не менее мнения ученых, юристов и политиков, в том числе и самих глав регионов разделились. Одних вполне устраивала процедура «назначения» губернаторов, другие выступали за систему прямых выборов либо утверждали, что способ наделения полномочиями губернаторов и приход их к власти вообще не главное, а важен уровень и качество жизни в регионах.

Представляется, что раз и навсегда выбрать тот или иной способ наделения полномочиями глав регионов, скорее всего, невозможно, да и не нужно. Необходимо исходить из тех реалий, которые и должны определять способ, позволяющий максимально обеспечить «согласие» в федеративном государстве.

Мировая практика по данному вопросу также неоднозначна. В Бразилии губернаторы избираются населением, в ФРГ - региональными законодательными органами, в Индии - назначаются федеральным президентом по представлению премьер-министра.

Вместе с тем число противников «назначения» губернаторов в Российской Федерации, согласно социологическим опросам, постепенно увеличивалось. Так, например, по данным опроса Всероссийского центра

изучения общественного мнения, доля несогласных с назначением губернаторов возросла за время действия процедуры назначения глав регионов на 6%. Чуть менее половины россиян (42%) считают переход от выборов к назначению губернаторов оправданным, треть (33%) - не соглашаются с этой точкой зрения.

Причем в Сибирском, и особенно Дальневосточном федеральных округах число противников назначения глав субъектов Российской Федерации преобладает над сторонниками. В остальных округах данная мера скорее одобряется, особенно в Южном, Приволжском и Уральском [4].

Но на территории России, где в отдельных ее регионах периодически проявлялось нежелание подчиняться закону и существовала недостаточная степень доверия должностных лиц федерального уровня к руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный центр должен был на это как-то реагировать.

В таких случаях власть должна была иметь полномочия на оперативное смещение руководителей регионов. Как представляется, на тот момент в целях сохранения единства и целостности страны, укрепления вертикали власти было принято единственно правильное решение - замена всенародных выборов губернаторов на их избрание региональными парламентами по представлению Президента Российской Федерации.

13 сентября 2004 года действовавший в тот период Президент России В.В. Путин выступил на заседании Правительства Российской Федерации с предложением отменить общенародное голосование на выборах глав российских регионов: «В целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти на территориях России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства» [5].

В этой связи также следует согласиться с мнением С.Д. Князева, что «с позиций сегодняшнего дня отказ от выборов принесен в жертву укреплению отечественной государственности, призванному обеспечить единство и целостность России, пусть даже



это будет достигнуто в ущерб электоральному федерализму» [6, с.26].

Однако не успел в полной мере быть реализован механизм, связанный с возвратом к проведению всесубъектных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как в регионах начали делать определенные заявления по поводу содержания закона. Так, Парламент Чечни потребовал отменить ограничение по количеству сроков полномочий для губернаторов. Глава парламента Чечни Дукуваха Абдурахманов выступил против ограничения полномочий глав регионов двумя сроками, которое прописано в модельном законопроекте, разосланном в субъекты федерации. Абдурахманов заявил на заседании Совета законодателей России: «Мы лично не собираемся поддерживать и принимать такой закон... Мы никак не можем понять, откуда берутся постоянно для федеральной власти два срока и для республик тоже два срока выборов руководителя. Ни один срок, ни три, ни пять», - сказал Абдурахманов, попросив еще раз пересмотреть эту норму. «Не всегда и не везде этот срок устраивает, есть такое понятие - национальный лидер», - сказал Абдурахманов.

В свою очередь, спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила, что регионы должны быть наделены правом принимать свои законы о выборах губернаторов, в которых, в частности, может отсутствовать эта норма [7].

В ходе очередного заседания Законодательного собрания Чеченской Республики 13 июня 2012 года на своем 169-м пленарном заседании депутаты под председательством спикера Дукувахи Абдурахманова рассмотрели и приняли Закон Чеченской Республики «О выборах Главы Чеченской Республики».

В связи с изложенным следует отметить, что вопрос о государстве, государственной власти, структуре государства является одним из важнейших вопросов конституционного обеспечения государственной целостности Российской Федерации. Опыт России показал, что «выторгование» субъектами Российской Федерации самостоятельности в осуществлении управления, к сожалению, привел к региональному сепаратизму, пренебрежительному отношению к федеральному законодательству. Полагаем, следует быть осторожнее в таких вопросах.

В соответствии с указанным Федеральным законом от 2 мая 2012 года №40-ФЗ все региональные парламенты должны были до 1 июня 2012 года привести свое законодательство в соответствие с федеральным законом о выборах губернаторов, который был принят в апреле.

Стоит отметить, что закон предусматривает достаточно сложные избирательные процедуры. Для начала выдвижение кандидата (самостоятельное или от партии) должно быть поддержано 5-10% депутатов представительных органов всех муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований региона. Регионы сами могут решать, какой процент (от 5% до 10%) выбрать и считать этот процент от суммы депутатов и избранных населением глав, или только от глав.

К примеру, в Тамбовской, Новгородской и Орловской областях, барьер задан максимально возможный - 10%.

Этот фильтр дополняется еще одним требованием: кандидат должен быть поддержан депутатами и главами не менее чем 75% муниципальных районов и городских округов региона. Если кандидат прошел эти два фильтра, ему необходимо еще (при самовыдвижении) собрать подписи избирателей региона - от 0,5% до 2% (сколько именно, опять решает регион).

Помимо этого, президенту страны дано право по своей инициативе провести консультации с выдвинувшими кандидатов политическими партиями и самовыдвиженцами согласно порядку, утвержденному им самим.

Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ статья 29.1. «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 06 октября 1999 года №184-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнена пунктом 3.2 следующего содержания: «Президент Российской Федерации вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного



правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок».

В Калининградской области также принят Уставный закон от 29 июня 2012 года №126 «О выборах Губернатора Калининградской области», согласно которому баллотироваться на пост главы региона смогут лишь кандидаты от политических партий [8]. При этом партийный кандидат должен будет собрать в свою поддержку не менее 8% подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципалитетов, избранных на муниципальных выборах. Кроме того, кандидат должен быть поддержан не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов. Конечно, законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. Но стоит сказать, что в данном случае отсутствие самовыдвиженцев не ущемляет пассивное избирательное право, а предусмотренный механизм может исключить возможность участия в выборах в качестве кандидатов случайных людей, далеких от политики и не имеющих управленческого опыта.

В целом, обсуждая те реформы в федеративной организации, которые имели место в последние годы, согласимся, что установление выборов губернаторов не стоило бы однозначно оценивать как демократический шаг, а отмену таких выборов - как отход от демократии. Суть в другом: если благодаря прямым выборам какая-то корыстная группа в субъекте Российской Федерации путем подкупов и махинаций приводит на выборный пост своего ставленника и через него начинает нещадно эксплуатировать местные ресурсы в свою пользу - это плохо. И если отмена выборов и введение фактически прямого назначения губернаторов, да еще и с роспуском парламента субъекта Российской Федерации, который не поддержал президентскую кандидатуру, есть показатель бюрократизации страны - это тоже плохо [9, с.5-12].

Поэтому в настоящий исторический период важно разработать механизмы, которые будут способствовать проявлению инициативности субъектов Российской Федерации в вопросах наделения полномочиями глав регионов.

Необходимо на практике реализовывать теорию корпоративного федерализма - системы, при которой функционирует вертикальная прямая и обратная связь между федеральным центром и регионами, а также горизонтальное взаимодействие между субъектами Российской Федерации.

Это должно повысить эффективность конституционно-правового механизма обеспечения государственной целостности Российской Федерации.

Оценивая управляемость конкретным регионом сегодня, федеральный центр оценивал политическую статику. Однако конкретная политика - явление динамическое, а это значит, что реальность может быть сложнее всех расчетов.

Способ избрания губернаторов - вопрос больше политический, чем конституционный, и должен решаться соответствующим образом. Введя в свое время принцип выборности губернаторов, а затем, изменив его на фактическое назначение губернаторов, федеральная власть искала наиболее оптимальный вариант.

Но именно путем выборов народ передает выбираемым органам власти и должностным лицам право на реализацию суверенитета в установленных Конституцией пределах: ни один орган или должностное лицо не может считаться носителем суверенитета народа; они лишь осуществляют свои полномочия, определенные законом, в период, на который избраны.

Безусловно, цель предотвращения «социальных взрывов» в нынешних условиях ухудшения качества жизни россиян и повышения числа несогласных с порядком формирования региональной власти требует серьезного внимания законодателя к корректировке такого порядка в целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации.

Как представляется, выбранная сегодня процедура выборов глав субъектов Российской Федерации с учетом возможности участия регионов в определении отдельных ее аспектов при закреплении права Президента Российской Федерации отрешать от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в установленных случаях является наиболее оптимальной в целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации.



**Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 2 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» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. №99. 2012. 4 мая.
2. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года №1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.12.2004. №52 (ч.2). Ст.5427.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 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» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. №1.
4. Россия отметит годовщину отмены прямых выборов губернаторов. // URL: <http://ria.ru/society/20080912/151224234.html>.
5. Российская газета. 2004. 14 сентября.
6. Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. №1. С.26.
7. Парламент Чечни потребовал отменить ограничение по срокам для губернаторов. // URL: <http://lenta.ru/news/2012/05/31/eternity/>.
8. Уставный закон Калининградской области от 29 июня 2012 года №126 «О выборах Губернатора Калининградской области» // «Калининградская правда» (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). №112. 30.06.2012.
9. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. №3. С.5-12.

**Vote, highest official of the subject of the Russian Federation, integrity of the state of the Russian Federation, authorization, provision.**

*The article deals with certain aspects of the election of the head of the Russian Federation subject is closely intertwined with the problems of ensuring the integrity of the state of the Russian Federation.*

**Рецензенты:**

**Громова О.Н.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;

**Гайдышева М.Г.**, кандидат юридических наук, начальник НИиРИО Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России.