ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОРПУСА ГУБЕРНАТОРОВ В РОССИИ

Мухаметов Р. С.

кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, д. 51, каб. 419, muhametov.ru@mail.ru

УДК 323.2:353(470)
ББК 66.3(2Рос),13

Цель. Выявить этапы и изучить причины эволюции порядка формирования корпуса глав российских регионов.

Методы. Работа опирается на методы ретроспективного анализа, синтеза и анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы избрания губернаторов.

Результаты. Автор выделяет несколько этапов избрания глав регионов. В статье излагаются основные причины введения системы наделения полномочиями. Установлены причины возвращения прямых выборов.

Научная новизна. В проведенном исследовании предложена периодизация порядка формирования корпуса губернаторов.

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

STAGES OF GOVERNORS' CORPS FORMATION IN RUSSIA

Mukhametov R. S.

Candidate of Science (Politics), Assistant Professor of The Department of Political Science, The Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), of. 419, 51 Lenin avenue, Yekaterinburg, Russia, 620000, muhametov.ru@mail.ru

Purpose. To identify the steps and examine the reasons for the evolution of the order of governor's corps formation in Russia.

Methods. The work is based on the methods of retrospective analysis, synthesis and analysis of the legal framework that governs the election of governors questions.

Results. The author identifies several stages of the regional governors' election. The article outlines the main reasons for introducing a system of empowerment. The causes of the return of direct elections were defined.

Scientific novelty. The study proposed a periodization of the order of forming governors' corps.

Key words: the head of the region, governor, elections, regional policy, the regional authorities.

© Мухаметов Р. С., 2016

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

РФ – глава региона (губернатор или президент), который является ключевой фигурой.

В эволюции формирования корпуса глав регионов можно выделить несколько этапов.

Хронологические рамки первого этапа – 1992–1996 гг. Данный период характеризуется тем, что не существовало единой системы формирования региональной исполнительной власти в России: одни главы регионов назначались главой государства, а другие избирались населением.

Первые прямые выборы состоялись 12 июня 1991 г.: в Москве и Ленинграде избрали мэров, в Татарстане – Президента. Главы республик (в составе России) избирались в тот период на всенародных выборах. Для остальных регионов страны препятствием на пути прямых выборов стало постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. В соответствии с вышеназванным документом в краях, областях и автономных округах вводилась должность главы администрации как руководителя исполнительной власти. Право назначать вышеназванных должностных лиц было предоставлено главе государства. По Указу Президента от 7 октября 1993 г. главы субъектов федерации (кроме республик) назначались и освобождались от должности президентом РФ по представлению правительства РФ. Однако некоторые губернаторы областей и краев добивались для себя права избираться на прямых выборах [1, с. 114–117].

Таким образом, в период с 1991 по 1996 гг. прямые выборы губернаторов проводились эпизодически.

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

17 сентября 1995 г. появился Указ президента «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации». В этом документе было зафиксировано, что выборы назначенных Президентом РФ глав региональных администраций провести в декабре 1996 г. По мнению экспертов, появление данного закона – это мера вынужденная. Федеральным властям приходилось учитывать позицию губернаторов, которые настаивали на прямых выборах. Москва беспокоилась, что в противном случае страну ждет вторая волна «парада суверенитетов», которая могла разрушить Россию как единое государство. Федеральный центр не хотел выборности губернаторов и сопротивлялся этому, пытаясь противопоставить административный ресурс. Москва хотела полной управляемости и лояльности региональных элит, но не могла противостоять волне демократизации [1, с. 118].

Как результат, в период с 1996 по 2005 гг. прямые выборы глав регионов проводились во всех субъектах федерации.

Хронологические рамки третьего этапа – 2005–2012 гг. В этот период функционировала система наделения полномочиями губернаторов региональными парламентами по представлению Президента РФ.

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

В сентябре 2004 г. Президент РФ выступил с инициативой изменения порядка формирования корпуса глав регионов: губернаторскими полномочиями должны наделять региональные парламенты по предложению Президента. Соответствующий законопроект был разработан и принят в декабре 2004 г. Последние прямые выборы главы региона прошли в Ненецком автономном округе в январе 2005 г. Таким образом, в 2004 г. был ликвидирован институт прямых выборов губернаторов.

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

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

Основная особенность этой системы состояла в том, что губернаторы, по сути, назначались федеральным центром и несли перед ним прямую политическую ответственность. Голосование в законодательных собраниях по кандидатурам, предложенным президентом, носило декоративный характер. Против президентских кандидатур, как правило, голосовали по 2–3 депутата, а во многих случаях они «избирались» единогласно [2].

Необходимо отметить, что в законе была предусмотрена норма, прописывающая процедуру постановки главой региона, избранного до вступления в силу вышеназванного порядка избрания, вопроса о доверии. В частности, до истечения срока полномочий губернатор мог поставить перед главой государства вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий. Президент принимал решение по вопросу доверия и внесения его или иной кандидатуры в региональный парламент для утверждения. Первым вопрос о доверии в январе 2005 г. поставил приморский губернатор С. М. Дарькин, избранный в 2001 г. Что касается

Среднего Урала, то в октябре 2005 г. Э. Э. Россель поставил перед президентом вопрос о доверии, хотя срок полномочий свердловского губернатора истекал через пару лет. Президент внес кандидатуру Росселя на рассмотрение депутатов регионального парламента.

В годы президентства Д. А. Медведева право подбора кандидатов в губернаторы от полномочных представителей президента перешло к федеральному руководству партии, которая победила на выборах в региональный парламент. Одной из основных причин, побудившей федеральный центр к вышеназванной мере, стало определяющее влияние, которое главы регионов оказывают на итоги федеральных выборов в субъектах РФ. Будучи основными политическими акторами, губернаторы контролируют политическую жизнь регионов. Переход права подбора кандидатов в главы регионов от полпредов к политическим партиям стал для губернаторов главным стимулом обеспечения высоких электоральных результатов партии «Единая Россия». Другими словами, новый порядок формирования корпуса губернаторов самым положительным образом сказался на представительстве «партии власти» в региональных парламентах [3].

Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в региональный парламент, получала право выдвигать кандидатов на должность главы региона и предлагать их на утверждение главе государства. Политическая партия предлагает Президенту РФ минимум три кандидатуры. Глава государства мог не поддержать ни одну из кандидатур, предложенных политической партией. В этом случае политическая партия вправе повторно внести не менее трех кандидатур, которые ранее не рассматривались Президентом РФ. Если главой государства не будет поддержана ни одна из повторно внесенных кандидатур, он проводит консультации с политической партией, внесшей эти предложения. С учетом результатов этих консультаций политическая партия вновь может внести Президенту РФ новые кандидатуры. Если политическая партия не воспользовалась своим правом внести главе государства предложения о кандидатурах, Президент РФ самостоятельно определяет кандидатуру главы региона [4].

В ноябре 2009 г. партия «Единая Россия» предложила президенту три кандидатуры на должность свердловского губернатора: председателя правительства Свердловской области В. А. Кокшарова, директора департамента промышленности и инфраструктуры российского правительства А. С. Мишарина и действующего главу области Э. Э. Росселя. Глава государства выбрал А. С. Мишарина.

В мае 2012 г. на пост свердловского губернатора партия «Единая Россия» предложила кандидатуры председателя правительства региона В. Власова, временно исполняющего обязанности губернатора Е. Куйвашева и заместителя председателя регионального парламента, лидера регионального отделения партии «Единая Россия» В. Шептия. Президент остановился на кандидатуре Е. Куйвашева.

Изменение порядка формирования корпуса глав регионов привело к политическому контролю над губернаторским корпусом со стороны федерального центра, повышению политической лояльности губернаторов. Главный политический эффект отмены прямых губернаторских выборов – это сокращение зоны публичной политики в регионах, снижение роли законодательной власти на уровне субъектов РФ, постоянные требования продлить «вертикаль исполнительной власти» до местного уровня [5].

Четвертый этап – с 2012 г. и по настоящее время – смешанная система формирования корпуса глав регионов, т.е. одни губернаторы избираются на прямых выборах, другие – утверждаются региональными парламентами.

Заявление о возможном восстановлении прямых губернаторских выборов было впервые сделано В. В. Путиным в ходе выступления перед журналистами 15 декабря 2011 г. Возвращение прямых выборов глав регионов была частью пакета политических реформ, которые предложил Д. А. Медведева в обращении к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. Весь пакет реформ стал свое рода ответом российских властей на требования о демократизации, прозвучавшие в ходе митинга 10 декабря на Болотной площади. Таким образом, восстановление губернаторских выборов было первой реформой, которые предложили российские власти после оглашения не очень хороших для них итогов выборов депутатов Госдумы. В апреле 2012 г. был принят федеральный закон, который возвратил прямые выборы глав регионов.

На данный момент губернатором может быть избран гражданин РФ (не моложе 30 лет), который не имеет гражданства иностранного государства либо вида на жительство, которое подтверждает его право на проживание на территории иностранного государства. Кандидаты в главы регионов выдвигаются политическими партиями. Законом субъекта федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на местных выборах глав городов [6]. Процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кандидатов на должность главы региона называется неофициально «муниципальный фильтр».

Российские эксперты выделяют несколько причин введения «муниципального фильтра». Во-первых, федеральная власть была заинтересована

в эффективном механизме, который мог бы обеспечить преемственность отношений региональной власти с федеральным центром и дать страховку от прихода к руководству регионом некомпетентного или неконструктивного кандидата (ставленника «олигархов» или «криминалитета», популиста, кандидата без должного управленческого опыта). Во-вторых, региональные руководители получили возможность блокировать выдвижение нежелательных для себя кандидатов [7].

Кандидату в губернаторы, выдвинутому в порядке самовыдвижения, необходимо еще собрать подписи избирателей.

Возврат прямых выборов глав регионов был выгоден как федеральному центру, так и самим губернаторам. Центру это позволило снять с себя часть ответственности за ситуацию в конкретном регионе (социально-экономические проблемы и непопулярные преобразования), поскольку руководить регионами стали лица, поддержанные и населением, и местными элитами. Губернаторы с помощью прямых выборов усилили свой политический вес во взаимоотношениях с региональными элитами [7].

В апреле 2013 г. в закон были внесены поправки, которые дали регионам право заменить прямые губернаторские выборы голосованием в парламенте.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту РФ предложения о кандидатурах на должность главы региона, предлагает главе государства не более трех кандидатур. Надо отметить, что таким правом обладают партии, которые представлены в региональном парламенте и Госдуме. Президент РФ из предложенных ему кандидатур выбирает трех и вносит их на рассмотрение в региональный парламент. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа региона. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, которые набрали наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании простое большинство голосов депутатов [8].

Первым регионом, отказавшимся от прямых выборов президента республики, стал Дагестан (18 апреля 2013 года). Вторым регионом стала Ингушетия (20 апреля 2013 года). Северная Осетия стала третьим субъектом РФ, главу которого выбирает парламент. Карачаево-Черкесия в декабре 2013 года стала четвертым регионом, Кабардино-Балкария – пятым.

Одним из главных оснований для такого шага российские эксперты называют угрозу межэтнических конфликтов и сложные межэлитные противоречия [7].

В 2015 г. в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах также были отменены прямые губернаторские выборы. Главы вышеназванных субъектов РФ избираются депутатами регионального парламента. Политические партии, представленные в законодательном органе автономного округа, вносят свои предложения губернатору области, в состав которой входит округ. Каждое региональное отделение политической партии, имеющее право вносить предложения, предлагает максимум три кандидатуры. Губернатор области, в состав которого входит автономный округ, предлагает Президенту РФ минимум пять кандидатур. Если главе области, в состав которой входит автономный округ, представлено менее пяти кандидатур, губернатор предлагает главе государства все представленные кандидатуры. Вместе с предложениями о кандидатурах глава области, в состав которой входит округ, представляет Президенту РФ по каждой кандидатуре документы и сведения. Глава государства из предложенных ему кандидатур представляет в региональный парламент округа трех кандидатов. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа автономного округа. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, которые набрали наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, который получил наибольшее число голосов депутатов [9].

Как нам представляется, губернатор «материнского» субъекта (Тюменской области для ХМАО и ЯНАО, Архангельской области – для Ненецкого автономного округа) – это фактически единственная выигравшая от изменений формальная институциональная фигура.

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

Таким образом, для России характерен поиск наиболее оптимального способа избрания губернаторов. В целом изменение системы формирования корпуса глав регионов обуславливается соотношением политических сил по линии «Центр-регионы».

Литература:

1. Крыштановская О. Региональная элита и выборы // Региональная элита в современной России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.
2. Голосов Г. Дилеммы авторитарной политической реформы [электронный ресурс]. URL: http://polit.ru/article/2012/05/18/elect/ (дата обращения 02.02.2016).
3. Соловьев Д. С. Институт всенародных выборов губернаторов как фактор повышения легитимности региональной власти [электронный ресурс]. URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7323:2015-05-13-07-14-41&catid=148:2010-08-12-05-13-05 (дата обращения 16.01.2016).
4. Сас И. Партии предлагают, президент решает // Российская газета. 2009. 28 апреля [электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2009/04/28/ukaz.html (дата обращения 16.01.2016).
5. Ковалев В. Эффект отсутствия. Опасности «управляемой демократии» после отмены губернаторских выборов в РФ в свете «проблемы 2008» [электронный ресурс]. URL: http://www.democracy.ru/article.php?id=1179 (дата обращения 16.01.2016).
6. Шкель Т. К выборам готовы // Российская газета. 2012. 4 мая [электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernator.html (дата обращения 16.01.2016).
7. Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г.: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования. Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» [электронный ресурс]. URL: vz.ru/itog.pdf (дата обращения 16.12.2015).
8. Регионам дали право отменять прямые выборы губернаторов [электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/politics/20130402/930589682.html#ixzz3ytueKoGr (дата обращения 16.11.2015).
9. Комаров Д. Депутаты ХМАО и ЯНАО отменили прямые выборы губернатора // Коммерсант. 2014. 19 ноября [электронный ресурс]. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2614155 (дата обращения 16.12.2015).

References:

1. Kryshtanovskaya O. Regional elite and election // Regional elections in modern Russia. M.: Fond «Liberalnaya missiya», 2005.
2. Golosov G. Dilemmas of authoritarian political reform [e-resource]. URL: http://polit.ru/article/2012/05/18/elect/ (date of reference 02.02.2016).
3. Solovyev D. S. Institute of governors' popular election as a factor of regional authorities' legitimacy [e-resource]. URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7323:2015-05-13-07-14-41&catid=148:2010-08-12-05-13-05 (date of reference 16.01.2016).
4. Sas I. Party offer, the president decides // Rossiyskaya Gazeta. 2009. April 28th [e-resource]. URL: http://www.rg.ru/2009/04/28/ukaz.html (date of reference 16.01.2016).
5. Kovalev V. Effect of lack. Dangers of «managed democracy» after the abolition of gubernatorial elections in the Russian Federation in the light of «the problem of 2008» [e-resource]. URL: http://www.democracy.ru/article.php?id=1179 (date of reference 16.01.2016).
6. Shkel T. Ready to the election // Rossiyskaya Gazeta. 2012. May 4 [e-resource]. URL: http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernator.html (date of reference 16.01.2016).
7. Direct election of governors and the municipal collection system of signatures in 2012: influence on the development of the political system and the direction of improvement. Analytical report of the Fund «Institute of Socio-Economic and Political Studies» [e-resource]. URL: vz.ru/itog.pdf (date of reference 16.12.2015).
8. The regions were given the right to abolish the direct election of governors [e-resource]. URL: http://ria.ru/politics/20130402/930589682.html#ixzz3ytueKoGr (date of reference 16.11.2015).
9. Komarov D. Deputies KhMAO and YaNAO abolished direct gubernatorial election // Kommersant. 2014. November 19 [e-resource]. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2614155 (date of reference 16.12.2015).