

УДК 342

Региональные органы исполнительной власти в постсоветский период и в современной Российской Федерации

Акберли Ниджат Намик оглы

Аспирант,

Северо-Западный институт управления (филиал),

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
199178, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Васильевский остров, Средний просп., 57/43;

e-mail: Akberli92nidzhat@mail.ru

Аннотация

Система федеративных отношений в Российской Федерации, а особенно модель «центр – регионы», начиная с 1991 г. претерпела много изменений. На протяжении всего этого периода баланс сил смещался то в сторону федерального центра, то в сторону регионов. По мере обретения субъектами Российской Федерации в начале 1990-х гг. новых полномочий в экономической и политической сферах позиции их крепили, а некоторые главы субъектов приобрели серьезный политический вес в общественной жизни страны в целом. Особенно это стало заметно на рубеже 1998-1999 гг., и именно в этот период федеральный центр начал предпринимать активные попытки по уменьшению губернаторской самостоятельности, но вектор ельцинской региональной политики изменить было сложно. В целом для развития федеративных отношений эпохи Б.Н. Ельцина была характерна опора на систему эксклюзивных отношений с главами субъектов, им были предоставлены широкие полномочия при принятии важных политических решений как на федеральном, так и на региональном уровне. Принципиально новая модель федеративных отношений стала складываться с приходом к власти В.В. Путина. Именно с начала 2000 г. федеральным центром стала проводиться политика «управляемого федерализма» с целью изменения баланса сил в модели «центр – регионы». Начинает реализовываться комплекс мер, направленных на устранение территориально-политической асимметрии и создание единого формата отношений между федеральным центром и регионами. Проводится практически полный демонтаж «договорных» основ федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Акберли Н.Н. Региональные органы исполнительной власти в постсоветский период и в современной Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 3А. С. 58-63.

Ключевые слова

Исполнительная власть, региональные органы исполнительной власти, Российская Федерация, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, постсоветский период.

Введение

Происходит значительное усиление институтов федерального контроля и вмешательства. Одним из важных решений в этом направлении становится реформа института полномочных представителей Президента РФ во взаимосвязи с созданием семи федеральных округов на территории Российской Федерации. Помимо основной задачи приведения нормативной правовой базы субъектов в соответствие с федеральным законодательством, на полномочных представителях были возложены задачи по организации в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, по организации контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти, по обеспечению реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ. Усилилась практика назначения на федеральные должности в регионах фигур, лояльных только центру и не связанных с группами региональной элиты.

На тот момент времени федеральный центр выступил с претензией на роль высшей инстанции в разрешении региональных проблем, а также при помощи полномочных представителей Президента РФ пытался контролировать деятельность региональных чиновников (что не всегда получалось) и производить их отбор. Однако создание промежуточного звена между федеральной и региональной властью не привело к ожидаемому эффекту. Прежде всего не была продумана система контроля за работой полномочных представителей, что привело к тому, что в их работе нередко собственные интересы начинали брать верх над интересами федерального центра. Созданные в округах органы прокуратуры, налоговых, фискальных и иных ведомств множили бюрократический аппарат, усиливали путаницу в системе государственного управления. С другой стороны, вывод федеральных структур из-под «губернаторского» контроля посредством расширения полномочий представителей Президента РФ в федеральных округах способствовал сокращению возможностей глав субъектов влиять на принятие решений на региональном уровне.

Основная часть

Следующим шагом федеральной власти на пути «укрепления вертикали власти», одновременно способствующим сокращению вышеупомянутых возможностей глав субъектов, стало изменение порядка формирования Совета Федерации. Верхняя палата российского парламента как институт, представляющий непосредственно интересы субъектов на федеральном уровне, несколько раз с момента образования подвергалась значительным изменениям [Бобылев, 2013, 78].

В декабре 1993 г. Совет Федерации был сформирован путем прямых выборов в силу прямого предписания Конституции Российской Федерации. Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ был изменен порядок формирования, и в состав палаты входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного органа и глава исполнительного органа государственной власти субъекта. Но в рамках политики сокращения регионального влияния на федеральном уровне в 2000 г. главы исполнительной власти субъекта (и законодательной тоже) были выведены из состава верхней палаты парламента. Согласно действующему Федеральному закону от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ, регулиющему на сегодняшний день порядок формирования палаты, членами Совета Федерации являются

представители, наделенные соответствующими полномочиями органами исполнительной и законодательной власти субъекта федерации [Июффе, 2003, 136]. При этом представитель от законодательной ветви власти избирается из числа депутатов региональных представительных органов власти, а представитель от исполнительной власти назначается главой исполнительной власти субъекта.

Ротация членов Совета Федерации была постепенной и завершилась в начале 2002 г. Здесь необходимо отметить, что и исполнительная, и законодательная власти субъекта лишились права отзывать своих назначенцев еще в 2004 г. Таким образом, последние изменения порядка замещения должности члена Совета Федерации привели к тому, что формально он остался институтом регионального влияния на федеральном уровне. Однако в реальности после 2000 г. верхняя палата российского парламента перестала играть роль органа, представляющего региональные интересы. С уходом губернаторов и спикеров автоматически снизился статусный уровень представительства региона в верхней палате парламента. Создание Государственного совета Российской Федерации, организованного в соответствии с принципом ротации глав исполнительной власти регионов, едва ли может служить достойной компенсацией губернаторам за понижение их политического статуса. Госсовет был создан именно как совещательный орган, который полностью подконтролен Президенту РФ; обсуждая важнейшие вопросы государственного развития, реальных компетенций он не имеет. Более того, Президенту РФ удалось разорвать присутствие регионов в федеральном центре между двумя институтами – Советом Федерации и Государственным советом, тем самым присутствие это существенно ослабив [Максимов, 2004, 80; Тихомиров, 2000, 36; Умнова, 1994].

В условиях централизованного контроля, с одной стороны, многие решения о назначении членов Совета Федерации фактически принимались федеральным центром (в частности, Администрацией Президента и полномочными представителями), с другой стороны – ситуацией воспользовались бизнес-группы, продвигавшие своих представителей, далеких от интересов субъектов. Многие главы регионов вообще потеряли интерес к Совету Федерации, понимая, что лишились реальных рычагов управления на федеральном уровне.

По состоянию на 2018 г. реформа Совета Федерации не продвигается вперед. И в прессе, и в общественно-политических кругах предлагаются различные пути решения этой проблемы, но ни один из них пока не был внедрен на практике. Например, сам спикер верхней палаты российского парламента С. Миронов заявлял, что разработал законопроект, согласно которому предполагается избрание членов Совета Федерации на региональных выборах, но не вносит его, так как большинство его коллег выступают за сохранение действующего порядка формирования палаты.

Нельзя не отметить, что некоторые действия по корректировке состава Совета Федерации все-таки совершаются. Президент РФ 26 апреля 2007 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации заявил о необходимости усиления связи верхней палаты с регионами и, в частности, поддержал инициативу С. Миронова о введении для членов Совета Федерации «ценза оседлости». В итоге 21 июля 2007 г. был принят федеральный закон, который предъявляет следующее требование: назначаемый сенатор должен проживать не менее 10 лет в совокупности на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание [Старовойтов, 2001, 45].

В литературе существуют и иные предложения, направленные на совершенствование или изменение порядка формирования палаты (например, изменить концепцию федерального представительного учреждения и признать, что одна его палата может состоять из

делегированных представителей субъектов Российской Федерации; признать истинно представительным органом народа России Государственную Думу, она и есть парламент, а Совет Федерации – органом представительства субъектов Российской Федерации, обладающим правом участия в федеральном законодательном процессе; ввести прямые выборы членов Совета Федерации населением субъектов Российской Федерации [Сальникова, 2003, 14]). Но любое из этих предложений не только потребует внести изменения в Конституцию Российской Федерации, но и ведет непосредственно к изменению концепции Совета Федерации как представительного органа интересов субъектов, так и российского парламента в целом [Тихомиров, 1998, 170; Хазанов, 2014, 84-85].

Таким образом, реформа Совета Федерации представляется достаточно назревшей, но выбрать направление для нее федеральный центр пока не в силах. Но главной проблемой остается не выбор «правильного» способа формирования верхней палаты российского парламента, а выбор наиболее эффективного и продуктивного представления региональных интересов на федеральном уровне [Пиголкин, 2013, 52]. Территориальные особенности России приводят к тому, что главам субъектов часто приходится решать экономические и социальные проблемы своего региона без необходимой для этого помощи федерального центра. В свою очередь, интересные инновационные разработки регионов в указанных отраслях часто остаются незамеченными на федеральном уровне, что тормозит их возможное применение в других регионах.

Заключение

Помимо реформы Совета Федерации, с приходом В.В. Путина к власти в рамках федеративной реформы начался процесс укрупнения субъектов Российской Федерации. Этот процесс вполне логично вписывается в политику унификации и стандартизации отношений между федеральным центром и регионами, проводимую Администрацией Президента РФ с начала 2000 г. Большое количество субъектов, их статусное разнообразие, сильное различие по социально-экономическим и даже климатическим параметрам создают проблемы, негативно отражающиеся в экономической и социальной сферах страны в целом. Помимо этого, слышны высказывания о том, что процесс укрупнения регионов абсолютно оправдан с управленческой и экономической точек зрения.

Плюсами данной тенденции являются уменьшение раздробленности и тем самым повышение уровня управляемости и контроля, а также решение проблемы асимметрии субъектов Российской Федерации, о которой упоминалось выше. Чем меньше будет субъектов, тем короче цепочка органов исполнительной власти, тем легче и проще по ней будут передаваться сигналы из федерального центра. Но существуют и другие точки зрения. Помимо того, что данный процесс требует серьезных экономических аргументов и расчетов (какое количество регионов оптимально для Российской Федерации, действительно ли этот процесс приведет к созданию сильных, экономически самодостаточных субъектов), скорее всего, по мнению экспертов, в результате укрупнения регионов федеральный центр, выигрывая с точки зрения некоторых технических аспектов государственного управления, несомненно, проигрывает или теряет политически. Очевидно, что региональные лидеры как представители относительно некрупных субъектов федерации, да еще устойчиво дотационных, легче управляемы и проще берут на себя незавидную роль демпфера в процессе «разгрузки» социальных обязательств со стороны федерального центра. Стоит также отметить, что

определенное упрощение и удешевление процессов управления на федерально-региональном уровне в случае укрупнения регионов будут сопровождаться нарастанием аналогичных проблем и соответствующих затрат на субрегиональном уровне.

Библиография

1. Бобылев А.И. (ред.) Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Право и государство, 2013. 304 с.
2. Иоффе О.С. Правоотношения по советскому гражданскому праву // Иоффе О.С. Избранные труды. СПб., 2003. С. 135-138.
3. Максимов И.В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации. Саратов, 2004. 184 с.
4. Пиголкин А.С. (ред.) Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. 382 с.
5. Сальникова А.В. Функции управления как неотъемлемая его часть // Проблемы реформирования правовой системы России на рубеже XX-XXI веков. Иваново, 2003. С. 12-16.
6. Старовойтов А.А. Основы административного права. СПб., 2001.
7. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 798 с.
8. Тихомиров Ю.А. Об административной реформе в России // Тихомиров Ю.А. (ред.) Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М., 2000. С. 33-39.
9. Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 43-51.
10. Хазанов С.Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование // Правоведение. 2014. № 5.

Regional executive bodies in the post-Soviet period and in modern Russia

Nidzhat N. Akberli

Postgraduate,
North-West Institute of Management (branch),
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
199178, 57/43, Sredny av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: Akberli92nidzhat@mail.ru

Abstract

The system of federative relations in the Russian Federation has undergone many changes since 1991. Throughout this period, the balance of power shifted towards the federal centre and then towards the regions. The constituent entities of the Russian Federation got new powers in the economic and political spheres in the early 1990s, their position grew stronger, and some of the heads of the constituent entities acquired serious political weight in the public life of the country. This was especially noticeable at the turn of 1998-1999, and it was during this period that the federal center began to make active attempts to reduce governors' independence, but it was difficult to change the vector of Yeltsin's regional policy. In general, the development of federative relations during the Yeltsin era was characterised by the reliance on the system of exclusive relations with the heads of the constituent entities, they were given broad powers to make important political decisions at both federal and regional levels. A fundamentally new model of federal relations began to develop after Vladimir Putin had come to power. The federal center has been conducting a policy

of "controlled federalism" since the beginning of 2000 in order to change the balance of power in the "center – regions" model.

For citation

Akberli N.N. (2018) Regional'nye organy ispolnitel'noi vlasti v postsovetskii period i v sovremennoi Rossiiskoi Federatsii [Regional executive bodies in the post-Soviet period and in modern Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (3A), pp. 58-63.

Keywords

Executive power, regional executive bodies, Russian Federation, executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, post-Soviet period.

References

1. Bobylev A.I. (ed.) (2013) *Ispolnitel'naya vlast' v Rossii: teoriya i praktika ee osushchestvleniya* [Executive power in Russia: theory and practice of its implementation]. Moscow: Pravo i gosudarstvo Publ.
2. Ioffe O.S. (2003) Pravootnosheniya po sovetskomu grazhdanskomu pravu [Legal relations under Soviet civil law]. In: Ioffe O.S. *Izbrannye trudy* [Selected works]. St. Petersburg, pp. 135-138.
3. Khazanov S.D. (2014) Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: predmet, sistema, reformirovanie [Administrative law in the Russian Federation: its subject, system and reforming]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 5.
4. Maksimov I.V. (2004) *Sistema administrativnykh nakazanii po zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii* [The system of administrative punishments under the legislation of the Russian Federation]. Saratov.
5. Pigolkin A.C. (ed.) (2013) *Sistematizatsiya zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii* [The systematisation of legislation in the Russian Federation]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.
6. Sal'nikova A.B. (2003) Funktsii upravleniya kak neot'emlemaya ego chast' [The functions of management as its integral part]. In: *Problemy reformirovaniya pravovoi sistemy Rossii na rubezhe XX-XXI vekov* [The problems of reforming the legal system of Russia at the turn of 20th and 21st centuries]. Ivanovo, pp. 12-16.
7. Starovoitov A.A. (2001) *Osnovy administrativnogo prava* [The fundamentals of administrative law]. St. Petersburg.
8. Tikhomirov Yu.A. (1998) *Kurs administrativnogo prava i protsessa* [A course in administrative law and procedure]. Moscow: Yurinformtsentr Publ.
9. Tikhomirov Yu.A. (2000) Ob administrativnoi reforme v Rossii [On the administrative reform in Russia]. In: Tikhomirov Yu.A. (ed.) *Ispolnitel'naya vlast': organizatsiya i vzaimodeistvie* [Executive power: organisation and interaction]. Moscow, pp. 33-39.
10. Umnova I.A. (1994) Evolyutsiya pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [The evolution of the legal status of the territory and the region as constituent entities of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 8-9, pp. 43-51.