

*Николай ДОБРЫНИН*

## **НОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

11 декабря 2004 года начался новый этап в истории отечественного федерализма и новая стадия в обустройстве системы государственного управления в стране. Согласно принятому в этот день Федеральному закону № 159-ФЗ прямые всенародные выборы глав регионов были заменены избранием их законодательными собраниями по представлению главы государства. Это самым кардинальным образом изменило соотношение полномочий между Центром и регионами, значительно трансформировало границы реальной автономии субъектов Федерации и меру ответственности региональных руководителей перед населением.

### *Новый порядок избрания руководителей регионов*

Указанным законом предусмотрено, что **гражданин наделяется полномочиями руководителя субъекта Федерации<sup>1</sup>** законодательным органом субъекта по представлению Президента РФ в порядке, предусмотренном законом и конституцией (уставом) субъекта Федерации, что преподносится как

---

<sup>1</sup> Хотя сама по себе формулировка «**гражданин наделяется полномочиями руководителя субъекта Федерации**» является юридическим казусом и требует толкования не столько федерального законодателя, сколько инициаторов принятия закона. Возникает вопрос, насколько равнозначны эти понятия: «**наделяется полномочиями**» и «**избирается (назначается) на должность**».

модель «целостного соподчинения единого организма» исполнительной власти. Порядок представления и рассмотрения кандидатур на пост руководителя региона регулируется Указом Президента РФ № 1603 от 27 декабря 2004 г., где устанавливается, что указанные кандидатуры выдвигает полномочный представитель Президента в федеральном округе. Их должно быть представлено не менее двух. Они должны пользоваться авторитетом в регионе, иметь хорошую деловую репутацию, опыт публичной деятельности. По вопросу о выдвижении кандидатур полпред проводит консультации с общественными объединениями региона. Далее полпред представляет кандидатуры руководителю Администрации Президента, а тот перепредставляет их Президенту. Согласно положениям Указа, должностные лица Администрации Президента, которые занимаются подготовкой и внесением кандидатур на должность руководителей субъектов Федерации, отвечают за обоснованность своих предложений, за объективность и достоверность представленной информации.

Федеральный закон № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. устанавливает, что еще до официального представления кандидатуры руководителя региона происходят «соответствующие консультации» Президента и законодательного органа субъекта Федерации в целях предотвращения возможных разногласий. В случае отклонения кандидатуры главой государства в семидневный срок повторно вносится новое предложение. В случае двукратного отклонения кандидатуры Президент может назначить на срок до полугода временно исполняющего обязанности руководителя субъекта Федерации, после чего провести с законодательным собранием очередные консультации. Если же и они завершатся двукратным отклонением предложенной Президентом кандидатуры, то глава государства вправе распустить законодательное собрание и назначить новые выборы.

### ***Политические основания введения нового порядка избрания***

Для понимания реформы попытаемся проникнуть за формальную очевидность правовых положений и уви-

деть за ними истинные мотивы и механизмы распределения власти.

В этом нам помогут мысли известного российского юриста и государствоведа Г.Ф. Шершеневича, который утверждал, что в разные времена государство преследует различные задачи, что объясняется инстинктом политического самосохранения, который действует всегда и всюду, где есть государство. Отсюда следует вывод: в разных исторических условиях государство стремится приспособиться, чтобы иметь возможность выдержать жизненную борьбу с другими политическими единствами. Таким образом, по его мнению, прогрессивность того или иного государства состоит в его умении приспособляться к требованиям времени. Не существует в государствоведении универсальных методов и приемов. Значит, и конструктивная оценка конкретных изменений в государственном управлении возможна только на основании анализа «требований времени», побудивших власть к реформе.

Важно вспомнить и высказывание Макиавелли, полагавшего, что «там, где развращенность всех достигла такой степени, что ее не в состоянии обуздать одни лишь законы, необходимо установление вместе с законами превосходящей их силы; таковой силой является царская рука, абсолютная и чрезвычайная власть которой способна обуздать чрезмерную жадность, честолюбие и развращенность сильных мира сего. В противном случае будет создано нечто несоразмерное и недолговечное»<sup>2</sup>.

Рассуждения на эту тему можно найти и у С. Московичи, как бы в виде продолжения данного тезиса: «Демократические идеалы, какими бы абсолютными достоинствами они ни обладали, препятствуют, кроме исключительных случаев, формированию стабильного политического режима. А нужен режим, исходящий из подчиненности масс одному человеку, как отец рассчитывает на послушание своих детей»<sup>3</sup>. И далее: «История политических режимов, по сути, представляет собой лишь медленные изменения власти отцовского

<sup>2</sup> *Макиавелли Н.* Избранное. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1998. С. 597–599.

<sup>3</sup> *Московичи С.* Век толп. М., 1996. С. 13.

типа. С первых попыток раскрыть механизмы этой истории обнаруживались лишь определенные разновидности примитивной власти главы семьи, образцового и идеального»<sup>4</sup>.

Полагаю, что приведенные точки зрения не потеряли своей актуальности и сегодня: для того, чтобы деятельность руководителей не привела к деструкции государственного управления и распаду государственности, необходима единая надзирающая сила. Причем к российской действительности это приложимо особо, ибо деятельность главы государства у нас традиционно имела ключевое значение для проведения любых политических реформ. Одна из причин этого в том, что определяющими факторами развития страны были относительно неблагоприятные природно-климатические и демографические условия, в которых общественное хозяйство приносило недостаточный продукт для полноценного обеспечения потребностей общества, и, как следствие, возникала постоянная нехватка казенных средств.

Для преодоления разрыва между поставленными задачами и возможностями их реального осуществления использовалась мобилизационная модель развития<sup>5</sup>. В России сегодня сложилась именно такая ситуация<sup>6</sup>. Полагаю, что помимо трагических событий в г. Беслан, ставших непосредственным поводом для осуществления реформы, были и другие причины для принципиального изменения основ системы государственного управления.

Первой из них была безответственность руководителей регионов, которые в соответствии с существовавшей

---

<sup>4</sup> Там же. С. 15.

<sup>5</sup> Особенностью этого типа развития является полная концентрация ресурсов у государства, как предполагается — для решения этих насущных задач. В итоге возникает противоречие между потребностями государства и интересами хозяйствующих субъектов, которые не могут без непосильных жертв со своей стороны достигнуть поставленных государством целей, что, в свою очередь, определяет доминирующую роль государства в управлении и примат политических целей над экономическими. *Гаман-Голутвина О.* Бюрократия или олигархия? // <http://scenario.ng.ru/printed/elections/2000-03-15/1/bureau.html>.

<sup>6</sup> «По сим признакам (падение доверия народа к власти, ее ослабление, **невозможность отдельных исправлений и желание обществом перемен** — *Н.Д.*) можно, кажется, с достоверностью заключить, что настоящая система правления не свойственна уже более состоянию общественного духа и что настало время переменить и основать новый вещей порядок». *Радченко Я., Сперанский М.*: взгляды на организацию и управление // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1. С. 63.

системой фактически не могли быть отстранены от должности ни центральной властью, ни населением региона. От центральной власти их защищал статус народных избранников, а от народа — **отсутствие процедуры отстранения от должности**. Это катализировало разочарование населения ряда регионов в своих руководителях, в результате чего люди стали обращаться со своими проблемами непосредственно к Президенту, обозначив тем самым, что именно с этим политическим институтом они связывают надежды на их решение.

Парадокс в том, что, несмотря на формальную неправомочность, Президент в такой ситуации все равно должен был вмешиваться в региональные события для разрешения проблем, несущих в себе угрозу фатальных последствий. Он вынужден был применять не всегда предусмотренную правовыми нормами политику «кнута и пряника»<sup>7</sup> и для решения некоторых кадровых вопросов в регионах: часть губернаторов побуждалась на уход в отставку в обмен на назначение в центральные органы власти, другая часть — не допускалась до победы на очередных выборах. В результате Президент оказался реально ответственным за действия глав регионов. В треугольнике «Президент — население региона — руководитель региона» именно Президент стал выступать пресловутой конечной инстанцией. Даже отказ Президента от каких-либо действий в адрес регионального руководителя зачастую приравнивался к санкционированию деятельности главы региона<sup>8</sup>.

Главным образом инициирование Президентом отмены прямых всенародных выборов глав регионов в этом контексте стало всего лишь приведением правовых норм в соответствие с реально сложившейся практикой. Новый порядок «избрания» на должность вводит ответственность главы региона перед Президентом, что формально означает и его ответственность перед всем народом, поскольку Президент страны избирается на всеобщих выборах.

<sup>7</sup> Петров Н. Демократия: вертикаль против горизонтали. / Трудности перехода: демократия в России. М.: Московский центр Карнеги, газета «Ведомости», 2004. С. 45.

<sup>8</sup> Философский энциклопедический словарь. М.: Наука и просвещение, 1989. С. 789.

Полагаю, что прежняя модель ответственности главы региона являлась следствием достаточно примитивного понимания ответственности в системе государственной власти, в соответствии с которой она трактуется ретроспективно, как акт возмездия за совершенные действия. В широком же смысле ответственность подразумевает основную характерную черту «государственного человека» и выражается в позитивном смысле, который означает, что она проявляется «как долг, обязанность субъекта действовать в соответствии с требованиями социальных норм»<sup>9</sup>. А потому «должностное лицо несет ответственность прежде всего за правильное выполнение своих обязанностей, т.е. ответственность в ее позитивном значении»<sup>10</sup>.

На основании такого понимания ответственности утверждается право общества требовать совершения со стороны государственных людей действий в свою пользу. Сущность же ответственности заключается «в самостоятельной и инициативной деятельности в рамках правовых норм»<sup>11</sup>. Отсюда можно сделать вывод о том, что «утверждать об отсутствии у юридической ответственности добровольной формы реализации равнозначно признанию юридической ответственности не разновидностью социальной ответственности, а неким особым «несоциальным видом» и исключению ее из системы регулирования общественных отношений»<sup>12</sup>. Вывод: если бы перспективная ответственность хоть частично присутствовала в реальной управленческой деятельности региональных руководителей, то не возникло бы потребности в изменении порядка их избрания на должность.

Второй причиной реформы была неэффективность системы исполнительной власти в целом. Однако следует отметить, что названная неэффективность тем не менее не обязательно приводит к ее полной недееспособности, в то время как недееспособность власти совершенно не

<sup>9</sup> Марченко М. Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2001. С. 710.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Недбайло П.. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 50, 52.

<sup>12</sup> Литинский Д. О системе права и видах юридической ответственности // Правоведение. 2003. № 2. С. 28.

говорит о ее неэффективности. Мощнейший системный кризис власти, произошедший в нашей стране в конце 80-х годов прошлого века и приведший ее к распаду, не на 100% проистекал из нежизнеспособности управленческой системы. Не последнюю роль в кризисе сыграла неблагоприятная внешняя конъюнктура.

В настоящее же время ситуация противоположная. Мировые цены на энергоносители обеспечивают систему государственной власти достаточным количеством ресурсов, но при этом сама система характеризуется крайней неэффективностью, компенсирующейся как раз за счет притока средств, расходующихся не всегда по назначению. Это приводит к необходимости построения реально функционирующей системы гражданского контроля за деятельностью государственного аппарата. По мнению Ю.А.Тихомирова: **«Общество заинтересовано в том, чтобы государство выражало реальные публичные интересы и выполняло важнейшие общественные дела... Это те высокие социальные стандарты, реализовать которые должно именно государство — с тем, чтобы обеспечивать жизнедеятельность граждан, регионов и общества в целом»**<sup>13</sup>. Здесь вновь хочется вспомнить Макиавелли: «Хотя один человек способен создать определенный порядок, порядок этот окажется недолговечным, если будет опираться на плечи одного-единственного человека. Гораздо лучше, если он будет опираться на заботу многих граждан, и если многим гражданам будет вверено его поддержание»<sup>14</sup>.

Подобное состояние может сложиться только в том случае, если граждане будут иметь желание и возможность поддерживать конкретный порядок в государстве, осознавать связь между личными интересами и интересами государства. Подобное возможно только если граждане имеют достаточный уровень благосостояния и не находятся в материальной и духовной нищете<sup>15</sup>. Известный экономист и

<sup>13</sup> Тихомиров Ю. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 43.

<sup>14</sup> Макиавелли Н. Избранное. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1998. С. 489.

<sup>15</sup> Гришкова А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 27.

политический деятель Германии Л. Эрхард писал: «Никакое возражение не может изменить мое убеждение, что бедность является важнейшим средством, чтобы заставить человека духовно зачихнуть в мелких материальных каждодневных заботах. Только тогда, когда упорядочена материальная база человеческого бытия, люди становятся свободными и зрелыми для более возвышенных целей»<sup>16</sup>.

Сходную мысль высказывал еще Аристотель: «В каждом государстве есть три части: очень состоятельные, крайне неимущие и третьи, стоящие посередине между теми и другими... Там, где средние граждане многочисленны, всего реже бывают среди граждан группировки и раздоры... Демократии в свою очередь пользуются большей в сравнении с олигархиями безопасностью; существование их более долговечно благодаря наличию в них средних граждан. Но когда за отсутствием средних граждан неимущие подавляют своей многочисленностью, государство оказывается в злополучном состоянии и быстро идет к гибели... Только там, где в составе населения средние имеют перевес либо над обеими крайностями, либо над одной из них, государственный строй может рассчитывать на устойчивость»<sup>17</sup>.

Отсюда следует, что необходимость реформирования государственного управления в плане повышения уровня благосостояния населения представляется очевидной. Обратимся к конституционно-правовым аспектам осуществляемых преобразований.

### ***Конституционно-правовая несостоятельность новой модели***

Новый порядок избрания руководителей субъектов Федерации ранее уже рассматривался Конституционным судом РФ, что было отражено в его Постановлении № 2-П от 18 января 1996 г. В п. 6 данного постановления утверждается, что Конституция РФ не содержит прямого указания в от-

<sup>16</sup> Эрхард Л. Полвека размышлений: речи и статьи // Пер. с нем. Андропова А. и др. М: Наука, ТОО Ордынка, 1996. С. 307.

<sup>17</sup> Цит. по: Автономов А. Средний класс и центризм // Полития. 2000. № 1. С. 110.



ношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Вместе с тем в ч. 2 ст. 3 заявляется непосредственность осуществления народной власти. И если присовокупить к этому ст. 32 Конституции РФ, где закреплено право граждан избирать органы государственной власти, то получится, что высшее должностное лицо, возглавляющее орган исполнительной власти, должно получать мандат непосредственно от народа и быть перед ним ответственно. Вместе с тем ч. 3 ст. 5 Конституции провозглашает единство системы государственной власти, из чего следует, что органы исполнительной власти региона должны строиться на тех же принципах, что и органы исполнительной власти федерального Центра.

Устав Алтайского края (в редакции от 2 октября 1995 г.) устанавливал, что главу администрации избирает Законодательное собрание. Тем самым Законодательное собрание Алтайского края, по мнению Конституционного суда, присвоило себе функции избирательной коллегии, решение которой подменяло волю населения при выборах регионального руководителя. Это позволило Суду рассмотреть подобный порядок избрания главы региональной исполнительной власти как нелегитимный, не соответствующий Конституции РФ и действующему законодательству. Избранный таким образом глава региона не является независимым представителем исполнительной власти, а это значит, что подобный порядок избрания нарушает к тому же еще и принцип разделения властей, являющийся одним из базовых конституционных принципов осуществления государственной власти.

Таким образом, весь нынешний порядок избрания глав исполнительной власти регионов также нельзя считать полностью соответствующим Конституции, а выстроенную на его основании систему исполнительной власти – 100%-но легитимной. Это обстоятельство имеет принципиальное значение для легитимности всей системы государственного управления в стране. Общеизвестно, что важнейшим элементом легитимности государственной власти являются «конкретные личности и способы их вхождения «во власть»

(и удаления из нее) в рамках государственных институтов и процедур, а также проводимая ими политика»<sup>18</sup>.

Получившийся вследствие проведенной реформы результат не согласуется с нормами права, в силу чего он не может быть принят на вооружение. Плохо еще то, что и сама федеральная власть при этом зачастую весьма упрощенно понимает те задачи, которые стоят перед ней в деле реформирования местных и региональных элит. Глава Администрации Президента Д. Медведев прямо заявил в одном из своих интервью, что «новый способ избрания глав регионов появился вовсе не для того, чтобы перетряхнуть наш губернаторский корпус»<sup>19</sup>. Однако с этим мнением вряд ли можно согласиться. Постоянное обновление корпуса региональных руководителей выступает необходимым условием эффективности и единства исполнительной власти в стране. Обновление это должно быть не разовым, а происходить на регулярной основе. Перманентные перестановки кадров на уровне региональной власти, как и в центральном аппарате, обеспечивают успешную работу бюрократической системы. Если федеральный Центр хочет обеспечить приток в государственный аппарат, особенно на региональном уровне, свежих кадров, то ему придется вернуться к проверенной десятилетиями советской системе работы с руководящими кадрами.

Создание федеральных округов в 2000 г. внушило некоторую надежду, что власть в государстве может заработать снова. Федеральный Центр выступил с претензией на роль высшей инстанции в разрешении региональных проблем. Аппараты полномочных представителей были призваны осуществлять контроль за деятельностью региональных чиновников и производить их отбор. Но, к сожалению, прогнозируемый положительный эффект округов оказался весьма незначительным. Изначально не был продуман **контроль над контролерами**, итогом чего стала фактическая

<sup>18</sup> Дибиров А. Легитимность государственной власти и ее основные типы // Государственная служба. 2002. № 2. С. 112.

<sup>19</sup> Медведев Д.. Сохранить эффективное государство в существующих границах // Интервью В. Фадееву // Эксперт. <http://www.expert.ru/expert/current/data/13-medved.shtml>.

деятельность полпредств по реализации в регионах своих собственных интересов вместо интересов Центра.

Бюрократический аппарат на уровне округов скоро почувствовал свою «силу» и принялся в отсутствие контроля сверху применять ее на практике. Существование в федеральных округах органов прокуратуры, налоговых, фискальных и иных ведомств означает наличие в них сформированных и действующих органов исполнительной власти. Эффективного контроля за ними из Центра не предусмотрено, а от сползания к сепаратизму их удерживает личная лояльность полпредов Президента. Стране гораздо сильнее угрожает регионализм окружной, нежели губернаторский, поскольку реальная перспектива попыток сецессии регионов сегодня крайне низка вследствие практической невозможности отдельно взятого региона «выжить» за пределами Федерации. Другое дело – федеральные округа.

Анализ реальных оснований и причин осуществляемой реформы порядка избрания региональных руководителей показывает, что она была необходима. Ее легитимность проявилась комплексно: «в доверии к нормам, в законодательном подтверждении прав, в правовой подотчетности власти, в идеологической «прозрачности» и в исполнении взятых на себя обязательств... Это позволяет рассматривать легитимность как специфическое состояние политической системы, где существующий порядок распределения (наделения) властью обеспечивает возможность направлять действия политических субъектов с минимальным использованием принуждения и насилия»<sup>20</sup>. Однако отсутствие должной легитимности предшествующей системы власти, которое стало причиной проведения реформы, вовсе не означает, что нынешняя система власти станет более легитимной сама по себе, – события могут развиваться с точностью до наоборот. Время покажет, в какой степени будут учтены в процессе реформы принципиальные, конституирующие всякую государственную власть обстоятельства.

---

<sup>20</sup> *Завершинский К.* Легитимность: генезис, становление и развитие концепта.

*Во-первых*, следует исходить из разрешительного типа правового регулирования в публичной сфере. Это значит, что в данной области юридически позволительно только то, что прямо разрешено законом. Раз Конституция прямо не предусматривает порядок избрания глав исполнительной власти субъектов Федерации (как было указано в Постановлении Конституционного суда), то следует таким образом изменить текст Конституции, чтобы она этот порядок предусматривала, в противном случае он превратится в объект постоянных манипуляций в угоду политической конъюнктуры, что принесет гораздо больший вред государству, чем не совсем удачная модель избрания.

«Текст Конституции существует в сложном контексте культуры и идеологий, которые не могут не влиять на его творящее действие. Моменты соприкосновения этого текста со всей реальной жизнью, и в том числе с политической, экономической, социальной действительностью — в его интерпретациях. А суть этих интерпретаций — в практическом правотворчестве и правоприменении»<sup>21</sup>. Заложенная в Конституции неясность относительно столь важного вопроса противоречит самому понятию правопорядка, порождая возможность «удобных» истолкований и связанную с этим политико-правовую нестабильность. А потому, естественно, напрашивается вопрос: «А не правильнее ли главные устои государственной власти в субъектах Федерации отразить, прежде всего, в ее Основном законе, что было бы гарантией для субъектов от несколько произвольного подхода законодателя к установлению соответствующих правил?»<sup>22</sup>.

По мнению М.В. Баглая, «поскольку Конституция представляет собой юридическую основу политической системы и правопорядка страны, последовательная реализация конституционных положений абсолютно необходима для функционирования всех общественных институтов, а следовательно, для нормального существования всего обще-

<sup>21</sup> Зорькин В. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 19.

<sup>22</sup> Авакьян С. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 29.

ства. Напротив, слабость конституционализма, несоблюдение, неисполнение хотя бы части норм, а тем более принципов Конституции, какими бы благими целями это ни обосновывалось, неизбежно порождает тенденции к отказу от демократических методов правления, к хаосу и разрушению страны»<sup>23</sup>. В рассматриваемом вопросе мы видим аналогичную ситуацию. Постановление Конституционного суда № 2-П от 18 января 1996 г. показывает, что невозможно однозначным образом определить пути реализации основных положений Конституции применительно к проблеме установления однозначного порядка избрания главы исполнительной власти региона.

**Во-вторых**, следует обратить пристальное внимание на порядок рассмотрения кандидатур на должность главы региона, который должен обеспечивать реальную профессиональную пригодность предлагаемого лица и его способность выступить представителем интересов населения региона в системе федеральной власти. Главным недостатком предложенной системы является ее закрытый характер, полная сосредоточенность всей деятельности по отбору, подготовке и представлению кандидатур в Администрацию Президента. Построенная система полностью замыкает представление кандидатур на фигуре руководителя Администрации — именно он представляет кандидатуру Президенту. Руководителю Администрации кандидатуры представляются полномочным представителем Президента в соответствующем федеральном округе, но их деятельность в силу п. 6 Указа Президента РФ № 400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» координирует все тот же руководитель президентской Администрации.

Круг замкнулся. Администрация Президента получает возможность генерировать в своих недрах кандидатуры глав регионов без реального учета мнения населения. И это при том, что процедура вхождения во власть должностного лица (а руководителя региона — в особенности) в значительной

---

<sup>23</sup> Баглай М. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 4.

мере определяет его легитимность. Определенный же Указом Президента РФ № 1603 от 27 декабря 2004 г. порядок рассмотрения кандидатур на должность губернаторов устанавливает чисто номенклатурную легитимность, население региона и **все избранные им органы власти страны** устраняются от процесса подбора кандидатуры руководителя региона, что не дает возможность сделать данную фигуру в полной мере легитимной.

\* \* \*

Только преодоление этих основных противоречий предложенного Президентом страны формата прихода к власти региональных руководителей, с непременным конституционным его закреплением, при широком формировании общественного мнения об обязательности применения подобного порядка **в переходный, кризисный период сохранения и укрепления российской государственности** и с непосредственным вовлечением в его осуществление законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации обеспечит высокую степень легитимности и управленческой эффективности системы региональной власти.