



Е. В. Реутов
кандидат социологических наук, доцент,
доцент кафедры социальных технологий
Белгородского государственного университета
(г. Белгород, Российская Федерация)

УДК 11.15.43

ЭКСПЕРИМЕНТ ПО «НАЗНАЧЕНИЮ» ГЛАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ

Анализируется практика наделения полномочиями глав исполнительной власти Российской Федерации Президентом РФ в период 2005 — начала 2012 гг. Она рассматривается как один из циклов взаимоотношений федерального центра и регионов, федеральной и региональных элит. Прекращение эксперимента по «назначению» региональных руководителей рассматривается, с одной стороны, как косвенное свидетельство признания федеральным центром ее инструментальной неэффективности. Просчеты назначенных региональных руководителей неизбежно отражаются на легитимности федеральной власти. С другой стороны, система «назначений» позволила существенно изменить структуру региональных элит и их ресурсную базу.

Ключевые слова: субъекты федерации, губернаторы, федеральный центр, региональные элиты, наделение полномочиями, региональные выборы.

Цикличность эволюции российской политической системы отразилась и на таком ее элементе, как наделение полномочиями высшего регионального руководства в лице главы исполнительной власти региона. В начале 1990-х гг. были проведены выборы президентов почти всех республик в составе Российской Федерации. Механизм выборов, фактически независимый от федерального центра, призван был подтвердить суверенитет этих субъектов Российской Федерации, закрепленный в местных конституциях. В регионах, не имевших статуса республик, главы администраций назначались Указами Президента РФ по рекомендации региональных Советов. Однако после событий октября 1993 г. в целях предотвращения региональной Фронды Советы были упразднены, и главы исполнительной власти регионов до 1996 г. наделялись полномочиями исключительно Указами Президента РФ. В данный период в региональном пространстве сосуществовали руководители, избранные населением региона (президенты республик) и те, кто был назначен Президентом РФ.

Мораторий на выборы прекратил действие в 1996 году. И во второй половине 1990-х гг. выборы глав исполнительной власти субъектов федерации стали значимым способом ротации власти и «проявлением эффектов демократизации на региональном уровне. Несмотря на очевидно несправедливый характер выборов (административная мобилизация, неравные возможности кандидатов в ведении кампании и т.д.), в 27 из 52 субъектов РФ, где осенью-зимой 1996 г. прошли выборы глав регионов, граждане переизбрали региональных руководителей. В отличие от общенационального уровня, где правящей группировке удалось не допустить подобного сценария развития событий, в более чем половине регионов



демократическое волеизъявление избирателей (пусть и в форме протестного голосования) дало, с точки зрения перспектив укрепления демократических институтов, весьма значимые результаты» [1, с. 98]. Факт избрания на всеобщих выборах дал главам исполнительной власти регионов принципиально новую — демократическую — легитимность, сделав их полноправными и не зависящими от кадровой политики Центра руководителями.

С начала 2000-х гг. доминирующее влияние на исход выборов стал оказывать фактор инкубентства. Если в избирательном цикле 1998–1999 гг. сохранили свои посты 50 % глав исполнительной власти (причем в 1999 г. — 68,75 %), то в ходе избирательного цикла 2000–2002 гг. из 52 регионов в 29 победу одержали инкубенты, еще в пяти — их публично названные преемники (65,4 %). При этом наиболее прочными оказались позиции как раз тех губернаторов, которые пришли к власти с помощью выборов. Из этой группы выборы выиграли 22 губернатора (включая президентов ряда республик, которые часто являлись региональными руководителями на момент первых выборов), тогда как проиграли лишь восемь. В то же время из бывших ельцинских назначенцев отсеялась почти половина: семеро выиграли, а пятеро проиграли. То есть более прочными оказались позиции не тех, кто годами занимал губернаторское кресло, а тех, кто прорвался на этот пост на оппозиционной волне и за счет своей харизмы [2, с. 130; 3].

В 2002–2004 гг., накануне реформы избирательного законодательства в части избрания губернаторов поддержка губернаторов на выборах уменьшалась, что свидетельствует о нарастании гражданского давления. Таким образом, накануне своей отмены губернаторские выборы все более приобретали признаки «электоральной нормальности». Коэффициент сменяемости глав регионов в эпоху выборов составлял в целом 42,5 % [4]. Выборность губернаторов способствовала их привязке к региону. Трудно предположить, что победить на региональных выборах мог человек, никак не связанный с конкретным субъектом федерации — за исключением тех случаев, когда население региона полностью отчаялось в способности местных политических фигур вывести их территорию из депрессивного состояния. Примером может служить избрание «олигарха» Р. А. Абрамовича губернатором Чукотского АО в 2000 году, а также избрание харизматичного генерала А. И. Лебеда губернатором Красноярского края в 1998 году.

В сентябре 2004 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было принято неожиданное для многих решение, изменившее как политический дизайн, так и сущностные параметры российской политической системы — были ликвидированы прямые выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. С этого момента кандидатура главы исполнительной власти региона вносилась Президентом РФ на рассмотрение регионального законодательного собрания, которое и выносило окончательное решение по ее утверждению. Данное решение было легитимизировано Федеральным законом № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и уже в феврале 2005 года система фактически вступила в действие.

Через семь лет — в декабре 2011 года — уже другой Президент РФ — Д. А. Медведев объявил о необходимости политических реформ, в числе которых — возвращение к выборности глав исполнительной власти регионов, оформив это соответствующим законопроектом (внесен на рассмотрение Государственной Думы в январе 2012 года) [5]. При этом несколько ранее с идеей о возвращении к выборности губернаторов с оговоркой о необходимости «президентского фильтра» для кандидатов выступил В. В. Путин. В ходе проведенного Фондом «Общественное мнение» в январе 2012 года опроса большинство (60 %) респондентов отметили положительные последствия возвращения к выборной практике. На отрицательные последствия указали лишь 9 % [6].



Данная идея приобрела легитимность не только в элитных кругах, но и в общественном мнении, которое, впрочем, на всем протяжении второй половины 2000-х гг., скорее, поддерживало выборность губернаторов, чем их фактическое назначение. Так, по данным Левада-центра, минимальная доля респондентов, поддерживающих или скорее поддерживающих выборность губернаторов составляла 54 % (в 2009 году), а максимальная доля сторонников их назначения из центра — 22 % (в том же году) [7].

Таким образом, эксперимент с назначением губернаторов федеральным центром, по крайней мере, на современном этапе развития политической системы России, близится к завершению, и ему уже можно подводить предварительные итоги.

Система наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональными законодательными собраниями по представлению Президента РФ функционировала в течение полных семи лет. За этот период (анализируется промежуток с начала 2005 г. по январь 2012 г.) были назначены 143 руководителя исполнительной власти региона (дальнейший анализ проведен на основе данных, взятых с сайта Независимого института выборов [8], а также официальных сайтов органов власти субъектов Российской Федерации).

Наибольшее количество назначений отмечается в 2005 году, когда система назначений была только введена в действие.

Таблица 1.

**Статистика наделения полномочиями
глав исполнительной власти субъектов РФ**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Январь 2012
42	8	24	12	15	32	8	2

Это объясняется тем, что среди губернаторов (будем так для краткости называть региональных руководителей, включая президентов республик) распространилась установка о необходимости досрочного прекращения полномочий и представления собственной кандидатуры на рассмотрение Президенту РФ с тем, чтобы он решил, достойны ли они продолжения легислатуры. Таким образом, де-факто легитимность на основе всенародных выборов ставилась в подчиненное положение легитимности, полученной персонально от Президента РФ. Вопрос о доверии к ним Президента РФ был поставлен 21 губернатором, которые, таким образом, составили 50 % всех региональных руководителей, наделенных полномочиями в 2005 году. Первым вопрос о доверии в январе 2005 года поставил С. М. Дарькин, избранный губернатором Приморского края в 2001 году и находившийся в достаточно сложном положении — его имя связывали с криминалом, в регионе периодически возникали коррупционные скандалы, и была высока вероятность отстранения его от власти. Тем не менее, его кандидатура была внесена Президентом РФ на рассмотрение регионального парламента и была утверждена в феврале 2005 года. Точно так же были поддержаны все 21 губернаторов, поставивших вопрос о доверии к ним со стороны Президента РФ.

Смена глав исполнительной власти произошла в 2005 г. в 11 регионах. Удельный вес новых назначений составил 26,2 % от всех утвержденных Президентом РФ кандидатур. Как правило, смена губернаторов проходила «мирно» — по истечении сроков их легислатуры. Но один губернатор был отстранен от должности досрочно — «в связи с утратой доверия президента» — глава Корякского АО В. А. Логинов, ставший, таким образом, первым региональным руководителем, отстраненным от должности с подобной формулировкой. Еще в двух регионах — Республике Северная



Осетия — Алания и Кабардино-Балкарская республика руководители добровольно ушли в отставку. Причем, дин из них — В. М. Коков — будучи смертельно болен. Второй — А. С. Дзасохов — в результате давления как местных элит, так и федерального центра через год после трагедии с захватом заложников в Беслане. В Алтайском крае смена руководства произошла по причине смерти в автокатастрофе губернатора М. С. Евдокимова.

В 2006 году были наделены полномочиями всего восемь губернаторов, из которых сменилось трое. Один подал в добровольную отставку — М. М. Магомедов (Республика Дагестан), второй — губернатор Ненецкого АО А. В. Баринов был отстранен от должности, третий завершил свой срок и не был переназначен. Вопрос о доверии ставили трое губернаторов, и все они были переназначены на следующий срок. Удельный вес регионов, в которых произошла смена руководства, в 2006 году составил 37,5 %.

В 2007 году наделение полномочиями глав исполнительной власти произошло в 24 субъектах федерации. Этот год стал последним, когда губернаторы объявляли о досрочном прекращении полномочий в связи с постановкой вопроса о доверии к ним со стороны Президента РФ. В 2007 году 12 губернаторов поставили вопрос о доверии, и их кандидатуры были предложены Президентом РФ на рассмотрение региональных парламентов и, соответственно, утверждены. Тем не менее, смена руководства в этом году оказалась достаточно ощутимой — она произошла в 10 регионах — 41,7 %. Для смены руководства в основном были задействованы механизмы добровольной отставки (в 4 регионах) и истечения срока с последующей сменой регионального руководителя (также в 4 регионах). Один был отстранен от должности — губернатор Амурской области Л. В. Коротков.

В 2008 году было наделено полномочиями не так много региональных руководителей — всего 12, но при этом почти все регионы получили новых губернаторов. Смена руководства произошла в 10 из них (83,3 %). Отстранений от должности не было. Шесть губернаторов завершили свои сроки, и еще четверо ушли в добровольную отставку — в их числе губернатор Чукотского АО Р. А. Абрамович, уже давно тяготившийся своей должностью и один из немногих, чья отставка действительно была добровольной, а не вынужденной — под давлением центра, местных элит или регионального сообщества — как у М. М. Зязикова (Республика Ингушетия), полтора своих сроков конфликтовавшего с местными элитами и, в конце концов, возбудившего массовое протестное движение в республике.

В 2009 году смена региональных элит продолжилась, хотя и не столь радикально — новые губернаторы пришли в 9 регионов из 15 (60 %). В 2009 году количество губернаторов, добровольно ушедших в отставку, превысило число тех, кто завершил свой срок и не был переназначен (4 против 3). Однако, учитывая то, что один губернатор «пошел на повышение» — В. И. Ишаев был назначен полномочным представителем Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, — преобладала все-таки относительно бесконфликтная смена региональных элит.

2010 год в определенном смысле стал знаковым в контексте взаимоотношений федеральной и региональных элит. Этот год стал последним для ряда региональных руководителей, олицетворявших собой процессы регионализации и децентрализации России 1990–х гг. — М. Ш. Шаймиева (Республика Татарстан, во главе региона с 1985 года), М. Г. Рахимова (Республика Башкортостан, во главе региона с 1990 года), К. Н. Илюмжинова (Республика Калмыкия, во главе региона с 1993 года), Ю. М. Лужкова (Москва, во главе субъекта федерации с 1992 года). Вместе с ними ушли региональные «долгожители» второго плана, также возглавлявшие свои регионы с начала — середины 1990–х гг. — Н. В. Федоров (Республика Чувашия, во главе региона с 1994 года), В. Ф. Чуб (Ростовская область, во главе региона с 1991 года), Ю. В. Неелов (Ямало-Ненецкий АО, во главе региона



с 1994 года), А.В. Филиппенко (Ханты-Мансийский АО — Югра, во главе региона с 1995 года), Н. М. Волков (Еврейская АО, во главе региона с 1991 года), В. А. Торлопов (Республика Коми, во главе региона с 1995 года).

Всего в 2010 году сменились руководители 17 регионов из 32 (53,1 %), причем, как было сказано выше, большинство из ушедших губернаторов были представителями старой губернаторской когорты ельцинского времени. При этом для отстранения двоих из ушедших были задействованы экстраординарные меры. М. Г. Рахимов ушел в добровольную отставку после неоднократных выбросов компромата по поводу доходов от топливно-энергетических предприятий Башкортостана, которыми до 2009 года руководил его сын. А Ю. М. Лужков был отстранен от должности «в связи с утратой доверия» — формулировкой, в последний раз до этого применявшейся в 2007 году. Причем, незадолго до этого на центральных телеканалах было организовано сильное информационное давление на него и его супругу Е. Н. Батурину, одну из богатейших женщин мира (по версии «Форбс»), владеющую строительным бизнесом. Всего в 2010 году досрочно покинули свои посты 6 губернаторов. Двое — А. Г. Хлопонин и В. А. Толоконский были назначены полномочными представителями Президента РФ в Северо-Кавказском и Сибирском федеральных округах соответственно, один «утратил доверие» и трое — досрочно сложили свои полномочия добровольно.

Таким образом, в предпоследний год президентства Д. А. Медведева федеральный центр почти полностью избавился от губернаторов, легитимность которых происходила не только из президентского Указа, но и от избравшего их населения региона, и практически полностью — от тех, кто периодически позволял себе оспаривать те или иные решения Центра (Ю. М. Лужков, М. Ш. Шаймиев, М. Г. Рахимов).

Для 2011 года было характерно большое количество досрочных отставок губернаторов, лишь одна из которых (В. И. Матвиенко) была связана с карьерным ростом, хотя по накопившимся к ней претензиям со стороны населения петербургский губернатор явно не выглядела благополучной. Остальные шесть завершивших досрочно свои полномочия губернаторов уходили хотя и добровольно, но на грани скандала. В 2011 году впервые была инициирована процедура добровольной отставки губернатора, публично увязанная с низкими показателями «Единой России» в регионе на выборах депутатов Государственной Думы. За это заплатил губернатор Вологодской области В. Е. Позгалев, возглавлявший до этого региональный список «Единой России». Еще одна добровольная отставка по своему «внешнему» поводу также не имела прецедентов в прошлом. Губернатор Тверской области Д. В. Зеленин в течение своего первого срока не смог изменить ситуацию в регионе, но, тем не менее, был переизбран на второй срок. В отставку же он ушел через некоторое время после того, как неосторожно разместил в своем микроблоге фотографию своей тарелки с червяком в ней, которую он сделал на приеме в Кремле.

В целом, в 2011 году смена губернаторов произошла в 7 из 9 регионов (77,8 %), в которых происходила процедура наделения полномочиями (учитывая Архангельскую область, губернатор которой был отправлен в отставку в декабре 2011 года, но официальное наделение полномочиями его преемника — временно исполняющего обязанности губернатора — произошло в январе 2012 года, что и отражено ранее в табл. 1).

Начало 2012 года также ознаменовалось досрочной отставкой губернатора Волгоградской области А. Г. Бровко. Уход «по собственному желанию» был обусловлен конфликтами с региональными элитами, коррупционными скандалами в окружении губернатора и, как следствие, резким падением рейтинга «Единой России» в регионе, отразившимся на результатах выборов в Государственную Думу.

Всего в процессе наделения полномочиями в 2005 — январе 2012 гг. были приведены к власти 58 новых губернаторов (из всех 143 «назначений») — коэффициент сменяемости регионального руководства составил, таким образом,



40,6 %. Как видим, он лишь на 1,9 п.п. ниже, нежели в период выборности глав регионов.

Существенным эффектом отмены всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов было то, что она «вызвала коммуникативные эффекты отчуждения электората от политики» [9, с. 41], что во многом сказалось на легитимности как процедурных, так и структурных элементов региональных политик. В российский политический лексикон с 2005 года прочно вошел термин «варяг» — обозначение наделенного Президентом РФ полномочиями губернатора, не имеющего значимых (или вообще никаких) связей с местом его легислатуры. Инкорпорирование «варягов» в региональные элиты имело целью разрушение сложившихся в регионах клановых (в том числе, коррупционных) связей. Однако оборотной стороной данного процесса стала неготовность значительной части назначенных губернаторов находить компромисс с местными элитами и, в принципе, рассматривать себя в качестве проводника региональных интересов, а не интенций федерального центра.

Результаты опроса Фонда «Общественное мнение», проведенного через полгода после введения новой системы ротации губернаторов — в июне 2005 г., свидетельствовали, что положительно относятся к новой практике избрания губернаторов законодательными собраниями по представлению Президента РФ 35 % респондентов, и столько же (35 %) относятся к этому отрицательно. Еще 30 % респондентов вообще не слышали об изменениях в избирательном законодательстве. Причем доля осведомленных — знающих или хотя бы что-то слышавших о новом порядке наделения полномочиями не выросла за полгода его действия и составляла на тот момент 72 % россиян. Такое отсутствие динамики косвенно свидетельствовало о безразличии немалой части россиян к тому, кто и как избирает губернаторов. Еще показательнее в этом отношении тот факт, что 20 % участников опроса не смогли тогда ответить на вопрос, как был избран действующий глава их региона — по старой или по новой системе [10]. Однако в течение последующих двух лет в общественном сознании сформировался устойчивый тренд отношения к выборности губернаторов. Так, отвечая на прямо поставленный вопрос об отношении к возвращению выборности губернаторов, абсолютное большинство населения (данные Левада-Центра, июль 2010 г.) — 59 % — ответило утвердительно (против — 20 %). Причем, с 2008 г. эти данные фактически не изменились [11].

Декларируемое возвращение к выборности региональных руководителей, воплощенное в президентском законопроекте, с одной стороны, можно расценивать как косвенное признание неэффективности практики фактического назначения ключевых региональных политических персон Президентом РФ, вынужденным, таким образом, принимать на себя ответственность за просчеты и даже преступления своих назначенцев. Попытка разделить данную ответственность с партией, завоевавшей большинство в региональном парламенте, наделенной в 2009 году правом внесения кандидатуры губернатора на рассмотрение Президента РФ [12], по-видимому, оказалась паллиативом. Политическая система подверглась испытанию централизацией, которая в ряде случаев обернулась против нее. Однако нужно учитывать и то, что нынешняя ситуация значительно отличается от той, что была в первой половине 2000-х гг. Российские регионы (по крайней мере, большинство из них) перестали быть политическими, экономическими и социокультурными анклавами. В этих условиях возвращение к выборности губернаторов может способствовать росту политической зрелости как региональных элит, так и территориальных сообществ. Внушает опасение лишь внезапность и непредсказуемость предлагаемых проектов политических реформ, определяемых зачастую лишь электоральными циклами.



Список использованных источников

1. Гельман, В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики [Текст] / В. Я. Гельман // ПОЛИС. — 1998. — № 1. — С. 87–105.
2. Козлов, В. Выборы глав исполнительной власти регионов [Текст] / В. Козлов // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» / под ред. Н. Петрова ; Моск. центр Карнеги. — М. : Гендальф, 2001. — С. 130–139.
3. Туровский, Р. Итоги и уроки губернаторских выборов [Электронный ресурс] / Ростислав Туровский // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния / ред. Макаренко Б. И. [Электоральная география 2.0]. — URL : <http://www.electoralgeography.com/docs/turovsky/gub2000-2002.doc>.
4. Региональные политические поля России: сравнительный анализ [Электронный ресурс] Полития.ru. — URL : http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/42.
5. Проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. — 2012. — 16 января.
6. Прямые выборы губернаторов // Доминанты. — 2012. — № 1–2. — 19.01 [Электронный ресурс] ФОМ. — URL : <http://bd.fom.ru/pdf/d02pvg12.pdf>.
7. Россияне о выборном законодательстве (губернаторы, парламент) [Электронный ресурс] Левада-Центр. — URL : <http://www.levada.ru/press/2010021502.html>.
8. Информация о наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] Независимый институт выборов. — URL : <http://www.vibory.ru/elects/termlead.html>.
9. Баранов, А. В. Акторы региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А. В. Баранов. — Волгоград, 2007. — 50 с.
10. Российские губернаторы и механизм их селекции [Электронный ресурс] ФОМ. — URL : http://bd.fom.ru/report/cat/reg_cent/of052301.
11. Россияне о расширении избирательных прав [Электронный ресурс] Левада-Центр. — URL : <http://www.levada.ru/press/2010080600.html>.
12. О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26.1 Федерального закона «О политических партиях» : Федеральный закон от 17.12.2009 г. № 319-ФЗ [Электронный ресурс] Документы системы ГАРАНТ. — URL : <http://base.garant.ru/196863/#42>.

Надійшла до редакції 01.02.2012

Реутов Є. В. Експеримент з «призначення» глав виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації: попередні підсумки

Аналізується практика наділення повноваженнями глав виконавчої влади Російської Федерації Президентом РФ в період 2005 — початку 2012 рр. Вона розглядається як один із циклів взаємовідносин федерального центру і регіонів, федеральної і регіональних еліт. Припинення експерименту з “призначенням” регіональних керівників розглядається, з одного боку, як непряме свідчення визнання федеральним центром її інструментальної неефективності. Прорахунки призначених регіональних керівників неминуче відбиваються на легітимності федеральної влади. З іншого боку, система “призначень” дозволила суттєво змінити структуру регіональних еліт і їх ресурсну базу.

***Ключові слова:** суб'єкти федерації, губернатори, федеральний центр, регіональні еліти, наділення повноваженнями, регіональні вибори.*



Reutov, E. V. Experiment on the «Appointment» the Heads of Executive Power of the Russian Federation: Preliminary Results

In the article the practice of empowering the heads of executive authorities of the Russian Federation the Russian President in 2005 — the beginning of 2012 is analyzed. It is regarded as one of the cycles of the relationship of the federal center and regions, the federal and regional elites. Stop the experiment on the «appointment» of regional leaders considered the one hand, as an indirect evidence of the recognition of the federal government of its instrumental inefficiency. Failures appointed regional leaders inevitably affect the legitimacy of the federal government. On the other hand, the system of «appointments» has significantly changed the structure of the regional elites and their resource base.

Key words: subjects of the federation, governors, federal center, regional elites, empowerment, regional elections.

