УДК 342.55(1-87)+(470+571)

А.Д. Лазарев, В.А. Вольхина

ИНСТИТУТ ГУБЕРНАТОРСТВА В МЕЖДУНАРОДНОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ

Отношения между губернатором и другими органами управления на местах являются органическим элементом комплекса взаимоотношений между центральной и местной властями. Характер "этих отношений в большой степени зависит от того, является ли государство федеративным или унитарным, демократическим или авторитарным, представляет ли оно собой президентскую, полупрезидентскую или парламентарную республику. Для всех демократических стран, независимо от формы их государственного устройства и системы правления, характерны высокая степень автономии и значительные права местных выборных органов власти. В то же время авторитарным политическим системам свойственны жесткий контроль центра над местными властями и ограничение прав местного самоуправления. Под воздействием всех этих факторов и формируются полномочия губернатора в отношении органов местного самоуправления. Прежде всего выясним вопрос о том, есть ли прямая связь между формой государственного устройства и системой местного правления.

В современном мире отсутствует прямая зависимость между системой местного правления и формой государственного устройства. Вместе с тем федеративная форма государственности предполагает большее ограничение прерогатив центральных исполнительных органов, включая президентскую власть, чем в условиях унитарного государства. Однако еще более важную роль играет общее соотношение полномочий центральной и местной властей в политической системе того или иного государства в целом. [2]

Особенно отчетливо это проявляется в объеме полномочий президента в сфере назначений должностных лиц различных уровней местной власти. В США, ФРГ, Швейцарии, Австрии одним из ключевых атрибутов суверенитета субъектов федерации является выборность всех органов местного самоуправления. Так, в США в каждом штате губернатор, члены законодательного собрания штата, мэры городов избираются местными жителями и ответственны прежде всего перед своими избирателями. Президентская республика в США предусматривает как наличие сильной президентской власти, так и децентрализацию властных полномочий исполнительных органов американской федерации. Власти штатов, графств, городов обладают большими полномочиями и реальной независимостью от центра, хотя они обязаны соблюдать федеральную конституцию и федеральные законы. При этом практически в каждом американском штате находятся относящиеся к федеральной собственности ведомства, объекты и территории, которые управляются федеральными чиновниками. В то же время в США отсутствует институт представителей президента в штатах.

В Индии губернаторы штатов не избираются местным населением, а назначаются на 5 лет Президентом республики, и находятся в должности, "пока это угодно президенту". Соответственно, президент может назначать одно и то же лицо губернатором одного штата несколько раз подряд или губернатором нескольких соседних штатов. Правда, при осуществлении этих и других прерогатив президент согласовывает свои действия с главой индийского правительства. В стране с обширными пространствами, сложной этнической структурой гигантского населения, напряженными отношениями между различными религиозными общинами и другими острыми социально-экономическими проблемами такие полномочия центральной федеральной власти закреплены в Конституции.

По мнению многих ведущих деятелей в политическом руководстве Индии, назначение президентом губернаторов штатов, во-первых, обеспечивает контроль центрального правительства над штатами, во-вторых, предотвращает сепаратизм, способныйподорвать единство страны, и, в-третьих, не дает губернаторам превращаться только в ставленников местных интересов, пренебрегающих общегосударственными целями и задачами.

В европейских государствах местные власти являются выборными. Вместе с тем, в этих государствах существуют различия в формировании структур исполнительной государственной власти. Так, одной из типичных стран западной демократии считается Финляндия. В этом унитарном государстве президент назначает губернаторов провинций как полномочных представителей президентской администрации на местах, где действуют местные выборные органы самоуправления.

Во Франции вплоть до 1982 года существовал институт правительственных префектов, которых назначал в департаменты президент страны после обсуждения их кандидатур в правительстве. В настоящее время префектов сменили другие правительственные назначенцы - комиссары республики, однако и они наделены полномочиями осуществлять определенный контроль над местными властями. В частности, эти комиссары взяли на себя полицейские функции, ранее принадлежав-

шие префектам.

В другом европейском унитарном государстве - Польше - главы воеводств - округов, входящих в структуру государственной исполнительной власти, также назначаются из центра. Как и во Франции, в этой полупрезидентской республике представители местной власти подчиняются не президенту, а правительству [1].

Более жесткий контроль над выборными местными властями осуществляет президент Египта, который назначает в губернаторства страны своих представителей. А в другой африканской стране - Нигерии назначенцами президента являются даже мэры городских коммун. В Индонезии вначале каждый местный представительный орган выбирает несколько кандидатов на пост губернатора провинции и мэра города. Из этого круга кандидатов министр внутренних дел отбирает тех, кого он рекомендует президенту, а затем сам глава государства производит назначения на руководящие посты в местных администрациях.

Исследования показывают, что в большинстве федеративных государств способ наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта федерации такой же, как и на общефедеральном уровне. К примеру, в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Коморских островах, США губернатор избирается населением субъекта федерации.

В Мексике губернаторы штатов также избираются путем прямого голосования избирателей этих штатов. Однако в федеральном округе, на территории которого расположена столица государства - г. Мехико, - введено прямое президентское правление. В соответствии со ст. 73.VI.1 Конституции Мексики, "управление Федеральным округом осуществляет Президент Республики, который действует через посредство органа или органов, указанных в соответствующем законе". В соответствии с этим полномочием президент Мексики имеет конституционное право назначать и смещать по своему усмотрению губернатора и генерального прокурора Федерального округа (ст. 89.П). Вообще в латиноамериканских государствах президенты стремятся осуществлять особенно жесткий контроль над властями столиц.

В США столица г. Вашингтон тоже выделена в отдельную административно-территориальную единицу - Федеральный округ Колумбия. Управление этим округом длительное время осуществлял специально созданный комитет Конгресса США. В 1972 году жители Вашингтона добились от федеральной власти введения у себя местного самоуправления, и в настоящее время они имеют право избирать мэра и членов городского совета. Однако Конгресс США до сих пор может отменять постановления вашингтонских городских властей. Кроме того, правительственные учреждения, посольства, государственные музеи и парки охраняются полицией Федерального округа Колумбия, Наконец, судебные власти округа не избираются местными жителями, а назначаются президентом США с последующим утверждением их сенатом Соединенных Штатов. [6]

В тех странах, где президенту предоставлено право назначать губернатора, он же имеет и право на увольнение этого должностного лица. Правда, в Конституции Индии не регламентированы основания для отстранения губернатора от должности. Тем не менее в политической жизни этой страны сложилась традиция, согласно которой президент не должен злоупотреблять этим правом и может им воспользоваться только в случаях совершения губернатором таких тяжких преступлений, как взяточничество и другие формы коррупции, измена или нарушение Основного закона. В Кении контроль над местными органами власти осуществляется министерством местного управления и президент делегирует главе этого министерства право по собственному усмотрению распускать местные органы управления.

Такого рода действия центральных органов исполнительной власти исключены в условиях федеративного устройства США. Там губернаторов, мэров или членов городских советов, избранных местным населением, не могут уволить в отставку ни президент США, ни высший законодательный орган этой страны. Сместить местных должностных лиц могут только сами избиратели, а также представительные органы на местах либо местные или федеральные судебные власти.

В Австралии губернатор штата формально назначается Королевой Великобритании по представлению Премьер-министра штата (лидера партии, имеющей в парламенте штата большинство голосов). Схожая система назначения губернатора в Канаде - Лейтенант-губернатор провинции назначается Генерал-губернатором по представлению Премьер-министра провинции (лидера партии, имеющей в парламенте провинции большинство голосов).

В Малайзии 9 штатов возглавляют султаны, власть которых передается по наследству, в 4 штатах губернаторы назначаются главой государства на основе рекомендации федерального Премьер-министра. В Объединенных Арабских Эмиратах власть эмиров - руководителей субъектов федерации - передается по наследству.

В Германии главой федеральной земли является министр-президент (председатель правительства), который избирается парламентом федеральной земли (ландтагом). В Австрии, Пакистане, Микронезии губернатор избирается парламентом субъекта федерации.[7]

Федеративная модель в Австрии в принципе предусматривает право центральной исполнительной власти распустить земельный ландтаг — законодательное собрание того или иного субъекта федерации. Формально право роспуска ландтага принадлежит федеральному президенту, но этим правом глава австрийского государства мо-

жет воспользоваться только по представлению федерального правительства и с согласия Федерального совета — верхней палаты парламента Австрии, являющейся органом представительства земель (ст. 100). Таким образом, по существу в австрийской федерации вопрос о роспуске законодательного органа субъекта федерации не может быть решен федеральными исполнительными органами без поддержки этого решения Федеральным советом.

Что касается деятельности местных органов самоуправления, то в демократических странах, как уже отмечалось, они обладают большой автономией от президента, центральной власти и действуют вполне самостоятельно в пределах своей компетенции.[3] В силу разграничения полномочий между федеральными органами, региональными властями и местным самоуправлением западные модели федерации не предусматривают наличия единой вертикали исполнительной власти с се системой соподчинения, Другими словами, в США и западноевропейских федерациях президент и правительство не имеют полномочий отдавать какие-либо административные распоряжения губернаторам штатов, премьер-министрам земель или кантонов, мэрам городов и другим должностным лицам в исполнительных органах местной власти. Те, в свою очередь, не обязаны подчиняться решениям федеральных исполнительных властей, но должны действовать строго в рамках федерального и местного законодательства при соблюдении приоритета федеральных законов. Если же местные исполнительные власти нарушают законы и совершают другие противоправные действия, то на них в первую очередь воздействуют федеральные и местные судебные инстанции, а также местные представительные органы.

В то же время конституциями ряда государств в исключительных случаях предусмотрено прямое вмешательство центрального правительства в действия местных органов власти. Крайней формой этого вмешательства является применение чрезвычайных мер, право на которые закреплено за президентом во многих странах. Так, в США президент при определенных условиях может направить в тот или иной штат федеральные войска.

Кроме того, в Шри-Ланке президент имеет право вето по отношению к провинциальным законам, касающимся налогообложения и распределения бюджета. В Индии президент может отклонить те законы, принятые законодательными собраниями штата, которые губернатор этого штата направляет на усмотрение главы государства. В Мексике при регулировании в штатах вопросов, связанных с земельной собственностью, большую роль играет Консультативный совет, состоящий из 5 лиц, назначаемых президентом страны.

В США, Франции, Италии и ФРГ президент непосредственно не вмешивается в текущую деятельность местных властей. Однако в этих и других унитарных и федеративных государствах высшие исполнительные, законодательные и судебные власти осуществляют контроль над действиями органов местного самоуправления^].

Институт губернаторства в России, в нынешнем его виде, является типично бюрократическим вариантом государственного строительства не снизу, от общества, или сверху, от государственного бюрократического аппарата, а как бы из середины политической вертикали, в которой губернаторская власть является по сути дела опосредованием между обществом и федеральной властью. Оформление института губернаторской власти означает превращение опосредующих звеньев политики в основной ее субъект. Рост функций опосредования ведет в конечном счете к снижению качественности политического процесса, поскольку общество отчуждается от политической власти и федеральная власть постепенно приобретает формальный характер.

В связи с этим существенная нагрузка в политическом процессе ложится на региональногубернаторский уровень. Его сила во многом заключается в том, что губернаторы реально контролируют местные информационные потоки, избирательные технологии и пропагандистскую работу. Губернаторство нередко означает сращивание государственных и партийных структур. Ими контролируются и экономические ресурсы региона. Субъекты Федерации в настоящем своем виде и в своих политических функциях -это во многом «мини-государства», возглавляемые региональными кланами и лидерами.

Произошло усложнение политического процесса на местах, углубление его противоречий. Более многообразной стала его модификация и проявление по формам, по способам выражения и достижения интересов субъектов. Имеет место дифференциация субъектов на агентов легальной и теневой политики в результате развития политического процесса в провинции, политической самоорганизации деятелей теневого бизнеса.

Одновременно происходит формирование моносубъектности местной политики в результате становления и укрепления института губернаторской власти. Эта власть постепенно обретает черты самодостаточности, системности, что вносит существенные коррективы в механизм разделения власти в провинции. Власть губернатора, полномочия и права его аппарата и непосредственного окружения обусловливают существенные изменения в организации регионального политического пространства, тем самым усложняется механизм функционирования местного политического сообщества. Ранее субъектами провинциального политического порядка выступали: законодательная, судебная, исполнительная власть; ее легальный и теневой уровни; клановая и элитные структуры. Сейчас к этому добавилась система губернаторской власти, что влияет на расстановку по-

литических сил в регионах, на субъектность регионального политического процесса.

Система губернаторской власти - эта способность регионального лидера, его аппарата и окружения контролировать и направлять социально-экономические и политические процессы на местах независимо от федеральной власти, с опорой на провинциальный социум, на местную административную и интеллектуальную элиту. Система складывается из двух компонентов:

а) институциональной подсистемы (аппарат губернатора)- часть местной элиты, приближенной к губернатору;

б) общностно-клановой подсистемы (окружение губернатора, агенты влияния в аппарате) - субъекты, связанные с бизнесом и составляющие социальную базу губернаторской власти и ее несущую конструкцию.

Через дифференциацию губернаторской власти на институциональную и общностно-клановую подсистемы она более или менее органично вписывается в сложившуюся систему региональной политики и отношений власти и населения. Через губернаторскую власть провинциальная элита пытается получить новый кредит доверия от провинциального общества. Она доминирует над региональным политическим пространством, практически ни за что не отвечает перед населением, все контролирует и по всем вопросам выступает арбитром. Полномочия практически ничем не ограничены при ослаблении ответственности перед населением.

Однако, данное положение чревато серьезными социально-политическими осложнениями в настоящем и особенно в будущем. При постоянной смене членов местных правительств, кадровой перетряске на всех уровнях, социальные провалы и неудачи в социально-экономическом курсе общественное мнение все более ассоциирует с губернатором и его командой, которая постоянно на виду. Для губернатора как арбитра в непростых отношениях местной власти и общества громоотводом в основном является исполнительная власть. Для общества в отношениях между ветвями местной власти таким громоотводом является губернаторская команда.

В настоящее время губернаторская власть есть в основном гарант стабильности с определенной предрасположенностью к авторитаризму.

Проведенный анализ политической практики современной России и Уставов субъектов Федерации позволяет сделать выводы, при определении места Губернатора (Главы администрации) в системе разделения власти. Структура Уставов субъектов Федерации соответствует традиционному пониманию принципа разделения власти: на первом месте представительный (законодательный) орган, на втором - исполнительная власть (Губернатор, Глава администрации, администрация, правительство), на третьем - судебная власть. Логика построения Уставов, таким образом, не свидетельствует о «выведении» Губернатора (Главы администрации) из исполнительной ветви власти, его место в иерархии власти находится в структуре исполнительной власти. Вместе с тем, ряд Уставов проявляют определенную сдержанность при характеристике Губернатора как элемента исполнительной власти, что характерно для своего рода «полупрезидентской» республики, в которой, по мнению В.Е. Чиркина, президентская власть принимает своеобразный характер, она все более «отпочковывается» как особая разновидность государственной власти, занимает арбитражное положение по отношению к другим ее ветвям[5] Тем не менее, говорить о самостоятельной «губернаторской» власти, даже в случае, когда он является высшим должностным лицом территории, достаточно затруднительно, поскольку статус Губернатора напрямую связывается с руководством им исполнительной властью. Данное положение не меняется и при наличии самостоятельного центра исполнительной власти - правительства, поскольку фактически руководителем правительства является сам Губернатор. К тому же, региональный законодатель зачастую избегает характеристики Губернатора как главы территории, который выступает от имени территории.

Губернаторы (Главы Администраций) и законодательные органы краев, областей (краевые, областные Думы, Законодательные Собрания, Советы народных депутатов) - без сомнения, ведущие институты в политической системе субъектов Федерации. Их влияние не исчерпывается региональным уровнем и является важным фактором функционирования всей федеральной системы.

Созданный в начале 90-х годов институт представителей Президента РФ, обязанный наблюдать за действиями глав администраций областей, не мог пресечь несоблюдение губернаторами, федеральных законов, так как губернатор являлся лицом избранным, с парламентским иммунитетом и снять его Президент не имел права. Губернаторы также опирались на материальные и административные ресурсы, позволяющие почти повсеместно добиваться от Президента замены «неудобных» представителей на более лояльных к себе.

В таких условиях центральная власть все слабее влияла на положение в регионах, в ряде которых, особенно в республиках, сложились режимы личной власти (Татарстан, Башкортостан, Санкт-Петербург, Курская и Саратовская области). В результате данных процессов центр тяжести государственного управления постепенно переместился в регионы, что привело к децентрализации государственной власти, а это в свою очередь повлекло ослабление вертикали исполнительной власти и государства в целом. В новых условиях потребовались решительные шаги для изменения структур государственной власти и определения

необходимого места и статуса губернаторства, как среднего звена властной вертикали. Этому способствовало изменение административно - территориального устройства власти, связанное с образованием федеральных округов и укреплением централизованного начала в политическом управлении.

Идея Президента РФ В. В. Путина, а затем и федеральный закон от 11.12.2004 г. об изменении процедуры выборов высших должностных лиц субъектов РФ вызвали среди общественности самые разные оценки. Ни сама идея, ни закон не поддаются однозначной оценке, которая должна учитывать не только известные теоретические положения, но и сложившиеся политические реалии. С одной стороны, предложение о замене прямых выборов населением высших должностных лиц субъектов Федерации выборами их региональными законодательными органами по предложению главы российского государства представляется мерой антидемократичной и анти федералисте кой и содержит в себе негативный социальный заряд. С другой стороны, не все так просто, и в определенном отношении это предложение имеет также положительный смысл. Региональные исследования отечественных политологов показывают наличие некоторых общих тенденций, характеризующих ситуацию в российских регионах: во-первых, выборы в регионах, в том числе выборы высших должностных лиц, проходят, как правило, с мощным использованием административного ресурса и других методов, искажающих действительную волю избирателей. Многие из них. разочарованные в том, как проводятся эти выборы, вообще не участвуют в них или голосуют против всех кандидатов. В данном случае лучшим выходом было бы наведение порядка на выборах, соблюдение всех законных процедур. Федеральная власть сейчас не в состоянии устранить все допускаемые на выборах нарушения. Во-вторых, большинство избранных руководителей регионов опирается на исключительно подконтрольные себе региональные парламенты и региональные СМИ.

Перед администрацией президента и полномочным представителем в федеральном округе стоит проблема отбора действительно подходящего на эту должность кандидата. Совершенно очевидно, что одно из последствий новой процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Федерации - усиление непосредственной, персональной ответственности президента России за состояние региона. Если высшее должностное лицо субъекта Федерации не будет избираться населением, последнее в случае плохой работы руководителя региона вправе предъявлять претензии непосредственно центральной власти, поскольку именно она предложила такого руководителя.

Для проведения динамичной политики президент РФ нуждается в обновлении политико-управленческого корпуса в регионах. Принятие данного закона призвано способствовать решению этой задачи.

Таким образом, институт губернаторства играет значительную роль в политической жизни современных государств. Однако сравнительный анализ международной и отечественной практик функционирования названного института показывает: с одной стороны, многовариантность его становления и функционирования, а, с другой-актуальность поиска оптимальных методов формирования института, отвечающего потребностям демократии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Жаке Ж. - П.* Конституционное право и политические институты. Учебное пособие. М., 2002.С15
2. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2002.
3. Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.
4. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994.С.98-103
5. *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997 № 5. С. 23.
6. *Чудаков М.Ф.* Конституционное право США: основные институты. Пособие для студентов. М., 2004.С.143
7. Экспертное заключение на проект Федерального закона "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"" (в части обеспечения единства системы исполнительной власти в РФ, повышения роли и ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ при формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) //http://www. legislature.m/ monitor/izmeneniyasubektov/9308 l-4ekspfund.html

Авторы статьи:

Лазарев
Анатолий Давидович
- канд. филос. наук, доц.,
зав.каф.социо-логии, политических
отношений и права

Вольхина
Вероника Александровна
-ассистент каф. политических наук
факультета политических наук и
социологии КемГУ