



НОВАЯ ГАЗЕТА

СЮЖЕТЫ • ОБЩЕСТВО

Изберите, распишитесь

Почему у граждан отнимают возможность выбирать себе мэров



Фото: Владимира Тюкаева / ИТАР-ТАСС

14:23, 28 октября 2026,

полную версию материала со всеми мультимедиа-элементами
вы можете прочитать [по этой ссылке](#) или отсканировав QR-код →



18+. НАСТОЯЩИЙ МАТЕРИАЛ (ИНФОРМАЦИЯ)
ПРОИЗВЕДЕН, РАСПРОСТРАНЕН И (ИЛИ) НАПРАВЛЕН
ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ ИНТЕРНЕТ-ИЗДАНИЕ «НОВАЯ
ГАЗЕТА» ЛИБО КАСАЕТСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННОГО АГЕНТА ИНТЕРНЕТ-ИЗДАНИЕ «НОВАЯ
ГАЗЕТА»

В одной из трех региональных столиц, где оставались избранные на прямых выборах мэры, Хабаровске, эти выборы отменены.

Региональный парламент одобрил соответствующие поправки в устав Хабаровского края. Теперь, как и предписано федеральным законом о МСУ в системе публичной власти, мэра будут утверждать депутаты городской думы по представлению губернатора.

Обосновывая отмену прямых выборов мэра, спикер областной думы напоминал, что 123 года назад «хабаровчане жили по схожему уставу, когда гласные избирали главу города». Избирали, да. Правда, губернатор тогда в этом никак не участвовал. Но кто сегодня обращает внимание на такие мелочи?

Два избранных мэра региональных столиц — Абакана и Анадыря — еще работают (срок их полномочий заканчивается в 2029 году), но не факт, что там не произойдет досрочной смены уже в соответствии с нынешним законодательством.

Губернаторские выборы — прямые — в России существуют. Но проводятся специфическим путем.

Да и вся «единая система публичной власти» сейчас устроена так, что в ней сплошная «вертикаль» советского образца: «низшие» полностью подчинены «высшим», а полномочия даруются «сверху», а не делегируются «снизу».

В советские времена, правда, не было ни мэров, ни губернаторов — были областные и городские исполкомы Советов, работавшие по команде органов КПСС.

Все изменилось в 1990-м — когда выяснилось, что старая форма (де-юре именно Советы были высшей властью) вдруг обрела принципиально новое содержание, потому что в представительные органы пришли люди, стремившиеся быть властью, а не декорацией при обкоме или горкоме партии.

А затем — достаточно скоро — возобладала точка зрения, согласно которой надо отделить исполнительную власть от представительной. И ввести должности глав исполнительной власти, избираемых прямым голосованием.

12 июня 1991 года состоялись первые выборы: в Москве и Ленинграде выбирали мэров, которыми стали соответственно Гавриил Попов и Анатолий Собчак (понятия «субъект Федерации» тогда еще не было, хотя оба города были одновременно и городами, и регионами).

А потом, уже после путча, был принят закон РСФСР «О выборах главы администрации», установивший, что главы администраций всех уровней, от краев и областей и до сельских населенных пунктов, избираются напрямую гражданами.

Правда, закону этому не повезло: уже через неделю постановлением Съезда народных депутатов РСФСР он был на год фактически приостановлен: право назначения глав администраций на «переходный период» до 1 декабря 1992 года перешло к президенту. А то еще выберут не тех, понимаешь...



Анатолий Собчак. Фото: Валентин Соболев / ТАСС

В 1993 году выборы все-таки начали проходить: выбрали президентов в Ингушетии, Калмыкии, Башкортостане и Чувашии, и глав администраций в Красноярском крае, Амурской области, Брянской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской и Челябинской.

В 1994 году выборов было мало — в Карелии, Коми, Бурятии, Северной Осетии и Иркутской области.

Зато с 1995 года выборы стали проходить регулярно и при достаточно высокой конкуренции: действующие губернаторы или те, кого поддерживал «центр», нередко их проигрывали, и даже поддержка Кремля не помогала (впрочем, тогда у Кремля и возможностей «продавить» своего протеже было меньше, чем потом).

С мэрами было сложнее: местное самоуправление в России было фактически ликвидировано осенью 1993 года во время

«поэтапной конституционной реформы», когда местные советы были распущены, а практически все полномочия переданы главам администраций.

Только в августе 1995 года, когда был принят федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, система МСУ стала восстанавливаться.

При этом, с одной стороны, закон определил компетенцию МСУ — достаточно широкий перечень «вопросов местного значения», которые передавались муниципалитетам.

Но, с другой стороны, средства, которые могли собираться в местном бюджете, определялись региональными властями при помощи «регулирующих налогов, что ставило МСУ в политическую зависимость от региональной власти: от нее зависело, будут ли у муниципалитета деньги для решения «вопросов местного значения».

Федеральный закон устанавливал два способа замещения должности глав муниципальных образований (каковыми считались, в том числе, и все города, кроме Москвы и Петербурга): либо прямые выборы, либо избрание депутатами представительного органа МСУ.

В городах чаще предпочитали вариант с прямыми выборами мэров — и бывали случаи, когда действующие мэры выборы проигрывали. Хотя и нечасто.

В свою очередь, мэр «региональной столицы» считался главным конкурентом губернатора на выборах — и бывали случаи, когда он у него выигрывал. Особенно во второй половине 90-х, когда

федеральная власть, конфликтовавшая с губернаторами, могла поставить на мэра во время выборов.

Но нередко губернаторские выборы выигрывали и популярные «на месте» политики — спикеры региональных парламентов, депутаты Госдумы и даже бывшие губернаторы, отстраненные от должности Борисом Ельциным.

Так, например, в Новосибирской области в 1995 году губернатор Иван Индинок проиграл ранее снятому с этого поста Виталию Мухе. А затем, в 2000 году, уже Муха проиграл выборы (заняв только третье место в первом туре) мэру Новосибирска Виктору Толоконскому.

В 1996 году проиграли выборы действующие губернаторы: в Курской области Василий Шутеев — Александру Руцкому, в Псковской области Владислав Туманов — Евгению Михайлову, в Кировской области Василий Десятников — Владимиру Сергеенкову, в Калининградской области Юрий Маточкин — Леониду Горбенко, в Калужской области Олег Савченко — Валерию Сударенкову, в Челябинской области Вадим Соловьев — Петру Сумину, в Брянской области Александр Семернев — Юрию Лодкину, в Алтайском крае Лев Коршунов — Александру Сурикову, в Ленинградской области Александр Беляков — Вадиму Густову и так далее.

И, конечно, самый известный случай — в том же 1996 году выборы губернатора Петербурга (перед выборами название должности сменилось) проиграл мэр Анатолий Собчак, уступивший своему первому заместителю Владимиру Яковлеву.



Владимир Яковлев. Фото: Сергей Смольский / ТАСС

С этих событий и начался фантастический карьерный взлет Владимира Путина, оставшегося после выборов без работы, но при содействии Анатолия Чубайса нашедшего место в Москве...

После того как этот взлет завершился избранием Путина президентом, с 2000 года — под предлогом обеспечения единства и недопущения губернаторской вольницы — началось планомерное выстраивание «вертикали».

С формированием полпредств президента — де-факто института «смотрящих» за губернаторами, подкрепленных возможностью «курировать» территориальные органы федеральных структур, в том числе и «силовики».

И с постепенным ограничением «свободы рук» регионов — путем регулярного принятия федеральных законов по

предметам «совместного ведения», которые почти не оставляли регионам возможностей что-то устанавливать самостоятельно.

При этом с помощью налогового и бюджетного законодательства регионы всё больше ставились в условия, когда решение социально-экономических задач для большинства из них было невозможно без дотаций из «центра» — и экономическая зависимость естественным образом превращалась в политическую. На практике (впрочем, это началось еще до 2000 года) это вело к тому, что, независимо от политической «окраски», новоизбранный губернатор очень быстро превращался во вполне лояльного «центру» чиновника и вовсе не спешил устанавливать в регионе или коммунизм (если представлял КПРФ), или либерал-демократию (в том смысле, который в нее вкладывала ЛДПР).

Отдельные казусы и скандалы на выборах еще происходили — но куда реже, чем в ельцинские времена. В 2001 году в Нижнем Новгороде действующий губернатор Иван Скляров (в 1997-м сменивший Бориса Немцова) проиграл выборы бывшему первому секретарю обкома КПСС Геннадию Ходыреву.

В 2002 году итоги выборов в Красноярском крае, на которых победил Александр Хлопонин — губернатор Таймыра и протее «никелевой группировки» Владимира Потанина, главным соперником которого был Александр Усс, спикер Законодательного собрания и протее «алюминиевой группировки» Олега Дерипаски, — дважды отменял краевой избирком. И дважды эти решения отменялись судом и Центризбиркомом. Объяснение было только одно: столкнулись два «ресурса», и победу одержал тот, за кем стоял «ресурс» более высокого уровня.



Вручение Александру Хлопонину удостоверения губернатора Красноярского края. Фото: Валерий Бодряшкин / ИТАР-ТАСС

В том же Нижнем Новгороде мэром дважды (в 1998-м и 2002-м) пытался стать специфически известный предприниматель Андрей Климентьев.

Сперва он выиграл выборы, но пробыл мэром только три дня: итоги были отменены, а «трехдневный» мэр сел за решетку за подкуп избирателей. Каковым суд счел... его обещание в случае избрания установить добавки к пенсиям. Если бы такой же подход применяли к другим выборам и кандидатам, возможно, избранных лиц в стране осталось бы весьма немного.

Ну а через четыре года Климентьева к выборам вообще не допустили по весьма спорным основаниям — при этом мало кто сомневался, что это решение продиктовано федеральной властью, с точки зрения которой победить должен был не Климентьев и даже не действующий мэр Юрий Лебедев, а

депутат Госдумы Вадим Булавинов. Что и случилось, хотя Лебедева он опередил буквально на «ленточке» — на 0,5% голосов...

Осенью 2004 года, после теракта в Беслане, выборы губернаторов отменили, перейдя к механизму фактического назначения: главы регионов утверждались парламентами по представлению президента. «Фактического» — потому что случаев отказа президенту в назначении его кандидата замечено не было.

В этой ситуации губернаторы де-факто стали подчиненными президента — и ни о каком непослушании уже не могло быть и речи, тем более что кандидатов заранее подбирали таких, которые точно не «взбрыкнут».

В свою очередь, в качестве «пряника» — и эта практика продолжилась и после возвращения выборов — федеральными законами стали предписывать решать региональные вопросы не региональными законами, а решениями именно региональной исполнительной власти, позволявшими оставлять в стороне представительную власть. В частности, в столь чувствительных для граждан вопросах, как тарифное регулирование — в сферах ЖКХ и общественного транспорта.

Правда, надо заметить, что как минимум с середины нулевых годов практически во всех региональных парламентах «контрольный пакет» принадлежал единороссам, прочно аффилированным с администрациями, и по факту изменения законодательства мало повлияли на ситуацию.

Что касается МСУ, то оно становилось всё больше и больше зависимым от региональных властей. И если во второй половине 90-х «центр» порой опирался на сильных мэров, видя в них противовес губернаторам, то в нулевые это уже не требовалось. Выборы мэров сохранились, но в октябре 2003 года приняли новую редакцию федерального закона об общих принципах организации МСУ, предусмотрев, кроме прямых выборов мэров, систему наемных «сити-менеджеров», глав местных администраций, назначаемых муниципальным советом по результатам конкурса. И в течение десятых годов половина региональных столиц отказалась от прямых выборов мэров и перешла к модели «спикер Совета — сити-менеджер».

Сами же выборы мэров к десятым годам обрели вполне предсказуемый характер, хотя исключения все же бывали, и на соответствующие посты избирались «несогласованные» кандидаты.

Евгений Урлашов в 2012 году был избран мэром Ярославля, Евгений Ройзман* в 2013 году — мэром Екатеринбурга, Галина Ширшина в том же году — при поддержке «Яблока» — мэром Петрозаводска. Но затем Урлашов уже в 2013 году был арестован и отправлен на длительный срок в колонию, а Ширшину через два года снял с должности городской совет, несмотря на успешную работу.

Что касается Ройзмана, то он, будучи главой города и председателем городской думы, власть имел скорее символическую (ресурсы были в руках сити-менеджера) и за несколько месяцев до окончания полномочий подал в отставку.



Евгений Ройзман. Фото^ ИТАР-ТАСС / Донат Сорокин

Еще один пример «несогласованного» кандидата, хотя и существенно отличающийся от предыдущих, — это Новосибирск.

В 2014 году выборы как «единый оппозиционный кандидат» выиграл представитель КПРФ Анатолий Локоть. Затем, правда, не то что о построении коммунизма, но даже и об оппозиционности он уже не вспоминал, критиковал оппозиционные акции, обвинял демократов в «финансировании из-за рубежа» и клеймил «оранжевые революции». На следующий срок он уже избирался при поддержке губернатора-единоросса и был вполне «согласованным» кандидатом.

В 2012 году выборы губернаторов вернули — но с правом президента увольнять губернаторов за «утрату доверия» и с дискриминационным для оппозиции «муниципальным фильтром», преодолеть который можно было (за редчайшими

исключениями) только договорившись с властями.

За все последующие годы случаев «несанкционированной» сверху смены региональной власти на выборах было крайне мало: как правило, «несогласованные» кандидаты просто не проходили сито «муниципального фильтра», поскольку подавляющее большинство муниципальных депутатов были или от «Единой России», или контролировались администрациями. И даже популярные политики — ни упомянутый Евгений Ройзман в Свердловской области, ни Оксана Дмитриева или Борис Вишневский* в Петербурге, ни Лев Шлосберг* в Пскове — не смогли преодолеть «фильтр», поскольку были оппонентами администрации. Ближе всех к «барьеру» подошел Шлосберг — в 2014 году ему не хватило всего восемь подписей муниципальных депутатов, но все-таки не хватило.

Исключений было, пожалуй, только два. Так, в 2015 году в Иркутской области — после многих неудачных попыток — выборы все-таки выиграл представитель КПРФ Сергей Левченко, а в 2018 году в Хабаровском крае выборы неожиданно (в том числе, и для себя) выиграл представитель ЛДПР Сергей Фургал.

Впрочем, закончилось это тем, что Левченко ушел в отставку за год до окончания полномочий, а Фургал был арестован, отстранен от должности, а затем осужден на 22 года лишения свободы по обвинению в организации убийств 15-летней давности. Массовые и длительные протесты жителей в Хабаровске в его поддержку ничуть не изменили ситуацию.



Сергей Фургал, 2019 год. Фото: Сергей Карпухин / фотохост-агентство ТАСС

Впрочем, должность губернатора оставили за ЛДПР — на это место из Москвы был прислан депутат Госдумы Михаил Дегтярев (нынешний министр спорта).

После принятия поправок к Конституции и введения понятия «единой системы публичной власти» федеральным законом и губернаторы, и региональные парламенты были прочно подчинены президенту, а губернаторы и вовсе стали занимать еще и федеральные государственные должности.

Другим федеральным законом — о МСУ в системе публичной власти — местное самоуправление де-факто превратилось в нижний уровень госвласти, а выборы мэров в «региональных столицах» были отменены полностью. Отныне градоначальники в них утверждаются муниципалитетами по представлению губернаторов, что превращает их, по сути, в наместников глав регионов, практически лишая самостоятельности. В других городах теоретически мэров еще

можно выбирать, но даже и выборный мэр оказывается зависимым от губернатора, который может его наказать или уволить. И не только за доказанное судом нарушение закона, но еще и за невыполнение неких, установленных губернатором, «показателей эффективности».

Что касается полномочий мэров (и вообще МСУ), то теперь — по тому же федеральному закону — они определяются региональными властями.

Любую часть «вопросов местного значения» — образование, ЖКХ, энергетику, жилищные вопросы, дорожное строительство, общественный транспорт, градостроительство, благоустройство, летний отдых детей — можно в любой момент изъять на региональный уровень вместе с деньгами на их решение.

Где-то рядом, что называется, тяжело вздохнула 12-я статья Конституции о самостоятельности МСУ и его не вхождении в систему госвласти...

Всё описанное иллюстрирует простой тезис: построение всей системы управления так, чтобы от граждан вообще ничего не зависело, а только от начальства.

Чтобы сменить власть в случае ее плохой работы, граждане не могли (а если вдруг где-то смогли, и этот выбор начальству не понравился, то его очень легко отменить).

Как это влияет на качество работы губернаторов и мэров, думается, объяснять долго не нужно.

Примеры мы видим постоянно: когда граждане в разных регионах и городах безуспешно пытаются заставить власть

изменить не нравящиеся им решения или принять те, что нужно, и натываются на глухую стену.

Точнее, на «вертикаль».

Владимир Максимов

* Признаны Минюстом РФ «иноагентом».