



УДК 35.072

О.М. ОРЛИНСКАЯ, к.полит.н., доцент кафедры истории политических партий и общественных движений
ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет»
им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, 2
Электронный адрес: orlinskaya@mail.ru

НОВЫЙ ПОРЯДОК ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская федеративная государственность формировалась и продолжает формироваться и развиваться под влиянием двух основных тенденций. Первая из них – это централизация государственной власти, обеспечивающая единство федеративной системы, так как объединение территориальных образований в единое целое составляет основу жизнеспособного государства вне зависимости от формы его устройства. Во-вторых, для Российской Федерации характерна тяга к децентрализации, которая заключается в разделении государственной власти между Федерацией и ее субъектами.

Соотношение государственного единства и разделения государственной власти относится к числу наиважнейших проблем, которые необходимо адекватно решать на современном этапе развития федеративных отношений в России. Преувеличение роли разделения государственной власти между Центром и регионами стимулирует дезинтеграционные процессы в государстве. И наоборот, преуменьшение роли разделения государственной власти приводит к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов Федерации и дальнейшей утрате федеративных начал в государственном устройстве. Установление оптимального баланса между различными уровнями государственной власти, разумное сочетание централизации государственной власти и самостоятельности регионов было и остается важнейшей задачей государственной политики РФ в условиях ее регионального и национального многообразия.

Российское федеративное государство находится в состоянии перманентного реформирования: государственная политика менялась от децентрализации и

Статья посвящена актуальной проблеме, возникшей на современном этапе развития российской государственности, – новому порядку замещения должности руководителя субъекта РФ в рамках проводимой федеративной реформы. Автором проанализированы основные аспекты, специфические черты, достоинства и недостатки данной модели организации взаимоотношений федерального и регионального уровней государственной власти.

Ключевые слова: федерация, регион, реформа, назначение, глава субъекта федерации.

расширения самостоятельности субъектов до максимальной централизации полномочий на федеральном уровне. С 2000 года руководством страны предприняты широкомасштабные меры по реорганизации федеративных отношений, направленные на выстраивание вертикали государственной власти и обеспечение единого правового пространства РФ. Серьезные преобразования основ российского федерализма породили разнообразные дискуссии и споры в академической среде. В настоящее время существует широкий спектр мнений относительно федеративной реформы: от поддержки до неприятия нововведений. В связи с этим необходимо проанализировать современное состояние российского федерализма и перспективы его развития в дальнейшем.

Предпринятые руководством страны меры позволили относительно стабилизировать законодательную базу федеративных отношений. Однако в силу определенной инерции процессы не зафиксировались на наиболее оптимальной отметке, а получили дальнейшее развитие уже в несколько ином направлении. Избыточная децентрализация власти и ресурсов стала постепенно сменяться ее избыточной централизацией, относительная стабилизация правового поля – новым витком реформирования территориальных основ функционирования публичной власти. Вступили в активную стадию крупномасштабные реформы – федеративная, административная, правительственная, социальная и другие. Одновременно с этим началась систематизация законодательства всех уровней, стартовало укрупнение субъектов РФ.

Рассмотрим сначала инициативу В.В. Путина по введению нового порядка замещения должности руководителя субъекта РФ, которая вызвала крайне неоднозначную реакцию в обществе. Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] и от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях» [2] была осуществлена реформа государственной власти субъекта РФ, основные положения которой сводятся к следующему.

Во-первых, отменено избрание высшего должностного лица субъекта РФ. Установлен новый порядок, согласно которому гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Во-вторых, политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный орган получил наибольшее количество мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

В-третьих, закреплена процедура замещения должности руководителя субъекта РФ и установлена правовая ответственность законодательного органа субъекта РФ в виде его роспуска в случае неприятия кандидатуры Президента РФ после двух- или трехкратного ее рассмотрения.

В-четвертых, упрощена процедура роспуска законодательного органа субъекта РФ при принятии им нормативно-правовых актов, противоречащим Конституции РФ и федеральному законодательству.

В-пятых, прописан механизм отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. При этом законодательный орган субъекта РФ лишен возможности отправить руководителя в отставку, ему оставлено право ходатайствовать перед Президентом РФ об отрешении руководителя региона в связи с выражением ему недоверия.

В 2009 году Президент РФ Дмитрий Медведев внес на рассмотрение Государственной думы поправки, касающиеся порядка утверждения кандидатур на должность главы субъекта РФ. Согласно им кандидатуры губернаторов будут выдвигать партии большинства в региональном парламенте.

За 90 дней до истечения полномочий главы региона соответствующая партия проводит консультации с Президентом РФ и представляет ему на выбор трех кандидатов на пост губернатора. Если стороны не пришли к консенсусу, процедура повторяется по новому списку кандидатур.

В третий раз глава государства сам должен будет пойти на переговоры с партией и региональным парламентом, после чего рассмотреть еще тройку кандидатов, которую предложат уже все партии, представленные в законодательном органе субъекта РФ. Дальнейшую процедуру назначения губернаторов поправки Д.А. Медведева не затрагивают [3].

Согласно поправкам Президент РФ проводит консультации не с региональным отделением партии, а с ее руководством. Например, при выборе главы субъекта, большинство мест в парламенте которого принадлежит «Единой России», Д.А. Медведеву придется рассматривать список кандидатов, одобренных В.В. Путиным. Как представляется, изменения законопроекта лишат полпредов Президента РФ значительной части полномочий, в частности права представлять ему кандидатов в губернаторы.

Прежде чем проанализировать недостатки данных законодательных инициатив, хотелось бы представить некоторые аргументы, позволяющие судить о том, что подобное реформирование системы может дать и некоторый положительный эффект. Такими основаниями политических нововведений являются, во-первых, безответственность руководителей регионов, которых нельзя было отстранить от должности ни центральной властью, ни населением, так как от федерального Центра их защищал статус «народных избранников», а от народа – отсутствие процедуры отрешения от должности.

В результате население регионов было вынуждено обращаться к Президенту, не имевшему правовых механизмов, и он должен был реагировать, используя теневые способы давления: недопущение победы на следующих выборах или уход в отставку в обмен на назначение в центральные государственные органы власти [4, с. 134-136]. Кроме того, некоторые правоведы склонны считать, что новый порядок «избрания», заключающийся в приведении правовых норм в соответствие с реально сложившейся политической практикой, введение ответственности главы региона перед Президентом формально означает и его ответственность перед народом, избравшим Президента [5, с. 78-79].

А теперь приведем аргументы, позволяющие сделать заключение, что подобная попытка усовершенствования государственной системы управления нарушает принципы и законодательные основы российского федерализма, демократии в целом. Конституционная законность «смешивается», а иногда заменяется политической целесообразностью, что не одно и то же.

Согласно Федеральному закону от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Законодательный орган государственной

власти субъекта РФ может наделить гражданина РФ только теми полномочиями, которыми сам обладает, а потому законодательный орган не вправе наделять полномочиями представителя исполнительной власти (высшее должностное лицо субъекта РФ). Маскируется ответ на важный вопрос: каким способом осуществляется замещение должности руководителя субъекта РФ – путем избрания или путем назначения. В соответствии с формулировкой закона, руководитель исполнительной власти субъекта РФ назначается законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента страны. В данном случае возникает проблема о соотношении законодательной и исполнительной властей и соответствии провозглашенному принципу разделения властей.

Данный принцип действует не только на федеральном, но и на региональном уровне и предполагает установление такой системы сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них и обеспечивает их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а потому недопустимо закреплять нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное положение по отношению к представительному органу.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в России, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, является ее многонациональный народ [6, с. 113]. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местное самоуправление. Это означает, что прямые выборы высших должностных лиц на всех уровнях является единственно возможным, конституционным способом их формирования. Кроме того, в ч. 2 ст. 32 Конституции говорится о том, что граждане России имеют право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Данный закон нарушает все эти постулаты, ограничивая права и свободы личности, попирает правовую государственность. Лишением людей права избирать губернаторов ограничивается не только их избирательное право, а также и фундаментальное понятие народного суверенитета.

Нельзя забывать, высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти на любом уровне, получает свой мандат непосредственно от народа, следовательно, и ответственно перед ним. Кроме того, федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), поэтому органы власти в субъектах Федерации должны формироваться на тех же принципах [7, с. 97-98]. На наш взгляд, недопустимо превращение Законодательного собрания в своеобразную избирательную коллегию, решение которой фактически подменяет прямое волеизъявление избирателей. Получается, что избранный таким образом глава субъекта Федерации не может считаться легитимным представителем власти.

Нельзя не согласиться с тем, что в описанной ситуации, когда руководитель исполнительной власти субъекта РФ назначается законодательным органом по представлению Президента страны, возникает серьезный вопрос о соотношении законодательной и исполнительной властей и соответствии реформы принципу разделения властей. Получается, что у исполнительной власти сконцентрировано больше полномочий, чем у двух других ветвей, тогда как каждая из них формируется как самостоятельная [8, с. 26-27].

Для федерации характерны два уровня государственной власти: федеральный и региональный. Часть 2 статьи 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы власти. Однако принятие решения депутатами по кандидатуре, предложенной Президентом РФ, под угрозой роспуска законодательного органа может считаться принудительным. Проводимые

при этом консультации являются простой формальностью перед назначением заранее определенного Центром человека [9, с. 225-226].

Еще одним существенным изъяном подобной практики назначения высших должностных лиц регионов является отсутствие точной формулировки состава конституционного правонарушения, за которое глава региона может быть отрешен от должности. Указанные основания: утрата доверия и ненадлежащее исполнение обязанностей – абстрактные характеристики. Не означает ли практически это утрату политической лояльности по отношению к действующему Президенту?

Зарубежный опыт организации власти в субъектах федерации со схожими социально-политическими условиями показывает, что в большинстве федеративных государств высшие должностные лица не избираются. В этом случае, как правило, применяются два различных выборных механизма: прямые выборы населением субъекта федерации и косвенные выборы законодательными органами субъекта федерации.

Избрание губернаторов проживающими в субъекте гражданами характерно для федераций Нового света: в Аргентине, Бразилии, США, Мексике. Институт выборных губернаторов проник и в Европу: в Швейцарию, Боснию и Герцеговину, Сербию и Черногорию. Аналогичная процедура также применяется на Коморских островах и в Эфиопии.

Другая разновидность избирательного механизма – косвенные выборы – встречается в Австрии, Пакистане, ЮАР. И только лишь в значительно меньшем количестве федерации губернаторы назначаются, причем это объясняется спецификой монархического управления, например в Австралии и Бельгии губернаторы назначаются монархом. К этой группе государств примыкают также Индия и Малайзия. При этом надо отметить, что в федерациях с назначаемыми губернаторами полномочия государственного управления в субъектах принадлежат избираемым региональными парламентами премьер-министрам, в связи с чем данную модель нельзя рассматривать как назначение губернатора в чистом виде.

Последняя немногочисленная группа федераций формально объединяет другие модели рекрутирования руководителей регионов. Сюда относятся ОАЭ, где посты эмиров передаются по наследству; Нигерия, находящаяся в состоянии длительного военного положения [10, с. 368-369].

Таким образом, на сегодняшний день при рекрутировании высших должностных лиц субъектов федерации преобладают различные избирательные механизмы, постоянно развивающиеся. Это обстоятельство имеет принципиальное значение для легитимности всей системы государственного управления в стране, так как известно, что важнейшим элементом легитимности государственной власти являются «конкретные личности и способы их вхождения «во власть» (и удаление от нее) в рамках государственных институтов и процедур, а также проводимая ими политика» [11, с. 366].

Когда в обществе появляется ощущение, что возможностей отразить вызов извне недостаточно, потребуются меры по повышению степени закрытости общества и наращивания возможностей механизма управления. Однако эта стратегия несовершенна хотя бы потому, что общество в итоге утрачивает способность к самоорганизации, механизмы управления ослабевают, снижается степень разнообразия в обществе, что является необходимым условием выживания в постоянно меняющейся окружающей среде [12, с. 59-60].

Многие изменения в государстве, в том числе и рассматриваемая схема избрания руководителей субъектов Федерации, продиктованы уже существующими проблемами и призваны обеспечить единое исполнение федеральных законов, что является

временной мерой, вызванной незрелостью нашей демократии. Один из главных аргументов сторонников данной инициативы звучит так: в ходе избирательных кампаний все решают финансы, кандидаты зависят от олигархов. Правда, не учитывается тот момент, что в окружении Президента тоже могут появиться чиновники, желающие воспользоваться случаем в своих интересах [13, с. 131].

Треть россиян считают, что введенная после теракта в Беслане процедура избрания губернаторов региональными законодательными собраниями по представлению Президента себя скорее не оправдала (21%) или полностью не оправдала (11%). Таковы данные опроса ВЦИОМ, опубликованные на сайте организации.

Два года назад решение об отмене прямых выборов губернаторов, согласно подобному опросу, считали не оправдавшим себя 27% россиян. Вместе с тем, за это время число респондентов, считающих данное решение полностью оправданным или скорее оправданным почти не изменилось (45% в 2006 году, 42% – в 2008).

При этом, как показали результаты исследования, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах число противников новой процедуры избрания губернаторов превышает число ее сторонников (42% против 36% и 48% против 32%). В остальных округах, в особенности в Южном, Приволжском и Уральском, новая процедура скорее одобряется [14].

Президент РФ Дмитрий Медведев считает нынешнюю систему избрания губернаторов «оптимальной», передает ИТАР-ТАСС. «Ее изменение нереалистично и недопустимо. Если кого-то из глав регионов она не устраивает, то они должны понять, что они не являются частными лицами и они могут подать мне заявление», – сказал он.

По словам Президента РФ, для того, чтобы руководители регионов работали эффективно, к ним должны быть применены меры воздействия – начиная от судебного уровня и заканчивая теми предложениями, которые сформулированы в послании Президента РФ Федеральному собранию.

«Решение этого вопроса – через муниципальные, представительные органы, чтобы была процедура достаточно быстрого и эффективного отрешения от должности. Вот эта процедура, на мой взгляд, полностью укладывается в Конституцию и может быть реализована», – сказал Д.Медведев [15].

Являясь многонациональным государством, Россия признает один из основополагающих принципов международного права – право каждого народа на самоопределение, включая и право создания собственной национальной государственности. Очевидно, что это может быть осуществлено только при условии реализации в государстве федеративной модели, когда субъект федерации создает собственные органы государственной власти, наделенные соответствующими конституционными полномочиями.

Таким образом, комплексное рассмотрение одного из основных аспектов, касающегося назначения руководителей администрации регионов, в рамках проводимой сегодня в России реформы государственного устройства позволяет сделать следующие выводы:

- данный закон противоречит конституционным нормам, не соответствует принципам демократии и федеративного государства;
- предложенная модель не имеет аналогов в общемировой политической практике, тогда как в формировании руководящего звена субъектов иностранных федераций преобладают различные механизмы. В условиях продолжающегося реформирования федеративных отношений в России более оптимальной является стратегия использования международного опыта, а не эксперименты в условиях «незрелой демократии»;

– федеральный закон способствует сверхконцентрации власти в руках одного человека, который по своему усмотрению может заменить исполнительные и законодательные органы власти во всех субъектах РФ.

Список литературы

1. Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
2. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. URL: <http://www.newsland.ru>
4. Петров Н.В. Демократия: вертикаль против горизонтали / Н.В. Петров // Трудности перехода: демократия в России. М.: Московский центр Карнеги, 2004.
5. Там же. С. 78-79.
6. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов федерации. М.: Оолита, 2004.
7. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2003.
8. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России / В.А. Черепанов. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007.
9. Глигич-Злотарева М.В. Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Злотарева. М.: Юристъ, 2006.
10. Там же. С. 366.
11. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности / И.В. Прангишвили. М., 2000.
12. Кулинченко А.В. Государственная власть и процессы общественной самоорганизации (К вопросу о государственном строительстве в современной России) / А.В. Кулинченко // Полис. 2004. №6.
13. Столяров М.В. Современный российский федерализм: договоры, суверенитеты и этнополитика / М.В. Столяров // Вопр. нац. и фед. отн. 2003. №3.
14. URL: <http://www.lenta.ru>
15. URL: <http://www.internovosti.ru/text/?id=13031>