

Кокарева Маргарита Сергеевна

магистрант

Институт государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

**РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ ЗАМЕЩЕНИЯ
ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД В 1990-Е ГГ.**

Аннотация: в статье представлен краткий анализ становления российского законодательства о выборах главы субъекта РФ в период становления федеративного устройства и системы органов региональной власти в 1990-е годы.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, высшее должностное лицо, выборы, правовое регулирование.

Порядок замещения должности главы субъекта РФ является сравнительно новым конституционно-правовым институтом, возникшим достаточно поздно, только на рубеже 1980–1990-х гг. в ходе коренной перестройки государственной системы. Важно заметить, что до начала 1990 годов региональные руководители в России никогда не избирались всенародно.

В 1990 годах в ходе обсуждения проектов реформы территориально-государственного устройства вопрос о порядке формирования органов власти на региональном уровне возник вполне закономерно. Первой программу радикальных преобразований озвучила Конституционная комиссия, выступившая с инициативой сделать выборными должности руководителей исполнительной власти на всех уровнях власти. В поддержку «выборной исполнительной административной власти» высказался в прессе председатель Московского городского Совета народных депутатов Г.Х. Попов [1]. Но, как отмечает Т.И. Ширко, консенсуса в этой части

реформы найти так и не удалось: к началу 1991 г. различные общественно-политические силы признали необходимость прямых выборов Президента РСФСР и глав местных администраций, вопрос же о региональных руководителях оставался открытым. Помимо избрания непосредственно населением активно обсуждался вариант назначения с последующим утверждением представительным органом [2].

Усугубление политического кризиса в стране все же побудило руководство России к решительным действиям. Б.Н. Ельцин подписал Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», учреждавший институт краевых и областных администраций, главы которых в течение переходного периода назначались на должность решением руководителя государства по согласованию с Советом народных депутатов соответствующего региона [3]. Примечательно, что действие президентского акта не распространялось на республики в составе РСФСР, чем федеральный центр признавал частичную утрату контроля над политическими процессами в национальных субъектах.

На волне демократизации 24 октября 1991 г. был принят Закон РСФСР №1803-1 «О выборах главы администрации» [4], продолжавший и развивавший положения президентского Указа и учитывавший самые смелые инициативы Конституционной комиссии. Так, глава администрации области избирался гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако, выборный процесс внедрялся в действительность весьма медленно.

Как замечает В.В. Иванов, вплоть до 1995 г. одновременно использовались различные способы замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, причем дифференциация носила скорее не правовой, а политический характер и учитывала интерес федерального центра либо национальных элит [5]. Так, за 1992 г. состоялись 1 прямые выборы, в 1993 г. их число увеличилось до 10, в 1994 г., еще до оформления федерального избирательного законодательства, проведено всего 6 избирательных кампаний, преимущественно в республиках. В общей сложности к началу 1995 г. избранные главы работали только в 22 субъектах РФ.

Следует обратить внимание, что Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года, не содержит соответствующих норм, устанавливающих систему региональных органов государственной власти, а лишь относит этот вопрос в ст. ст. 72 и 77 к совместному ведению. Возникшие законодательные пробелы восполнялись президентским правом: Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» подтвердил статус главы администрации (правительства) субъекта РФ как руководителя исполнительной власти в регионе [6].

Точку в вопросе поставила серия решений Конституционного Суда РФ. Так, например, в Постановлении от 18 января 1996 г. №2-П по так называемому «Алтайскому делу» признавались неконституционными любые способы замещения должности главы исполнительной власти субъекта РФ, кроме непосредственного избрания гражданами. Судьями проводилась достаточно простая аналогия – если на федеральном уровне глава государства избирается всенародно, то такая же практика должна распространяться на руководителей администраций в регионах [7]. Постановление от 30 апреля 1996 г. №11-П признало непротиворечащим Основному закону России право Президента РФ в условиях отсутствия федерального законодательства временно определять порядок замещения должностей глав субъектов РФ. Однако орган конституционного контроля отказался согласиться с законностью президентской монополии на рекрутирование губернаторов и тем самым разрешили субъектам РФ принимать собственное избирательное законодательство до окончательного формирования правовой базы деятельности федеральной государственной власти в порядке опережающего правотворчества [8].

Таким образом, можно заключить, что эволюция порядка замещения должности главы субъекта РФ стала индикатором процессов децентрализации и централизации в России. Динамичность изменения законодательства непосредственно отражала основные этапы построения федеративных отношений. Комбинированная модель замещения должности, сформировавшая к сегодняшнему дню, видится компромиссным вариантом между сторонниками и критиками централизованного государства.

Список литературы

1. Попов Г.Х. Перспективы и реалии: о стратегии и тактике демократических сил на современном этапе / Г.Х. Попов // Огонек. – 1990. – №51. – С. 7.

2. Ширко Т.И. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1990–2012 гг.: эволюция законодательства и обеспечение избирательных прав граждан / Т.И. Ширко // Вестник Томского государственного университета: История. – 2013. – №1. – С. 113. EDN RUEFSF

3. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №34. – Ст. 1146.

4. Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. №1803–1 «О выборах главы администрации» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №45. – Ст. 1491.

5. Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов) / В.В. Иванов. – Т. 1. Кн. 1. – М.: Издание книг.ком, 2020. – С. 251–271; 331–333; 415.

6. Указ Президента Рос. Федерации от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №24. – Ст. 2598.

7. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. №2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №4. – Ст. 409.

8. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 апреля 1996 г. №11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным

Указом» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №19. – Ст. 2320.

9. Марков Р.С. Всенародные выборы губернаторов в условиях трансформации федеративных отношений постсоветской России / Р.С. Марков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nauka-dialog.ru/jour/article/download/3775/1925> (дата обращения: 13.03.2024).