

УДК 32

Салгириев Али Русланович

кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры социально-культурного сервиса и туризма Чеченского государственного университета  
editor@hist-edu.ru

Salgiriev Ali Ruslanovich

PhD in Political Science, Senior Lecturer of the Department of Social and Cultural Service and Tourism of Chechen State University  
editor@hist-edu.ru

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПОЛПРЕДСТВА ПРЕЗИДЕНТА РФ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

## DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF THE PLENIPOTENTIARY REPRESENTATION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE NORTH CAUCASUS

В статье рассматривается динамика развития института Полпредства Президента РФ на Северном Кавказе, он анализируется как механизм централизации государственной власти, усиления контроля и единства исполнительной власти. Рассматриваются ресурсы влияния, стратегии активности Полпредов в Южном федеральном и Северо-Кавказском федеральном округах. Полпредство как составная часть федеральной административно-политической элиты, осуществляет функции контроля и координации над региональными элитами от федерального центра.

The article considers the development dynamics of the institution of the Plenipotentiary Representation of the President of the Russian Federation in the North Caucasus, it is analyzed as a mechanism for the centralization of state power, control strengthening, and unity of the executive power. The impact resources, activity strategies of the plenipotentiaries in the Southern Federal and North-Caucasian Federal Districts are considered. The plenipotentiary representation as a part of the federal administrative and political elite performs the functions of control and coordination over regional elites from the federal government.

**Ключевые слова:** политическая элита, Северный Кавказ, региональная элита, Полпредство Президента РФ, политическое пространство, Юг России, экономическое развитие.

**Key words:** political elite, North Caucasus, regional elite, Plenipotentiary Representation of the President of the Russian Federation, political space, south of Russia economic development.

Продолжается процесс централизации политической системы, особенно наглядно это проявляется в политическом пространстве Северного Кавказа. Создание института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и аппарата полпредств свидетельствует об усилении роли федерального центра на местах. С одной стороны полпреды территориально ограничены в своих полномочиях на макрорегиональном уровне. С другой стороны, они являются частью федеральной административно-политической элиты, поскольку реализуют ее политику и организационно подчинены центру. Нам представляется, что в рамках политического анализа надо рассматривать Полпредство как важный актор, влияющего на северокавказские политические процессы.

Начнем с рассмотрения статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и аппарата полпредств. Они были созданы согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. В Конституции Российской Федерации нет упоминания о федеральных округах и полномочных представителях Президента РФ в них. Поэтому потребовался этап легитимизации новых структур, которая в отсутствие юридического механизма полностью зависела от активности полпредов. На полпредов возлагались три основные группы функций:

- организовывать контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, за реализацией правительственных программ;
- координировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- согласовывать кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности, если это относится к компетенции федеральных органов власти.

Созданные в 2000 г. округа были призваны решить политические задачи. На полномочных представителей Президента в округах возлагалась обязанность обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа, повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствование системы контроля исполнения их решений.

Одной из важных, хотя и не заявленных публично, задач при создании округов было уменьшение концентрации власти в руках руководителей субъектов федерации. В 1990-х гг. в результате «парада суверенитетов», при слабости федеральной власти, неэффективности управленческо-

го воздействия из федерального центра у президентов республик и губернаторов краев и областей сосредоточился огромный объем формальных и неформальных полномочий. Главы субъектов федерации были влиятельными и самостоятельными политическими фигурами на политическом поле России. В республиках эта концентрация власти вела к росту замкнутости, клановости, этнократии.

Вместе с тем, уже с начала работы полномочия полпредов стали изменяться в сторону расширения. 25 мая 2000 г. Президент России ввел полпредов (по должности) в состав Совета Безопасности РФ, что приравнивало их по статусу к Руководителю Администрации Президента РФ. В июне 2000 г. образованы управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, которые возглавили заместители Генпрокурора. Аналогичные главные федеральные управления по округам созданы в Министерстве юстиции РФ. Их наделили надзорными и управленческими функциями по отношению к прокурорам и управлениям Минюста в субъектах федерации. Вместе с тем, указом Президента РФ от 30 января 2001 г. полпреды стали обязаны руководствоваться распоряжениями Руководителя Администрации Президента. Они координировались сначала Главным территориальным управлением Администрации Президента РФ, а после его упразднения в 2004 г. – Управлением Администрации Президента РФ по внутренней политике [2, с. 76-79].

Таким образом, статус полпредов в федеральных округах соответствовал цели рецентрализации государственной власти, усилению контроля и единства исполнительной власти. Решалась политическая задача: превратить полпредов (до 2000 г. существовала одноименная должность на уровне 89 субъектов федерации) из «агентов влияния» региональных элит в институт централизованного контроля над региональными элитами. Дальновидным было решение изменить первоначальное название округа (Северо-Кавказский) на Южный федеральный. Этим обозначалась установка на конструирование южнороссийской идентичности как варианта российской, в которой постепенно снижалась конфликтогенность сочетания северокавказских этнической и конфессиональной идентичностей, обозначившаяся после распада СССР. На укрепление южнороссийской идентичности работало и включение в состав ЮФО экономически развитых Астраханской и Волгоградской областей.

Разумеется, столь важная реформа потребовала не только пересмотра полномочий полпредов, но и кадрового обеспечения. Характерно, что в первом составе полпредов, назначенных в 2000 г., преобладали представители элит военных и правоохранительных органов с соответствующим образованием и жизненным опытом.

Важен и состав структурных подразделений полпредства по Южному федеральному округу (с января 2010 г. – по ЮФО и Северо-Кавказскому федеральному округу). Первоначально они выполнялись влиятельными политиками, имевшими самостоятельность от глав регионов, а подчас, и конфликты с ними. Так, в аппарате полпредства работали отставной президент Адыгеи А.А. Джаримов, претендент на выборах президента Карачаево-Черкесии С. Дерев и др. Это обеспечивало определенный противовес влиянию действующих президентов северокавказских республик [5, с. 257-306].

Постепенно полпредство расширяло свои функции. Создается Южно-Российская парламентская ассоциация в качестве совещательного органа. Полпредство выступает арбитром во многочисленных внутриреспубликанских конфликтах. С 2005 г. полпред получает право предлагать Президенту РФ на согласование кандидатуры на должность высших должностных лиц (президентов) республик. Следовательно, координирующие и наблюдательные функции постепенно дополняются властно-управленческими.

Основные задачи в военно-политической и правовой сферах удалось решить первому полпреду Президента в ЮФО генералу армии В.Г. Казанцеву. Несмотря на неопределенность своих полномочий, он довел до конца подавление сепаратизма и основных баз международного терроризма, Чечня де-факто вернулась в состав Российской Федерации, а региональное законодательство было приведено в соответствие с федеральным. Объективно ограничивая «суверенные» привилегии региональных лидеров путем силового давления, полпред со многими из них испортил отношения. Для системного решения проблем округа у полпредства не хватало не только полномочий, соответствующих механизмов, но и каких-либо существенных ресурсов, в т.ч. финансовых. Тем не менее, полпредство инициировало создание или оживление общерегиональных структур, обеспечило разработку ФЦП «Юг России» на 2001-2006 гг. с привлечением лучших научных и экспертных сил региона и других центров.

Полпреды стремились системно повлиять на политические процессы на Северном Кавказе. Полпреды В.Г. Казанцев и Д.Н. Козак активно участвовали в урегулировании и разрешении наиболее сложных и взрывоопасных ситуаций. Полпреды немедленно выезжали в зоны конфликтов и

терактов, принимали оперативные решения по снятию остроты ситуации, восстановлению нормальной жизнедеятельности на пострадавших территориях. Они осуществляли ситуативный антиконфликтный менеджмент [1, с. 65], т.е. реагировали на случившиеся события и устраняли негативные последствия конфликтов.

В целом негативные последствия для реализации задач округа имела частая смена полпредов в ЮФО (в других округах подобная практика не сложилась), т.к. на вхождение в сложный клубок проблем, ментальные особенности региональных элит уходило не менее года, что сказывалось на запаздывании федеральных властей, на эффективности и результативности регионального управления.

Сложность ситуации заключалась в том, что военно-политические, правовые, социально-экономические и духовно-культурные проблемы необходимо было решать не поочередно, а одновременно. Смена «силового» полпреда В.Г. Казанцева в 2004 г. на менеджера В.А. Яковлева была преждевременной, т.к. борьба с террористическим подпольем далека от завершения. Предпочтительней был вариант «дуумвирата», как в Кавказском наместничестве времен Российской империи. Полпред-силовик (наместник) и его достаточно автономный заместитель – гражданский менеджер (вице-губернатор). Второй полпред, воспринятый первоначально в макрорегионе иронично, т.к. абсолютно не был знаком со спецификой Северного Кавказа, через несколько месяцев глубоко разобрался в социально-экономических проблемах региона и вышел на интересные крупные межрегиональные проекты интеграционного характера, в том числе – модернизацию транспортной инфраструктуры ЮФО, улучшение инвестиционного климата и создание позитивного имиджа региона, более активного использования коммуникативных технологий, разрушения негативных стереотипов.

Эти планы были забыты после трагедии в Беслане (сентябрь 2004 г.), которые стали поводом для смены полпреда. Новый полпред Д.Н. Козак, в отличие от своих предшественников, получил реальные административные полномочия и обладал капиталом включенности в узкий высший круг правящей элиты. Незаурядный управленец, он идеально наладил работу своего аппарата, но сделал ее более закрытой, нормализовал отношения с органами власти республик и их элитами, начал административными методами частичную ротацию региональных лидеров. Он лично участвовал в блокировании острых стадий конфликтов на местах, но проблемы не решались. Удачная социально-экономическая конъюнктура, период относительной этнополитической стабильности в 2005-2007 гг. не были полноценно использованы для перехода к развитию региона, федеральные и региональные элиты удовлетворились хрупкой функциональной стабильностью и «социальным контрактом» друг с другом.

Одновременно с назначением в 2004 г. Д.Н. Козака на должность полпреда в ЮФО был подписан указ Президента РФ о создании Межведомственной комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе [1, с. 66]. Это существенно укрепило правовую основу деятельности полпредства в ЮФО и показало, что руководство страны выделяет округ как ключевой для преодоления сепаратизма. В 2005 г. Д.Н. Козак направил Президенту РФ пакет законопроектов, направленных на стабилизацию ситуации. Среди предлагаемых мер – внешнее антикризисное управление в дотационных субъектах федерации, к числу которых относятся все республики Северного Кавказа.

Под руководством Д.Н. Козака сразу после его назначения на должность полпреда был проведен всесторонний анализ политических процессов. К этой работе впервые за постсоветский период привлекались эксперты всего ЮФО. В 2005, 2006, 2007 гг. проведены четыре встречи полпреда с учеными Южного научного центра РАН (г. Ростов-на-Дону), на которых обсуждались сценарии развития Юга России, перспективы преодоления региональных конфликтов, борьба с коррупцией и теневой экономикой.

Одна из главных задач, заявленных Д.Н. Козаком на посту полпреда – необходимость ликвидировать клановость власти в южных республиках, а также борьба с коррупцией. Именно при полпреде Д.Н. Козаке произошла смена значительной части республиканских элит. В качестве основной системной меры по улучшению положения на Юге полпред ставил резкое изменение социально-экономической обстановки в регионе и, прежде всего, увеличение занятости населения.

Говоря об отношениях республик с центром, нельзя не отметить очень важную роль, которую сыграл Д.Н. Козак, работая представителем президента в ЮФО. Именно он активно проводил политику, направленную на обновление республиканской властной элиты (за исключением Карачаево-Черкесии) и способствовал назначению большинства нынешних глав. Его роль была очень большой при назначении А. Тхакушинова, когда Д. Козак блокировал попытки Х. Совмена сохраниться у власти в Адыгее. Повлиял Д. Козак и на выбор в пользу А. Каноква, на назначение гла-

вой правительства Кабардино-Балкарии А. Ярина. Д. Козак настаивал на уходе в отставку президентов Северной Осетии А. Дзасохова и Дагестана – М. Магомедова, хотя тех, кто пришел им на смену, вряд ли можно назвать креатурами полпреда. Уже после возвращения Д. Козака в Москву можно найти его влияние на назначение главой правительства Ингушетии Р. Гайсанова, работавшего в полпредстве ЮФО (Д. Козак не поддерживал М. Зязикова, но не смог в свое время настоять на его уходе) [3].

Сейчас, хотя Д.Н. Козак вернулся в федеральное правительство, он сохраняет определенное влияние в зоне своих интересов на Северном Кавказе. Тем более, что курируя сочинскую Олимпиаду 2014 г., он неизбежно обращается к вопросам развития всего Юга России, в т.ч. проблем политической безопасности и регулирования этнополитических конфликтов. Но прежние отношения с бывшим полпредом уже не всегда могут считаться важнейшими для обеспечения позиций республиканских глав на федеральном уровне. Например, поспособствовав назначению А. Тхакушинова, Д. Козак сейчас вряд ли может считаться его эффективным политическим покровителем.

Одновременно Д.Н. Козак возглавил Комиссию по координации действий федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе, в которую вошли многие федеральные министры. Это означало существенное расширение полномочий полпреда и предвосхитило законодательно оформленное в 2010 г. совмещение А.Г. Хлопониним должностей полпреда в Северо-Кавказском федеральном округе и вице-премьера Правительства РФ.

Последующие полпреды, не обладавшие возможностями Д.Н. Козака, в условиях, когда экономический маятник неуклонно с 2008 г. сдвигался в сторону кризиса, не проявляли значительной активности, несмотря на сигналы экспертного сообщества. В это же время социально-экономические проблемы в субъектах накапливались, террористическое подполье перегруппировалось и, используя сетевые технологии, распространилось по Северному Кавказу.

Кстати, полпредство по Южному федеральному округу во главе с В. Устиновым не играет столь важной роли, как раньше, поскольку республиканские главы, пройдя этап назначения, пользуются вниманием высших государственных чиновников и не нуждаются в посредниках в лице полпреда (роль полпредства в ЮФО стала более формальной).

Созданием Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) в январе 2010 г. политическое руководство страны послало четкий сигнал обществу, что Северный Кавказ – предмет первоочередной заботы государства и краеугольный камень безопасности России. Основной позитив создания нового округа – это информационно-идеологический импульс, который федеральная власть послала обществу: власть осознает опасность положения на Юге, она рассматривает Северный Кавказ как неотъемлемую часть российского государства и готова принять все меры и нести все необходимые издержки для изменения ситуации на Северном Кавказе в лучшую сторону. Само наделение полпреда Президента РФ А.Г. Хлопонина полномочиями вице-премьера Правительства РФ создает прецедент, который может быть истолкован как введение для указанных субъектов РФ внешнего антикризисного управления де-факто. Решение, мотивированное необходимостью преодолеть экономическую неэффективность, дотационность, коррумпированность и социальную базу экстремизма и терроризма на этнорелигиозной почве. Основания вполне достаточные для принятия такого решения с социально-экономической точки зрения и проблем безопасности на Северном Кавказе. Тем более, что идея необходимости введения «территориального» вице-премьера для Северного Кавказа периодически выдвигалась экспертами с начала 1990-х гг. [6, с. 4-15].

Основной негатив – концентрация проблем. Округ включает наиболее проблемные как с точки зрения социально-политической стабильности, так и экономического развития субъекты федерации на Юге. Свои особенности имеет этническая структура округа. Русские составляют только 30,1% населения СКФО (ранее в «большом» ЮФО – более 66%) [4]. Создание СКФО существенно изменило конфигурацию всего Южного макрорегиона. Фактически границы нового округа прошли по ставшему явным расколу Юга России на модернизирующийся запад и депрессивный юго-восток.

Большой естественный прирост населения при распаде производств вызывает высокую трудоизбыточность, стимулирует миграционную активность трудоспособного населения. Закрытие современных заводов и фабрик привело к низкому престижу инженерного образования и современных видов трудовой деятельности. Одновременно раздутой является гуманитарная сфера. Молодежь стремится получить экономическое или юридическое образование, после чего вливается в обширный отряд безработных.

Перед полномочным представителем Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном

округе, вице-премьером Правительства России А.Г. Хлопониним поставлены преимущественно экономические задачи, хотя как полпред он будет заниматься выполнением обязанностей в президентской вертикали – по кадрам, по работе с силовыми и правоохранительными структурами, что входит в круг деятельности полпредов во всех округах и не является специфичным для СКФО.

То, что отличает статус полпреда в СКФО А.Г. Хлопонина, это как раз экономические приоритеты в его деятельности, реализуемые через совмещение с должностью в правительстве. Характеризуя поле работы нового полпреда, тогдашний Президент России Д.А. Медведев отметил, что за последние годы власти научились решать на Северном Кавказе «целую совокупность правоохранительных задач, научились бороться с бандитами, хотя, к сожалению, они там еще есть», но пока в регионе «тяжело идут экономические проекты» [7, с. 74].

Являясь одновременно вице-премьером правительства, А.Г. Хлопонин получил пакет поручений по линии экономического развития:

- разработка стратегии развития округа;
- улучшение инвестиционного климата;
- разработка инвестиционных проектов;
- качество жизни граждан;
- наведение порядка в госаппарате [8].

Работа А.Г. Хлопонина на должности полпреда в СКФО свидетельствует о том, что характер его деятельности существенно отличается от его предшественников по ЮФО. Специфика задач, поставленных перед ним руководством страны, как и выступления и заявления полпреда, свидетельствуют о том, что смысл его деятельности не в ситуативном, а в системном антиконфликтном менеджменте. Другими словами, поставлена задача изменить обстановку в регионе путем изменения экономических основ жизни.

Бесспорно, улучшение экономической ситуации, особенно уменьшение остроты проблемы занятости положительно скажется на жизни людей, их настроениях и улучшит обстановку. Однако представление о том, что экономическими мерами можно разрешить этнополитические проблемы, меж-, внутриконфессиональные и государственно-конфессиональные проблемы и напряжения, является чрезмерным упрощением и не подтверждается мировым опытом. Наоборот, хорошо известно на примере многих стран, что экономический рост даже обостряет межэтнические и межконфессиональные проблемы и противоречия, вызывает конкуренцию между этническими группами за новые ресурсы и возможности.

Судя по выступлениям в республиках Северного Кавказа, А.Г. Хлопонин постепенно входит в хитросплетения проблем: неизбежность трансформации границ округа, модернизация социальной среды и смена элит, профилактика экстремизма и терроризма, «русский вопрос», некоторый поворот к институтам гражданского общества на Северном Кавказе и т.д. В то же время заметно увлечение экономической составляющей, при важности которой не снимаются политические проблемы.

В Северо-Кавказском федеральном округе именно этнополитические и этноконфессиональные проблемы являются основой затяжного регионального кризиса. Эти проблемы являются мощным препятствием экономического развития, капитал «обтекает» стороной территории с такой концентрацией рисков.

Новый федеральный округ создан не в силу остроты экономических проблем, а в силу особой концентрации социально-политических, этнополитических, этноконфессиональных рисков для российской государственности. Смысл создания нового округа – решение именно политических проблем, содержание которых изложено в серии выступлений Президента РФ в 2009-2012 гг. Поэтому антиконфликтный менеджмент должен стать основой системного управленческого воздействия на регион.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Авксентьев В.А.* Федеральные округа и опыт полпредов в решении северокавказских задач // Юг России: проблемы, прогнозы, решения: сб. науч. ст. / под ред. Г.Г. Матишова. Ростов н/Д, 2010.
2. *Иванов В.* Путин и регионы. Централизация России. М., 2006.
3. Кремль и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы федеральной власти: аналитический доклад. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-245236.html>. (дата обращения 28.04.2013).
4. Национальный состав населения по субъектам Российской Федерации. Перепись 2010 // Этнологический мониторинг переписи населения / под ред. В.В. Степанова. М., 2011. Прил. 5, 7.
5. Федеральная реформа 2000-2003. Федеральные округа / под ред. Н. Петрова. М., 2003. Т. 1.

6. *Черноус В.В.* Юг России в нулевые и после раздела на два федеральных округа (Вместо предисловия) // Юг России в первом десятилетии XXI века: итоги, проблемы и перспективы. Ч. 2. Северо-Кавказский федеральный округ. Ростов н/Д, 2010.
7. *Авксентьев В.А.* Указ. соч.
8. URL: [http://npgi.ru/gournal/8\\_2011.pdf](http://npgi.ru/gournal/8_2011.pdf). (дата обращения 18.02.2012).