

РЕФОРМЫ В СИСТЕМЕ НАЗНАЧЕНИЯ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гоголь С.А.,

научный руководитель канд. юрид. наук Петров А.А.

Сибирский федеральный университет

Юридический институт

В последнее время, в силу частых изменений в системе назначения глав субъектов РФ, губернаторские выборы представляют большой интерес и актуальность для исследований. В статье, так же, поднимаются вопросы: 1) о демократичности данной системы; 2) о необходимости влияния гражданского общества на демократизацию в избирательном процессе глав субъектов Российской Федерации; 3) о существующем в системе назначения глав субъектов РФ противоречии, на которое даётся способ его разрешения.

В период с 1999 по 2004 гг. позиция Владимира Путина заключалась в представлении о том, что прямые выборы глав субъектов Федерации – институт, необходимый в России в силу ее специфики как федеративного и многонационального государства. Сами прямые выборы глав субъектов Федерации рассматривались как эффективный механизм формирования региональной власти. 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства Российской Федерации, посвященном последствиям трагических событий в Беслане, В.В. Путин занял иную политическую позицию, которая впоследствии почти не корректировалась. Для борьбы с терроризмом было предложено заменить выборность губернаторского корпуса назначением Президентом России. В 2004-2011 гг. политическая позиция федерального Центра сводилась к утверждению о том, что прямые выборы глав субъектов Федерации как институт неприемлемы в России в силу ее специфики и не отвечают потребностям времени. В рамках данных позиций выборы, напротив, трактовались как неэффективный механизм формирования региональной власти, который не позволяет создать жесткую вертикаль власти, необходимость существования которой декларировалась в 2004 году.¹

В июне 2012 года вступил в силу закон о прямых выборах губернаторов, инициатором которого был Д.А. Медведев в декабре 2011г., в то время когда по всей стране прошли массовые протестные акции против фальсификации на выборах в Госдуму. Данный закон определяет, что президент имеет право назначить губернатора, только при одобрении населения. Стоит заметить, данный закон обладает следующим нюансом: президент РФ может самостоятельно определять необходимость и порядок проведения консультаций по поводу кандидатов в губернаторы. Причем осуществлять это он может не только с партиями, предлагающими претендентов на этот пост, но и с самовыдвиженцами – данное положение представляет президентский фильтр по отношению к выдвиженцам в губернаторы. Кроме того, кандидаты должны заручиться поддержкой от 5% до 10% местных депутатов и (или) глав администраций как минимум в 3/4 муниципальных образованиях в границах субъекта РФ.² И несмотря на то, что в 2012 году России вернули прямые выборы глав субъектов федерации, уже к

¹ Гайдук В.В., Сулейманов А.Р.// ЕврАзЮж 2012 №6

² О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ФЗ РФ от 2 мая 2012г. №40-ФЗ

единому дню голосования в сентябре 2013 года схема выборов в некоторых регионах может вернуться к прежнему виду: 23 января 2013г. Госдума РФ приняла в первом чтении законопроект, который поддержали 403 депутата, хотя основная масса депутатов от оппозиционных фракций (кроме ЛДПР) тогда утверждала, что закон требует серьезной доработки. Закон может позволить субъектам РФ самим определять порядок выборов губернатора: выбирая между прямыми выборами и альтернативным вариантом, при котором губернатора могут избрать депутаты Законодательного Собрания.³ Для этого каждая из представленных в Госдуме или в региональном парламенте партий предлагает президенту не менее трех своих кандидатов на пост главы субъекта РФ. После этого президент выберет из представленных ему три кандидатуры и предложит их региональному парламенту. В пояснительной записке к данному закону говорится, что данный проект “призван учесть региональное многообразие РФ”, “направлен на обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и сохранение межнационального мира и согласия”. Задумывалось ввести данный законопроект лишь в некоторых субъектах, в большей степени это касается многонациональных республик. Однако на втором чтении 22 марта 2013г. за законопроект проголосовали 303, против - 91. Увеличение противников законопроекта объясняется тем, что во второй редакции отсутствуют какие-либо поправки, которые бы ограничивали действия данного закона в случае его принятия. С.М.Миронов указывая на необходимую поправку, заявляет: "Моя поправка проста: только те регионы, в которых многонациональный состав и не менее двух национальностей по последней переписи населения, каждая из которых составляет не менее 17 процентов от общей численности того субъекта РФ, могут воспользоваться нормой этого закона"⁴. Некоторые депутаты отмечают, что при отсутствии подобной поправки создаётся риск возможной отмены выборности губернаторов, что приведёт к возвращению системы назначения глав субъектов в прежнее состояние. На данный момент (с 27.03.2013) закон направлен на рассмотрение Президенту РФ.

Исследуя данный вопрос, следует обратить внимание на мнение Макса Мерфи, эксперта Института политического и правового анализа (ИППА), который отмечает, что обе формы избрания глав регионов содержат в себе определённую демократичность. Так при прямых выборах избрание осуществляется всеми гражданами, имеющими избирательное право, или косвенную, когда главу региона избирают депутаты региональных парламентов, являющиеся народными избранниками. По его мнению, вопрос состоит в том, кому “демократичнее” доверить избрание губернаторов. Замечено, что введение парламентской процедуры избрания глав регионов не противоречит Конституции РФ ни принципу разделения властей, ни реализации прав граждан на участие в осуществлении государственной власти, так как при данной процедуре они участвуют в ней через своих представителей. Особенно важно отметить, что Макс Мерфи рассматривая данную процедуру с точки зрения “демократизма” поясняет, что демократию невозможно измерить в формальных числах, а так же взвесить демократичность того или иного механизма замещения власти, кроме диаметрально – противоположных случаев (наличия и отсутствия выборов вообще). Как пример к данному положению, приводится механизм избрания американского президента, заключающийся в многоступенчатых выборах, на заключительном этапе которого, выборы завершает коллегия выборщиков. При данном механизме, даже в тех случаях когда пересчёт голосов избирателей отдаёт победу одному кандидату, а голоса

³ О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" Законопроект № 192804-6

⁴ [<http://www.firstnews.ru/articles/vybory-gubernatorov-otkatilis/>]

коллегии другому это не считается нарушением принципа демократичности избрания президента и не вызывает споров о нелегитимности власти.⁵

При рассмотрении вопроса о выборе субъектов избрания глав регионов РФ, следует обратить внимание на фактор, имеющий важное значение для исследования – гражданская позиция населения субъектов РФ по отношению к избранию глав регионов. Объектом для изучения данного вопроса является фактор низкой явки населения на выборах. К примеру на выборах губернатора в Амурской области зафиксирована очень низкая явкой избирателей, которая составила 36,79 % населения, в Новгородской области 42,80%, в Рязанской области 43,51%⁶, то есть большая часть граждан в данных субъектах проигнорировала выборы губернатора, что говорит об безответственности граждан по отношению к управлению государством, в чём заключается отсутствие гражданской активности населения, в первую очередь это связано со слабым развитием гражданского общества в Российской Федерации. В связи с данным положением можно утверждать, что населению, в силу их халатности по отношению к своим избирательным функциям, доверять право на прямые выборы губернаторов в данный момент неэффективно.

Подводя итог можно выделить две основные проблемы в системе избрания глав субъектов в Российской Федерации: 1) фильтры в избирательной системе: президентский фильтр, необходимость получения поддержки от муниципальных депутатов/глав администрации. В связи с чем выдвижение кандидата, непричастного к бюрократическому аппарату, на избрание в главы субъектов федерации затруднено. Следует заметить, В.Лысенко отмечает, что «фактически прямое подчинение губернаторов президенту ставит крест на федеративном устройстве нашего государства с равноправием трех уровней власти, широкими горизонтальными связями, развивающимся снизу гражданским обществом».⁷ 2) Отсутствие гражданской активности в избирательном корпусе субъектов федерации, что не позволяет провести эффективные выборы глав субъектов федерации и вызывает сомнения о возможности доверия прямой избирательной функции гражданам субъектов РФ. Так же, по-моему мнению, разрешение данной проблемы влечёт за собой возможность разрешения первых затруднений. Как замечает М.М. Ховард в своих исследованиях, при развитом гражданском обществе индивиды – члены общества – могут добиться изменений, или наоборот предотвратить нежелательные изменения, действуя через организации, создаваемые инициативно снизу, согласно принципам прямой демократии.⁸

Я считаю, что разрешением данного противоречия является следующая многоступенчатая избирательная система глав субъектов Российской Федерации.

1. В первой стадии, граждане регионов участвуют в прямых выборах с присущими для последних критериев демократичности, заключающихся в частичном, либо полном упразднении бюрократических фильтров.
2. Во второй стадии, результаты прошедших выборов поступают на рассмотрение либо к депутатам Законодательного Собрания, либо к новосозданному государственному органу, исполняющему функции назначения глав субъектов Российской Федерации. На этой стадии, депутаты, либо должностные лица ответственные за избрание губернаторов, при несоответствии их выбора результатам прямого голосования граждан субъектов Российской Федерации, обязуются объяснить объективные причины данного решения. Для эффективной

⁵ М. Мерфи Выборы губернаторов и российский региональный авторитаризм

⁶[http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_глав_регионов_России_в_2012_году]

⁷ В. Лысенко Губернаторы: выбирать нельзя назначать // Казанский федералист. 2004. №3.

⁸ М. М. Ховард Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М.: Аспект пресс, 2009. С. 51.

реализации последнего, необходим контроль процесса снизу, то есть со стороны гражданского общества. И хотя, на данный момент, гражданское общество развито слабо, но по участвовавшим в последнее время вспышкам протестов и митингам в обществе, можно предположить, что часть населения, с активными гражданскими позициями, в случае необходимости не пропустит нарушение демократичности в процессе избрания глав субъектов Российской Федерации мимо себя и окажет необходимое воздействие для осуществления легальности в рассматриваемом процессе.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что на данный момент в системе назначения глав субъектов РФ присутствуют противоречия, в связи с которыми представляется эффективным шагом передача избирательных функций депутатам законодательного собрания не только в многонациональных регионах, но и в большинстве субъектов Российской Федерации. До установления в России развитого гражданского общества с сильными гражданскими позициями населения, влекущего возможность доверия избирательных функций населению посредством прямых выборов глав субъектов РФ. Но в то же время, присутствуют другие компромиссные решения данной проблемы, одно из которых было продемонстрировано мной.