

# ВЕРНУТЬ ВЫБОРЫ?

**ВЫСКАЗЫВАНИЯ** президента Татарстана Минтимера Шаймиева в пользу восстановления прямой выборности губернаторов является началом зондирования почвы для изменений позиции руководства России в этом вопросе, считает вице-президент Центра политических исследований Алексей Макарян.

В начале июня Минтимер Шаймиев высказался за восстановление выборности губернаторов, и это мнение получило широкий общественный резонанс. По словам политолога, высказывания Минтимера Шаймиева отражают настроение значительной части региональной элиты, однако зондирование этого вопроса будет проводиться постепенно.

«Думаю, что этот зондаж будет достаточно осторожно. Неслучайно его начал Шаймиев, один из самых влиятельных региональных лидеров. Очень многие представители региональных элит хотели бы этих изменений, но они опасаются за по-

ближайшие десятилетия», — говорится в заявлении первого заместителя секретаря Президиума Генсовета партии «Единая Россия», председателя комитета Госдумы по труду и социальной политике Андрея Исаева. Он обратил внимание на то, что Минтимер Шаймиев является сопредседателем Высшего совета «Единой России».

«Мы уважаем его мнение относительно процедуры наделяния полномочиями глав регионов и права президента распустить представительные органы субъектов Федерации. Однако это мнение не является мнением всей нашей партии», — заявил представитель руковод-

## КСТАТИ

ОДНИМ ИЗ ПЕРВЫХ в истории России всенародно избранным главой субъекта Федерации стал Юрий Абрамович Ножиков. 27 марта 1994 года за него проголосовало 78,16% избирателей. До даты назначения выборов Юрий Ножиков был главой администрации Иркутской области.

Вот как вспоминает о том периоде в одном из своих интервью: «В это время каждый творил историю сам... Узнав о моем решении пойти на выборы, в администрации президента забеспокоились. Начали нажимать — отменить выборы! Говорят: страна не готова к таким выборам. Я отвечаю: может, страна и не готова, но она не однородна. Иркутск готов».

**СЕРИЮ ПУБЛИКАЦИЙ**, посвященных разработываемому Институтом законодательства и правовой информации Иркутской области проекту Устава Иркутской области, продолжает рассказ о главе проекта, в котором предлагается закрепить правовые основы деятельности исполнительных органов государственной власти области. Наш собеседник — автор главы, заместитель директора Института кандидат юридических наук Алексей Александрович Петров.

субъекта Федерации действует с началах коллегиальности. Основной формой работы Правительства являются заседания Правительства, а решения по наиболее важным вопросам осуществлены исполнительной власти принимаются посредством проведения голосования членов Правительства. В этом случае Губернатор является в Правительстве «первым среди равных».

«Модель Администрации» означает, что деятельность высшего органа исполнитель-

Губернатором по согласованию с областным Законодательным Собранием. Об этом уже говорилось применительно к предыдущей главе проекта Устава, которая устанавливает основы статуса Губернатора Иркутской области.

В-третьих, Законодательное Собрание области в силу прямого указания федерального закона будет иметь право выразить недоверие тому должностному лицу исполнительной власти, в согласовании назначения которого оно принимало участие. В

## «ДЛЯ БОЛЬШЕЙ ЧАСТИ ГУБЕРНАТОРОВ «НАЗНАЧАЕМОСТЬ» ГОРАЗДО УДОБНЕЕ. ВЫРОСЛА ЦЕЛАЯ КОГОРТА ГУБЕРНАТОРОВ, НИКОГДА НЕ УЧАСТВОВАВШИХ В ВЫБОРАХ».

лствия для себя, и вряд ли будут озвучивать подобное тому, что в данной ситуации сказал Шаймиев, за который очень влиятельный регион», — считает Алексей Макарян. Вместе с тем, полагают он, этот зондаж вряд ли приведет к каким-то существенным изменениям.

«С учетом того, что президент, инициировавший это законодательство (отмену выборности глав регионов), став премьер-министром, а нынешний президент — преемник его политики, вряд ли в обозримой перспективе будут какие-то принципиальные изменения в законодательстве о формировании губернаторского корпуса», — говорит политолог.

Президент Международного института политической экспертизы Евгений Минченко также считает, что не следует ожидать изменений в законодательстве в пользу выборности губернаторов. Он также считает, что заявление Минтимера Шаймиева не является общей позицией региональных элит. «Для большей части губернаторов «назначаемость» гораздо удобнее, чем выборность. Выросла целая когорта губернаторов, никогда не участво-

ва партии, отметил, что Минтимер Шаймиев и ранее неоднократно высказывался на эту тему, в том числе, когда обсуждались соответствующие законы, закрепившие действующие процедуры. «В его нынешних словах нет ничего нового, как нет ничего нового и в позиции нашей партии с момента принятия зако-

на между тем другой сенатор, бывший губернатор Красноярского края Николай Кондратенко заявил, что губернатор должен быть только избранным. «Надо выбирать губернаторов и руководителей республик, если мы хотим жить в условиях истинной, а не декоративной демократии», — счита-

евающие посты в правительстве региона, либо лоббировать интересы тех, кто профинансировал твою кампанию», — пояснил Вадим Густов, подчеркнув, что России нужна стабильная политическая система, а возвращение к прежней практике может нарушить ее.

«Нынешняя система тоже далека от идеала, но главное — стабильность. И если губернатор начинает «замыряться», президент может легко его убрать. В противном случае придется ждать не меньше пяти лет, пока закончится срок его полномочия, а за это время регион может просто прийти в упадок», — сказал Вадим Густов.

Другой сенатор Вячеслав Новиков, поддерживает возвращение к выборности глав субъектов, но считает, что делать это нужно не сегодня и не через два, а даже не через два. «Думаю, что вернуться к выборности глав регионов можно в ближайшей перспективе, но торопиться с этим не стоит», — уверен он.



## «К ЧИСЛУ НЕДОСТАТКОВ ИЗБРАНИЯ ГЛАВ РЕГИОНОВ ОТНОСИТСЯ «ДОВЕРЧИВОСТЬ НАШЕГО НАРОДА, КОТОРЫЙ ВЕРИТ НЕ ДЕЛАМ, А СЛОВАМ, И ВЫБИРАЕТ НЕ УМОМ, А СЕРДЦЕМ».

вавших в выборах», — отметил политолог.

По его мнению, заявление Минтимера Шаймиева вызвано распространением в последние времена мнением о необходимости смены ряда глав регионов, занимающих свои посты уже длительное время.

«Мы видим, что те или иные эксперты начинают делать заявления о том, что дело неменяемых региональных лидеров, которые сидят в своих креслах с ельцинского времени, в первую очередь, Шаймиеву и Рахимову, пора уходить», — сказал он.

Тем временем, в «Единой России» не согласны с мнением своего однопартийца, президента Татарстана, о необходимости вернуться к избранию губернаторов. «Мы не предполагаем изменений в действующем законодательстве по данному вопросу как минимум в

он», — подчеркнул Андрей Исаев.

В свою очередь разошлись во мнениях о целесообразности возвращения прежней системы избрания губернаторов и члены Совета Федерации. Вице-спикер верхней палаты Светлана Орлова заявила, что является противником возвращения к системе прямого избрания губернаторов. «Та система, когда президент предлагает для утверждения законодательному собранию ту или иную кандидатуру на пост главы региона, себя оправдала, и этот механизм работает эффективно», — сказала она и не согласилась с теми, кто говорит, что нынешняя система наделяния полномочиями глав регионов по представлению президента страны является недемократичной.

«При этой системе ведь тоже есть выбор, поскольку президент предлагает кандидатуру, а избирает ее законодательный орган субъекта Федерации, который избирается народом. Разве это не демократический принцип?» — отметила вице-спикер. Она также не разделила точку зрения о том, что наделяющий полномочиями губернатор далек от народа.

«Мы знаем немало примеров в недалеком прошлом, когда избранные губернаторы были далеки от своих избирателей», — подчеркнула Светлана Орлова. По ее мнению, к числу недостатков избрания глав регионов относятся «доверчивость нашего народа, который верит не делам, а словам, и выбирает не умом, а сердцем».

Однако другой сенатор Николай Кондратенко. Помимо этого, он высказался за возвращение к прежней системе формирования Совета Федерации, когда интересы регионов в верхней палате представляли глава субъекта Федерации и руководитель законодательного органа региона.

Однако другой бывший губернатор Ленинградской области, сенатор Вадим Густов считает нецелесообразным возвращение к избирательности глав регионов. «Если мы сегодня выстраиваем политическую вертикаль, то нет смысла выбирать, поскольку стабильность гораздо важнее», — сказал он. По его словам, выборы, как правило, «это соревнование мощных финансовых влияний». «Я сам участвовал во всех выборах, поэтому знаю всю подноготную. И когда в тебя вливают миллионы, ты должен их потом отработать: либо отдай клю-

Лидер «Справедливой России» спикер Совета Федерации Сергей Миронов также не исключает, что в перспективе может быть восстановлена процедура всенародного избрания глав регионов. Комментируя высказывание президента Татарстана Минтимера Шаймиева о необходимости возвращения к прямому избранию губернаторов, Сергей Миронов подчеркнул, что нынешний порядок назначения глав регионов — «это все-таки временная мера».

«Я считал и продолжаю считать — президент сделал правильно, изменив систему избрания губернаторов для того, чтобы эффективно заработал закон о местном самоуправлении. Добровольно никто и никогда полномочиями не поделится. И если бы губернаторы и президенты республик были независимы от президента, то реализация закона о местном самоуправлении не шла бы так, как сейчас», — считает Сергей Миронов. По его мнению, на определенном этапе «воплне возможно думать о возвращении выборности губернаторов. Но, на мой взгляд, сейчас этот момент не наступил».

По материалам «Интерфакс»

— Алексей Александрович, из содержания публикации главы видно, что она отражает под подход к установлению регулирования области государственной власти, о котором вы говорили в предыдущей главе.

— Да, тогда речь шла о необходимости обеспечения равенства при закреплении основных основ деятельности всех ветвей областной власти. Глава, которая предлагается вниманию читателя на этот раз, касается основ статуса исполнительных органов государственной власти Иркутской области, но круг охваченных в ней вопросов в целом тот же, что и в предыдущих главах проекта — 10-й, о Законодательном Собрании, и 12-й, о Губернаторе области. Другое дело, что областная исполнительная власть осуществляется не только высшим исполнительным органом, который по действующему пока Уставу Иркутской области именуется «Администрация»

и иными исполнительными органами. Это обстоятельство во многом усложнило процесс подготовки публикуемой сегодня главы.

— А в чем состояла сложность?

— В соответствии с федеральным законодательством исполнительная власть на уровне субъектов Российской Федерации представлена системой органов, которая включает в себя высший и иные органы исполнительной власти. Таким образом, в будущем областном Уставе необходимо определить систему взаимоотношений и взаимодействия этих органов как с Законодательным Собранием, так и с Губернатором, который является по должности главой высшего исполнительного органа области, а также между собой — с тем, чтобы исполнительные органы были именно системой органов, а не разрозненной их совокупностью. При этом должны быть соблюдены и общий баланс властей...

... который предполагает разный объем полномочий у законодательной и исполнительной ветвей власти?

— Я бы сказал, что сравнить статус Законодательного Собрания, Губернатора и исполнительных органов власти области с точки зрения объема полномочий не совсем корректно, потому что эти полномочия слишком разные по своему характеру. Когда мы говорим о разделении властей и о балансе ветвей власти, имеется в виду не количество, а качество полномочий. Иными словами, каждая ветвь власти должна быть наделена таким набором прав и обязанностей, которых будет, с одной стороны, достаточно для эффективного осуществления стоящих перед ней задач, а с другой — недостаточно для того, чтобы подчинить себе другие ветви власти. Это в равной мере относится и к Законодательному Собранию, и к Губернатору, и к высшему органу исполнительной власти области, и к иным исполнительным органам.

— Давайте поговорим о высшем областном органе исполнительной власти. Вы уже говорили о том, что в настоящее время таким органом является Администрация Иркутской области. Публикуемая сегодня глава проекта Устава содержит два варианта наименования этого органа — «Правительство» и «Администрация». Какова разница между этими вариантами?

— Между, условно говоря, «высшими» различия нет. Основные различия между «моделью Правительства» и «моделью Администрации» заключаются в том, каким образом вырабатываются и принимаются решения высшего органа исполнительной власти.

«Модель Правительства» предполагает, что высший орган исполнительной власти

области строится, главным образом, на основе принципа единоначалия. В работе Администрации могут присутствовать и элементы коллегиальности (например, в виде заседаний), но основное значение при принятии решений имеет мнение Губернатора — главы Администрации.

Конституция Российской Федерации и федеральные законы допускают как первую, так и вторую из этих моделей. Выбор — за будущим Законодательным Собранием Иркутской области; разработчики же проекта Устава не предприняют этот выбор, а лишь предлагают возможные варианты будущего уставного регулирования.

— Иным органам исполнительной власти в проекте Устава уделено заметно меньше внимания, чем высшему. С чем это связано?

— Отчасти с тем, что выбор вариантов регулирования здесь еще более широкий, чем в отношении высшего исполнительного органа. Проанализировав эту проблему, в том числе с учетом опыта других субъектов Российской Федерации, мы пришли к выводу, что вопросы организации и деятельности иных органов исполнительной власти в Иркутской области преимущественно управленческие. Соответственно, основной массив норм, регламентирующих отношения в данной сфере, должен содержаться не в Уставе, а в правовых актах

проекте Устава области говорится, в соответствии с таким решением могут быть как установление факторов нарушения соответствующим лицом Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Устава Губернатора Иркутской области, так и неудовлетворительные результаты деятельности соответствующих лиц, установленных при осуществлении Законодательным Собранием области контрольных полномочий. При этом Губернатор вправе (но не обязан) освободить от должности должностное лицо, которому выражено недоверие, но может и не согласиться с позицией Законодательного Собрания.

— Еще один вопрос, который хотелось бы задать, касается широко обсуждаемой в течение уже нескольких лет темы административной реформы. Затронута ли эта тема в проекте Устава?

— Безусловно, проблемы совершенствования работы органов исполнительной власти, решаемые в рамках административной реформы, не могли остаться в стороне при разработке проекта Устава Иркутской области.

Проект предусматривает формирование в Иркутской области системы регламентов — особых нормативных актов, детально определяющих порядок деятельности органов исполнительной власти. Такие нормативные акты в настоящее

## ПРИГЛАШЕНИЕ КЛИДСКУССИ

Институт законодательства и правовой информации приглашает к публичному обсуждению проекта Устава Иркутской области заранее благодарит за предложения, которые могут быть направлены в Институт адрес: 654003, Иркутск, ул. Горького, 31 или по электронной почте izpri@mail.ru.

Губернатора и Правительства (либо Администрации) области. Например, на уровне Устава практически невозможно жестко прописать, какие именно органы исполнительной власти должны быть созданы в Иркутской области. Такие органы могут быть отраслевыми (как, например, нынешний Департамент финансов Иркутской области), межотраслевыми (например — Агентство по молодежной политике Иркутской области) или территориальными (у нас такой орган — Администрация Усть-Одлинского Буриятского округа). При этом с течением времени в зависимости от того, как развивается социально-экономическая ситуация в области, может возникнуть необходимость создавать один и упразднять другие органы исполнительной власти. Таким образом, система этих органов должна быть достаточно гибкой.

— С этим нельзя не согласиться. Не обременя ли гибкость нестабильностью?

— Чтобы этого не произошло, федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает участие законодательных органов в процессе формирования региональной исполнительной власти. Такое участие может иметь разные формы.

Во-первых, в соответствии с названным федеральным законом проект Устава устанавливает, что система исполнительных органов государственной власти Иркутской области, а именно их виды, сферы деятельности, а также основополагающие механизмы их взаимодействия устанавливаются областными законами. Исполнительные органы области, не входящие в эту систему, не должны создаваться.

Во-вторых, предполагается, что ключевые должности лица исполнительной власти области должны назначаться

время активно принимаются на федеральном уровне, а также во многих субъектах Российской Федерации. В соответствии с проектом Устава предусматривается принятие регламента как высшего, так и иных исполнительных органов государственной власти области. Должны быть разработаны и утверждены регламенты, регламентирующие осуществление областными исполнительными органами отдельных полномочий. Кроме того, предполагается принятие регламента оказания государственных услуг областными государственными учреждениями.

Далее, в соответствии с проектом Устава устанавливается, что органы исполнительной власти области должны быть наделены полномочием определять критерии эффективности деятельности иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области и оценивать результаты работы различных критериев.

Существенное значение будут иметь и стандарты качества деятельности областных государственных учреждений, предприятий и областных государственных учреждений, утверждение которых так же должно быть отнесено к компетенции высшего органа исполнительной власти области.

На совершенствование системы местного самоуправления направлено положение проекта Устава, в соответствии с которым проект Устава устанавливает органы исполнительной власти области предлагает отнестись к оказанию методического содействия органам местного самоуправления в различных сферах. Необходимость этого представляется очевидной.

— Будем надеяться, что все эти нововведения приведут к качественному прорыву в работе областной исполнительной власти.

— Не могу не разделить ваше оптимизма.