



## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

---

---

УДК 342.5

**К.С. БАБЕРИНА**, студентка 4-го курса факультета управления и психологии Кубанского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление».

Электронный адрес: ksush-baber@mail.ru

### НАДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РФ: МОДЕЛИ, ТЕНДЕНЦИИ, ВЕКТОРЫ

Рассматриваются основные модели наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации за двадцатилетнюю историю существования данного политического института в нашей стране. Наиболее подробно анализируется современная модель наделения полномочиями, присущие ей особенности, которые позволяют обозначить наиболее актуальные векторы развития региональной политики. В этой связи значимы выступления политиков, мнения специалистов, данные реальной политической практики.

*Ключевые слова: федерализм; регионалистика; разделение властей; наделение полномочиями; сравнительный анализ*

Вопрос трансформации моделей наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации приобретает особую актуальность в современных условиях становления и модернизации демократической политической системы. Данный вопрос уровня регионального управления приобретает общефедеральную значимость.

Исходя из определения, что наделение полномочиями высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации – это избирательная методика, лежащая в основе процедуры выборов главы региональной исполнительной власти, можно проанализировать процесс развития данного политического института. За свою почти двадцатилетнюю историю данный институт пережил несколько ключевых этапов:

1. После распада СССР в начале 90-х годов XX века процедура наделения полномочиями предполагала прямое назначение Президентом РСФСР главы субъекта Федерации (исключение составляли национальные республики) из числа кандидатур, предложенных местным Советом народных депутатов.

2. Изменение модели наделения полномочиями произошло с переходом к повсеместным прямым выборам глав регионов населением в 1996 году. Данный переход обусловлен тем, что Конституционный суд России признал: глава субъекта Федерации не может назначаться, а должен избираться населением

в ходе прямых равных выборов. Впоследствии был принят соответствующий закон о выборах глав субъектов РФ.

3. В сентябре 2004 года Президент России В. Путин выступил с инициативой изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, предложив утверждать их в должности решениями законодательных органов по представлению Президента. Свое предложение по выработке нового механизма формирования состава высшей исполнительной власти в регионах Президент объяснил необходимостью комплексной модернизации региональной избирательной системы на основе назначения глав в регионах на принципах, идентичных принципам образования федеральных органов власти. В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил принципиально новые правила региональных выборов, в целях обеспечения единства государственной власти и в контексте положений иных актов российского избирательного законодательства [3]. Документ указывает, что глава региона может быть отстранен от своей должности главой государства «в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

В декабре 2005 года Конституционный суд Российской Федерации признал такой порядок назначения глав субъектов Федерации конституционным. В итоговом постановлении КС РФ указано, что право Президента представлять кандидатуру на должность главы субъекта РФ «не может рассматриваться как нарушение принципа разделения властей и принципа федерализма». Год спустя председатель Совета Федерации Сергей Миронов высказал мнение, что новый алгоритм избрания глав региональной власти оказался эффективным в деле обеспечения согласованности действий системы органов управления всех уровней. Предложенный механизм, по словам С. Миронова, обнаружил положительную динамику работы верхней палаты парламента, позволив стабилизировать ее кадровый состав и, как следствие, сосредоточиться на законотворческой деятельности.

Одновременно с принятием нового нормативного правового акта снимались ограничения по срокам пребывания на посту главы региона. Данные меры способствовали укреплению вертикали власти. При этом наблюдалась смута в региональных элитах, что во многом было вызвано экспансией федеральной элиты и федерального бизнеса в субъекты РФ. Также показательным является тот факт, что с 2004 по 2009 г. были наделены полномочиями 42 главы региона, которые ранее никогда не избирались населением.

4. Очередное изменение политики наделения полномочиями произошло в 2009 г. Теперь партия, победившая на выборах в региональный парламент, предлагает Президенту не менее трех кандидатур на пост главы исполнительной власти региона. Президент представляет региональным парламентам одну кандидатуру, которую законодательный орган субъекта утверждает или отклоняет [4; 5; 7; 10].

Существующая менее года модель наделения полномочиями глав субъектов РФ уже позволяет сделать вывод о новых тенденциях в практике наделения полномочиями глав российских регионов. В первую очередь очевидно, что взят курс на плавное и постепенное обновление руководства субъектов РФ. Данную твердую линию в региональной политике центра подтверждают статистические данные. Так, в 2008 году десять из двенадцати губернаторов были новичками, в 2009 г. – семеро из десяти, в 2010 г. – уже одиннадцать из двадцати трех. Итого за последние полтора года приблизительно треть губернаторского корпуса - это новые губернаторы.

Политолог Александр Кынев объяснил, что Президент сейчас «пытается осторожно менять глав». А. Кынев отметил, что «если раньше находили кандидатов-варягов или федералов - выходцев из региона, то теперь пытаются обновлять губернаторский корпус за счет местных кадров» [1]. За последние два года лишь двое (москвич Алексей Гордеев – в Воронеж, петербуржец Дмитрий Мезенцев – в Иркутск) переместились из центра в регионы.

Следующим перспективным направлением региональной политики России является омоложение губернаторского корпуса. Практически все новые руководители субъектов Федерации, назначенные при Д. Медведеве, родились в период с 1955 по 1965 .Эту возрастную категорию вполне - с точки зрения большой политики - можно обозначить как «молодежь». Регионы постепенно избавляются от глав-долгожителей, тех, кто находится на своем посту с 1991-1993 гг. и вследствие значительной политической силы способны оставаться относительно независимыми от федеральных властей. В 2010 году семеро глав-старожилов покинули свои посты – Минтимер Шаймиев (Татарстан), Александр Филиппенко (ХМАО), Николай Волков (Еврейская автономная область), Владимир Чуб (Ростовская область), Муртаза Рахимов (Республика Башкортостан), Кирсан Илюмжинов (Республика Калмыкия), Юрий Лужков (Москва). На сегодняшний день таких глав регионов остались лишь двое (в Омской и Томской областях), в рамках проводимой региональной политики их положение оценивается как крайне нестабильное.

Одной из актуальных тенденций проводимой региональной политики является курс «ограничения»: Президент Медведев заявил, что пребывание на губернаторском посту следует ограничить тремя сроками. В конце декабря 2009 г. он огласил принципы, которыми будет руководствоваться: «Третий срок - это уже серьезный срок, поэтому нужно пройти его на максимуме, на апогее, потому что четвертый срок - это исключение. Мы сейчас будем идти к тому, чтобы все вовремя освобождали скамейки для работы молодежи. Поэтому работайте, раскрывайте свои возможности именно в третьем сроке». По его словам, «три срока - уже достаточно для того, чтобы действующий губернатор реализовал все свои замыслы» [2]. Данные слова Президента лишь подтверждают курс на обновление, омоложение и ограничение. Это позволяет сделать вывод о том, что четвертый срок возможен, но это скорее исключение, подтверждающее общее правило. Таким исключением в 2010 г. стало наделение полномочиями глав регионов - Амана Тулеева в Кемеровской области, Олега Королева в Липецкой области, Олега Бегина в Тамбовской области и Анатолия Артамонова в Калужской области. 65-летний старожил губернаторского

корпуса Аман Тулеев до сих пор пользуется большой популярностью у населения и справляется с проблемами шахтерского региона.

Наконец, еще одной особенностью политики Москвы в региональном аспекте является наличие интриги вокруг ключевого параметра, определяющего решение о замене главы региона. Президент Д. Медведев назвал как минимум два критерия для принятия решения о замене - руководство регионом более трех сроков и низкая популярность. При этом глава государства продлил полномочия Олега Богомолова, руководящего Курганской областью уже более трех сроков, а также малопопулярного в Республике Алтай Александра Бердникова. В то же время в отставку ушли популярные, но руководящие регионом более трех сроков руководители (к их числу относились в том числе М. Шаймиев, В. Чуб и А. Филипенко) [6 ; 8]. Данную ситуацию политологи характеризуют как «предельно непрозрачную систему», «непонятную систему с неизвестным результатом». Именно эта интрига порождает определенную смуту в региональной элите, которая зачастую не представляет, кого президент предложит на утверждение региональному парламенту.

Стоит также отметить, что в 2008-2010 гг. принципиально изменился характер назначения губернаторов. Первоначально казавшееся косметическим изменение процедуры наделения полномочиями вызвало резкий всплеск активности местных и федеральных элит, породив феномен новых «губернаторских выборов» - без участия избирателей, но с резким усилением политической борьбы, в том числе публичной. Самыми яркими примерами этого стали назначения глав Республики Дагестан и Саратовской области, а также акции протеста в Ханты-Мансийске против наделения полномочиями Натальи Комаровой. При этом наиболее ожесточенная борьба разворачивается вокруг привлекательных с экономической точки зрения субъектов Федерации, в то время как конкуренция в борьбе за пост руководителей депрессивного региона практически отсутствует. Именно в этом обстоятельстве некоторые эксперты видят объяснение того, что были переназначены объективно слабые губернаторы Курганской области и Республики Алтай, но ушли в отставку руководители экономически привлекательных субъектов - Ханты-Мансийского автономного округа и Свердловской области. При этом лоббистская борьба по вопросу сохранения на своем посту глав ресурсообеспеченных регионов получает интересный поворот - одним из условий сохранения в должности может стать уступка части влияния в регионе федеральным группам [9].

Сформировавшаяся модель наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации постоянно трансформируется под воздействием, с одной стороны, федеральных интересов и, с другой стороны, региональных и национальных особенностей конкретного региона. Причем явно прослеживаются единые векторы развития региональной политики, которые все больше принимают форму устойчивых тенденций.

Таким образом, наиболее интегрированной тенденцией является всестороннее обновление губернаторского корпуса. Провозглашенный курс на ротацию глав регионов подтверждается реальной политической практикой, которая зачастую приводит к посту главы субъекта РФ совершенно неожиданных экспертами и населением лиц. Очевидно, кодовое слово «обновление»

обозначает лишь продолжение процесса усиления контроля над регионами, начатого в 2004 г., когда были отменены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации.

### Список литературы

1. В 2010 году сменится почти половина губернаторов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newsru.com>
  2. *Видеоконференция* с Президентом РФ 29 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/news/6535>.
  3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос. Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=102059>.
  4. *О политических партиях*: Федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106412;fld=134;dst=4294967295;from=68067>.
  5. *Об утверждении* Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 апреля 2009 г. № 441 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=87107>;
  6. *Радзиховский Л.* 83 начальника // Рос. газета. 2010. 2 февр.
  7. *Сас И.* Партии предлагают, президент решает // Рос. газета. 2009. 28 апр.
  8. *Троицкий Н.* Большой губернаторский пасьянс // РИА Новости. 2010. 9 февр.
- Шестой рейтинг* политической выживаемости губернаторов регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru>
- Шкель Т.* Партии претендуют на губернаторские кресла // Российская газета. 2010. 25 марта.