УДК 321.013 + 342.8 + 323.21

Р. С. Мухаметов

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ИЗБРАНИЯ ГЛАВ РЕГИОНОВ В РОССИИ

Статья посвящена эволюции формирования корпуса глав российских регионов. Показано, что на первом этапе не существовало единой системы формирования региональной власти. Много внимания уделено причинам введения прямых губернаторских выборов. Автор полагает, что отмена всенародных выборов глав регионов являлась одним из мероприятий по выстраиванию «вертикали исполнительной власти». В статье излагаются основные причины введения системы наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица региона. Установлены мотивы возвращения в 2012 г. прямых губернаторских выборов.

Ключевые слова: глава региона, губернатор, выборы, региональная политика, региональная власть.

Региональная исполнительная власть занимает центральное место в системе органов государственной власти субъекта РФ. Это обусловлено как имеющимися у нее широкими полномочиями, так и организационными возможностями, которые предоставляет разветвленная, иерархичная система исполнительных органов власти. Во главе системы региональных органов исполнительной власти стоит высшее должностное лицо региона, которое является ключевой политической фигурой.

В эволюции формирования корпуса глав регионов можно выделить несколько этапов.

Первый этап, 1992–1996 гг. Данный период характеризуется тем, что единой системы формирования региональной власти в России не существовало: одни главы субъектов Федерации назначались президентом, другие избирались всенародно.

Первые прямые выборы глав регионов состоялись 12 июня 1991 г. одновременно с выборами президента РСФСР: в Москве и Ленинграде выбирали мэров, а в Татарстане — президента. В целом президенты республик избирались в тот период на всенародных выборах. Для остальных регионов препятствием на пути прямых выборов стало постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г., в соответствии с которым в краях, областях и автономных округах вводилась должность главы администрации как руководителя исполнительной власти. Право назначать глав администраций было предоставлено президенту РСФСР. По Указу президента от 7 октября 1993 г. главы субъектов Федерации (кроме республик) назначаются и освобождаются от должности президентом РФ по представлению правительства. Однако некоторые губернаторы областей и краев добивались для себя права избираться на прямых выборах [3, *114–117*].

Таким образом, в период с 1991 по 1996 г. прямые выборы глав областей и краев проводились эпизодически в некоторых регионах.

Второй этап, 1996–2005 гг., характеризовался повсеместными прямыми выборами глав регионов.

© Мухаметов Р. С., 2016

17 сентября 1995 г. появляется Указ Президента РФ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором было записано: «Выборы назначенных Президентом Российской Федерации глав администраций субъектов Российской Федерации провести в декабре 1996 г.» [3, *118*].

Появление данного закона — мера вынужденная. Федеральные власти должны были считаться с губернаторами. Федеральный центр боялся, что иначе страну ждет вторая волна «парада суверенитетов», которая могла разрушить Россию как целостное государство. Москва не хотела выборности губернаторов и сопротивлялась этому. Центр с самого начала боролся со стихией выборов, пытаясь противопоставить ей административный ресурс. Москва стремилась к полной управляемости и лояльности региональных элит, но не могла противостоять демократической волне [Там же].

Как результат, в период с 1996 по 2005 г. прямые выборы глав субъектов проводились во всех регионах России с периодичностью, как правило, раз в 4–5 лет.

Хронологические рамки *третьего этапа* — 2005–2012 гг. В этот период функционировала система наделения полномочиями глав субъектов РФ региональными парламентами по представлению президента РФ.

Приоритетным направлением политического курса президента В. В. Путина стало выстраивание «властной вертикали» с целью повышения степени управляемости страны, усиления контроля центральной власти за политической ситуацией в регионах и для «обуздания региональной вольницы». Главной задачей федерального центра было скорейшее изменение политического статуса глав российских регионов, превращение их в президентских назначенцев, зависимых от центральной власти.

В сентябре 2004 г. президент России Владимир Путин выступил с инициативой изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, предложив утверждать их в должности решениями законодательных органов по предложению президента. Соответствующий законопроект был разработан и принят в декабре 2004 г., а последние прямые губернаторские выборы состоялись в Ненецком автономном округе в январе 2005 г. Таким образом, в 2004 г. был ликвидирован институт прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации.

Гражданин РФ наделяется полномочиями главы региона региональным парламентом по представлению президента РФ.

Полпред президента в соответствующем федеральном округе предлагает президенту список кандидатур (максимум трех) на пост главы региона. Президент из предложенных ему кандидатов выбирает одного и вносит в региональный парламент. Решение регионального парламента о наделении гражданина РФ полномочиями губернатора считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов регионального парламента.

Основная особенность этой системы состояла в том, что главы российских регионов фактически назначались федеральным центром и несли перед ним прямую и полную политическую ответственность. Голосование в законодательных собраниях по кандидатурам, предложенным президентом, носило декоративный

характер. Обычно против президентских кандидатур голосовали по 2–3 депутата, а во многих случаях они «избирались» единогласно [1].

Закон содержал норму, которая прописывала процедуру постановки главой региона, избранного до вступления в силу настоящего закона, вопроса о доверии. В частности, до истечения срока полномочий глава региона мог поставить перед президентом страны вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий. Президент принимал решение по вопросу доверия и внесения его или иной кандидатуры в законодательный орган региона для утверждения. Первым вопрос о доверии в январе 2005 г. поставил С. М. Дарькин, избранный губернатором Приморского края в 2001 г. Что касается Среднего Урала, то в октябре 2005 г. Э. Э. Россель поставил перед президентом вопрос о доверии, хотя срок полномочий свердловского губернатора истекал через пару лет. Президент внес кандидатуру Росселя на рассмотрение депутатов регионального парламента.

В годы президентства Д. А. Медведева право подбора кандидатов в главы регионов от полномочных представителей президента перешло к федеральному руководству партии, которая победила на выборах в региональный парламент. Одной из главных причин, побудивших российские власти к вышеназванной мере, стало определяющее влияние, которое главы регионов оказывают на итоги федеральных выборов в субъектах РФ. Являясь основными региональными политическими акторами, они контролируют политическую жизнь субъекта РФ. Переход права подбора кандидатов в главы регионов от полпредов к политическим партиям стал для губернаторов главным стимулом обеспечения высоких электоральных результатов партии «Единая Россия». Другими словами, новый порядок избрания глав субъектов Федерации сказался самым положительным образом на представительстве «Единой России» в региональных парламентах.

Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий в этом процессе. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в законодательный орган субъекта, получала право выдвигать кандидатов на должность главы субъекта РФ и предлагать их на утверждение президенту. Политическая партия вносит президенту РФ предложения не менее чем о трех кандидатурах. Закон устанавливает право президента РФ не поддерживать ни одну из кандидатур, предложенных политической партией. В этом случае политическая партия вправе повторно внести предложения не менее чем о трех кандидатурах, которые ранее не рассматривались президентом РФ. В случае если президентом РФ не будет поддержана ни одна из повторно внесенных кандидатур, он проводит консультации с политической партией, внесшей эти предложения. С учетом результатов данных консультаций политическая партия вновь может внести президенту РФ предложения не менее чем о трех кандидатурах, которые также ранее не рассматривались им. Если политическая партия не воспользовалась своим правом внести президенту РФ предложения о кандидатурах, президент РФ самостоятельно определяет кандидатуру губернатора.

В ноябре 2009 г. партия «Единая Россия» предложила президенту три кандидатуры на должность свердловского губернатора: председателя правительства Свердловской области Виктора Кокшарова, директора департамента

промышленности и инфраструктуры российского правительства А. С. Мишарина и действующего главу области Эдуарда Росселя. Глава государства выбрал А. Мишарина.

В мае 2012 г. на пост свердловского губернатора были предложены кандидатуры председателя правительства региона В. Власова, временно исполняющего обязанности губернатора Е. Куйвашева и заместителя председателя законодательного собрания области, лидера регионального отделения партии «Единая Россия» В. Шептия. Президент внес в региональный парламент кандидатуру Е. Куйвашева.

Изменение порядка формирования корпуса глав регионов привело к политическому контролю регионального политического пространства со стороны федерального центра, повышению политической лояльности глав регионов. Главный политический эффект отмены прямых губернаторских выборов — быстрое сокращение зоны публичной политики в регионах, снижение роли законодательной власти на уровне субъектов РФ [2].

Четвертый этап, с 2012 г. и по настоящее время, характеризуется возвращением прямых выборов глав регионов.

Заявление о возможном восстановлении прямых выборов первых лиц регионов было впервые сделано В. В. Путиным в ходе выступления перед журналистами 15 декабря 2011 г. Данная идея была частью пакета политических реформ, предложенного в обращении Дмитрия Медведева к Федеральному собранию 22 декабря 2011 г. Весь пакет реформ стал своеобразным ответом российских властей на требования о демократизации, прозвучавшие в ходе митинга 10 декабря на Болотной площади. Таким образом, восстановление прямых выборов стало первой реформой, предложенной российскими властями после того, как были оглашены итоги парламентских выборов. В апреле 2012 г. был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов.

Глава региона избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Губернатором может быть избран гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Кандидаты в главы регионов выдвигаются политическими партиями. Законом региона может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на местных выборах глав городов. Процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кандидатов на должность главы региона имеет неофициальное название «муниципальный фильтр».

Можно выделить несколько причин введения «муниципального фильтра». Во-первых, федеральная власть была заинтересована в работоспособном механизме,

который мог бы обеспечить преемственность отношений региональной власти с центром и дать страховку от прихода к руководству регионом некомпетентного или неконструктивного кандидата (ставленники «олигархата» или «криминала», популисты, кандидаты без должного управленческого опыта). Во-вторых, региональные руководители получили возможность блокировать выдвижение нежелательных кандидатов [4].

Кандидату в губернаторы, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, необходимо собрать подписи избирателей.

Возврат прямых выборов глав регионов был выгоден как федеральному центру, так и самим губернаторам. Это позволило центру снять с себя часть ответственности за ситуацию в конкретном регионе (социально-экономические проблемы и непопулярные преобразования), поскольку руководить регионами стали лица, поддержанные и населением, и местными элитами. Главы субъектов РФ с помощью прямых выборов усилили свой политический вес во взаимоотношениях с элитами региона [Там же].

В апреле 2013 г. в закон были внесены поправки, дающие субъектам Федерации право заменить всенародные выборы главы региона голосованием в региональном парламенте.

Конституцией субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо региона избирается депутатами регионального парламента. Кандидаты для избрания представляются в законодательное собрание региона главой государства по предложениям политических партий, представленных в региональном парламенте и Госдуме. Каждая политическая партия, имеющая право вносить президенту РФ предложения о кандидатурах на должность главы региона, предлагает главе государства не более трех кандидатур. Президент РФ из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность губернатора в региональный парламент. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа региона. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Таким правом воспользовались Дагестан и Ингушетия в 2013 г., Кабардино-Балкария, Республика Крым и город Севастополь в 2014 г., а также Северная Осетия в 2015 г.

Одним из главных оснований для такого шага российские эксперты называют угрозу межэтнических конфликтов и сложные межэлитные противоречия [Там же].

В 2015 г. в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах были отменены прямые губернаторские выборы. Теперь глава автономного округа, входящего в состав области, избирается депутатами регионального парламента. Политические партии, представленные в региональном парламенте

автономного округа, вносят предложения о кандидатурах для избрания на должность главы автономного округа губернатору области, в состав которой входит автономный округ. Каждое региональное отделение политической партии, имеющее право вносить предложения, предлагает не более трех кандидатур. Губернатор области, в состав которой входит автономный округ, предлагает президенту РФ не менее пяти кандидатур, имеющих право быть избранными на указанную должность. Вместе с предложениями о кандидатурах глава области, в состав которой входит автономный округ, представляет президенту РФ по каждой кандидатуре документы и сведения. Глава государства из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы автономного округа в законодательный орган автономного округа. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа автономного округа. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании наибольшее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Как нам представляется, губернатор «материнского» субъекта (Тюменской области — для ХМАО и ЯНАО, Архангельской области — для Ненецкого автономного округа) является фактически единственной выигравшей от изменений формальной институциональной фигурой.

Возвращение системы «наделения полномочиями», т. е. отмена прямых выборов губернаторов в ряде российских регионов, было обусловлено несколькими причинами. Во-первых, изменением политической ситуацией в стране. Возврат прямых выборов губернаторов в 2012 г. явился реакцией российских властей на массовые акции протеста, которые начались сразу после выборов депутатов Госдумы в декабре 2011 г., и имел целью успокоить «рассерженных горожан». Иными словами, на фоне неожиданного всплеска протестной активности федеральный центр решил пойти на уступки гражданскому обществу, потребовавшему больше гражданских и политических прав. Во второй половине 2012 г. протестная активность пошла на убыль, рейтинги Владимира Путина и партии «Единая Россия» стали опять стабильно высокими. В этих условиях было принято решение о возвращении «системы наделения полномочиями» в ряде регионов. Во-вторых, отмена прямых выборов губернаторов объяснялась стремлением сохранить политическое лицо, показать возможность добиться нужного результата при наименьших затратах.

Таким образом, за всю историю современной России система формирования корпуса глав регионов менялась несколько раз. Ее изменение было обусловлено соотношением политических сил по линии «центр — регионы», влиянием сиюминутных политических событий, проводимым внутриполитическим курсом.

1. *Голосов Г.* Дилеммы авторитарной политической реформы [Электронный ресурс]. URL: http://polit.ru/article/2012/05/18/elect/ (дата обращения: 16.11.2015).

2. *Ковалев В.* Эффект отсутствия. Опасности «управляемой демократии» после отмены губернаторских выборов в РФ в свете «проблемы 2008» [Электронный ресурс]. URL: http://www.democracy.ru/article.php?id=1179 (дата обращения: 16.11.2015).

3. *Крыштановская О.* Региональная элита и выборы // Региональная элита в современной России. М., 2005.

4. Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г.: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования: Аналитический доклад фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» [Электронный ресурс]. URL:vz.ru/itog.pdf (дата обращения: 16.11.2015).

Рукопись поступила в редакцию 25 ноября 2015 г.