

## **Разделение властей в условиях усиления оппозиции: согласование назначений на должности в региональных органах исполнительной власти органами законодательной власти**

В результате выборов 9 сентября 2018 года в ряде регионов прекратилась монополия одной партии, стало возможным развитие реальных политических коалиций внутри региональных парламентов. Распространяется ситуация, при которой глава региона и большинство депутатов в органе законодательной власти представляют разные политические партии.

В связи с этим интересно рассмотреть механизм согласования назначений представителей исполнительной власти органом законодательной власти. Этот механизм может служить одним из инструментов политического взаимодействия между ветвями власти, будучи встроенным в систему сдержек и противовесов.

После выборов 9 сентября, изменивших политический контекст во многих регионах, можно ожидать повышенного внимания к этому механизму. Так, во Владимирской области депутаты Законодательного Собрания после избрания нового губернатора внесли в региональное законодательство поправки о том, что губернатору необходимо будет согласовывать кандидатуры своих заместителей с региональным парламентом, закрепив таким образом свои позиции.

В целом механизм согласования назначений представителей исполнительной власти органом законодательной власти на региональном уровне широко распространен в законодательстве регионов. В настоящее время **в 61 регионе (то есть 72% всех субъектов) предусмотрен тот или иной вариант согласования назначений с представительным органом**, и только в 24 регионах (28%) глава региона принимает ключевые кадровые решения без согласования с органом законодательной власти.

**В 10 регионах** (в основном речь идет о республиках) с представительным органом согласуется только назначение председателя правительства (премьер-министра), причем может оговариваться, что согласование предусмотрено, только если глава региона не совмещает свою должность с этой должностью (например, такая оговорка есть в Чувашии).

**В 10 регионах** с представительным органом согласуется назначение вице-губернатора(-ов)/первого(-ых) заместителя(-ей) главы региона, который может

одновременно являться председателем правительства. Еще в **1 регионе** – Сахалинской области – согласование предусмотрено для должностей первого заместителя губернатора и председателя правительства.

В **11 регионах** согласование с представительным органом предусмотрено для должностей вице-губернатора(-ов)/первого(-ых) заместителя(-ей) главы региона (который может одновременно являться председателем правительства) и/или заместителей главы региона, а также одного или нескольких руководителей профильных органов исполнительной власти.

Что касается последних, то чаще всего согласование требуется при назначении руководителей исполнительного органа власти, действующего в сфере финансов. Другие сферы, в которых сравнительно часто требуется согласование регионального представительного органа при назначении руководителя соответствующего исполнительного органа, – это управление собственностью, социальная защита населения, экономическое развитие (но согласование может быть предусмотрено и для других сфер – сельского хозяйства, здравоохранения, образования: например, в Республике Марий Эл).

Так, например, в Тамбовской области предусмотрено согласование областной Думой назначения на должность первых заместителей главы администрации области и руководителя финансового управления области; в Республике Карелия Законодательное Собрание согласует назначение лиц на должности первого заместителя главы Республики, а также руководителей органов исполнительной власти, осуществляющих функции финансового органа и функции в сфере государственного прогнозирования социально-экономического развития; в Свердловской области Законодательное Собрание дает согласие на назначение первых заместителей губернатора, а также руководителей уполномоченных исполнительных органов власти в сферах финансов и социальной защиты населения, основного органа по управлению государственным имуществом Свердловской области; и т.д.

В **7 регионах** согласование представительным органом предусмотрено для назначения вице-губернатора(-ов)/первого(-ых) заместителя(-ей) главы региона, а также одного или нескольких заместителей главы региона, которые могут являться руководителями исполнительных органов власти (чаще всего в таком случае речь идет о финансовом ведомстве). Еще в **1 регионе** – Воронежской области – предусмотрено согласование только на должности заместителей губернатора Воронежской области. Отметим, что в Камчатском крае Законодательное Собрание согласует назначения на следующие должности: первого вице-губернатора, являющегося одновременно первым заместителем председателя правительства (в Камчатском крае губернатор возглавляет правительство региона), вице-губернаторов, а также заместителя председателя правительства, осуществляющего координацию и контроль деятельности в сфере бюджетной и финансовой политики, и заместителя председателя правительства, осуществляющего

координацию и контроль деятельности в сфере управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Камчатского края.

В законодательстве **5 регионов** указано, что согласование представительным органом предусмотрено для назначений заместителя(-ей) председателя правительства (может быть для первого заместителя; также они могут занимать должности руководителей профильных исполнительных органов власти). При этом во всех этих регионах председателем правительства является глава региона, так что фактически речь идет о заместителях главы региона.

Еще в **5 регионах** согласование представительным органом предусмотрено для назначений первого(-ых) заместителя(-ей) и/или заместителей председателя правительства, а также руководителей отдельных органов исполнительной власти (речь опять же чаще всего идет о финансовых и экономических ведомствах). В этих регионах должность главы региона также совмещается с должностью председателя правительства.

В **4 регионах** согласование представительным органом предусмотрено для назначения председателя правительства/премьер-министра (который может являться заместителем главы региона), его первого заместителя и/или других заместителей, которые могут являться руководителями профильных органов исполнительной власти.

В **5 регионах** согласование представительным органом предусмотрено для назначения председателя правительства, его первого заместителя и/или других заместителей, а также руководителей профильных органов исполнительной власти. При этом в законодательстве Республики Крым отмечено, что согласование председателя Совета министров Государственным Советом предусмотрено, если глава региона не совмещает свою должность с должностью председателя Совета министров. Отметим, что Государственный Совет региона согласует назначение министров, осуществляющих полномочия в сфере санаторно-курортного и туристического сектора и в сфере экологии и природопользования.

Еще в **1 регионе** – Пермском крае – представительный орган согласует назначение председателя правительства и руководителя финансового органа. В **1 регионе** – Курской области – представительный орган согласует назначение на должность председателя комитета финансов Курской области, председателя комитета по управлению имуществом региона.

Вследствие особенностей политической системы России в последние годы (доминирование одной партии, представители которой занимают ключевые должности в структуре исполнительной власти регионов и преобладают в законодательных органах субъектов) механизм согласования назначений представителей исполнительной власти органом законодательной власти является в некотором смысле «спящим». Он может служить инструментом во внутриэлитной борьбе в регионах (борьбе между элитными группами, кланами), однако в публичное поле конфликты, связанные с согласованием представителем

органом назначений, предложенных главой региона, выносятся редко, и даже если это происходит, то в итоге ищется компромиссное решение.

Приведем некоторые примеры.

В 2009 году в Архангельской области избранный годом ранее депутатами областного Собрания губернатор Илья Михальчук столкнулся с противодействием региональных депутатов назначению вице-губернатором по строительству Сергея Молчанского. Депутаты выразили недовольство репутацией Молчанского: несколько его подчиненных находились под следствием. Позднее он все-таки был утвержден в этой должности, однако в 2010 году, против самого Молчанского было возбуждено уголовное дело. В 2011 году было закрыто, позже Молчанский ушел в отставку.

В 2016 году в Карелии глава республики Александр Худилайнен предложил на пост министра экономики региона кандидатуру Олега Арминена. Депутаты комитета по госустройству Заксобрания не поддержали кандидатуру Арминена, мотивируя это тем, что у него недостаточно опыта. Комитет не рекомендовал кандидатуру Арминена к согласованию, однако большинство членов парламента проголосовало за него.

В 2016 году в Удмуртии глава республики Александр Соловьев выдвинул на должность вице-премьера региона кандидатуру Рафиса Касимова. При первом рассмотрении парламент отверг Касимова. По словам депутатов, на должность необходимо назначить кого-то «помоложе и со связями в Москве». Касимов продолжал оставаться исполняющим обязанности вплоть до начала 2017 года, затем парламент все-таки утвердил его в должности.

Более того, иногда наличие механизма согласования временно обходится: так, в начале октября 2018 года врио губернатора Санкт-Петербурга Александр Беглов принял решение оставить на своих должностях всех вице-губернаторов, назначенных при Георгии Полтавченко. Согласно законодательству региона, губернатор обязан согласовывать их кандидатуры с региональным парламентом, однако Беглов этого делать не стал. Оппозиционные депутаты петербургского Заксобрания выразили намерение обратиться в суд, чтобы проверить законность действий губернатора.

Однако, как уже было сказано, после выборов осени 2018 года, на которых в ряде регионов оппозиции удалось добиться успеха, можно ожидать, что механизм согласования будет более активно использоваться в публичном поле политического взаимодействия. Это один из потенциально эффективных инструментов согласования разных интересов, **и он имеет значительные перспективы, в особенности в условиях роста влияния иных партий в регионах.**