

Управление территориями: перспективы институциональных реформ Д.А.Медведева

Оксана Ерохина

Новая региональная политика ведет отсчет с момента прихода на президентский пост Д.А.Медведева.

Институциональный контекст задан рамками политического режима, сформированного за время президентства В.В.Путина, поэтому вполне закономерно, что целый ряд тенденций развития региональных политических процессов, характерных для периода 2000–2008 гг., получает продолжение и на новом этапе. В первую очередь это касается поддержания работы «вертикали власти» и реинтеграции политического пространства страны, что предполагает «подчиненный» статус глав регионов в системе федеративных отношений.

Вместе с тем, за время, прошедшее с момента вступления Д.А.Медведева в должность главы государства, появились и принципиально новые вызовы, требующие адекватной реакции Центра и определяющие, в том числе, приоритеты региональной политики. В частности, все большую актуальность приобретает проблема модернизации общественной и государственной системы и повышения эффективности управления.

В контексте региональной политики ключевое значение имеют:

- развитие системы наделения полномочиями глав субъектов Федерации;
- повышение конкурентности и «прозрачности» избирательного процесса;

ЕРОХИНА Оксана Валерьевна – кандидат политических наук (кафедра политологии Финансового университета при Правительстве России). E-mail: oksamiga@yandex.ru

Ключевые слова: политические институты, управление, эффективность, федеративная реформа, полпреды, Совет Федерации.

– реформирование органов представительной власти разных уровней (Совет Федерации, региональные законодательные собрания), института представителей главы государства в федеральных округах;

– формирование дееспособных органов местного самоуправления.

Цель преобразований, проводимых в сфере региональной политики, уже почти десятилетие остается неизменной – обеспечение стабильности и управляемости политической ситуации в субъектах Федерации. Целесообразно рассмотреть вопрос о перспективах двух наиболее обсуждаемых в настоящее время институциональных реформ, касающихся совершенствования деятельности Совета Федерации и полномочных представителей президента в федеральных округах.

Законодательные изменения, необходимые для проведения реформы Совета Федерации (СФ), были приняты в начале 2009 г.*. В соответствии с новым порядком формирования палаты на получение статуса сенаторов могут претендовать только лица, прошедшие через процедуру первичных выборов – «депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутаты представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта»¹. Отменяется «ценз оседлости» – обязательное проживание в регионе в течение 10 лет претендента на должность его представителя в «верхней» палате российского парламента.

Вступление в силу закона о новом порядке формирования СФ отложено до 2011 г. Таким образом, до конца 2010 г. кандидаты в члены «верхней» палаты будут проходить действовавшую ранее процедуру, а уже состоящие в СФ лица смогут сохранить статус и полномочия до 2015 г. Подобная отсрочка была мотивирована политическими причинами.

Во-первых, речь идет о необходимости обеспечить выполнение неформальных договоренностей, достигнутых при выдвижении в «верхнюю» палату новых фигур. К этой категории относятся, например, бывшие главы Росспорта и Олимпийского комитета Вячеслав Фетисов и Леонид Тягачев, которые в настоящее время являются представителями в СФ законодательных собраний Приморского края и Ростовской области, соответственно, а также многие экс-губернаторы, которые после ухода с постов глав регионов в качестве «компенсации» получили статус сенаторов.

Только в 2010 г. подобным образом продолжили политическую карьеру бывшие главы Орловской, Кировской, Волгоградской областей, республик Якутия, Коми и Чувашия, Ямало-Ненецкого АО и др.

Компромиссные решения о делегировании бывших руководителей регионов в Совет Федерации зачастую были призваны продемонстрировать готовность новых губернаторов к конструктивному взаимодействию со сложившимися на подведомственных территориях группами интересов. Особенно актуальна подобная стратегия демон-

* 4 февраля 2009 г. Совет Федерации одобрил Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Закон установил новый порядок формирования Совета Федерации, предложенный Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г.

стративной лояльности была для губернаторов-«варягов», не имеющих налаженных связей с представителями местной элиты.

Стоит обратить внимание на то, что в целом за время президентства Д.А.Медведева число сенаторов – бывших глав субъектов Федерации возросло: в настоящее время их 10, тогда как занявших посты в СФ ранее – 6. Рост числа региональных лидеров в составе верхней палаты объясняется ускорением ротации губернаторского корпуса в рамках президентского курса на повышение эффективности управления. Состав глав регионов значительно обновился, при этом часть его представителей в соответствии с достигнутыми при смене власти неформальными договоренностями получила возможность трудоустройства в Совете Федерации.

Таким образом, уже в течение долгого времени Совет Федерации остается своеобразным «элитным клубом», членство в котором позволяет контролировать значимый объем ресурсов, и местом трудоустройства ушедших со своих постов чиновников и влиятельных бизнесменов. Подобную негативную репутацию (с точки зрения качественного исполнения функции представительства интересов регионов на федеральном уровне) поможет преодолеть лишь полномасштабная реформа Совета Федерации.

Во-вторых, отсрочку преобразований и установление «переходного периода» при реформировании Совета Федерации можно рассматривать как уступку, соответствующую политическим интересам действующего председателя палаты Сергея Миронова. Речь идет о том, что возможность контролировать деятельность палаты долгое время выступала не только важным «рычагом» усиления его личного политического

влияния (по инициативе председателя был проведен ряд внутренних реформ СФ, в результате которых личное влияние С.Миронова на принятие решений существенно возросло), но и основой для формирования административного ресурса партии «Справедливая Россия».

Теоретически реализация предложенной Д.А.Медведевым реформы Совета Федерации может изменить «расклад» политических сил в регионах за счет роста влияния законодательных собраний и муниципальных ассамблей. В большинстве случаев де-факто это означает усиление доминирующих позиций «Единой России» (партия занимает большинство мест в legislatures и местных советах). Однако на практике соотношение сил будет определяться спецификой региональных политических режимов, тем более что установленный порядок выдвижения представителей регионов в СФ оставляет губернаторам широкий «коридор возможностей».

Согласно новым нормам, одобрение 2/3 депутатского корпуса для внесения кандидатуры от главы региона на пост сенатора более не требуется. Замысел реформы предусматривает регулярную ротацию кадров: после каждых выборов законодательного собрания новый состав депутатов будет выдвигать и нового представителя в «верхнюю» палату, а каждый вновь наделяемый полномочиями глава региона должен назначить и нового представителя в Совете Федерации.

Реформа института полномочных представителей президента в федеральных округах объективно востребована: основные задачи, поставленные перед полпредами в 2000 г., на данном этапе либо выполнены, либо теряют актуальность.

Напомним, указ об учреждении 7 федеральных округов (Центральный, Северо-западный, Северо-Кавказский (позже переименован в Южный), Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный) был подписан в мае 2000 г.².

Округа представляют собой территориальные объединения, в пределах которых осуществляют свои полномочия полпреды президента (назначены также в мае 2000 г.).

В начале 2010 г. был подписан указ президента о создании восьмого – Северо-Кавказского – федерального округа³.

Функциональные обязанности полпредов определялись следующим образом.

Первая функция полпредов – организация контроля за соблюдением норм федерального законодательства, а также за реализацией федеральных программ.

В законодательной части эту функцию полпреды выполнили к 2003 г. (лишь руководству Татарстана во главе с Минтимером Шаймиевым с помощью судебной волокиты удалось затянуть процесс внесения поправок в нормативные акты субъекта до 2004 г.).

Возвращение ряда регионов в общеданное конституционное пространство было, скорее, технической процедурой, поскольку национальные элиты, например, Татарстана или Башкирии в полной мере не являлись сторонниками сепаратизма. Угроза нарушения территориальной целостности России была ликвидирована еще в начале 90-х годов, и единственной проблемной территорией, с этой точки зрения, долгое время оставалась Чеченская Республика.

Новый федеральный закон, устанавливающий порядок разграничения полномочий и предполагающий трехлетний срок на приведение договоров в соответствие с федеральным законодательством, был принят еще в 1999 г.

Это автоматически нивелировало многие важные полномочия региональных властей (прежде всего, в республиках), которые входили в противоречие с нормами российского права.

Таким образом, речь шла лишь о проведении в жизнь уже существующих конституционных положений, что зачастую не удавалось достигнуть федеральной власти на предыдущих этапах.

Вторая функция полпредов – осуществление контроля за политической ситуацией в регионах для поддержания стабильности и урегулирования внутренних конфликтов. Однако в этой сфере эффективности использования предоставляемых Центром ресурсов добиться не удалось.

Параллельно с полпредами в регионах был создан институт главных федеральных инспекторов, довольно слабый как по составу, так и по ресурсному обеспечению. Именно на главных федеральных инспекторов должна была лечь основная часть работы по контролю над ситуацией в регионах. Но эффективно решать эти задачи они не могли. Более того, возник целый ряд новых конфликтов: между полпредами и губернаторами (например, в Свердловской области – между губернатором Эдуардом Росселем и «президентским наместником» Петром Латышевым), а также между представителями президента в федеральных округах (формально полпреды входят в структуру администрации президента) и чиновниками администрации главы государства. Их содержание определяло стремление администрации сделать полпредов подчиненными фигурами. Это ярко проявилось, в частности, при выборе кандидатур на губернаторские посты.

Третьей основной функцией полпредов до недавнего времени выступало согласование кандидатур для назна-

чения на должности федеральных государственных служащих и иные должности, если назначения осуществляются президентом, правительством или федеральными органами исполнительной власти.

Ключевой аспект в данной сфере – участие в назначении губернаторов, правда, реальная политическая роль полпредов зачастую оказывалась формальной. Вначале полпредам удалось оказывать влияние на принятие кадровых решений, однако в дальнейшем большинство региональных лидеров, стремясь достичь собственные политические цели, придерживались стратегии подтверждения лояльности Центру: губернаторы предпочитали досрочную постановку перед президентом вопроса о «доверии». Это объективно усилило роль Администрации главы государства и снизило политическое влияние полпредств в регионах.

Функциональное содержание работы полпредств с момента проведения федеративной реформы В.В.Путина изменилось. Инициативы президента в сфере изменения порядка наделения полномочиями руководителей субъектов РФ отводят ведущую роль при выдвижении кандидатур политическим партиям, тем самым лишая полпредов функции участия в этом процессе.

Утрата кадровой функции ослабила институт. Частично компенсировать статусные потери могут новые обязанности по осуществлению контроля за работой региональных администраций по преодолению последствий экономического кризиса в сфере занятости (борьба с ростом безработицы). Насколько сильным окажется на практике этот приобретенный осенью прошлого года ресурс влияния, на данном этапе судить преждевременно. Остальные же направления работы полпредств, с которыми изначально связывалась необ-

ходимость федеративной реформы, более не актуальны.

В условиях экономического кризиса 2009 г. Федеральный центр, обозначая приоритет контроля за работой региональных властей, расширил сферу компетенции полпредов за счет полномочий по контролю за исполнением региональных программ в сфере занятости.

Однако существенного усиления политического веса полпредов в регионах это не повлекло.

В мае текущего года Д.А.Медведев поблагодарил полномочных представителей за активную работу и подчеркнул, что в стране еще «много задач, которые требуют постоянного контроля представителей президента» (приоритетные – в социально-экономической сфере, включая привлечение инвестиций). Также Медведев отметил, что в дальнейшем «возможны решения, которые будут направлены на совершенствование деятельности» этого института⁴.

Прогнозы, связанные с ротацией кадров, в контексте обсуждения мер по совершенствованию института полпредства периодически появлялись в СМИ и удивления не вызывали: кадровая политика Центра при назначении представителей президента в федеральных округах изначально не вполне соответствовала поставленным перед ними задачам, которые к тому же изменялись со временем.

Большая часть назначений 2000 г. отражала выбор в пользу представителей «силовых структур», которые ориентировались на административно-командные методы управления.

К «силовикам», в частности, можно отнести глав полпредств в ЦФО (Георгий Полтавченко, занимает этот пост и в настоящее время), СЗФО (Виктор Черкесов, полпред в 2000–2003 гг.), ЮФО (Виктор Казанцев, полпред в 2000–2004 гг.), УрФО (Петр Латышев, полпред в 2000–2008 гг., ныне покойный), ДФО (Константин Пуликовский, полпред в 2000–2005 гг.).

В рамках проведения федеративной реформы, связанной с курсом на децентрализацию управления российскими территориями, подобный подход выглядел оправданным.

Вместе с тем, методы административного давления не всегда позволяли эффективно решать ключевые задачи полпредов, связанные с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральными нормами и поддержания стабильности в субъектах Федерации за счет снижения внутриэлитной конфликтности.

После 2003–2004 гг., когда законодательные задачи были решены, кадровые назначения определялись, главным образом, политической целесообразностью (например, необходимостью соблюдения неформальных внутриэлитных договоренностей, достигнутых в ходе кадровых перестановок), а полпредство все чаще рассматривалось как место «временного трудоустройства» для федеральных чиновников.

Так, полпред в СЗФО В.Матвиенок (март-октябрь 2003 г.) затем стала губернатором Санкт-Петербурга, лишившийся губернаторского поста Владимир Яковлев был назначен полпредом в ЮФО (март 2004 г.), но в том же году переведен в федеральное правительство, своего рода выходом на «политическую пенсию» стало и прошедшее в 2004 г. назначение бывшего начальника Генштаба Анатолия Квашнина на пост полпреда президента в Сибирском федеральном округе.

Во время президентства Д.А.Медведева начала прослеживаться тенденция к обновлению кадров в составе руководства полпредств, она носила постепенный характер. При вступлении в должность главы государства (май 2008 г.) им были переназначены прак-

тически все полпреды «путинского призыва».

Единственное исключение: место ставшего министром юстиции Александра Конавалова, полпреда в Приволжском федеральном округе (ПФО), занял Григорий Рапота, освободивший для Владимира Устинова пост полпреда в Южном федеральном округе (ЮФО).

В дальнейшем ротация кадров затронула Дальневосточный и Уральский округа (в последнем случае оперативное решение было связано с кончиной полпреда Латышева): полпредами стали бывший губернатор Хабаровского края Виктор Ишаев и экс-руководитель Федеральной службы судебных приставов Николай Винниченко.

Эти назначения отражали новые приоритеты в работе полпредов, связанные с решением проблем социально-экономического развития регионов: новые выдвиженцы обладают значительным управленческим опытом.

Отчасти этой же логике соответствует создание полпредства президента на Северном Кавказе в рамках нового федерального курса. Речь идет о переходе от преобладавших в годы президентства В.В.Путина мер «силового» воздействия к стимулированию развития «депрессивных» территорий за счет привлечения инвестиций.

Весьма показательно и назначение на должность представителя президента в СКФО экс-губернатора Красноярского края Александра Хлопонина, имеющего богатый опыт работы в бизнес-структурах.

Личная ответственность полпреда за ситуацию в регионе наряду с введением критериев эффективности работы органов федеральной власти в регионе призвано способствовать усилению «рычагов» контроля со стороны Центра.

Итак, реформирование Совета Федерации и института полномочных представителей президента в федеральных округах носит постепенный и продолжительный характер. Оценивая перспективы его реализации, можно прогнозировать, что

ротация кадров в «верхней» палате будет происходить медленно, этому способствует предусмотренная законом отсрочка реформы до 2011 г.

Однако и после окончательного перехода к новому порядку формирования палаты кадровой «революции» в составе СФ ждать, скорее всего, не стоит. Избрание в региональные парламенты и, тем более, муниципальные советы – вполне решаемая задача для заинтересованных в сенаторском статусе лиц, им лишь придется более тесно взаимодействовать с группами интересов в составе местной элиты. В связи с этим и после проведения реформы Совет Федерации вполне может сохранить неформальный статус «элитного клуба».

Что же касается продолжения федеративной реформы, то представляется, что в среднесрочной перспективе преобразования будут затрагивать, в первую очередь, кадровый состав «наместников президента». Намечившаяся за время президентства Д.А.Медведева тенденция к выдвижению на посты полномочных представителей президента влиятельных политиков регионального уровня, имеющих значительный опыт управленческой работы на постах глав субъектов Федерации, вероятно, получит продолжение.

В настоящее время из 8 полпредов трое являются бывшими губернаторами: помимо упомянутых Ишаева и Хлопонина, к этой категории относится Виктор Толоконский, досрочно ушедший в отставку с поста губернатора Новосибирской области (сентябрь 2010 г.) и сменивший Анатолия Квашнина на посту полпреда президента в Сибирском округе.

Прогнозы ряда экспертов о возможности упразднения института полпредов в обозримой перспективе не оправдаются.

Примечания

¹ О Совете Федерации // <http://council.gov.ru/about/history/index.html>

² Указ Президента РФ 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937>

³ Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

⁴ Стенограмма встречи Президента с полномочными представителями в федеральных округах // <http://kremlin.ru/news/7764>