

**Кузнецов Александр Юрьевич**

кандидат философских наук,  
доцент кафедры политических наук  
Уральского федерального университета  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина

## СПЕЦИФИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ СМЕНЯЕМОСТИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### Аннотация:

*В статье обсуждаются некоторые проблемы федерализма в России, которые приобрели в последнее время особую остроту. Они связаны с функционированием механизмов сменяемости власти на уровне руководителей субъектов Российской Федерации. Цель исследования – показать, что они коренятся в особенностях системы федеративных отношений, оформившейся в современной России. Показано, что слишком большое количество субъектов в Российской Федерации приводит к потере управляемости и дестабилизации системы в целом. Кроме того, это обстоятельство препятствует нормальному функционированию стандартных демократических механизмов, в том числе механизмов обязательной ротации на уровне руководителей субъектов Федерации. В работе прослеживается генезис системы федеративных отношений в современной России, определяются хронологические рамки и содержание основных его этапов. Структурно-функциональный анализ позволил определить логику реформирования институциональной системы, определявшей специфику проблем и противоречий федеративных отношений на разных этапах исторического развития России в последние 25 лет. Проанализированы попытки российского правительства преодолеть указанные трудности посредством институциональных реформ. В результате исследования были выявлены некоторые противоречия в институциональной структуре Российской Федерации и предложены возможные пути их разрешения.*

### Ключевые слова:

*федеративные отношения, субъект федерации, институциональная структура федерации, проблемы российского федерализма, укрупнение субъектов, глава субъекта федерации, федеральный округ, принципы демократии, избираемость власти, механизмы обязательной ротации.*

**Kuznetsov Alexander Yuryevich**

PhD, Associate Professor,  
Political Science Department,  
Ural Federal University

## THE SPECIFIC NATURE OF POWER ALTERNATION MECHANISMS IN TERMS OF RUSSIAN FEDERALISM

### Summary:

*The paper discusses several problems of federalism in Russia that have recently become a matter of great concern. They relate to the functioning of the power alternation mechanisms at the level of leaders of the constituent entities of the Russian Federation. The purpose of the study is to demonstrate that they are rooted in the aspects of the system of federative relations developed in modern Russia. The research identifies that a large number of the constituent entities of the Russian Federation lead to the loss of control and destabilization of the system as a whole. Besides that, this fact impedes the functioning of standard democratic mechanisms, including the mechanisms of mandatory rotation at the level of leaders of the constituent entities of the Russian Federation. The paper traces the genesis of the system of federative relations in modern Russia, determines timelines and its main stages. A structural and functional analysis allows us to identify the principle of institutional system reform that has determined the specific nature of problems and contradictions of federative relations at different historical stages of Russia in the last 25 years. The attempts of the Russian government to overcome these difficulties through institutional reforms are analyzed. The author revealed a number of contradictions in the institutional structure of the Russian Federation and proposed the possible ways of addressing them.*

### Keywords:

*federative relations, constituent entity of the federation, institutional structure of the federation, problems of Russian federalism, consolidation of the constituent entities, leader of the constituent entity of the federation, federal district, principles of democracy, electivity of authority, mandatory rotation mechanisms.*

Нерешенность проблем государственного устройства современной Российской Федерации ставит под вопрос само ее существование как целостного государства, что выдвигает их в ряд наиболее актуальных и острых. Сложность и запутанность этих проблем в силу ряда причин таковы, что даже чисто теоретический анализ их представляет собой нелегкую задачу, а тем более их разрешение в политической практике.

С конца 2016-го и в начале 2017 г. интенсивность процесса ротации глав субъектов в Российской Федерации повысилась настолько, что в СМИ начали использовать термин «губернаторопад». За вторую половину 2016-го и в 2017 г. в результате отставок по тем или иным причинам сменились главы более чем двадцати субъектов Российской Федерации. Такую экстремально высокую интенсивность этого процесса политологи отмечали только в 2009 и 2012 гг., когда были сменены 29 и 19 глав субъектов РФ соответственно. Однако тогда это происходило после очередных выборов президента Российской Федерации и было напрямую с ними связано [1].

В 2017 г. это произошло перед президентскими выборами, что вызывает ряд вопросов, но в общих чертах соответствует демократическому принципу обязательной сменяемости власти.

Общепринятым считается то, что демократия предполагает не только обязательную сменяемость, но и не менее обязательную избираемость должностных лиц [2]. В полном соответствии с этим «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно» (согласно ст. 77 Конституции РФ). Это положение предполагает и избираемость в той или иной форме высшего должностного лица субъекта Федерации, следовательно, в идеале и их ротация должна осуществляться в процессе выборов, а не быть следствием отставки ни по собственному желанию, ни по воле высшего должностного лица или правоохранительных органов. На практике 10 сентября 2017 г. были переизбраны на свои должности все действующие губернаторы, правда, большинство из них предварительно ушли в отставку по собственному желанию и были назначены временно исполняющими обязанности, кроме губернатора Белгородской области, который не уходил с поста даже временно. Смена же персоналий на этом уровне происходила исключительно по схеме «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность».

На наш взгляд, нормальное функционирование стандартных демократических механизмов сменяемости власти на уровне глав субъектов Федерации в результате выборов затруднено в современной России из-за ряда обстоятельств. Главным из них является слишком большое количество субъектов Федерации, которое сегодня настолько велико, что Российскую Федерацию по этому показателю просто не с чем сравнивать (во второй по количеству субъектов современной федерации – США – их почти в два раза меньше).

Во-первых, здесь принято ссылаться на огромные размеры территории России и большую численность населения [3]. На это можно возразить, что в таких сопоставимых с Россией по территории государствах, как Канада или Австралия, количество субъектов федерации намного меньше. В то же время численность населения Индии почти на порядок больше, чем в России, тогда как количество субъектов федерации в ней почти в три раза меньше. Во-вторых, часто упоминают о доставшемся от коммунистического режима «наследстве» [4]. Напомним, что в составе РСФСР был 71 субъект. Это очень много, но все же на 18 меньше, чем провозглашалось в принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации, где количество субъектов РФ достигло 89.

Такое невиданное и в истории, и в современной политической практике количество субъектов Федерации сделало объективно необходимым процесс уменьшения этого количества. В соответствии со сложившейся бюрократической традицией называть вещи не своими именами, его назвали процессом укрупнения субъектов Российской Федерации. Первыми оказались вовлечены в этот процесс Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, где в 2003 г., одновременно с выборами депутатов Государственной Думы РФ, был проведен референдум об объединении. Только к началу 2007 г. был завершен процесс образования нового субъекта Российской Федерации, получившего название Пермский край. Заметно быстрее этот процесс завершился в Красноярском крае, в состав которого вошли Эвенкийский и Долгано-Ненецкий автономные округа, а также в Камчатском крае, образованном после объединения Камчатской области и Корякского автономного округа. Если в упомянутых автономных округах эти действия получили полную поддержку населения, то в Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах (входивших ранее в состав Читинской и Иркутской областей соответственно) возникли некоторые проблемы. В 2008 г. на административной карте России появился Забайкальский край, а Иркутская область просто восстановила свой бывший состав, не меняя названия. Попытка объединить с Краснодарским краем Республику Адыгея встретила настолько яростное сопротивление республиканской бюрократии, что о ней стараются даже и не вспоминать.

Таким образом, к 2008 г. количество субъектов РФ сократилось до 83. Уменьшение количества субъектов Федерации всего на шесть явилось результатом пяти лет напряженной работы. При такой эффективности государственной машины на доведение количества субъектов Российской Федерации до минимально приемлемого уровня понадобился бы не один десяток лет. За это время децентрализация, характерная для федеративной формы государственного устройства, была способна разрушить территориальную целостность и то, что осталось от исторической России после развала СССР. Включение же Крыма и Севастополя в состав России в начале 2014 г. снова увеличило количество субъектов Федерации до 85.

Попыткой создать условия для проведения общегосударственной политики в масштабах всей России хотя бы силовыми министерствами и ведомствами стал Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Полномочия представителей сводились главным образом к возможности от имени президента оказывать решающее влияние на назначение руководителей силовых ведомств на уровне субъектов Федерации, что позволило разрушить множество сложившихся здесь коррупционных связей и схем. Однако высказывалось и мнение о том, что «если Путин не будет заметно

увеличивать ресурсы своих представителей, маловероятно, что они будут иметь больше контроля над руководителями субъектов» [5].

Кроме этого, возник и целый ряд вопросов, казавшихся на первый взгляд сугубо теоретическими. Если право президента РФ назначать своих полномочных представителей в любые государственные учреждения упоминается в Конституции РФ (ст. 83, п. «к»), то где искать упоминание о каких-либо федеральных округах? Первый и единственный документ – это приложение к самому Указу «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Таким образом, это в действительности указ об учреждении федеральных округов, а его основанием является сам этот указ. Ясно, что учреждение федеральных округов, относясь к фундаментальным основам государственно-административного устройства страны, требует законодательного закрепления, вероятно даже на уровне Конституции РФ. Не совсем, правда, понятно, каким образом было бы возможно вписать подчиненные фактически напрямую президенту управленческие округа (это чисто унитарная модель) в рамки федеративных отношений.

Еще более актуальной и острой оказалась проблема двойного подчинения силовых структур на региональном уровне, а также и ответственности за их действия или бездействия в чрезвычайных ситуациях [6]. Кризис в сентябре 2004 г., вызванный террористическим актом в Бесланской средней школе, продемонстрировал это с потрясающей наглядностью. Событие стало не просто формальным поводом для осуществления очередного запланированного этапа административной реформы, а в полном смысле слова последней каплей, переполнившей чашу терпения. Жизнь заставила вернуть главам субъектов Федерации многие рычаги управления силовыми структурами, но гарантией их лояльности стал новый порядок их избрания на должность, который предполагал избрание глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не населением, а законодательными органами субъектов РФ по представлению президента РФ, при этом трехкратное отклонение представленной президентом кандидатуры влекло за собой роспуск регионального парламента. Таким образом, во-первых, усиливалось влияние президента, причем не только на глав исполнительной власти, но и на законодательные собрания субъектов Федерации. Во-вторых, хотя и за счет потери самостоятельности, но несколько расширились полномочия глав субъектов Федерации, и повышалось значение региональных парламентов. Следовательно, федеративное устройство России хотя бы формально сохранялось, однако достигалось это за счет урезания избирательных прав населения субъектов Российской Федерации.

В заключение еще раз отметим следующее. Одним из факторов, препятствующих функционированию стандартных демократических механизмов сменяемости глав регионов, является избыточное количество субъектов Федерации. По инициативе центральных властей было осуществлено укрупнение нескольких регионов, но возвращение Крыма и Севастополя в состав России снова увеличило количество субъектов Федерации. Повышению эффективности управления на местах были призваны послужить федеральные округа, учрежденные В.В. Путиным в 2000 г. Их функционирование выявило две основные проблемы: 1) невозможность вписать в рамки федеративных отношений подчиненные фактически напрямую президенту управленческие округа (это чисто унитарная модель); 2) силовые структуры на региональном уровне попали под двойное подчинение. В.В. Путин несколько раз корректировал порядок избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. После теракта в Беслане в 2004 г. губернаторы избирались не населением, а законодательными органами субъектов РФ по представлению президента РФ на фактически безальтернативной основе. Лишь недавно произошло возвращение к процедуре прямого избрания губернаторов жителями российских регионов, что вновь обострило указанные ранее противоречия. Таким образом, на современном этапе истории России федерализм и демократия в некотором смысле являются взаимоисключающими принципами формирования и функционирования институтов политической системы.

#### **Ссылки:**

1. Мухаметов Р.С. Эволюция системы избрания глав регионов в России // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3. 2016. № 2. С. 80–86.
2. Корнильцева Е.Г., Кузнецов А.Ю., Левченко И.Е. Электоральная социология С.М. Липсета // Дискуссия. 2016. № 10. С. 79–84.
3. Благодатских В.Г., Керимов А.А. Межнациональные отношения в современной России: проблемы и пути решения // Дискурс-Пи. 2017. № 2. С. 40–47.
4. Керимов А.А. К вопросу об особенностях российского федерализма // Урал индустриальный. Бакунинские чтения : материалы IX Всероссийской научной конференции, посвященной 85-летию д-ра ист. наук, проф. А.В. Бакунина. Екатеринбург, 2009. С. 41–46.
5. Kempton D.R. Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation? // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2001. Spring. Vol. 9. № 2. P. 201–242.
6. Мухаметов Р.С. Этапы формирования корпуса губернаторов в России // Вопросы управления. 2016. № 2 (20). С. 44–48.

## References:

- Blagodatskikh, VG & Kerimov, AA 2017, 'Ethnic relations in modern Russia: problems and solutions', *Diskurs-Pi*, no. 2, pp. 40-47, (in Russian).
- Kempton, DR 2001, 'Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?', *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Spring, vol. 9, no. 2, pp. 201-242.
- Kerimov, AA 2009, 'Concerning the specific features of Russian federalism', *Ural industrial'nyy. Bakuninskiye chteniya: materialy IX Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii, posvyashchennoy 85-letiyu d-ra ist. nauk, prof. A.V. Bakunina*, Yekaterinburg, pp. 41-46, (in Russian).
- Korniltseva, EG, Kuznetsov, AYu & Levchenko, IE 2016, 'Electoral sociology of S.M. Lipset', *Diskussiya*, no. 10, pp. 79-84, (in Russian).
- Mukhametov, RS 2016a, 'Evolution of regional government election system in Russia', *Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta*, Ser. 3, no. 2, pp. 80-86, (in Russian).
- Mukhamedov, RS 2016b, 'Stages of governors' corps development in Russia', *Voprosy upravleniya*, no. 2 (20), pp. 44-48, (in Russian).