АЛЕКСАНДР **КЫНЕВ**

Кто и как управляет регионами России

Система управления и административная устойчивость власти российских регионов



RUTHENIA

16+

Александр Кынев

Кто и как управляет регионами России. Система управления и административная устойчивость власти российских регионов

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70918006
Кто и как управляет регионами России. Система управления и административная устойчивость власти российских регионов:
ISBN 9785907876064

Аннотация

Книга посвящена изменениям формирования администраций российских регионов с момента распада СССР по настоящее время. В ней подробно анализируется изменения правил, по которым за эти годы формировались региональные администрации, пережив трансформацию от системы всевластия губернаторов к системе исполнительной вертикали и жесткой унификации, когда руководители регионов из самостоятельных политиков в значительной степени превратились в политических менеджеров. Подробно анализируется изменение состава губернаторского корпуса и команд губернаторов, стиля их

руководства за эти годы. Для политиков, экспертов, журналистов, учащихся – всех, кому интересно, как и кем сегодня управляются регионы России.

Содержание

Введение 5
1. Система управления российскими регионами в 1991–2005 годах. Персонализация власти и самовластие губернаторов 12
1.1. Нормативное регулирование формирования администраций, их фактическая политическая роль и их изменения в 1991–2005 годах 12
1.1.1. Создание региональных администраций и их двойная подотчетность в 1991–1993 годах 46
1.1.2. Эпоха «всевластия» губернаторов (1993–2000) 65
1.1.3. Ослабление влияния губернаторов при сохранении выборности (2000 – начало 2005) 100
Конец ознакомительного фрагмента. 109

Александр Владимирович Кынев
Кто и как управляет регионами России
Система управления и административная устойчивость власти российских регионов

Введение

Размер имеет значение, и для судьбы государств и их эволюции особенно. Причины ошибок многих прогнозов и сопоставлений кроются именно в том, что Россия – это очень большая страна, и поэтому любые аналогии, даже с такими вроде бы близкими по культуре и истории странами, как Белоруссия, не работают. Потому что в любой средней европейской стране нет никакой проблемы с тем, чтобы со-

здать национальную политическую организацию. Нет никакой проблемы за день свезти политический актив и устроить «майдан» в столице. Там совершенно другие скорости передвижения, коммуникации и всего остального. Пространство России, ее размеры – это не только преимущество, но колоссальное проклятие, потому что это обуславливает замедленное развитие огромного количества территорий. В силу разной истории, разного состава населения, разной структуры экономики, разных географических и даже климатических условий, различные территории России имеют разную скорость развития. Москва и Санкт-Петербург – это абсолютно европейские города с европейской субкультурой, где европейским интеллектуалам легко найти людей, близких по взглядам. Там ощущение, как будто ты из Европы и не уезжал. Но остальная Россия является очень разной и разноскоростной. Она не только разноскоростная, но и разноцивилизационная, поскольку разные части России в силу своих огромных размеров примыкают к различным политико-культурным зонам. То есть, грубо говоря, есть Россия абсолютно европейская – Москва, Петербург, Карелия, российский Северо-Запад. А есть Северный Кавказ. Есть Тыва, Якутия, Бурятия, Чукотка. Есть пролетарский Кузбасс, который вообще не имеет аналогов в Европе. При таких гигантских размерах страны у власти внутри никогда не было оппонента, сопоставимого с ней по доступу к ресурсам, способным на равных с ней бороться. Только центральная власть

может иметь оперативную систему мониторинга происходящего. Только власть имеет наиболее полное представление о том, что где творится и как, и даже ей зачастую эти гигантские размеры часто мешают оперативно реагировать на происходящее. Есть регионы, где даже региональные власти не знают, что творится на окраинах, настолько они большие. Есть Красноярский край, Якутия, где в какой-нибудь дальний район оперативно можно добраться только авиацией.

В этом смысле Россия – это абсолютно другая реальность, которая не свойственна ни одной европейской стране. Эти огромные размеры и различия регионально-политических культур затрудняют формирование любой значимой и сильной оппозиции, потому что для ее формирования нет сопоставимых ресурсов. Оно делает очень сложной любую борьбу на национальном уровне. То есть, чтобы потерять власть, должен произойти некий идеальный шторм: перемены в России почти всегда происходили в итоге катастроф, вызванных негативным сочетанием разных факторов – экономических, геополитических, военных и прочих.

Значит ли это, что ничего сделать нельзя? Нет, не означает. Россия развивается и меняется, просто для понимания и отслеживания этого нужно намного больше усилий, чем в большинстве иных стран. Именно в том, чтобы помочь окружающим понимать устройство современной России, принимать адекватные неоднородности российского политического пространства решения я вижу свою профессиональную

цель и свой гражданский долг.

Почти всю свою профессиональную жизнь я занимаюсь изучением российских регионов, систематизацией и анализом того, кто и как ими управляет, как устроены региональные администрации, парламенты, партии, как они борются друг с другом, выживают и эволюционируют. Помимо постоянных текущих аналитических исследований конкретных проблем того или иного региона, мониторингов избирательных кампаний, доступным лишь очень немногим, я всегда старался обобщать это море различной информации с тем, чтобы и более широкий читатель имел возможность узнать и понять, как устроена современная Россия на уровне регионов, как и почему она меняется. В 2009–2020 годах мной выпущено три монографии, посвященных эволюции роли региональных парламентов в России и их выборам: «Выборы парламентов российских регионов, 2003–2009: первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы» (2009), «Выборы региональных парламентов в России, 2009–2013. От партизации к персонализации» (2014), «Выборы региональных парламентов в России, 2014–2020: Новая департизация и Управляемая партийность 2.0» (2021). Каждая из этих книг описывала как общероссийские тенденции данного этапа, так и содержала портреты конкретных регионов за этот период.

В 2020-м вышла монография «Губернаторы в России: между выборами и назначениями». Она была посвящена

судьбе института губернаторства в России с момента распада советской системы в 1991-м и введения института главы администрации региона (губернатора). Она подробно описывала эволюцию всех выборов и назначений губернаторов в эти годы, отразив все произошедшие за эти годы назначения, увольнения, избрания губернаторов. К сожалению, по политическим и экономическим причинам (время пандемии COVID-19 и большой объем издания) она вышла только в электронном виде.

Цель этого издания – показать судьбу не только губернаторов, а подробно описать, как в целом устроена исполнительная власть российских регионов, как формировались и формируются российские региональные администрации. Собрав и в едином формате предоставив читателю как единый статистический массив, позволяющий сравнить все изменения состава российской региональной власти с 1990 по 2023 год, так и описание сути изменений за эти годы и их правовых основ. Фактически эта книга – попытка дать читателю увидеть объемную карту российской региональной власти: какой она была и какой она является сейчас. Показать, что осталось от российских региональных элит, и тем отчасти дать ответ на вопрос, а есть ли сегодня в регионах субъект формирования собственной политики на региональном уровне.

Именно региональные администрации всегда были в новейшей истории страны центром политической власти на местах, именно вокруг них и борьбы за контроль над ними

происходила кристаллизация региональных элит. Их структура и их сила определяли как политические возможности набиравшей вес и полномочия региональной власти после 1991 года, так и их постепенный упадок в 2000-е, когда со сменой статуса губернаторов с избранных на назначенных губернаторы год за годом стали терять власть даже над собственными администрациями. Упадок во многом ознаменовал и технократизацию региональной власти, ставшей из антитезы федеральной власти де-факто ее подразделением, разбитым на подчиненные центру по отдельности отделы, часто вообще не могущие воспринимать администрацию как единую политическую силу.

Только понимая природу и структуру региональной власти в современной России, мы можем понимать, способны ли таким образом устроенные власти быть центром новой кристаллизации региональных политических интересов, вплоть до борьбы за новую федерализацию или даже как источник нового сепаратизма, или нет. Если могут, то где и как, если не могут, то как может ситуация развиваться в дальнейшем.

Первые главы данного издания частично в сжатом обобщенном виде отражают результаты упомянутого выше масштабного исследования 2020 года, которые переструктурированы с тем, чтобы убрать излишнюю детализацию и более выпукло показать общие тенденции. Они расширены рядом дополнительных характеристик (в частности, по всем периодам написаны главы про судьбу региональных прави-

тельств как отдельных институтов) и дополнены более широким взглядом на всю структуру региональных администраций в эти годы, порядок их формирования и функционирования (включая изменения правил отдельных ведомств в отношении своих региональных представительств).

Главы 3 и 4 содержат результаты проведенного автором исследования персонального состава не только губернаторов, но и всей верхушки региональных администраций, а также назначений (увольнений) региональных чиновников, начиная с 2015 года по сей день.

Это большое и сложное исследование, которое было порой эмоционально непросто проводить в условиях тех катастрофических политических событий, которые мы наблюдаем в последнее время. Но я надеюсь, что рано или поздно все трудности останутся позади и движение вперед все равно неизбежно.

1. Система управления российскими регионами в 1991–2005 годах. Персонализация власти и самовластие губернаторов

1.1. Нормативное регулирование формирования администраций, их фактическая политическая роль и их изменения в 1991–2005 годах

Несомненно, что анализ формирования органов власти до марта 1990 года (первые относительно свободные выборы в союзных республиках, а также региональных и местных органов власти) во многом не отражает сути их деятельности в эти годы: процедуры были формально демократическими, в реальности были чисто ритуальными. Советская система управления территориями была, с одной стороны, институционально унифицирована (территории управлялись по единой схеме, несмотря на формально федеративный принцип построения государства). С другой стороны, она управлялась формально дуалистически через параллель-

ное существование партийных органов ВКП(б) – КПСС и собственно советских органов власти (советы и их исполкомы). На практике реальная власть до конца 1980-х принадлежала в первую очередь партийной иерархии, по отношению к которой советские органы занимали фактически подчиненное положение.

С точки зрения формальных правил формирования исполнительные органы власти, формируемые советами, подпадали под классические примеры парламентских республик – глава исполкома (областной, городской, районный) избирался депутатами, которые согласовывали и все иные назначения в исполкоме. В союзных и автономных республиках действовали Верховные Советы; в краях, областях, автономных областях, автономных округах – соответственно краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономного округа; в районах (на которые делились автономные республики, края и области, а также крупные города), городах, поселках и селах – соответственно районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов.

Сами выборы в советы носили ритуально-формальный характер: были безальтернативными; выдвижение кандидатов трудовыми коллективами жестко контролировалось; избиратель, голосовавший против единственного кандидата, должен был его вычеркнуть, для чего должен был идти в кабину (что позволяло легко идентифицировать голосующих про-

тив), для голосования «за» отметок не требовалось; не существовало никакого общественного контроля за точностью подведения итогов. Деятельность советов также была формально-ритуальной. Так, Верховный Совет СССР собирался на свои сессии два раза в год, и длились эти сессии обычно один-два дня. Голосование на сессиях было всегда единогласным. В период между сессиями парламентские функции выполнял Президиум Верховного Совета, имевший право вносить изменения в действующее законодательство – с последующим их утверждением Верховным Советом. Президиум состоял из Председателя, первого заместителя Председателя, 15 заместителей Председателя (обычно – Председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик) и 21 члена. Он был полностью подконтролен Политбюро ЦК КПСС. В 1977–1985 годах Председателем Президиума Верховного Совета СССР был Генеральный секретарь ЦК КПСС.

Реально главными центрами власти на местах были обкомы жестко централизованной и иерархизированной КПСС, где первый секретарь обкома традиционно «спускался» (то есть, по сути, назначался при внешнем ритуале избрания, которое было безальтернативным) сверху рекомендацией высшего партийного руководства. Статусы партийных комитетов и первых секретарей регулировались внутренними правилами КПСС, не только формальными, но и неформальными (в редакциях Устава партии 1934 и 1952 годов закреп-

лялось, что на пленумах избираются первые и вторые секретари, в редакции 1961 года первые секретари отдельно вообще не упоминались[1]). В своей структуре КПСС учитывала федеративное устройство государства только для союзных республик – все они, за исключением РСФСР, чьи региональные организации находились под «прямым» управлением центрального руководства КПСС, имели собственные, входившие в состав КПСС, коммунистические партии. Даже региональные партийные комитеты в автономных республиках именовались обкомами и лишь в 1990-м стали рескомами.

Формально в Советском Союзе система управления территориями и само административно-территориальное деление были унифицированы (союзная республика – далее область, автономная республика, город республиканского подчинения – далее города областного подчинения и районы – далее города районного подчинения, поселки, сельсоветы), однако не были во всех 15 союзных республиках полностью симметричными (к примеру, в ряде союзных республик сосуществовали области и автономии с районами прямого республиканского подчинения). Самым сложным было административно-территориальное деление РСФСР, где помимо областей, автономных республик и автономных областей имелись также края и автономные (ранее – националь-

[1] *Иванов В. В.* Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013). М., 2013. С. 21.

ные) округа, а Москва и Ленинград имели статус городов союзного значения.

При общей унификации типов административно-территориальных единиц имелись различия по формальной структуре органов управления для разных типов регионов (уже упомянуто, что если в иных регионах формальными органами власти являлись областные советы народных депутатов, которые формировали исполнительные комитеты (исполкомы), то в республиках в составе РСФСР (тогда автономные республики, или АССР) представительные органы власти именовались Верховными Советами, которые имели свои Президиумы во главе с их председателями (де-юре председатель Президиума Верховного АССР был высшим должностным лицом региона, хотя фактически как руководитель региона выступал в первую очередь первый секретарь обкома партии), а исполнительные органы власти – назначаемыми Верховными Советами республиканскими Советами Министров. Таким образом, по уровню реального влияния председатель Президиума Верховного Совета АССР был лишь третьим в региональной иерархии (после первого секретаря и председателя совмина). Также депутатами Верховных Советов АССР избирался Председатель Верховного Совета, однако он не имел никаких даже номинальных властных полномочий и выполнял исключительно технические функции. В отличие от автономных республик, ни президиумов, ни председателей у областных, краевых, окружных,

городских (в городах республиканского подчинения) советов не было, избирались лишь председатели сессий Советов[2]. Сами эти советы конституционно наделялись статусом местных (а не высших) органов государственной власти.

Различия в механизмах регионального управления касались скорее не формальной системы политических и государственных институтов, а конкретных практик, на которые свои определенные особенности накладывали этнические, исторические, социально-экономические, культурные и иные факторы. Также этнический состав населения территории учитывался при подборе этнического состава высшего партийного и советского руководства региона (таким образом негласно соблюдался этнический баланс), даже в годы советской власти и общенародной собственности на средства производства существовали территории (части регионов), где реальная власть была не у формальных партийных и советских органов, а у местных подразделений тех или иных союзных министерств, имевших прямой выход на Москву. В частности, это касалось многих расположенных в регионах предприятий союзного значения. В результате данная унификация не была полной. Показательно, что, хотя советские органы в Ленинграде и Ленинградской области были разные, но обком партии в Ленинграде и Ленинградской области был общий. В Москве и Московской области при этом действо-

[2] *Иванов В. В.* Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013). М., 2013. С. 21.

вали разные горком и обком КПСС.

Юридически политическая реформа управления страной и регионами началась в 1988 году в преддверии окончания в 1989-м срока полномочий союзных органов власти (Верховного Совета СССР). Для подготовки реформы в конце июня – начале июля 1988 года руководством КПСС была созвана XIX Всесоюзная партийная конференция. ЦК КПСС подготовил к конференции Тезисы, в которых были намечены основные положения предлагаемой реформы. Эти тезисы были заранее опубликованы, и в обществе началось их обсуждение еще до конференции.

Основные положения реформы были сформулированы в резолюции XIX партийной конференции «О демократизации советского общества и реформе политической системы»[3], которая была принята практически единогласно (двое воздержались). Согласно данной резолюции, провозглашался курс на фактическую передачу власти от партийных органов советским: «восстановление руководящего положения выборных органов по отношению к исполнительным и их аппарату. Политика партии – экономическая, социальная, национальная – должна проводиться прежде всего через органы народного представительства». Заявлено о необходимости обновить саму организацию работы Советов: расширить круг вопросов, решаемых исключительно на сессиях; преду-

[3] Резолюция XIX партийной конференции «О демократизации советского общества и реформе политической системы» // Правда. 1988. 5 июля.

смотреть периодическое освобождение депутатов от служебных и производственных обязанностей для работы в Совете, постоянных комиссиях и избирательных округах, исходить из того, что каждый Совет в рамках закона имеет полную возможность выбора форм и методов своей деятельности с учетом местных условий. При формировании исполкомов, назначении и утверждении руководителей отделов, управлений, служб исполкомов должны стать правилом выдвижение нескольких кандидатур, тайное голосование, проведение конкурсов.

Конференция высказалась за то, чтобы в местных органах власти, кроме сельских и поселковых, избирались постоянно действующие президиумы Советов и во всех без исключения Советах тайным голосованием и их председатели. Одновременно было заявлено о том, чтобы первые секретари одновременно возглавили бы и советские органы («Повышению роли представительных органов способствовала бы рекомендация на должности председателей Советов, как правило, первых секретарей соответствующих партийных комитетов»). Фактически речь шла о том, что Генеральный секретарь ЦК одновременно должен стать Председателем Верховного Совета СССР, первые секретари обкомов и крайкомов – председателями областных и краевых Советов и т. д. Вероятно, руководство КПСС предполагало сохранить контроль на предстоящих выборах (у них не было оснований сомневаться в этом) и таким образом через дополнительные

статусы для первых секретарей фактически укрепить власть партии и провести ее управляемую демократизацию.

Было заявлено также о необходимости разделения властей («Члены исполнительных комитетов местных Советов всех ступеней, а также руководители их отделов и управлений, судьи, государственные арбитры и прокуроры не могут входить в состав депутатов соответствующего Совета. Такой принцип следовало бы распространить на членов правительства и руководителей ведомств Союза ССР, союзных и автономных республик») и времени нахождения руководителей в должности (введение ограничения на занятие выборных должностей, а также должностей, подлежащих назначению и утверждению Советами, двумя сроками подряд). Одновременно вопросом первостепенного значения была объявлена демократизация избирательного процесса в партии: при выборах членов и секретарей всех партийных комитетов, вплоть до ЦК КПСС, обеспечивать широкое обсуждение кандидатур и тайное голосование, возможность включения в избирательные бюллетени большего числа кандидатов, чем имеется мандатов.

Во исполнение решений XIX Всесоюзной партийной конференции в 1989-м повсеместно были введены должности председателя совета и институт Президиума Совета. Данные меры в значительной степени должны были освободить советские органы от партийного диктата, функционально фактически создав органы, параллельные первому секрета-

рю (занимавшему два поста – партийный и советский – путем «личной унии») и Бюро обкома КПСС. Кроме того, они обеспечивали контроль советов над исполнительной властью (исполкомами)[4].

Перед выборами 1989 года также были изменены избирательная система и сама система представительных органов власти СССР. Были подготовлены проекты законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». После всенародного обсуждения оба закона были приняты 1 декабря 1988 года на сессии Верховного Совета СССР. Вместо одного органа (Верховного Совета СССР), собиравшегося два раза в год на один-два дня и насчитывавшего 1500 депутатов, но избиравшегося на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, была введена двухступенчатая система из двух органов. На первой ступени избирался Съезд народных депутатов СССР численностью 2250 депутатов, собирающийся раз в год для решения самых важных конституционных, политических и социально-экономических вопросов жизни страны. На второй ступени из своего состава Съезд народных депутатов избирал сравнительно небольшой по численности двухпалатный Верховный Совет СССР как постоянно действующий законода-

[4] *Панов П. В.* Институт губернатора в современной России: основные этапы // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации / Под общ. ред. Я. Г. Ашихминой, П. В. Панова, О. Б. Подвинцева. Пермь: Пермский научный центр УрО РАН, 2014. С. 10–11.

тельный, распорядительный и контрольный орган. Две трети народных депутатов, образующих Съезд, избиралось избирателями (по двойной нарезке – территориальной и административно-территориальной), треть – по новой формуле – от общественных организаций (на съездах или пленумах центральных органов массовых общественных, кооперативных, творческих и научных организаций по заранее установленным квотам)[5].

В РСФСР, как и в Украине и в Белоруссии, выборы были отложены до весны 1990 года, когда истекал срок полномочий Верховного Совета РСФСР, избранного в 1985 году, и местных советов, избранных в 1987 году (в других республиках было по-разному: в Литве выборы прошли в феврале 1990 года, в Армении – в мае, в Азербайджане – в сентябре). Конституция СССР в редакции 1988 года предусматривала двухступенчатую структуру не только для СССР, но и для всех союзных и даже автономных республик. В ней также предусматривалось для всех союзных и автономных республик избрание одной трети депутатов от общественных организаций. Однако после выборов народных депутатов СССР и начала работы Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР отношение общественности к этим ново-

[5] Такая система отдаленно напоминает пропорциональную, но с двумя принципиальными отличиями: во-первых, количество мест каждой общественной организации определено было заранее, а не стало результатом волеизъявления избирателей; во-вторых, места распределялись между в основном между не политическими организациями, а общественными и даже корпоративными.

введениям стало в основном негативным, и в большинстве республик от них решили отказаться[6].

В РСФСР как в самой большой республике идея двухступенчатой системы законодательных органов сохранила значительное число приверженцев, полагавших, что тем самым может быть обеспечен более представительный состав депутатского корпуса. В результате в республике была воспроизведена структура, сочетавшая громоздкий Съезд народных депутатов из 1068 человек[7] с формируемым им двухпалатным Верховным Советом (из Совета Республики и Совета Национальностей). Однако выборы от общественных организаций в РСФСР решили не проводить. Проекты законов «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» были опубликованы в газете «Советская Россия» 12 и 13 августа 1989 года. Все три закона

---

[6] В декабре 1989 года, уже после того, как в республиках были приняты избирательные законы, не соответствующие требованиям Конституции СССР, Съезду народных депутатов СССР пришлось вносить в Конституцию изменения, позволяющие союзным и автономным республикам самостоятельно решать, проводить ли выборы от общественных организаций и делать ли органы законодательной власти двухступенчатыми.

[7] 900 территориальных округов, 168 национально-территориальных (половина в автономиях – по четыре округа в каждой автономной республике, по два в каждой автономной области и по одному в каждом автономном округе; еще 84 округа – в краях, областях без автономных образований и городах республиканского подчинения (Москва и Ленинград).

были приняты на сессии Верховного Совета РСФСР 27 октября 1989 года.

Однако на практике союзные выборы 26 марта 1989 года и выборы в союзных республиках, регионах и в местные советы 4 марта 1990 года существенно ослабили влияние КПСС и создали ситуацию растущих противоречий между партийными и советскими органами.

Даже частично конкурентные выборы в условиях однопартийной системы привели к избранию народными депутатами СССР большого числа ее критиков и сторонников углубления реформ (в частности, на Съезде народных депутатов впервые за десятилетия сформировалась оппозиционная депутатская группа[8] – Межрегиональная депутатская группа). Большое значение имели и символические внешние факторы – с лета 1989 года началось падение коммунистических режимов в Восточной Европе, постепенно принявшее обвальный характер (Польша, ГДР, Чехословакия, Румыния). В прибалтийских республиках СССР резко усилились сепаратистские настроения, охватившие и коммунистическое руководство этих республик. В декабре 1989 года Коммунистическая партия Литвы объявила о своем выходе из состава КПСС. В самой КПСС усилились разногласия, которые привели к образованию в январе 1990 года внутри

[8] Последние публичные оппозиционеры до этого были на съездах советов в начале 1920-х: на I Съезде советов в 1922-м в делегации РСФСР были два члена еврейской социал-демократической партии «Поалей Цион» и один анархо-индивидуалист; в делегации ЗСФСР – два левых социалиста-федералиста Кавказа.

партии «Демократической платформы»[9].

В результате в марте 1990 года на Третьем внеочередном Съезде народных депутатов СССР из Конституции было исключено положение о руководящей роли КПСС и провозглашена многопартийность, а также был введен пост Президента СССР. Данные изменения предусматривали прямые выборы главы государства, однако для первых выборов Президента СССР было сделано исключение, и 15 марта 1990 года Съезд народных депутатов СССР избрал М. С. Горбачева первым президентом СССР (руководство страны не решилось на проведение прямых выборов в условиях растущей нестабильности). В результате отказ от прямых выборов существенно снизил легитимность М. С. Горбачева как руководителя страны (особенно после того, как путем прямых выборов были избраны президенты большинства союзных республик) и тем самым способствовал ослаблению союзной государственности.

Что касается ситуации с институциональным дизайном на региональном и местном уровне, то проблема заключалась в том, что обеспечить планировавшееся всеобщее совмещение постов первых секретарей и председателей Советов не получилось. Даже безальтернативные выборы не спасли ряд партийных кандидатов от проигрыша. Так на выборах народных депутатов СССР 26 марта 1989 года в 195 округах,

---

[9] *Кынев А. В., Любарев А. Е.* Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 231–233.

где баллотировались один или два кандидата и ни один из них не получил абсолютного большинства (из-за того, что часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов или большинство проголосовало против безальтернативного кандидата)[10], выборы окончились безрезультатно. Еще в трех округах выборы были признаны несостоявшимися из-за того, что в них приняло участие менее половины избирателей. Всего потерпели поражение более трех десятков руководителей областных и городских партийных организаций, в том числе первый секретарь Ленинградского обкома КПСС, кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС Ю. Ф. Соловьев. Сменивший его вскоре на посту первого секретаря Ленинградского обкома КПСС Б. В. Гидаспов был избран депутатом на безальтернативной основе от Петроградского избирательного округа № 56 (набрал около 55 % голосов) и оказался единственным из 6 баллотировавшихся членов бюро Ленинградского обкома КПСС, кому удалось победить на этих выборах. В Москве проиграли все баллотировавшиеся партийные и советские руководители: председатель Мосгорисполкома, второй секретарь горкома КПСС и два первых секретаря райкомов КПСС (из них двое заняли последние места).

В результате некоторые первые секретари выборы про-

[10] Сочетание системы абсолютного большинства с возможностью голосовать против всех кандидатов породило парадоксальный феномен: в случае двух кандидатов степень результативности выборов оказалась ниже, чем в случае трех и более.

играли совсем, другие не смогли возглавить советы (например, не смогли возглавить советы партийные руководители Москвы, Ленинграда и Ленинградской области), *часть предпочла перейти на руководящие должности в Советы* (в результате преемники первых секретарей в обкомах сосуществовали с обычно более авторитетными и опытными предшественниками, занявшими новые должности). Таким образом переставал работать фактор «личной унии» одного лица, занимающего одновременно пост председателя Совета и первого секретаря. Кроме того, в новых условиях вопросы фактической двойной подчиненности исполкомов, вопросы взаимоотношений «треугольника» из партийного, советского руководства и собственно исполкома не были в достаточной степени урегулированы.

По данным В. В. Иванова, из 301 членов ЦК КПСС депутатские мандаты Съезда народных депутатов СССР в 1989 году получили только 93, из 157 кандидатов в члены ЦК – только 41. Из 77 первых секретарей российских региональных комитетов КПСС, выдвинувшихся в округах, победил лишь 51. В 1990 году в РСФСР первые секретари возглавили Советы в 45 регионах (двух председателей Советов – Ивановской и Ульяновской областей – в дальнейшем избрали первыми секретарями). Несколько первых секретарей, избранных председателями Советов, вскоре ушли на повышение в Москву; их преемники на секретарских постах на председательство даже не претендовали (Краснодарский и Крас-

ноярский края, Вологодская область)[11].

Де-факто в разных регионах реальные позиции лиц, занимавших партийные и советские должности (председатель совета, председатель облисполкома), имели существенные отличия в том числе по причине личного фактора и личного авторитета.

К примеру, в марте 1990 года состоялись выборы Верховного Совета Башкирской АССР, его председателем 6 апреля 1990 года был избран М. Г. Рахимов, работавший тогда директором Уфимского нефтеперерабатывающего завода имени XXII съезда КПСС. Он одержал победу после двух раундов борьбы с четырьмя первыми секретарями райкомов и горкомов партии и ректором Башкирского госуниверситета (во втором туре соперником Рахимова был первый секретарь Стерлитамакского ГК КПСС М. Резбаев). Башкирская партноменклатура не смогла объединиться и выставить единого кандидата, в результате законодательную власть возглавил «новичок», представитель нефтяников и директорского корпуса. В тот момент раскола в элите М. Г. Рахимов многими воспринимался как временная и компромиссная фигура, неспособная серьезно вмешаться в борьбу за реальную власть. Как показало время, они жестоко ошиблись и это решение оказалось крайне важным для последующей истории Башкортостана. С тех пор до 2010 года М. Г. Рахимов

[11] *Иванов В. В.* Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013). М., 2013. С. 27–28.

оставался бессменным лидером Башкортостана. Председателем Совета министров республики к весне 1990 года был М. П. Миргазямов (он возглавил Совмин Башкирской АССР еще в 1986-м, ранее был первым секретарем Туймазинского горкома КПСС), приобретший на посту руководителя правительства большое влияние и неоднократно выступавший в 1990–1992 годах с альтернативными и отличающимися от взглядов М. Г. Рахимова предложениями. С крахом КПСС пост председателя Верховного Совета оказался ключевым в республике, и М. Г. Рахимов сделал все, чтобы постепенно сосредоточить в своих руках максимальную власть.

В Дагестане с началом перестройки Дагестанский обком КПСС возглавил аварец М. Ю. Юсупов (затем работал торговым представителем в Греции). Будучи мягким интеллигентным руководителем, М. Ю. Юсупов не смог удержать власть в ходе начавшихся бурных событий. При нем стало активно развиваться национально-демократическое движение, большое влияние имел играл второй секретарь обкома партии русский В. А. Коробейников (затем заменённый на С. Н. Решульского, в дальнейшем одного из лидеров фракции КПРФ в Государственной Думе РФ в 1990—2010-е годы). В 1987 году было решено отправить на «политическую пенсию» тогда 57-летнего председателя Совета министров Дагестанской АССР даргинца Магомедали Магомедовича Магомедова – это в регионе было принято делать путем формального «повышения» на не имевший ранее реаль-

ной власти пост председателя Президиума Верховного Совета ДАССР, а председателем Совмина ДАССР вместо него стал кумык А. М. Мирзабеков. В 1989 году М. Ю. Юсупов ушел в отставку с поста первого секретаря обкома и новым первым секретарем стал аварец М. Г. Алиев, который имел репутацию более сильного, чем Юсупов, лидера. Понимая, что КПСС теряет власть, М. Г. Алиев хотел совместить посты первого секретаря и председателя Президиума Верховного Совета ДАССР, оттеснив М. М. Магомедова. Однако эти планы вызвали сильное возмущение даргинцев. Поняв, что ситуация на его стороне, М. М. Магомедов уходить «потихому» не захотел, публичный скандал был никому не нужен, и в результате М. М. Магомедов остался на посту, который после распада СССР стал высшим в новом Дагестане. Таким образом, вместо почетной отставки М. М. Магомедов стал первым лицом республики, и на первые роли вышли даргинцы.

Во главе регионов даже стали появляться не являющиеся представителями партийного (т. е. КПСС) истеблишмента «варяги». Так, на Сахалине председателем облисполкома стал проректор по международным связям Московского института народного хозяйства им. Г. В. Плеханова в 1987–1990 годах В. П. Федоров.

Появление неподконтрольных партийному руководству депутатов, деятельность новых общественных организаций, наконец, фрагментация внутри самой КПСС дополнительно

усиливали процесс все больших расхождений в составе советского и партийного руководства (что ярко отразилось на уровне выборов народных депутатов РСФСР и руководства Верховного Совета РСФСР). На этом фоне роль властей Советского Союза неуклонно ослабевала, лидеры ряда союзных республик явно усиливали самостоятельность, а новые власти ряда республик вступили в противостояние с союзным центром.

Особое значение имело приобретение после марта 1990 года собственного фактического руководства крупнейшей республикой Советского Союза – РСФСР (ранее имелись лишь институционально слабые формальные советские органы РСФСР, де-факто республикой напрямую управляло руководство ЦК КПСС, так как своей компартии РСФСР не имело). 29 мая 1990 года председателем Верховного Совета РСФСР был избран смещенный в 1987-м с поста первого секретаря Московского горкома КПСС Б. Н. Ельцин (с третьей попытки, набрав 535 голосов против 467 голосов за председателя Совета министров РСФСР А. В. Власова). 12 июля 1990 Б. Н. Ельцин вышел из КПСС. Таким образом, прежняя фактическая личная уния высшего руководства СССР и РСФСР исчезла. Неудивительно, что в борьбе за усиление своей политической субъектности новое руководство РСФСР конкурировало в первую очередь с руководством СССР. Поэтому главным направлением реформы, в котором были едины представители практически всех поли-

тических сил, вовлеченные в деятельность российских органов власти, стала борьба за утверждение суверенитета республики. Кроме того, для достаточно весомой демократической части российских властных структур важную роль играло стремление избавиться от руководящей роли структур компартии. Эти два мотива оказались взаимосвязаны, поскольку до середины 1990 года КПСС не имела собственно российского отделения, поэтому партийное руководство в отношении новой российской власти означало бы фактически опеку со стороны тесно связанных с КПСС союзных структур. Когда же в июне 1990 года была создана Коммунистическая партия РСФСР (КП РСФСР), в ее руководстве преобладающее влияние получили представители консервативного крыла партии (возглавил КП РСФСР первый секретарь Краснодарского крайкома И. К. Полозков), что лишь усилило стремление российского руководства к избавлению от партийного диктата.

12 июня 1990 года Первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР»[12], в которой провозглашался суверенитет народа, разделение властей, гарантии прав и свобод граждан, демократическое и правовое устройство государства, равноправие всех партий и общественных организаций. Декларация также объявила приоритет российских законов перед со-

[12] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

юзными. Съезд внес изменения в Конституцию РСФСР, при этом, в отличие от союзной Конституции, из российской было полностью удалено упоминание о компартии. Перед самым закрытием Съезд принял за основу постановление «О механизме народовластия в РСФСР», содержащее запрет на совмещение партийных («любых» других должностей, в том числе в политических или общественно-политических организациях) и государственных должностей. Таким образом, первых секретарей организаций КПСС, одновременно председательствовавших в Советах, поставили перед двойным выбором: между подчинением и неподчинением российскому Съезду; а также, в случае согласия подчиниться, между двумя должностями. В результате большинство партийных лидеров тогда предпочло не подчиняться и остаться председателями советов, но некоторые сложили полномочия первых секретарей или отказались от председательства в совете. В целом это также работало на разрушение личных взаимосвязей партийного и советского руководства.

На Втором Съезде народных депутатов РСФСР, проходившем в ноябре-декабре 1990 года, был поставлен вопрос о введении поста Президента РСФСР, однако он не получил необходимого конституционного большинства. Тогда руководство РСФСР, воспользовавшись назначенным на 17 марта 1991 года референдумом СССР по вопросу сохранения Советского Союза, добилось проведения в этот же день референдума РСФСР с вопросом: «Считаете ли вы необходи-

мым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» На этот вопрос положительно ответили 69,85 % от принявших участие в голосовании, или 52,45 % от числа граждан, внесенных в списки. На основании итогов референдума 5 апреля 1991 года было принято решение о назначении на 12 июня 1991 года прямых выборов Президента РСФСР (срочно был принят закон «О выборах Президента РСФСР»).

Аналогичный процесс происходил на уровне автономий внутри РСФСР. Практически все автономные республики России также приняли в 1990 году декларации о суверенитете. К тому же союзный Центр прямо рекомендовал им провозглашать суверенитет. Первой 20 июля декларацию о суверенитете приняла Северная Осетия, затем 9 августа аналогичную декларацию приняла Карелия и т. д., немного позднее в 1991 году декларации приняли Дагестан и Кабардино-Балкария (как регион Ингушетия еще не была создана). 11 октября 1990 года Верховный Совет Башкортостана принял Декларацию о государственном суверенитете Башкортостана. М. Г. Рахимов официально провозгласил курс на «расширение государственного суверенитета Башкирии в обновленном Союзе ССР». В условиях наметившегося противостояния между властями СССР и РСФСР лидеры Башкирии были на стороне союзного руководства, но воздерживались от открытых антироссийских демаршей и деклараций о выходе из РСФСР. Одними из последних приняли Декла-

рацию о суверенитете Тыва (12 декабря 1990 года), Дагестан (13 мая 1991 года, причем вместо Декларации здесь было принято постановление «О государственном статусе Дагестанской АССР») и сменившая статус автономной области на статус республики Адыгея (28 июня 1991 года). Были регионы, выступавшие фактически против суверенизации, – так, проявлением традиционной лояльности Мордовии властям страны и полной зависимости от федеральной финансовой помощи стало отсутствие в республике каких-либо сепаратистских устремлений в начале 1990-х. Один из немногих регионов, Мордовия не декларировала своего суверенитета (в 1990 году она приняла Декларацию о государственно-правовом статусе, где не было положения о суверенитете). В принятой в 1995 году Конституции Мордовии также нет подобных положений.

Ряд исследователей прямо признают, что власти СССР сознательно институционально усиливали внутрироссийские автономии с целью создания «внутренних» противовесов властям РСФСР[13]. Так, уже после выборов народных депутатов РСФСР, когда сценарий избрания Б. Н. Ельцина председателем Верховного Совета становился все более реальным, были приняты союзные законы, уравнявшие автономные республики в правах с союзными, в состав которых они входили, объявившие автономии субъектами Союза. За-

[13] *Иванов В. В.* Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013). М., 2013. С. 32.

коном от 24 мая 1991 года в Конституцию РСФСР внесли поправки, помимо прочего исключившие указания на «автономию» республик. Руководителей автономий (Татарстан, Башкортостан, Северная Осетия и др.) привлекли к работе над проектом нового Союзного договора, то есть предполагалось, что российские республики будут в нем участвовать вместе с Россией.

Более того, Северная Осетия, Татарстан, Тыва и Чечено-Ингушетия не стали проводить на своих территориях референдум о введении поста Президента РСФСР 17 марта 1991 года. Именно к этому времени исходят истоки фактического институционального неравенства республик в составе РФ с другими регионами в 1990-е, когда почти все федеральные законы о реформе органов представительной и исполнительной власти на практике не касались республик.

Руководство России поначалу взялось поощрять этот процесс. Вероятно, с одной стороны, новое руководство РСФСР пыталось перехватить инициативу и добиться лояльности руководства республик в борьбе за влияние с руководством СССР и КПСС. С другой стороны, явно имели место и идеологические соображения и стремления части лидеров демократического движения к реформе государственного устройства (и в частности, фактическому переходу к конституционно-договорной федерации). Известная фраза Б. Н. Ельцина «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» (произнесена 6 августа 1990 года во время

визита в Казань) во многом символизировала этот процесс. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» подтверждала «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР», указывая, что «конкретные вопросы» реализации этих прав «должны определяться законодательством РСФСР» (п. 9), то есть, очевидно, игнорируя законодательство СССР. Однако уже на III Съезде народных депутатов РСФСР (в марте-апреле 1991 года) Б. Н. Ельцин признал, что российское руководство напрасно «втянулось в соревнование с союзным Центром в раздаче суверенитетов».

Сами лидеры национальных регионов, прагматично пользуясь ситуацией, также стремились повысить свои властные полномочия и статус своих регионов на конституционном уровне. Так, 3 июля 1991 года законами РСФСР были удовлетворены требования четырех из пяти существовавших тогда автономных областей – Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской – о преобразовании их в республики и выходе из краев, куда они ранее входили. С тех пор и по сей день в России осталась всего одна автономная область – Еврейская АО. Сами автономные республики после первых конкурентных выборов Верховных Советов в массовом порядке избавлялись от слова «автономный» в своем названии (становились из АССР просто ССР, а уже затем «просто» Республиками).

Изменился также статус автономных округов. Изменениями Конституции РСФСР от 15 декабря 1990 года им (автономным округам) была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в состав Федерации через край (область) или самостоятельно. Правом выхода из состава области в результате воспользовался только Чукотский АО, вышедший из состава Магаданской области, хотя подобные инициативы выдвигались и в иных округах, но до конца осуществлены не были. В частности, в Корякском АО (попытка в 1990-м провозгласить Корякскую республику) и в Ямало-Ненецком АО. 16 октября 1990 года на второй сессии окружного Совета в Салехарде была провозглашена Ямало-Ненецкая Республика в составе РСФСР и принята декларация о суверенитете ЯНР. При принятии решения речь шла о том, что имевшийся статус округа не позволяет решить многие имеющиеся проблемы (когда основные вопросы надо было решать через расположенный почти через полторы тысячи километров формальный областной центр). В то же время, согласно статье 70 Конституции РСФСР, территория области не могла быть изменена без ее согласия, а вопрос создания автономных республик и иных административно-территориальных единиц находился в компетенции органов госвласти РСФСР (статьи 72 и 73 Конституции РСФСР 1978 года). Тем не менее Верховный Совет РСФСР обращение окружного Совета ЯНАО фактически проигно-

рировал, не приняв никакого решения[14]. Почему в то время власти ЯНАО не настояли на своей позиции – вопрос открытый и связанный, скорее всего, с субъективным фактором политической смелости и готовности отстаивать свои интересы в открытой публичной борьбе. Не стоит забывать также о том факте, что в это время в ЯНАО имелись явные противоречия между окружными властями и руководством нефтяных и газовых городов, претендовавших на первенство в округе. Даже предлагался перенос административного центра из тогда глубоко периферийного Салехарда в более богатый и развитый Новый Уренгой, однако окружной Совет, рассматривавший этот вопрос в августе 1993 года, отказался от переноса.

Почти одновременно Ханты-Мансийский окружной Совет, воздержавшись от провозглашения декларации о суверенитете и образовании республики, заявил о необходимости признания округа равноправным субъектом Федерации. На сессии окрсовета было отмечено, что взаимодействие субъектов Федерации в рамках Тюменского нефтегазодобывающего комплекса могло бы строиться на договорной основе по признаку территориальной ассоциации[15]. То есть власти округа сделали ставку на экономическую само-

[14] При этом, к примеру, в случае с Хакасией и Карачаево-Черкесией решения об их преобразовании из автономных областей в автономные республики на основании обращений были приняты.

[15] Заявление сессии Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа // Новости Югры. 1990. 27 октября.

стоятельность и закрепление за округом распоряжения землей, недрами, лесами. В конце 1992 – начале 1993 годов прибывшие в ХМАО политтехнологи-экспериментаторы из Екатеринбурга попытались организовать провозглашение в западной части ХМАО «Мансийской республики» с подачи невесть откуда взявшегося «комитета поддержки правительственных реформ». 25 декабря 1992 года Конгресс культуры народа манси постановил именовать себя Учредительным конгрессом народа манси, и этим же числом датирована просьба конгресса создать автономию[16]. Данная инициатива была пресечена совместными действиями властей ХМАО и области, что в дальнейшем длительное время сказывалось на отношении в регионе к PR-специалистам из Екатеринбурга и приводилось как пример безответственного политиканства на теме объединения.

6 октября 1990 года Тюменский областной Совет принял Положение «О статусе Тюменской области», которое гласило, что автономные округа до определения их статуса российским и союзным законодательством «являются субъектами области, обладают правами и обязанностями, предоставленными им Конституцией и законами РСФСР, самостоятельно решают все вопросы на своей территории». Что касается просьбы Ямало-Ненецкого окрсовета об образовании

---

[16] *Вьюгин М.* Мансийская республика 2 / Тюменский регион, уже пострадавший от Бакова, рискует недосчитаться своей земли // http://www.fedpress.ru/page_14166.html. 2003. 15 сентября.

ЯНР, Тюменский облсовет просил Верховный Совет РСФСР ее отклонить «до предоставления экономического, социального и политического обоснования статуса округа и проведения референдума по данному вопросу среди населения области и округов». Были в облсовете и сторонники провозглашения Тюменской Республики, проект преобразования в которую области был разработан, были и иные проекты (создание «земли» и т. д.).

В декабре 1990 года на расширенном заседании Совета министров РСФСР ЯНАО и ХМАО настояли на формировании самостоятельных бюджетов на 1991 год. Кроме того, в округах были созданы собственные, независимые от областных, территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти – прокуратура, налоговые органы, арбитражные суды и т. д. В ответ на обращение в ноябре 1991 года президиума Тюменского областного Совета к президенту России с просьбой передать главе администрации области право назначения глав администраций городов и районов на территории ХМАО и ЯНАО в округах были приняты решения считать данное обращение незаконным и не имеющим на территории округов юридической силы. Тем временем в округах начинался процесс собственного институционального строительства, формировалась, в частности, разная система органов МСУ (так, в ХМАО муниципальные органы власти создавались только на уровне городов и районов, в Тюменской области только на уровне поселений).

К концу 1991 года в составе Российской Федерации фактически было уже 89 регионов: 6 краев, 10 автономных округов, автономная область, два города федерального значения, 49 областей, 21 республика (к 16 автономным республикам, существовавшим ранее, добавились 4 республики, преобразованные из автономных областей; кроме того, Чечено-Ингушская Республика разделилась на Чеченскую Республику и Республику Ингушетия (формально в июне 1992 года, а фактически еще осенью 1991 года[17]).

После избрания 12 июня 1991 года Б. Н. Ельцина президентом РСФСР (вступил в должность 10 июля 1991 года) *на прямых выборах он по уровню фактической легитимности обошел М. С. Горбачева, избранного Съездом народных депутатов.* В июле 1991 года Б. Н. Ельцин вышел из КПСС, продемонстрировав, что отныне руководителем крупнейшей союзной республики может быть не член КПСС.

Аналогичным образом стали повышать свой правовой статус некоторые региональные лидеры, что еще больше усиливало дисбалансы между региональными властями и властями СССР и руководством КПСС/КП РСФСР. Фактически на этом фоне начинает усиливаться и региональная

[17] 30 ноября 1991 года состоялся всенародный ингушский референдум по вопросу восстановления ингушской государственности путем образования Ингушской Республики в составе РСФСР. 4 июня 1992 года Верховным Советом РФ принят закон «Об образовании Ингушской Республики», 10 декабря 1992 года это решение утвердил съезд народных депутатов. Данный закон вступил в силу 9 января 1993 года по истечении 10 дней со дня официального опубликования.

дифференциация политических институтов.

Тема прямых выборов региональных и местных руководителей населением находит все большее отражение в политическом дискурсе, становится одной из основных идей сторонников демократических преобразований в конце 1980-х – начале 1990-х. Первыми переход от советской модели с полным формальным доминированием представительных органов власти (по сути – парламентарной республики) к модели парламентско-президентской еще в 1991-м совершили крупнейшие города – Москва и Санкт-Петербург, где был введен пост избираемого непосредственно населением мэра. 17 марта 1991 года, одновременно с референдумами СССР и РСФСР, в Москве по предложению председателя Московского городского Совета народных депутатов Г. Х. Попова был проведен опрос (фактически городской референдум) по вопросу «Считаете ли вы необходимым провести прямые выборы мэра Москвы жителями города?». Утвердительно на этот вопрос ответило 81,1 % от явки, или 54,8 % всех зарегистрированных избирателей Москвы. В соответствии с его результатами Президиум Верховного Совета РСФСР назначил на 12 июня 1991 года одновременно с первыми выборами Президента РФ выборы мэра Москвы. Несколько позднее на этот же день Президиум Верховного Совета РСФСР назначил проведение еще двух экспериментальных выборов – мэров Ленинграда (город союзного значения) и Северодвинска (город областного значения, второй по числу жителей го-

род в Архангельской области, понятия местного самоуправления тогда не было). В этот же день по решению Верховного Совета Татарской ССР были проведены выборы Президента Татарской ССР.

Должность Президента Татарской ССР была учреждена в мае 1991 года. При обсуждении вопроса о статусе президента были высказаны предложения определить его как высшее должностное лицо и главу исполнительной власти или как «главу государства». Приняли второй вариант. 12 июня, демонстративно вместе с избранием Президента РСФСР, бывший первый секретарь Татарского обкома КПСС, председатель Верховного Совета Татарской ССР М. Ш. Шаймиев был избран президентом Татарской ССР на прямых выборах на безальтернативной основе (70,6 % голосов).

Также произошла персонификация власти в Москве и Ленинграде. Победителями первых прямых выборов руководителей регионов в Москве и Ленинграде (в котором одновременно проходил опрос о переименовании в Санкт-Петербург) стали соответственно председатели Моссовета Г. Х. Попов и Ленсовета А. А. Собчак.

В автономных республиках вместо поста председателя коллегиального Президиума Верховного Совета вводился пост непосредственного избираемого Верховным Советом единоличного председателя. Фактически изменения в данных регионах происходили синхронно с аналогичными изменениями на общероссийском уровне.

В результате перестройка и демократизация создали условия для того, чтобы формальное федеративное устройство страны стало превращаться в реальное региональное институциональное своеобразие. Прежде декоративные советы и на региональном уровне стали реальными центрами власти, которые в 1991–1993 годах фактически имели «право на все» – полностью назначать весь персональный состав исполнительной власти (по предложению избранных руководителей исполкомов), менять названия регионов, самим решать, сколько депутатов работает на освобожденной основе и т. д.

Данный процесс трансформации системы управления российскими регионами резко ускорился с августа 1991 года, после провала попытки государственного переворота и запрета КПСС. Вскоре прекратил существование и сам Советский Союз. В связи с окончательным распадом СССР 25 декабря 1991 года (именно 25 декабря ушел в отставку М. С. Горбачев), 26 декабря 1991 года Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием СНГ. Россия стала государством-правопреемником, а официальное название государства законом № 2094-I от 25 декабря 1991 года было изменено на «Российская Федерация». 21 апреля 1992 года Съезд народных депутатов РСФСР поддержал переименование, приняв соответствующие поправки в Конституцию.

1.1.1. Создание региональных администраций и их двойная подотчетность в 1991–1993 годах

Выборность населением региональных и местных руководителей было одним из главных требований демократического движения. Формально упоминание про местную администрацию и главу местной администрации появилось в конституции в мае 1991 года, когда в новой редакции главы 18 появилась запись о том, что в краях, областях, автономных областях, автономных округах вместо исполкомов, подотчетных Советам и Совету Министров РСФСР, будут действовать администрации как обособленные органы государственного управления, подотчетные Советам и Совету министров РСФСР (ст. 146 Конституции в редакции этого времени). Порядок формирования администраций, включая порядок наделения полномочиями глав администраций, предполагалось установить специальным законом. Полномочиями отменять акты глав администраций наделялись Советы, Совет министров и суды. Однако на практике к августу 1991 года такого закона принято не было, и таким образом не было и администраций. Закон от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» предоставил президенту право отстранять должностных лиц органов исполнительной власти на территории РСФСР, а значит, в том числе и председателей Сове-

тов министров республик, «в случае нарушения ими законодательства РСФСР» (ст. 8). Применять эту норму к главам исполнительной власти (президентам) республик, как считалось, было невозможно из-за их выборности[18].

11 октября 1991 года Верховный Совет РСФСР принял постановление «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» (т. е. не закон). Оно указывало, что глава исполнительной власти (президент) республики входит в единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом. Хотя компетенция главы исполнительной власти республики устанавливалась республикой самостоятельно, но она при этом должна была объявлять его своим высшим должностным лицом и поручать ему возглавлять свое правительство. Также, согласно этому Постановлению, глава республики должен был избираться на прямых выборах, проводимых с согласия Президиума Верховного Совета, регулируемых республиканскими законами.

Поправками в Конституцию от 1 ноября 1991 года в нее была включена глава 151, посвященная президентам республик. В ней говорилось о «главе исполнительной власти (Президенте) республики», который является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в республике, возглавляет и формирует Совет министров (кабинет министров) республики – орган исполнительной власти и входит в

[18] *Иванов В. В.* Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013). М., 2013. С. 40.

единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом РСФСР. Определять полномочия и порядок его избрания должна была республиканская конституция и законы. Президент РСФСР получил право приостанавливать действие актов глав республик, если они противоречат Конституции и законам РСФСР.

Роковым ударом по дуалистической партийно-советской модели власти регионов (обкомы – советы) нанесли события августа 1991 года и запрет КПСС, в результате которых сам институт первых секретарей был упразднен, а руководители региональной исполнительной и представительной власти стали полноценными самостоятельными региональными лидерами. 23 августа 1991 года на сессии Верховного Совета РСФСР президент Б. Н. Ельцин подписал указ «О приостановлении деятельности КП РСФСР», а 25 августа 1991 года – указ «Об имуществе КПСС и КП РСФСР», наложивший запрет на операции с партийным имуществом. Затем деятельность КПСС была также приостановлена на общесоюзном уровне Верховным Советом СССР 29 августа. После проведенного разбирательства указом от 6 ноября 1991 года деятельность КПСС и КП РСФСР на территории Российской Федерации была запрещена, их организационные структуры предписывалось распустить, а партийное имущество подлежало национализации. Данные указы вызвали недовольство части народных депутатов РФ, обратившихся в Конституционный Суд РФ, который 30 ноября 1992 года признал право

на существование первичных организаций КПСС, но лишь сформированных по территориальному признаку.

Поддержка частью регионального руководства действий ГКЧП дополнительно стимулировала действия властей РСФСР на слом советской модели управления регионами. Девять председателей региональных исполкомов были отстранены от должности указами президента РСФСР[19]. Одновременно в чрезвычайных условиях президентом РСФСР была инициативно начата реформа самой системы управления регионами, которая лишь в дальнейшем была законодательно закреплена решениями Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР, когда вместо председателя исполкома вводилась должности главы администрации (губернатора). Причем сам термин «губернатор» изначально был и остается во многом неформальным, будучи юридически закрепленным в дальнейшем лишь в некоторых регионах.

21 августа 1991 года Верховный Совет РСФСР принял постановление «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законной деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР». В соответствии с данным постановлением, Президент РСФСР мог до принятия необходимых законов отстранять председателей

[19] *Панов П. В.* Институт губернатора в современной России: основные этапы // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации / Под общ. ред. Я. Г. Ашихминой, П. В. Панова, О. Б. Подвинцева. Пермь: Пермский научный центр УрО РАН, 2014. С. 12.

краевых и областных советов, Советов автономной области и автономных округов в случае неисполнения ими законов РСФСР и исполнения решений «антиконституционных органов». Также этим постановлением была введена *«должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа».* Главы администраций объявлялись правопреемниками исполкомов Советов.

На следующий день, 22 августа 1991 года, президент России подписал Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», который предусматривал, что «исполнительно-распорядительные функции государственного управления» в краях, областях, автономной области и автономных округах осуществляются главами администраций, назначаемыми президентом по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов, и подотчетными президенту. Было отмечено, что «кандидатуры на пост главы администрации автономной области и автономных округов подбираются с учетом национальных особенностей и традиций коренных народов». Глава администрации мог быть освобожден от должности президентом по своей инициативе, или по представлению соответствующего Совета, либо по инициативе главы администрации. При освобождении от должности главы администрации или невозможности исполнения им своих полномочий президент РФ, согласно этому указу, времен-

но, на срок до 6 месяцев, назначал исполняющего главы администрации. Региональные органы исполнительной власти переподчинялись главе региона, а не Совету. Этим же указом с момента назначения на должность главы администрации прекращались полномочия исполкома соответствующего совета народных депутатов. Таким образом, фактически был учрежден институт главы администрации субъекта Федерации (неформально именующийся институтом губернаторства).

Республики в составе России (бывшие автономии) указ не затрагивал, хотя в двух регионах, преобразованной из автономной области Карачаево-Черкесской Республике и вновь созданной Республике Ингушетии, первые главы администраций были назначены указами Президента РФ (в Ингушетии – временный глава на несколько месяцев).

Этим же указом одновременно «в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР» учреждались представительства республик при Президенте РСФСР в представительства Президента РСФСР в этих республиках. «В целях координации» деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда назначались представители Президента РСФСР на местах, входящие в состав Контрольного управления администрации Президента РСФСР.

После издания данных указов в августе 1991-го – феврале 1992 годов (когда был впервые назначен губернатор в последний регион – Саратовскую область) президент РФ сместил руководителей исполкомов областей и краев, назначив своими указами глав администраций областей, краев, автономной области и автономных округов.

Почти одновременно в течение лета 1991 года в Верховном Совете РСФСР был разработан проект Закона РСФСР «О выборах главы администрации» № 1803-I, принятый первоначально 4 октября 1991 года. В постановлении о порядке введения данного закона в действие предлагалось провести выборы глав администраций 8 декабря 1991 года. Однако данное постановление вызвало резко негативную реакцию президента РСФСР. Он направил в Верховный Совет обращение, в котором просил перенести сроки выборов на 1992 год в связи с тем, что, по его мнению, проведение выборов в тот момент могло стать серьезным препятствием на пути выхода страны из кризиса[20]. Кроме того, президент высказал некоторые замечания и по тексту принятого закона.

Верховный Совет 18 октября отказался принять решение о переносе выборов, после чего президент был вынужден наложить вето на принятый закон. 24 октября 1991 Верховный Совет вновь рассмотрел закон и, согласившись с замечанием президента, исключил из закона норму, ограничива-

[20] Обращение Президента РСФСР опубликовано в «Российской газете» 18 октября 1991 г.

ющую участие военнослужащих в выборах глав администраций. После этого закон был принят во второй раз. *Республики в составе РСФСР, как уже отмечалось, имели в то время особые права. В частности, они самостоятельно принимали свое избирательное законодательство* и закон РСФСР «О выборах главы администрации» имел для них не обязательный, а рекомендательный характер.

Однако, в связи с мораторием на проведение выборов (вначале до 1 декабря 1992 года, затем «на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва»), он применялся крайне редко. Выборы проводились лишь в случаях принятия региональным Советом решения о недоверии главе администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также если глава был назначен без согласования с Советом. Согласно данному закону, избранным в первом туре должен был считаться кандидат, получивший в ходе выборов наибольшее число голосов, но не менее 25 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей (именно по этой причине, например, в 1993 году понадобился второй тур выборов губернатора Красноярского края, где 51 % за В. М. Зубова в первом туре были менее 25 % от списка). Если ни один не получал достаточного числа голосов, по двум наиболее успешным кандидатам должно было проводиться повторное голосование, где необходимо было получить относительное большинство, а явка не имела значения. В большинстве республик сохра-

нялось традиционное правило – необходимость получения кандидатом более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

Для решения вопросов о сроках проведения выборов была создана согласительная комиссия. 25 октября 1991 было принято новое постановление о порядке введения закона в действие; оно предполагало проведение выборов по графику, который президент должен был представить не позднее 1 декабря 1991 года.

Однако уже *1 ноября Пятый Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в котором установил до 1 декабря 1992 года запрет на проведение выборов всех уровней* (кроме выборов народных депутатов вместо выбывших и уже назначенных выборов президентов и Верховных Советов республик в составе РСФСР)[21]. Таким образом, изначально предполагалось, что назначение губернаторов – это временная мера до проведения прямых выборов, однако во многих регионах первые губернаторские выборы прошли лишь спустя пять лет, в течение которых ими руководили президентские назначенцы.

Согласно упомянутому выше постановлению от 1 ноября 1991 года «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» *Съезд народ-*

---

[21] *Кынев А. В., Любарев А. Е.* Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 259–266.

ных депутатов РФ обязал Президента назначать глав администраций «по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории».

После данного постановления был принят указ Президента РФ от 25 ноября 1991 года «О порядке назначения глав администраций». В нем было зафиксировано, что представление Президента о кандидатуре на должность главы администрации может рассматриваться Советом не более 10 дней и кандидатура считается согласованной, если за нее проголосовали более половины депутатов, присутствующих на соответствующем заседании (а не от общей численности). В случае несогласования кандидатуры в установленный срок или ее отклонения Президент был вправе внести кандидатуру «на новое согласование» (оговорок про то, что это должна была быть обязательно новая кандидатура, не было) или назначить исполняющего обязанности главы администрации на один год. Внести Президенту предложения об освобождении главы администраций от должности были указами уполномочены Председатель Совета министров РСФСР, Руководитель администрации Президента и Главный государственный инспектор – Начальник Контрольного управления администрации Президента.

Этот порядок фактически был подтвержден в новом Законе РФ от 1 апреля 1993 года № 4733-I (с изм. от 28 августа 1995 года) «О Порядке назначения на должность и осво-

бождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации». По этому закону, назначение на должность главы администрации производилось при условии принятия соответствующим Советом народных депутатов решения, предлагающего вышестоящей администрации его произвести. Президент вносил на согласование Совета одну или несколько кандидатур, которые Совет рассматривал в месячный срок. Кандидатура считалась согласованной, если за нее проголосовало более половины от числа народных депутатов, присутствующих на сессии. В случае отклонения кандидатур Совет был вправе обратиться к Президенту РФ с предложением внести иные кандидатуры либо принять решение о проведении выборов главы администрации в соответствии с законом РСФСР «О выборах главы администрации». Нерассмотрение кандидатур в установленный срок было основанием для Президента РФ назначить главу администрации самостоятельно. Совет народных депутатов был вправе направлять Президенту РФ представления на возможных кандидатов на должность главы администрации, предварительно рассмотренные на сессии Совета. При принятии соответствующим Советом решения о выражении недоверия главе администрации, соответственно, Президент РФ в двухнедельный срок с момента получения такого решения освобождает главу администрации от должности. Ре-

шение Совета народных депутатов о выражении недоверия главе администрации считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от числа народных депутатов, избранных в Совет народных депутатов. Несоблюдение двухнедельного срока рассмотрения решения Совета о выражении недоверия влечет прекращение полномочий главы администрации непосредственно по истечении указанного срока. Президент РФ также вправе досрочно прекратить полномочия назначенного главы администрации. В случае если назначение на должность главы администрации произведено без согласования с соответствующим Советом народных депутатов в период до вступления в силу данного закона, Совет народных депутатов был вправе в течение месяца с момента вступления закона в силу предложить Президенту РФ произвести назначение на должность главы администрации в соответствии с установленным порядком.

По истечении года после принятого 1 ноября 1991 года решения о введении 13-месячного моратория на выборы глав администраций Седьмой Съезд народных депутатов РФ 10 декабря 1992 года принял новое постановление, в котором объявил *«нецелесообразным проведение повсеместных выборов глав администраций на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва».* В то же время Съезд разрешил соответствующим Советам народных депутатов принимать решение о назначении выборов в случаях принятия Советом решения о недоверии главе

администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также если глава был назначен без согласования с Советом.

Этим разрешением воспользовались в семи областях и одном крае. Кроме того, еще две республики провели президентские выборы. Таким образом, в первой половине 1993 года, после окончания действия моратория, выборы глав прошли в десяти регионах. Выборы в Челябинской области проводились вопреки позиции президента РФ, их итоги не были признаны президентом и избранному главой администрации председателю Челябинского областного Совета П. И. Сумину не удалось вступить в должность. Избранные в апреле главы администраций Амурской и Брянской областей были после октябрьских событий 1993 года отстранены от должностей президентом РФ.

Во второй половине 1993-го – 1995 годах прямые выборы глав регионов проводились в исключительных случаях. 3 октября 1994 года президент РФ подписал указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», который, в частности, предусматривал, что «вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, решается Президентом РФ».

Правовой основой взаимодействия главы администрации

и Совета стал закон «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации», принятый Верховным Советом РФ 5 марта 1992 года. Закон зафиксировал двойную подотчетность главы региона (перед Советом и Президентом России) и двойную подотчетность исполнительного органа (перед Советом и главой региона). При этом с Советом согласовывалось назначения четырех ключевых членов кабинета – первого заместителя главы администрации, руководителей финансового, имущественного и социального ведомств (что не мешало тому, чтобы в регионе этот список мог быть шире). Совет получил право обжаловать акты главы региона и приостанавливать их действия до решения суда, а также выражать недоверие главе региона с требованием к Президенту либо в Конституционный суд о его отставке. Глава администрации, в свою очередь, наделялся правом вето на решение Совета, которое преодолевалось простым большинством голосов депутатов. Напомним, что тогда прямая выборность глав администраций практически отсутствовала.

К 1993 году в большинстве регионов России сложились системы институтов, в основном характеризовавшиеся относительным равновесием полномочий глав регионов и региональных парламентов в условиях схемы разделения властей, близкой к президентско-парламентской.

В борьбе за поддержку регионов в начале 1990-х союзный и российский федеральный центр сделали им ряд важ-

ных уступок, усиливающих их влияние на деятельность в том числе силовых структур. Особенно важными эти нормы были в республиках в составе РФ, власти которых постоянно пытались расширить свои возможности влияния на назначения силовиков.

Согласно закону «О милиции» от 18 апреля 1991 года № 1026-I, главы регионов получили право согласования назначения глав УВД с федеральным центром. Согласно статье 7 данного закона в его первоначальной редакции, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел исполкомов Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда, назначались министром внутренних дел РСФСР по согласованию с исполкомами соответствующих Советов народных депутатов (вскоре исполкомы заменили администрации) с последующим утверждением на сессии этих Советов. В районах, городах, районах городов начальники управлений также назначались по согласованию с исполнительными комитетами соответствующих Советов с последующим утверждением на сессии этих Советов.

Что касается органов прокуратуры, то вопрос о назначении прокуроров союзных республик по согласованию с ЦИК этих республик поднимался еще при подготовке Конституции СССР 1936 года, но был разрешен введением строго централизованного построения прокуратуры[22]. В 1990 году

[22] *Петрухин И. Л.* Правосудие: время реформ. М., 1991. С. 35.

к этому вопросу вернулись, предоставив в ст. 166 Конституции СССР право на назначение прокуроров союзных республик высшим органам государственной власти этих республик по согласованию с Генеральным прокурором СССР[23]. После распада СССР впервые согласование назначения прокуроров субъектов РФ упоминалось в Законе РФ о прокуратуре 1992 года, где говорилось, что прокуроры республик в составе РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с данными республиками. В 1995 году в названный закон были внесены изменения, в соответствии с которыми Генеральный прокурор РФ согласовывал назначение прокуроров уже всех субъектов РФ. Однако в федеральном законодательстве не указывалось, с какими органами власти субъектов РФ решать вопрос о назначении прокурора субъекта РФ. В ст. 13 Федерального закона о прокуратуре закреплено, что назначение согласовывается с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ. Из анализа норм конституций и уставов субъектов РФ следовало, что примерно в трети из них согласование производится с законодательной ветвью власти (Конституции Башкортостана, Республики Алтай, Бурятии, Северной Осетии – Алании, Карелии, Хакасии, Мордовии, Коми, Республики Саха (Якутии), Уставы Приморско-

[23] *Кожевников О. А.* Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2010. № 2 (71). С. 52–56.

го края, Амурской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Липецкой, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской, Тюменской, Челябинской, Ярославской областей, Санкт-Петербурга, Ненецкого автономного округа). В ряде субъектов РФ согласование производилось с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти (Конституции Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Татарстана, Адыгеи, Марий Эл, Удмуртии, Чечни, Чувашии, Уставы Алтайского, Ставропольского, Хабаровского краев, Архангельской, Волгоградской, Ивановской, Кировской, Костромской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Свердловской, Смоленской областей, Москвы, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов[24]). По Конституциям Ингушетии, Калмыкии, Тывы, Уставам Курской области и Еврейской автономной области данный вопрос разрешался к этому времени главой исполнительной ветви власти: главой республики, президентом, губернатором или правительством субъекта РФ. Орган согласования не был определен или данный вопрос вообще не разрешен в конституциях и уставах Дагестана, Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Вологодской, Калужской, Кемеровской, Курган-

[24] *Курманов М. М*. Актуальные проблемы взаимодействия прокуратуры и законодательного органа субъекта РФ // Адвокат. 2005. № 2.

ской, Ленинградской, Магаданской, Ульяновской областей. В уставах Владимирской области и Москвы было определено, что порядок согласования регламентируется соответствующим законом этого субъекта РФ.

В начале 1990-х ряд субъектов Федерации сделали попытку вообще отказаться от какого-либо согласования при назначении прокурора, указав, что он назначается высшими органами государственной власти данного субъекта РФ (Татарстан, Башкортостан, Тыва). Более того, в Башкортостане в 1993 году был принят Закон о прокуратуре Республики Башкортостан, который придал прокуратуре республики особый статус, формально выводящий ее из правового поля системы единой российской прокуратуры[25]. Представители Ингушетии безрезультатно вносили предложение о том, чтобы прокурор субъекта РФ не только назначался на должность, но и освобождался от должности по согласованию с субъектом РФ. Нередко на региональном уровне происходили конфликты между различными ветвями власти, претендующими на участие в согласовании назначения на должность прокурора субъекта РФ. Несмотря на то, что законодательный орган власти Чувашской Республики закрепил за собой это право, президент Чувашии своим распоряжением от 19 января 1997 года отстранил прокурора региона от ис-

---

[25] *Зинуров Р. Н.* Правовой статус прокуратуры Башкортостана как субъекта федерации: Автореф. диссертации на присуждение ученой степени канд. юрид. наук. М., 1998. С. 4.

полнения обязанностей, сославшись на ст. 109-7 Конституции Чувашской Республики, дающую ему право на отстранение должностных лиц органов исполнительной власти от занимаемой должности. Данное распоряжение было издано без учета того, что органы прокуратуры в систему исполнительной власти не входят. В последующем Верховный Совет Чувашии по заявлению первого заместителя прокурора региона признал данное распоряжение президента региона недействительным. Аналогичные факты имели место в Республике Ингушетии и ряде других субъектов РФ, где высшие должностные лица субъектов требовали освободить от занимаемой должности «неугодных» им прокуроров субъектов РФ[26].

23 августа 1993 года Б. Ельцин в борьбе с Верховным Советом за поддержку в регионах издал указ «О дополнительных мерах по правовой и социальной защите глав исполнительной власти субъектов РФ», которым явно рассчитывал повысить лояльность регионалов. В этом указе вновь фиксировалось, что главы исполнительной власти субъектов Федерации являются должностными лицами в единой системе исполнительной власти. При этом предусматривались существенные надбавки к их должностным окладам и, кроме того, на случай поражения на выборах – сохранение за ними

[26] *Кожевников О. А*. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2010, № 2 (71). С. 52–56.

заработной платы в течение года. Показательно, что Ельцин счел себя вправе регулировать должностные оклады не только своих назначенцев, но и президентов республик и других избранных глав.

1.1.2. Эпоха «всевластия» губернаторов (1993–2000)

Система относительного равновесия полномочий глав регионов и региональных парламентов, утверждавших ключевые назначения в администрациях, окончилась после силового роспуска советов осенью 1993 года.

Как известно, 21 сентября 1993 года Б. Н. Ельцин подписал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». Указ предусматривал прекращение полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ и проведение 11–12 декабря 1993 года[27] выборов нового двухпалатного федерального парламента. Действия президента РФ ожидаемо не были признаны действующим парламентом, и противостояние сторон завершилось вооруженными столкновениями 3–4 октября и победой президентской стороны. 15 октября Б. Н. Ельцин издал Указ № 1633 о проведении 12 декабря всенародного голосования по проекту Конституции РФ, одновременно этим же указом было утверждено и само по-

[27] Позднее было уточнено, что выборы проводятся в течение одного дня – 12 декабря 1993 года.

ложение «О всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года».

Первоначальная редакция Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 года предусматривала сохранение полномочий представительных органов власти в регионах, однако после событий 3–4 октября 1993 года началась ликвидация и этих органов.

Первыми были распущены советы в Москве. 7 октября 1993 года президент РФ издал Указ № 1594 о прекращении полномочий Моссовета, районных и других советов в Москве, где было предусмотрено проведение выборов в представительный орган власти Москвы одновременно с выборами в Государственную Думу. Указом от 24 октября № 1738 было дано согласие на проведение в тот же день выборов и в Московскую областную Думу; этим же указом были утверждены положение «О выборах в Московскую городскую Думу 12 декабря 1993 года» и положение «О выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года».

9 октября 1993 года был подписан Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ». Данным указом предусматривалось прекращение деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых и сельских Советов, их функции передавались соответствующим местным администрациям.

Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в

субъектах РФ» предусматривал проведение в период с декабря 1993-го по март 1994 года выборов в представительные органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. 27 октября Указом № 1765 были утверждены «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ разработать и принять соответствующие положения с учетом данных «Основных положений».

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» предусматривал прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов и проведение выборов в представительные органы местного самоуправления в период с декабря 1993-го по июнь 1994 года. Указом от 29 октября 1993 года № 1797 были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом данных «Основных положений».

В результате главы администраций (губернаторы), назначенные президентом РФ, фактически превратились на короткий период между роспуском одних и выбором других представительных органов власти в полновластных хозя-

ев территорий. Правда, при этом хотя их власть, по сути, не ограничивалась институционально, однако ограничивалась фактически «сопротивлением среды» в виде поддержки (или неподдержки) со стороны местных элит, личного доверия или недоверия к главе администрации со стороны жителей и существенным потенциалом протестной активности во многих регионах.

Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, позволила субъектам Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти, правда с оговоркой: «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом». Однако соответствующий федеральный закон был принят лишь в 1999 году, а до этого пробелы федерального законодательства лишь в какой-то мере устранялись указами Президента РФ и постановлениями Конституционного суда РФ.

Конституция 1993 года также дала право субъектам Российской Федерации принимать свой Устав и региональные законы, что стало еще одним очень важным для формирования политических систем российских регионов изменением. В советский период все регионы России, кроме автономных республик, не имели права осуществлять собственную законодательную деятельность. Избрание в 1993–1994 го-

дах новых законодательных органов в большинстве субъектов РФ позволило создать в этих регионах свои конституции или уставы и свое региональное избирательное законодательство. В условиях минимальных ограничений в эти годы со стороны федерального законодателя регионы фактически были свободны выстраивать свои политические системы и институциональные правила, как считали нужными. В подавляющем большинстве субъектов РФ в конституциях и уставах было предусмотрено прямое избрание глав регионов (президентов, губернаторов и т. п.). Система органов власти регионов фактически претерпела превращение в режим полностью подчиненной исполнительной власти ассамблеи в условиях президентской схемы разделения властей.

Создалась новая ситуация, в которой глава администрации назначается президентом страны без выборов, подотчетен ему, имеет право вето на решения законодательного органа. Это вето могло быть преодолено лишь 2/3 голосов депутатов. Возможность выражения недоверия представительным органом главе исполнительного органа с апелляцией к Президенту и в Конституционный суд отменялась. Были ограничены нормотворческие и контрольные полномочия ассамблей – ранее они не ограничивались, советы имели право обжаловать решения исполнительной власти, приостанавливать их до рассмотрения суда. Решения о бюджете и расходах законодательной властью стали приниматься только с согласия правительства. Обжалование актов испол-

нительной власти не предусматривалось, при этом во многих регионах допускалось совмещение постов в исполнительной и законодательной власти (и в Госдуме РФ в 1993–1995 годах члены Правительства РФ могли быть депутатами).

Повсеместно на место довольно многочисленных советов пришли новые, как правило довольно малочисленные и гораздо более зависимые от исполнительной власти законодательные собрания, чем их предшественники. В это время допускалось совмещение статуса депутата законодательного собрания с должностью в исполнительной власти и во многих регионах депутатами стали назначенные губернаторами главы местных администраций (к примеру, палата представителей Госсобрания Башкортостана, избранная в 1995 году, почти целиком состояла из глав администраций). Таким образом, исполнительная власть могла обеспечивать одобрение необходимых для нее нормативно-правовых актов законодательным органом, опираясь на глав администраций муниципальных образований, муниципальных и государственных служащих, руководителей государственных и муниципальных предприятий, а также генеральных директоров предприятий и руководителей коммерческих структур и сельхозпредприятий. Данные категории депутатов составляли во многих новых региональных парламентах большинство.

Напомню, что 24.10.1991 был принят закон «О выборах главы администрации» № 1803-I, касавшийся в первую оче-

редь краев, областей, автономных округов и городов федерального значения и имевший для республик в составе РФ лишь рекомендательный характер. Согласно данному закону, избранным в первом туре должен был считаться кандидат, получивший в ходе выборов наибольшее число голосов, но не менее 25 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае если баллотировался один кандидат, он считался избранным, если получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, но не менее 25 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае если в избирательный бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один их них не был избран, не позднее чем через две недели назначалось голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Во втором туре избранным считался кандидат, получивший относительное большинство, второй тур признавался состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Данный закон, хотя почти не применялся, был признан окончательно утратившим силу только законом 30 марта 1999 года № 55-ФЗ.

В большинстве республик сохранялось традиционное правило – необходимость получения кандидатом более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. В них однотуровая или двухтуровая система, наличие и размер порога явки для признания выборов состоявшимися и т. д. фактически устанавливались самостоятельно – Уста-

вом (Конституцией) и региональным законом о выборах. Часть 2 статьи 11 Конституции РФ, принятой 12.12.1993, гласила, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Считалось, что само собой разумеется, что органы исполнительной власти субъекта РФ формируются им самостоятельно, без участия федеральных органов власти.

В конце 1994 года был принят Федеральный закон № 56-ФЗ от 6 декабря 1994 года «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ». В целом он касался только наиболее общих вопросов (сроки избирательных действий, правила образования избирательных округов и избирательных участков, порядок работы избирательных комиссий и т. д.) и фактически никак не ограничивал региональные избирательные системы. Так, не ограничивался ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права, и иногда он использовался для ограничений конкуренции. В некоторых республиках избирательные законы содержали не предусмотренные федеральным законодательством цензы, в частности требование знания языка титульной нации. Так, в Кабардино-Балкарской Республике региональный закон о выборах президента ввел десятилетний ценз оседлости для кандидатов, что лишило возможности баллотироваться потенциальных конкурентов В. М. Кокова – лидеров национальных движений. В Башкортостане были введены цен-

зы для кандидатов по времени проживания в республике (10 лет), возрасту (35–65 лет) и по языку (знание русского и башкирского языков). С принятием в августе 1997 Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» ценз оседлости исчез, однако положение о языках осталось. В Бурятии еще в феврале 1994 года, когда принималась новая конституция региона, в ней было записано, что президентом может быть избран только гражданин республики, проживающий на ее территории и владеющий двумя государственными языками – русским и бурятским. В 1995 году эта норма перешла в закон о выборах Президента Бурятии.

Шесть регионов к концу 1995 года были парламентскими республиками (Республика Алтай, Дагестан, КЧР, Хакасия, Удмуртия, с оговорками Мордовия), где существовали сложные взаимоотношения между различными элитными группами, сформированными в том числе по этническому признаку.

Была попытка ввести систему парламентской республики в Ненецком автономном округе, после того как Ю. В. Комаровский 22 февраля 1996 года был уволен с поста губернатора указом президента РФ. Отставка была вызвана конфликтом с Собранием депутатов округа, обвинявшим Ю. В. Комаровского в нецелевом расходовании бюджетных средств, в результате чего округ лишился трех миллиардов рублей. Собрание депутатов заявило о «параличе исполнительной власти» в округе и выразило недоверие губернатору, так как

администрация отказалась вносить на утверждение бюджет. Губернатора также обвиняли в раздувании штата, излишней роскоши при обстановке кабинета губернатора, неудачных действиях с долгами «Коминефти». Новым губернатором был назначен В. В. Хабаров, с 1994 года работавший управляющим отделением Пенсионного фонда РФ по Ненецкому автономному округу. Депутаты хотели ввести избрание губернатора окружным Собранием и отказались от идеи после длительного торга.

Наиболее известна попытка введения парламентарной системы в Алтайском крае, приведшая к решению Конституционного суда. Данная ситуация возникла из-за конфликта губернатора Л. А. Коршунова, который поддерживался федеральным центром (и, соответственно считался реформаторски ориентированным), и большинства депутатов Законодательного собрания, придерживавшихся левопатриотической ориентации (представлявших преимущественно КПРФ и АПР). Устав края, принятый 20 апреля 1995 года, предусматривал, что губернатор избирается не населением, а депутатами регионального парламента. Губернатор Л. А. Коршунов его подписывать отказался, Собрание преодолело вето. Тогда он обратился в Конституционный суд. 18 января 1996 года Конституционный суд РФ принял Постановление о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края, в котором отметил, что такой порядок избрания главы администрации не соответствует Кон-

ституции РФ, поскольку из смысла ряда статей Конституции «вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно». После этого регион перешел к «стандартному» в те годы формату – выборам губернатора населением.

Также в последующие годы прямые выборы высшего должностного лица региона были введены во всех субъектах РФ, кроме Республики Дагестан, глава которой (председатель Государственного Совета) избирался не законодательным органом, а более широким кругом выборщиков вплоть до отмены прямых выборов глав регионов в конце 2004 года. Перешли на прямые выборы Республика Алтай (первые выборы в декабре 1997 года), Хакасия (первые выборы в конце 1996 года) и вновь Мордовия (первые прямые выборы в 1991-м, в 1993-м прямые выборы президента отменили, с 1998-го проводились прямые выборы главы республики). Тем не менее в течение ряда лет прямые выборы главы региона отсутствовали еще в двух регионах: Карачаево-Черкесской Республике (до 1999 года) и Удмуртской Республике (до 2000 года).

В результате от прежнего институционального единообразия быстро не осталось и следа. Некоторые регионы создавали двухпалатные парламенты, некоторые использовали смешанную избирательную систему, некоторые – чисто мажоритарную, некоторые – блоковую (многомандатные округа),

разным стало разделение властей (в одних регионах формировалось как отдельный институт региональное правительство, в других исполнительную власть напрямую возглавляло высшее должностное лицо, разным был перечень должностей для назначения на которые требовалось согласие регионального парламента) и т. д. Дифференциация политических режимов регионов существенно увеличилась – наряду с успешно развивавшимися демократическими режимами (Санкт-Петербург, Карелия, Свердловская область и др.), целый ряд территорий превратились в настоящие автократии, порой значительно игнорирующие федеральное законодательство. Так, в Калмыкии, в частности, дошло до фактического назначения в 1994-м части депутатов Народного хурала республики президентом Калмыкии (9 из 27 депутатов избирались по единому списку кандидатов, выдвигаемому президентом Калмыкии). Фактически подобная система взаимоотношений центра и регионов напоминала полуфеодальные взаимоотношения короля и феодалов по принципу «вассал моего вассала – не мой вассал». Именно в это время на страницах газет появилась метафора «региональный феодализм» – пусть и не очень точная, но подразумевающая как значительный уровень децентрализации, так и авторитарный характер подавляющего большинства региональных режимов.

Во многом описанный выше процесс правовых трансформаций хронологически совпадал с процессом политического

торга между федеральной исполнительной и законодательной властью и стремлением президента РФ Б. Н. Ельцина в процессе противостояния не только заменить нелояльных себе глав регионов, но и опереться на региональные элиты. В ходе конфликта со Съездом народных депутатов и Верховным Советом президентская сторона сделала ставку на руководителей исполнительной власти в регионах, позволив им значительно усилить свою власть. В дальнейшем федеральный центр зачастую закрывал глаза на нарушения в регионах федерального законодательства в обмен на политическую лояльность их глав и готовность обеспечить нужные результаты на федеральных выборах. Особенно часто это касалось «национальных» регионов[28].

Одним из пунктов программы Б. Н. Ельцина еще при избрании Председателем Верховного Совета РСФСР в мае 1990 года было подписание Федеративного договора. Данный договор был подписан 31 марта 1992 года Б. Н. Ельциным, Председателем Верховного Совета РФ Р. И. Хасбулатовым и руководителями 86 из 88 тогда существовавших субъектов Федерации. Под договором были оставлены места для подписей представителей Татарстана и Чечено-Ингушетии (они так и не были поставлены). 10 апреля 1992 года постановлением Съезда народных депутатов РФ Федератив-

[28] Наиболее подробно описаны взаимоотношения федерального центра с руководством Республики Татарстан, см.: *Михайлов В. В.* Республика Татарстан: демократия или суверенитет? М., 2004.

ный договор был включен в Конституцию РФ как ее составная часть. Федеративный договор в реальности состоял из трех договоров, которые вместе им и именовались (отдельные договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик; органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; органами власти автономной области, автономных округов), и двух протоколов к первым двум договорам. Показательно, что даже в названии договора республики были названы суверенными.

В новую Конституцию, принятую 12 декабря 1993 года на референдуме, Федеративный договор включен не был. Согласно заключительным положениям Конституции, в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции РФ действуют положения Конституции РФ. При этом, согласно части 3 статьи 11 Конституции РФ, принятой 12.12.1993, *«разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».*

15 февраля 1994 года после длительных переговоров был подписан первый индивидуальный договор федерального центра с конкретным регионом – Республикой Татарстан, ко-

торый не подписал Федеративный договор 1992 года и не принял участия в референдуме по проекту новой Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Данный двусторонний договор в результате стал самым правовым актом, который определил положение республики в российской политической системе на все последующие годы. Затем началось подписание отдельных договоров с иными субъектами: в 1994 году было подписано 3 договора (1 июля – с КБР, 3 августа – с Башкортостаном), в 1995 году 4 (23 марта – с Северной Осетией, 29 июня – с Республикой Саха (Якутия), 29 августа – с Бурятией, 17 октября – с Удмуртией). Как хорошо видно, в эти годы такие договора заключались только с республиками, причем только с некоторыми из них.

В данных договорах центр фактически признавал за республиками статус суверенных государств. Так, договор с Татарстаном по некоторым формулировкам может трактоваться как учредительный и межгосударственный. Фактически по ряду вопросов республики приобретали полномочия, которые относятся к федеральной компетенции. Так, Татарстан получал почти полную бюджетную автономию, его отчисления в федеральный бюджет были минимальны и определялись двусторонним соглашением. Соглашение от 1994 года определило взносы Татарстана в бюджет РФ (13 % налога на прибыль, 1 % подоходного налога, НДС по ежегодно согласуемому нормативу), при этом регион получал все акцизы и доходы от приватизации. Почти все государ-

ственные активы на территории Татарстана оказывались в республиканской государственной собственности (исключение сделано для силовых и некоторых других федеральных структур, отдельных предприятий ВПК). Он распоряжался всеми водными, лесными и другими природными ресурсами на своей территории, еще по соглашению 1992 года самостоятельно контролировал разработку, добычу и реализацию природных ресурсов, прежде всего нефти и продуктов нефтегазохимической переработки. Республика получила право на участие в международных отношениях и самостоятельное осуществление внешнеэкономической деятельности. Аналогичные параметры экономического и частичного политического суверенитета были определены договорами с Башкортостаном и Якутией.

Показательно, что фактически до 1997 года федеральный центр воздерживался от назначения в республики представителей президента, которые во все иные регионы системно назначались с 1991 года. Попытки назначить представителей президента в Кабардино-Балкарию и Чечено-Ингушетию фактически закончились неудачей, только в Чувашии в 1992 году появился представитель президента (им стал бывший председатель Совмина республики). Затем представители президента в республики назначались только в исключительных случаях по одному в год: Мордовия в 1993 году, Чечня в 1994 году, Калмыкия в 1995 году. В 1996 году существовавшее под разными названиями представитель-

ство в зоне осетино-ингушского конфликта было преобразовано в представительство президента в Ингушетии и Северной Осетии[29].

Притом что федеральный центр, очевидно, шел на существенные уступки в первую очередь лидерам национальных республик, при этом он явно сопротивлялся всем попыткам расширить список «особых» регионов, которые предпринимались в эти годы. При этом борьба за превращение областей в республики рассматривалась частью политической элиты как способ институционально уравнять республики с другими регионами и реформировать саму систему территориального устройства. Таким образом, в самой федеральной политике присутствовали элементы двойственности: одновременно одни боролись за устранение асимметрии прав и статуса регионов через попытки остановить или как минимум ослабить усиление регионов, а другие – через попытки, наоборот, усилить всех до уровня республик. Выдвигались, в частности, проекты создания «земель» или даже «республик» из нескольких областей и краев[30]. Один из самых из-

---

[29] Политический альманах России 1997. Т. 1. М.: Московский центр Карнеги, 1998. С. 27.

[30] В частности, секретарь Конституционной комиссии О. Г. Румянцев предлагал «создать в России (путем объединения краев, областей, возможно, республик, вхождения в состав России новых регионов) свыше двух десятков земель со средней численностью населения от 3,5 до 8,5 миллиона человек и примерно равным экономическим потенциалом». Территории предлагалось объединять на экономических основаниях, и республики также подлежали объединению. Проект, разработанный в 1995 г. под руководством Л. В. Смирнягина и А. В. Но-

вестных случаев – несостоявшаяся Уральская Республика.

На фоне резко ослабленных после роспуска в 1993-м советов региональных парламентов в 1993—1995-м фактические властные возможности губернаторов резко выросли (в первую очередь речь о регионах, где такой роспуск произошел) и уравновешивались, скорее, сверху через право Президента РФ на их увольнение. Впрочем, этим правом центр пользовался редко и обычно только там, где губернатор был крайне слаб, имел множественные конфликты и вряд ли бы победил на прямых выборах.

Большинство глав администраций, назначенных в 1991 – начале 1992 года, проработали до периода массовых прямых выборов 1996–1997 годов, однако часть была заменена ранее, а некоторым (считавшимся устойчивыми и избираемыми) разрешили досрочно пройти через прямые выборы.

Если не считать повторное назначение главы администрации в Ульяновскую область в январе 1992 года, то первым уволенным назначенцем стал глава администрации Воронежской области В. К. Калашников. Его назначили 6 октября 1991 года, а уволили уже 18 марта 1992 года за «серьез-

---

викова, предполагал разделение страны на 23 (в других вариантах – до 25) территории, которые в проекте были названы федеральными округами. При этом прежнее административное деление не уничтожалось, а новые структуры как бы «накладывались» на старые. Укрупнить регионы России на губернии или земли изначально предлагал лидер ЛДПР В. В. Жириновский. См.: *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России. М.: Юрист, 1994. С. 135–136; *Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю.* Пространство российского федерализма // Полис. 2000. № 5. С. 104; *Жириновский В. В.* О судьбах России. Ч. I–III. М., 1993.

ные нарушения, допущенные при распределении легковых автомобилей, предназначенных сдатчикам зерна и сельхозпродукции, а также использование служебного положения в личных целях». Он оказался героем расследования газеты «Воронежский курьер», за которым стояли, как считалось, местные демократы, представитель президента России в Воронежской области В. А. Давыдкин и Б. С. Кузнецов. Вместо него 10 апреля был назначен председатель Воронежского горисполкома, бывший гендиректор ПО по выпуску тяжелых механических прессов «Воронежтяжмехпресс» А. Я. Ковалев.

Затем 5 мая 1992 года сменили главу администрации Псковской области А. А. Добрякова (бывший директор «Псковнефтепродукта»), обвиненного в причастности к незаконным поставкам топлива и цветных металлов в Прибалтику. Широкие круги политических сил области выступали за смещение его с должности. Однако, вместе выступая против А. А. Добрякова, депутаты-демократы и депутаты-коммунисты имели разные представления о том, кто должен быть новым губернатором. Кандидатурой демократов стал член группы «Демократической России», заместитель главы администрации города Пскова по экономической реформе В. Н. Туманов. К этому времени городскую администрацию Пскова уже возглавлял член «ДР» А. В. Прокофьев. 20 мая кандидатура В. Н. Туманова была неожиданно согласована облсоветом с перевесом всего в 7 голосов («за» – 72,

«против» – 65). 22 мая В. Н. Туманов был назначен официально. В первый же день работы В. Н. Туманов распорядился восстановить прямую телефонную связь с председателем областного Совета.

30 декабря 1992 года новым краснодарским губернатором стал Н. Д. Егоров. Первый назначенный губернатором края радикальный реформатор В. Н. Дьяконов изначально был в конфликте с консервативным большинством крайсовета. В июне 1992 года вопрос о недоверии Дьяконову вынесли на сессию крайсовета (30 июня недоверие было выражено). На площади с требованиями отставки губернатора митинговали «красные» казаки и представители прокоммунистических организаций. Б. Н. Ельцин сначала не сдавал своего ставленника. Прибыв в Сочи для первой встречи с тогдашним президентом Украины Л. М. Кравчуком, он ответил на вопрос журналиста, что он на стороне Дьяконова. Однако жалобы продолжали идти, и ряды его оппонентов пополнил Н. Д. Егоров, в открытом письме обвинивший губернатора в «развале края» и ушедший с поста председателя правительства (был назначен на этот пост в 1991-м с должности первого заместителя председателя Агропромсоюза края по экономике) и ставший зампредом крайсовета. 15 ноября 1992 года на выборах народного депутата РФ по вакантному Краснодарскому национально-территориальному округу (вместо В. Ф. Шумейко), которые формально не состоялись (явка 37,2 % при требуемой 50 %), лидировал бывший пред-

седатель крайсовета Н. И. Кондратенко с 64,4 %, а приехавшие из Москвы демократы провалились, как и местные. На одновременном референдуме 81,4 % участников проголосовали за проведение в феврале-марте 1993-го выборов главы краевой администрации. В итоге Б. Ельцин отправил В. Дьяконова в отставку (26 ноября временно отстранил от исполнения обязанностей, после согласия Верховного Совета 9 декабря окончательно). Депутаты крайсовета требовали новых выборов, но согласились в итоге на назначение новым губернатором Н. Д. Егорова. Егоров стремился успокоить ситуацию и провести жесткую административную реформу, заморозил начатую В. Н. Дьяконовым земельную реформу, объявил о жесткой миграционной политике в отношении «некоренного» населения Кубани.

Наконец, 23.12.1992 в отставку был отправлен глава администрации Липецкой области Г. В. Купцов, который к этому времени уже воспринимался и в регионе, как в Москве как не очень адекватная и скандальная фигура. И. о. губернатора до выборов, назначенных на весну 1993 года, стал его заместитель В. В. Зайцев, председатель комитета экономического прогнозирования и финансов, ранее работавший старшим преподавателем Института бизнеса и менеджмента. Одни обвиняли Купцова в том, что он проявил личную нескромность в приобретении автомобиля. Другие – в неумении работать с людьми: так, в конце 1992 года он вступил в конфликт с мэром г. Липецка А. И. Савенковым, пыта-

ясь привлечь его к ответственности в связи с «низкой транспортной дисциплиной в городе»[31]. Впоследствии Г. В. Купцов подал в суд на президента РФ, требуя восстановления в должности главы администрации. Дело в том, что он был отправлен в отставку без конкретной формулировки, что дало ему возможность оспорить сам факт увольнения в суде. Началась длительная тяжба, и в 1994 году суд признал его увольнение незаконным и постановил выплатить компенсацию за время «отнятого» пребывания в должности, но в должности Г. В. Купцова не восстановил, поскольку на нее в апреле 1993 года был избран М. Т. Наролин. В феврале 1995 года Г. В. Купцов был официально снят с должности президентским указом с новой формулировкой – в связи с неизбранием губернатором в апреле 1993 года.

Всего в 1992 году президентом было уволено 8 глав администраций (с учетом добровольной отставки избранного мэра Москвы Г. Х. Попова в июне 1992 года[32]), в 1993 году – 9 (из них два увольнения в сентябре-октябре – это избранные в апреле 1993 года в Амурской и Брянской областях на прямых выборах представители левой оппозиции А. В. Сурат и Ю. Е. Лодкин, ранее в апреле в шести регионах назначенные губернаторы проиграли выборы), в 1994 году – семь

[31] *Железняк В.* Липецкая область в январе 1999 года. Политический мониторинг ИГПИ. http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jan1999/Lipezk0199.htm.

[32] Без учета трех замен глав временной администрации Ингушетии, которые производил не Президент, а глава временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской республики.

(две смены в Краснодарском крае), в 1995 году – пять.

Основная часть увольнений самим федеральным центром назначенных губернаторов пришлась на период подготовки к массовым прямым выборам губернаторов 1996 года: очевидно не пользующихся значимой поддержкой увольняли, не дожидаясь выборов, и попытались заменить на более избираемых. Всего таких замен в 1996 году было 15 в 14 регионах (из них подряд две в Калужской области – вначале зам. губернатора В. С. Пахно, потом бывший представитель президента РФ в области О. В. Савченко). Из этих 14 регионов в шести новые назначенцы затем были избраны, еще в одном (Агинском Бурятском автономном округе) выборы сорвались, в 7 регионах даже новые назначенцы выборы проиграли. Как правило, новых назначенцев центр искал в той же администрации среди чиновников, уже имеющих управленский опыт, но не имеющих значимого антирейтинга. В частности, стали губернаторами заместитель главы администрации Архангельской области – руководитель представительства Архангельской области при Правительстве РФ А. А. Ефремов; первый заместитель губернатора Пермской области Г. В. Игумнов; начальник Рязанского областного управления сельского хозяйства и продовольствия, заместитель главы администрации области И. А. Ивлев; первый зам. главы администрации Брянской области А. М. Семернев; первый заместитель губернатора Калужской области В. С. Пахно. Было назначено губернаторами 5 мэров или за-

местителей мэров: первый заместитель главы администрации города Саратова Д. Ф. Аяцков, мэр Череповца В. Е. Позгалев, мэр Читы Р. Ф. Гениатулин, мэр Воронежа А. Н. Цапин, мэр Благовещенска Ю. Г. Ляшко. Более нестандартными были назначения в Ненецком АО и второе назначение в Калужской области – управляющий отделением Пенсионного фонда РФ по Ненецкому автономному округу В. В. Хабаров и бывший представитель президента РФ в Калужской области, председатель Комитета ЗС по комплексному развитию области О. В. Савченко.

В двух случаях выбор федерального центра пал на бывших спикеров региональных парламентов – председатель ЗС Ивановской области, бывший первый секретарь обкома КПСС В. Н. Тихомиров (единственный пример бывшего первого секретаря обкома, ставшего явным «реформатором») и бывший народный депутат РФ, экс-председатель Агинского Бурятского окружного Совета народных депутатов Б. В. Аюшиев. Самой нестандартной и одновременно безнадежной стала замена в Краснодарском крае – 15 июля 1996 года на пост главы региона был возвращен фактически по его собственной просьбе губернатор до 1994 года Н. Д. Егоров, потерявший пост руководителя администрации президента РФ в результате перестановок.

Последнее назначение главы региона указом президента РФ Б. Н. Ельцина произошло в 1997 году в Кемеровской области: федеральный центр, также не дожидаясь выборов,

заменил губернатора М. Б. Кислюка на заведомого победителя предстоящих выборов председателя Законодательного собрания Кемеровской области в 1994–1996 годах, министра РФ по сотрудничеству с государствами-участниками СНГ А. М. Тулеева.

* * *

Во второй половине 1996 года, после выборов Президента РФ в июне-июле 1996 года, начинаются массовые прямые выборы губернаторов. С их началом гипертрофированные полномочия губернаторов при формировании администраций (в большинстве регионов в новых условиях созданные вместо советов законодательные собрания согласовывали лишь назначение первых заместителей) стали де-факто еще более значительными благодаря их прямой легитимности и получению ими места членов Совета Федерации РФ и парламентского иммунитета.

Ни о каком увольнении губернаторов Президентом РФ уже не могло быть и речи, и таких случаев до отмены выборности губернаторов больше не было. Несомненно, отставки губернаторов под давлением из центра происходили (причем уже после 2000-го, например, неучастие Н. И. Кондратенко в выборах губернатора Краснодарского края на новый срок в декабре 2000-го; уход губернатора Приморского края Е. И. Наздратенко в отставку 6 февраля 2001-го и его назна-

чение на пост главы Росрыболовства; 28 декабря 2001 года ушел в отставку президент Ингушетии Р. С. Аушев; в сентябре-октябре 2003-го прошли досрочные выборы губернатора Санкт-Петербурга в связи с отставкой В. А. Яковлева, формально ушедшего на повышение: 16 июня 2003 года он был назначен на должность заместителя Председателя Правительства РФ), но это оформлялось в виде добровольных решений и элитного обмена.

Статус членов Совета Федерации губернаторы обрели в ходе политического торга о порядке его формирования, когда в середине 1995 года решался вопрос о будущем верхней палаты Федерального собрания в связи с предстоящим истечением полномочий его первого созыва. Президентский проект, предусматривавший формирование верхней палаты путем делегирования исполнительными и законодательными органами субъектов РФ, не получил поддержки[33]. Обе палаты парламента проголосовали за прямые выборы Совета Федерации, однако этот вариант не устроил президента РФ, и он наложил вето (видимо, полагая, что прямые выборы приведут к формированию более оппозиционного состава верхней палаты). 17 сентября 1995 года президент РФ подписал указ «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления», который, в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов РФ, но лишь в декабре 1996 го-

[33] Похожая схема была реализована в 2000 г., уже при В. В. Путине.

да, то есть после президентских выборов в РФ в июне-июле 1996 года. В условиях приближающегося окончания срока полномочий верхней палаты в декабре 1995 года все три стороны законодательного процесса стали склоняться к варианту формирования Совета Федерации по должностному принципу – из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Однако главным препятствием для прохождения такого варианта оставалось то, что большинство глав регионов были не избраны на эту должность, а назначены президентом РФ. В результате торга 5 декабря 1995 года был принят и немедленно подписан президентом РФ новый закон «О порядке формирования Совета Федерации» о его формировании по должностному принципу. Третья статья данного закона определяла, что выборы глав регионов должны быть завершены не позднее декабря 1996 года. Фактически назначенным губернаторам разрешали занимать место в Совете Федерации в течение года. Таким образом, отсрочка выборов губернаторов делалась с очевидным расчетом на то, чтобы во время президентских выборов 1996 года большинство регионов возглавлялись лояльными Б. Н. Ельцину руководителями, поскольку легко было прогнозировать, что губернаторские выборы во многих регионах принесут победу представителям левопатриотической оппозиции. В порядке исключения в трех областях выборы были назначены на 17 декабря 1995 года (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы); позднее

это исключение было распространено еще на десять регионов (в т. ч. на Чеченскую Республику[34]).

В начавшихся с 1996 года массовых выборах в большинстве регионов предпочли традиционную мажоритарную систему абсолютного большинства (в сочетании с системой относительного большинства во втором туре). В ряде регионов была избрана однотуровая система относительного большинства, в некоторых сохранили модель, предусмотренную Законом РСФСР от 24.10.1991 «О выборах главы администрации». Среди примеров глав регионов, избранных при однотуровых выборах относительным большинством с менее чем 50 % голосов, – Сахалинская область (1996, И. П. Фархутдинов с 39,5 %), Ульяновская область (1996, Ю. Ф. Горячев с 42,5 %), Читинская область (1996, Р. Ф. Гениатулин с 30,8 %), Агинский Бурятский АО (1997, Б. Б. Жамсуев 44,56 %), Корякский АО (1996, В. Т. Броневич с 47,13 %), Усть-Ордынский Бурятский АО (1996, В. Г. Малеев 37,74 %), Эвенкийский АО (1997, А. А. Боковиков с 49 %), Республика Алтай (1997, С. И. Зубакин с 23,5 %), Ленинградская область (1999, В. П. Сердюков с 30,3 %); Брянская, Волгоградская и Псковская области в 2000 году (Ю. Е. Лодкин с 29,21 %, Н. К. Максюта с 36,72 % и Е. Э. Ми-

[34] После инцидента в Буденновске в июне 1995 г. между федеральным центром и чеченскими сепаратистами было заключено перемирие. Проведение федеральной властью 17 декабря 1995 г. выборов главы республики, на которых безальтернативным кандидатом был Д. Г. Завгаев, привело к новому обострению вооруженного конфликта.

хайлов с 28 %), а также Удмуртская Республика (2000), Коми (2001), Смоленская область (2002), Пензенская область (2002).

Отдельные не предусмотренные федеральным законодательством вопросы в ряде случаев решались в судебном порядке. К примеру, на выборах главы администрации Курской области Президиум Верховного суда РФ за четыре дня до дня голосования обязал облизбирком зарегистрировать А. В. Руцкого, поскольку в областном законе не было оговорено, что годичный срок проживания в области должен обязательно предшествовать дню проведения выборов. На выборах Председателя Правительства Хакасии отказ в регистрации Алексея И. Лебедя был отменен республиканским судом, признавшим, что семилетний ценз оседлости не соответствует федеральному законодательству.

Качество региональных законов о выборах часто было низким. Так, едва не были отменены итоги губернаторских выборов 1996 года в Магаданской области из-за неряшливо написанного областного закона. Норма о необходимости победителю набрать голосов больше, чем было подано «против всех», была написана так, что выборы признаются недействительными, если «количество голосов, поданных против всех кандидатов, больше голосов, поданных за любого кандидата против». При этом «против всех» голосовало 8,1 %, а за занявшего последнее место В. Мирошниченко – 2,0 %.

В Волгоградской области, несмотря на неоднократное

рассмотрение предложений областной администрации по снижению 50 %-ной планки для признания выборов состоявшимися на выборах губернатора 1996 года, в том числе на внеочередном ее заседании, фактически сорванном в результате демонстративного ухода из зала группы депутатов, близких к мэру Волгограда Ю. В. Чехову (что сделало принципиально невозможным работу Думы вследствие отсутствия кворума), Волгоградская областная Дума так и не приняла решения о снижении необходимого уровня поддержки до 35 %. Есть мнение, что Шабунин победил бы с первого тура, если бы его сторонникам удалось заставить облдуму проголосовать за «35 %-ный порог»[35].

Были сорваны выборы губернатора в Агинском Бурятском автономном округе 27 октября 1996 года, так как в бюллетене было всего два кандидата и оба набрали менее 50 % голосов. После выборов региональный закон быстро поменяли, стало достаточно относительного большинства. Кроме того, сняли запрет на участие в повторных выборах для тех, кто не был избран на основных. В Краснодарском крае сорвались выборы 27 октября 1996 года из-за того, что не был преодолен установленный в регионе 50 %-ный порог явки.

Институционально-правовой конфликт был связан с выборами губернатора Тюменской области 1996 года. Для администрации Л. Ю. Рокецкого было важно провести выбо-

[35] Гуцакис С. Волгоградская область в декабре 1996 года. Политической мониторинг ИГПИ. http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/34.html.

ры на всей территории области. Первоначально они намечались на декабрь 1996 года, но так как округа выбирали своих губернаторов раньше (13 октября 1996 года голосовал Ямало-Ненецкий автономный округ, 27 октября 1996 года – Ханты-Мансийский), то такой срок грозил срывом областных выборов. При этом в июне 1996 года было принято решение облдумы о переносе срока выборов губернатора Тюменской области, однако власти округов его не признали, как не согласованное с ними. На основании указа Президента РФ 13 сентября облдума назначила областные губернаторские выборы на 27 октября вместе с выборами в Ханты-Мансийском АО, но Ямал свои выборы перенести на этот день отказался. Таким образом, выборы тюменского губернатора в октябре были сорваны (они, кстати, нарушали и положенные сроки объявления выборов). Под давлением администрации президента РФ окружные власти подписали соглашение об участии в выборах в декабре, однако уже 23 октября 1996 года Государственная Дума ЯНАО решила их на территории округа не проводить. 16 декабря под давлением парламент ЯНАО все же принял решение о том, что выборы могут пройти, но только за счет областного бюджета и только для жителей области и ХМАО, оказавшихся в день выборов 22 декабря на Ямале. Однако уже 17 декабря даже такая символическая уступка Ямала была отменена.

В результате 22 декабря 1996 года в первом туре голосовала только «собственно» территория Тюменской области

без округов и ХМАО, а во втором туре 12 января 1997 года – только «собственно» территория Тюменской области (так как 22 декабря на территории ХМАО в выборах тюменского губернатора приняло участие менее 25 % избирателей, власти округа признали выборы несостоявшимися и повторное голосование проводить не стали). Таким образом, автономные округа получили моральное право не признавать первенство тюменского губернатора. Перед вторым туром областная Дума отменила 25 %-ный порог явки для признания выборов состоявшимися. По официальным данным, на юге области на участки пришло 56,2 % избирателей, для региона с учетом округов явка составила 25,2 %, минимально превысив отмененный порог. От данной явки Л. Ю. Рокецкий получил 58,3 %, однако, по мнению многих экспертов, реальная явка была много ниже и были задействованы все механизмы, чтобы превзойти символический порог в 25 % явки.

Несколько позднее уже упоминавшимся постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П по другому делу «о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» признано, что вхождение автономного округа в состав края, области *«не изменяет их конституционной природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса…»*. При этом в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ пол-

номочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. После данного решения Конституционного суда РФ 8 сентября 1997 года Соглашением между органами государственной власти области и округов о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы было установлено, что округа участвуют в выборах депутатов Тюменской областной Думы, а избирательные комиссии ХМАО и ЯНАО осуществляют организационно-технические мероприятия по обеспечению возможности участия избирателей в данных выборах (тем самым исключалась возможность создания областью параллельной системы избиркомов и при этом гарантировалась сама возможность проведения голосования). Были оговорены численность облдумы и финансирование ее выборов.

Как уже отмечалось, из-за конфликта в Алтайском крае 18 января 1996 года Конституционный суд РФ сделал вывод, что главы исполнительной власти регионов (по аналогии с устройством федеральной власти) должны избираться всенародно.

После 1996 года продолжилась и усилилась практика подписания между федеральным центром и регионами договоров о разграничении полномочий. Если до 1996 года по-

добные договора заключались с республиками, то с 1996-го данная практика распространилась и на иные регионы. Это, несомненно, было связано с политической конъюнктурой. В ходе подготовки к президентским выборам 1996 года федеральный центр стремился упрочить свои отношения с региональными элитами, опереться на их поддержку. Договора о разграничении полномочий играли также PR-роль в ходе избирательных кампаний по выборам губернаторов, подчеркивая «пробивные» способности и авторитет губернатора. В 1996 году было заключено 17 подобных договоров, в 1997-м – 12, в 1998-м – 6. К середине 1998 года были подписаны 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации. Если первые три договора, заключенные еще в 1994 году (с Татарстаном, Кабардино-Балкарией и Башкортостаном), именовались договорами о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, то остальные – о разграничении предметов ведения и полномочий. В то же время, несмотря на общее увеличение числа подобных договоров, они в значительной степени стандартизируются и ритуализируются и в реальности уже не предполагают для регионов каких-то особых полномочий.

В результате возросшей политической самостоятельности губернаторов в некоторых регионах сформировались крайне самобытные политические и административные системы (что, несомненно, было связано и с личными особенностями губернаторов).

Один из самых ярких примеров (если не самый яркий) пример развития идей региональной самобытности, причем институционально оформленной, в 1990-е – это Свердловская область при Э. Э. Росселе. Регион стал пионером в создании внутриобластных административных округов (прообраз созданных на федеральном уровне в 2000 году федеральных округов[36]), область одним из первых регионов РФ ввела партийные списки на выборах ЗС (по ним с 1996 года полностью избиралась областная Дума – причем был введен уникальный для России ранее вариант ротации ее состава каждые два года), а само Законодательное собрание стало двухпалатным. Было создано как самостоятельный институт региональное правительство. Председатель правительства назначался с согласия областной Думы, после трехкратного отклонения предложенных кандидатов (причем одну и ту же кандидатуру нельзя внести более двух раз) губернатор имел право распустить Думу. Дума утверждала также назначения руководителей управлений финансов, внутренних

[36] Они были созданы в 1996 г. как реакция на сложную политическую ситуацию в ряде муниципалитетов и рост их фактической политической самостоятельности (особенно в отношении мэра Екатеринбурга А. М. Чернецкого). В Законодательном собрании эта идея критиковалась, и администрация пошла на уступки: состав округов и порядок их управления стали определяться областными законами. Управленческие округа вызвали вопросы и у прокуратуры, увидевшей нарушение принципа независимости местного самоуправления в назначении местных глав управляющими, то есть руководителями одной из структур областного правительства. Однако Э. Э. Росселя поддержал Б. Н. Ельцин, одобривший идею округов своим указом.

дел, социальной защиты, комитета по управлению имуществом, решала вопрос о доверии правительству.

В начале своего губернаторства в планах Росселя было создать свой областной банк, идеологически подчиненный Центробанку, но независимый в части расходования финансовых ресурсов. В октябре 1997 года глава Свердловской администрации объявил о создании на базе Инкор-банка Губернского банка в Екатеринбурге. Но такая идея не могла понравиться в Москве. Другая инициатива Э. Э. Росселя в области финансов – легализовать капитал, в том числе и криминальных структур, – также не нашла поддержки федерального центра.

1.1.3. Ослабление влияния губернаторов при сохранении выборности (2000 – начало 2005)

Фактически период массовых прямых выборов губернаторов в 1996–2004 годах (формально до 6 февраля 2005-го) состоит из двух частей (этапов), отличающихся особенностями политики федерального центра в отношении регионов, которая прямо сказалась на реальных властных полномочиях губернаторов. Период роста политического влияния губернаторов (1996–2000) и период постепенной утраты влияния и полномочий, завершившийся отменой выборности губернаторов населением и введением их назначения федеральным

центром почти без возможности региональных элит оказывать этим решениям сопротивление (2000–2004). Во многом эти два периода ассоциируются с личностями занимавших в этот период пост Президента России Б. Н. Ельцина (второй срок в 1996–1999 годах) и В. В. Путина (де-факто с 31 декабря 1999 года до окончания периода прямых выборов, фактически в конце 2004 года, формально 6 февраля 2005 года, когда последнее голосование населения по выборам губернатора прошло в Ненецком автономном округе).

Ситуация в регионах при этом изначально не отличалась симметричностью. В результате сочетания нескольких факторов (различие сроков полномочий, проведение в некоторых регионах досрочных выборов, разной даты первых прямых выборов, иногда сорванные выборы) за период 1991–2005 годов в некоторых регионах выборы глав проходили всего два раза, в большинстве – три раза и только в некоторых регионах – четыре раза[37]. В некоторых республиках в составе РФ дольше, чем в других регионах, сохранялись выборы главы региона депутатами регионального парламента (Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика), а в Дагестане прямые выборы главы региона так и не были введены.

Резкое усиление влияния региональных глав в 1996—

[37] В Чеченской Республике выборы главы территории проходили пять раз, но лишь в трех случаях они организовывались федеральным центром, а в двух – сепаратистами.

1999-м стало одной из предпосылок роста их политических амбиций. Фактический распад федеральной партии власти («Наш дом – Россия») привел к попыткам формирования лидерами губернаторского корпуса собственных партийных проектов явно в расчете вмешаться в борьбу уже за федеральную власть в условиях явно неизбежного в перспективе ухода с поста Президента России тяжелобольного Б. Н. Ельцина. Их попытки создать собственные общероссийские политические проекты и поставить под контроль федеральную власть привели к появлению на выборах в Государственную Думу 1999 года «партии региональной власти» – блока «Отечество – Вся Россия» (ОВР). Ответом федеральной власти стало создание в 1999 году блока «Межрегиональное движение „Единство“» (МЕДВЕДЬ), фактическим лидером которого стал новый премьер В. В. Путин. Как известно, в этой борьбе альянс региональных элит во главе с Ю. М. Лужковым, Е. М. Примаковым и М. Ш. Шаймиевым потерпел поражение.

В это время внутренне неоднородный федеральный центр был политически крайне ограничен возможностями вмешательства в региональные выборы, практика снятия с выборов кандидатов по его инициативе была довольно редкой (инициаторами таких скандалов обычно были сами губернаторы, и, как правило, центр избегал в этом случае конфликтов с наиболее могущественными региональными лидерами, например, не были допущены на выборы основные конкурен-

ты М. Г. Рахимова на президентские выборы в Башкортостане в 1998 году). Наоборот, именно центр иногда фактически восстанавливал на выборах кандидатов, которых не регистрировали в регионе (например, А. В. Руцкого в Курской области и Алексея И. Лебедя в Хакасии в 1996 году), и не давал прежнему губернатору сорвать выборы или отменить их итоги (Марий Эл и Корякский автономный округ в 1996 году). При этом гораздо чаще скандалы происходили на муниципальных выборах (в которых явно можно проследить интересы команд губернаторов): отмена регистрации В. И. Черепкова на выборах мэра Владивостока (сентябрь 1998 года), отмена результатов выборов мэра Нижнего Новгорода, на которых победил А. А. Климентьев (март 1998 года), отмена по ряду округов результатов выборов депутатов Владивостокской городской Думы (январь 1999 года).

Бороться за контроль над сложными с точки зрения общественных настроений регионами федеральный центр в эти годы пытался электоральным путем, обычно заменяя лояльного, но слабоизбираемого губернатора перед выборами на казавшуюся более избираемой фигуру.

Эффективность подобной системы вызывала существенную критику, так как, в первую очередь, она не могла обеспечить в стране единого правового пространства и проведения согласованной государственной политики во многих важнейших областях. Во-вторых, она начинала угрожать самой федеральной власти.

Показательно, что даже в эти годы федеральный центр старался внести в процесс регулирования правил региональной политической жизни и отношений с регионами некоторые элементы унификации, исключающие наиболее явные девиации и злоупотребления, стремясь минимизировать все более явные отклонения ряда регионов от базовых принципов политико-институциональной системы государства с помощью принятия соответствующих федеральных законов и решений судов по наиболее вопиющим фактам несоответствия принимаемых в регионах институционально-политических решений.

18 января 1996 года в постановлении по делу об Уставе Алтайского края (2-П от 18 января 1996 года) Конституционный суд сделал вывод, что главы исполнительной власти регионов (по аналогии с устройством федеральной власти) должны избираться всенародно.

Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19.09.1997 провозгласил приоритет данного закона над региональными и другими федеральными законами о выборах, унифицировав целый ряд норм. Было установлено, что выборы на любую должность *(включая губернатора)* признаются несостоявшимися в случаях, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующим законом (сколько именно, регион по-прежнему решал сам), либо если число голосов, по-

данных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных «против всех кандидатов». Было установлено, что срок полномочий выборного органа власти (в том числе главы региона) не может превышать 5 лет. Ранее на семилетний срок в 1995 году был избран президент Калмыкии К. Н. Илюмжинов. Было закреплено, что не менее одной трети членов избирательной комиссии должно быть назначено на основе поступивших предложений избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, а также в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Также было защищено безусловное право представительства в избирательных комиссиях избирательных объединений, представленных в Государственной Думе РФ. Установлен перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Были также детально описаны процедуры голосования и подсчета голосов, вопросы назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании.

Данным законом также было отменено право устанавливать «ценз оседлости» (ограничение пассивного избирательного права, связанное с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории) на выборах для кандидатов федеральным или региональным законом. Ранее, 24 июня 1997 года, аналогичное постановление по

«хакасскому делу», связанному с участием в выборах Алексея И. Лебедя, вынес Конституционный суд РФ.

27 апреля 1998 года Конституционный суд России вынес решение о том, что требование о знании языка не может служить поводом для отказа в регистрации кандидатов на пост главы региона в связи с выборами Президента Башкортостана. Однако для башкирских выборов это уже не имело значения, так как ни М. П. Миргазямова, ни А. Н. Аринина не допустили к выборам по другим основаниям[38]. Запрос по языковому цензу был направлен Госдумой РФ еще в апреле 1997-го. Башкиры составляют около 22–23 % жителей Башкортостана, при этом, по данным на то время, 5 % башкир считали родным языком татарский и лишь 0,05 % русских владели башкирским языком. Таким образом, это положение фактически вводило этнические ограничения для выдвижения в Президенты Башкортостана. После данного решения Конституционного суда по башкирскому закону избирком Бурятии сделал запрос в правовое управление Народного хурала региона о том, следует ли регистрировать кандидатов, которые не знают бурятского языка. В ответе было указано, что следует руководствоваться федеральным

[38] Суд прекратил производство по делу, но записал в своем решении «до урегулирования вопроса о правовом статусе государственного языка Республики Башкортостан правоприменительные органы должны обеспечивать в ходе избирательного процесса реализацию прав граждан вне зависимости требований к знанию языка». Это решение, казалось, было не в пользу М. Г. Рахимова, но допускало различные толкования, и республика могла не считать его обязательным.

законодательством, и норма об языковом цензе к Бурятии больше не применялась.

Кроме того, федеральный закон № 124-ФЗ закрепил принцип обязательной альтернативности выборов. Впрочем, эта норма применительно ко второму туру выборов в 2002 году рассматривалась в Конституционном суде, который 11 июня 2002 года принял Постановление по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросами Верховного суда РФ и Тульского областного суда[39]. Федеральный закон, запрещая в п. 14 ст. 32 безальтернативные выборы, предусматривал в п. 3 ст. 59 одно исключение: во втором туре голосование по одной кандидатуре возможно, но только если это предусмотрено соответствующим федеральным законом или законом субъекта РФ. В таком случае кандидат должен получить для избрания не менее 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законодательство Тульской области не предусматривало возможности голосования во втором туре по одной кандидатуре. На выборах губернатора в апреле 2001 года кандидаты, не имевшие реальных

[39] *Сергеев А. А.* По поводу правовой позиции Постановления Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П // Выборы: Законодательство и технологии. 2002. № 6–7.

шансов на победу, заявили о снятии кандидатур, пытаясь сорвать выборы. В результате областная избирательная комиссия отказала В. В. Соколовскому в удовлетворении заявления о снятии его кандидатуры, ссылаясь на истечение срока его подачи. Это повлекло длительные судебные споры, приведшие в итоге к обращению Тульского областного суда в Конституционный суд РФ. Постановлением Конституционного суда РФ пункт 3 статьи 59 закона «Об основных гарантиях…» был признан не соответствующим Конституции РФ «в той части, в какой им допускается возможность посредством закона субъекта РФ устанавливать запрет на проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день повторного голосования останется только один кандидат». Таким образом, вопрос о возможности проведения голосования по одной кандидатуре не должен решаться законодателем субъекта РФ. Согласно позиции суда, поскольку в первом туре избиратели имели реальную возможность свободного выбора из нескольких кандидатов, т. е. свободные выборы на альтернативной основе были проведены, независимо от воли избирателей на день проведения повторного голосования в избирательном бюллетене может остаться только одна кандидатура, федеральный законодатель – в целях обеспечения результативности выборов – правомочен предусмотреть возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.