
– ПОЛИТОЛОГИЯ –

DOI 10.25587/2587-5612-2024-3-69-75

УДК 323

**Изменения полномочий глав субъектов Российской Федерации
в 2020 г.***Н. А. Григорьев, К. С. Кукушкин*

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. В данной работе исследуются изменения полномочий, функций института Глав субъектов после 2020 г., а именно в условиях пандемии коронавируса COVID-19, а также структуры федерально-региональных отношений. Рассмотрены правовые акты и иные документы, которые закрепляют, утверждают или изменяют полномочия Глав субъектов. В данный период главы субъектов получили довольно широкий спектр полномочий и самостоятельности для реализации политики в регионах. Регионы начали самостоятельно вводить режимы самоизоляции, оказывать меры поддержки населению, вводить масочные режимы, вакцинацию населения, QR-коды. Особенностью расширения полномочий стало не только самостоятельность региона, а то, что федеральный центр вначале разрабатывал лишь примерный политический курс, а после эффективных действий глав регионов вводил эти меры как общегосударственные.

Ключевые слова: главы субъектов, федерация, губернаторы, региональные элиты, центр-региональные отношения, COVID-19, пандемия.

**Changes in the powers of the Heads of the constituent entities
of the Russian Federation in 2020***N. A. Grigoriev, K. S. Kukushkin*

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. This paper examines changes in the powers and functions of the institute of Heads of constituent entities after 2020, namely in the context of the COVID-19 coronavirus pandemic, as well as the structure of federal-regional relations. Legal acts and other documents that enshrine, approve or change the powers of the Heads of constituent entities are considered. During this period, the heads of constituent

ГРИГОРЬЕВ Ньургун Афанасьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры истории, обществознания и политологии, Исторический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: nagrigoriev@mail.ru

GRIGORIEV Nurgun Afanasyevich – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of History, Social Studies and Political Science, Faculty of History, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

КУКУШКИН Кирилл Сергеевич – студент, Исторический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: nagrigoriev@mail.ru

KUKUSHKIN Kirill Sergeevich – student of the Faculty of History, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

entities received a fairly wide range of powers and independence to implement policies in the regions. Regions began to independently introduce self-isolation regimes, provide support measures to the population, introduce mask regimes, vaccination of the population, QR codes. A feature of the expansion of powers was not only the independence of the region, but the fact that the federal center initially developed only an approximate political course, and after the effective actions of the heads of regions, introduced these measures as nationwide.

Keywords: Heads of regions, federation, governors, regional elites, center-regional relations, COVID-19, pandemic.

Введение

Институт глав субъектов Российской Федерации является одним из самых приоритетных в плане развития и влияния на политику как страны, так и регионов. Специфика глав субъектов РФ состоит в том, что они одновременно являются как региональной элитой, так и федеральной, то есть общегосударственной.

Уровень полномочий глав субъектов – это прямой индикатор по многим вопросам политической жизни как регионов, так и страны в целом. Поскольку главы субъектов соединяют в своей должности два уровня власти – это федеральный и региональный. Уровень полномочий глав будет напрямую влиять на характер политики как отдельных регионов, так и федеральных округов, и всей страны в целом. Поскольку главы регионов являются главным ответственным лицом по политике региона, то и его полномочия напрямую влияют на характер развития или деградации всех сфер и областей регионов.

Главы субъектов являются одним из главных институтов, соединяющих федеральный центр и регионы. При этом возглавляя субъекты федерации их основная задача – это комплексно развитие региона. При этом во внутренней политике главы субъектов отталкиваются от ряда факторов, таких как ресурсы региона, федеральные ресурсы, демографическая ситуация, экономические проблемы и инновации региона, и многое другое, но также одним из очень важных факторов являются полномочия главы региона. Поскольку глава региона является одним из главных институтов как региональной, так и федеральной политики, то и политика внутри региона очень сильно зависит от его решений. Здесь и встает одна из проблем работы, а именно то, что политика главы субъекта зависит от его самостоятельности от федерального центра и полномочий, которые он имеет. Федеральный центр Российской Федерации, проводя общую политику, касающуюся всей страны и всех регионов, неформально контролирует Глав субъектов. Контроль Федерального центра имеет как положительные стороны, к примеру осуществление единой политики во всех регионах, предотвращение злоупотребления полномочиями региональной властью, финансовая помощь и т.д. Но при этом такой контроль и сильно стесняет региональную власть, не позволяет ей проводить политику в регионе по усмотрению и необходимости региона. Проблема разделение власти и регулирование уровня власти внутри региона через Федеральный центр и институт Глав субъектов становится очень важными в политической системе России.

Губернаторы являются одним из ключевых политических институтов России, по территориальному устройству являющаяся федерацией, где разграничивается полномочия в уровнях власти. Идет четкое разделение между федеральной и региональной властью. Здесь же институт глав субъектов становится одним из главных, поскольку глава субъекта является высшей должностью региональной власти, который сосредотачивает определенный уровень власти и полномочий для решения региональных проблем и проведения мер в политической, экономической, социальной сферах региона. То есть институт губернаторов в РФ имеет ключевую роль в определении политики внутри региона, а также в опреде-

лении взаимоотношений между регионом и федеральным центром. Выстраивание отношений между регионом и федеральным центром во многом зависит от губернатора, от уровня его власти, проводимой политики, политических амбиций, формальных и неформальных отношений с элитой федерального уровня, уровня экономической самостоятельности региона и от множества других факторов [1, 2].

Полномочия глав субъектов определяются тем уровнем власти, который они имеют. Главы регионов РФ являются одним из важных политических институтов, который находится одновременно на двух уровнях власти. С одной стороны, глава региона – это один из главных политических институтов региональной власти, и региональная политика во всех сферах напрямую зависит от решений главы региона. С другой же стороны, институт губернаторов РФ также является федеральным уровнем власти, который взаимодействует с федеральными органами власти и также встроен в их систему [3].

Уровень полномочий, а следственно и уровень власти губернаторов в регионах определяется и закрепляется в правовых актах, которые устанавливают и разграничивают властные полномочия губернаторов как среди политических институтов на региональном уровне, так и степень полномочий и обязанностей перед федеральным центром. Увеличение полномочий правовым актами, увеличивает уровень власти и ответственности глав регионов перед субъектом федерации и перед федеральным центром.

Безусловно, главным правовым документом Российской Федерации является Конституция, которая и определяет политическое, экономическое и социальное устройство государства. Также она определяет формальные политические институты и проводит разграничение полномочий между уровнями власти. Конституция также определяет полномочия глав субъектов.

В 72 статье Конституции Российской Федерации прописаны полномочия глав субъектов РФ, которые являются высшими должностными лицами в регионах. Конституция РФ определяет ряд следующих положений, касающихся полномочий глав регионов [4]:

1. Осуществление исполнительной власти в регионе.
2. Обеспечение и выполнение нормативных актов, Конституции, федеральных и региональных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ.
3. Представление интересов региона в отношении с федеральными органами власти.
4. Назначение на должности и освобождение от должностей руководителей исполнительной власти органов государственной власти субъекта РФ.
5. Представление законопроектов в Законодательное Собрание (Парламент) субъекта РФ.

По положениям Конституции можно сделать вывод о том, что глава субъекта является связывающим звеном между регионом и Федеральным центром. Также глава региона определяет и несет ответственность за осуществление политики как региональной, так и федеральной внутри субъекта РФ. Является гарантом исполнения законов на региональном уровне.

Институт глав регионов стал одним из инструментов для выстраивания новой вертикали власти. Изменилось соотношение власти между регионами и федеральным центром. В 1990-е гг. отношения строились на договоренностях между губернаторами и федеральным центром. В 2000-е гг. начинается новый этап отношений, который характеризуется усилением контроля над институтом глав субъектов. Выходит, что губернаторы начинают зависеть от федерального центра и выстраивают политику теперь таким образом, чтобы сохранить лояльность [5]. Также назначение губернаторов имело за собой последствия в плане выборов. Федеральный центр лишил защиты губернаторов, которых выбирал

народ. Устранив прямые выборы, федеральный центр также и устранил электоральную защиту глав субъектов, которая была от избирателей. Легитимность кадров теперь выдавалась институтом Президента, а не поддержкой народа. Данный факт сильно ослабил участие гражданских масс в региональных выборах [6].

21 декабря 2021 г. Президент подписал ФЗ № 414. Изменения закрепили, что три уровня власти – федеральный региональный и муниципальный – теперь входят в единую систему публичной власти, их функционирование и координацию обеспечивает Президент РФ. Этот закон сводит действия региональных органов власти к федеральному политическому институту власти, то есть Президенту РФ. Данное положение ставит большую ответственность глав субъектов перед Федеральным центром, а также ограничивает проведение политики в регионе координацией Президента. Также глава региона может быть отрешен от должности по утрате доверия или недоверием регионального парламента. Такая практика до этого уже проводилась в России [7].

Одной из главных предпосылок изменения политической картины как на федеральном, так и на региональном уровнях стала эпидемия вируса COVID-19. Большая озабоченность мирового сообщества о новом вирусе и его быстром распространении также затронула и Россию. В феврале 2020 г. Правительство РФ начало принимать меры по ограничению способов занесения вируса на территорию страны. Были ограничены авиарейсы с Китаем, а уже в начале марта со странами Европы, поскольку были выявлены первые случаи заболевания у граждан РФ, вернувшихся из-за границы.

Первым субъектом, который ушел на самоизоляцию, стал г. Москва, после примеру последовали остальные субъекты РФ. Для остановки распространения вируса среди населения с 30 марта по 11 мая был принят указ, объявляющий данный период нерабочим для того, чтобы население не распространяло вирус.

Большое влияние на полномочия глав регионов оказывает указы Президента РФ. 2 апреля 2020 г. Президент издал Указ «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции». По данному указу высшим главам субъектов РФ было поручено разработать и реализовать ряд мер по ограничению распространения инфекции. Главы субъектов самостоятельно определяли территорию, на которых будет реализовываться их меры, меры санитарных действий, самостоятельное введение режима чрезвычайной ситуации, также возможность приостановки деятельности предприятий и организаций, самостоятельное решение по ограничению передвижение лиц и транспорта. Данный указ расширил полномочия глав регионов в критической ситуации. Федеральный центр не мог составить унифицированные меры для всех регионов из-за разного уровня заболеваемости. Поэтому было решение спустить больше полномочий из федерального центра в регионы. Вынужденная децентрализация одна из мер, однако помимо уровня власти к главам регионов пришла не меньшая ответственность [8].

Методы для предотвращения роста заболеваемости были отданы под ответственность глав субъектов РФ. Федеральный центр в такой ситуации не мог проводить единую политику во всех регионах, поэтому для более эффективного решения проблем, губернаторы были наделены более высокими полномочиями по данному вопросу, однако большая часть ответственности также перешла к ним. Проблемы в сфере медицины особенно в нехватке медицинского оборудования, а также медперсонала регионы решали совместно с федеральным центром, поскольку в данном вопросе большой упор делался на экономические средства, которые бюджет регионов не смог бы самостоятельно закрыть. Но в сфере огра-

нительных мер глав регионов были самостоятельны, при этом неся ответственность за уровень заболеваемости в регионах.

Вакцинация как средство для борьбы с пандемией стала одним из главных методов. 2 декабря 2020 г. Президент РФ дал указания для начала вакцинации населения. 5 декабря первым регионом, который открыл пункты вакцинации, стал город Москва, как самый густонаселенный и социальной развитый субъект РФ. Через 10 дней 15 декабря Минздрав заявил о том, что вакцинация против вируса началась во всех регионах РФ [9]. Вторым регионом, начавшим широкую вакцинацию населения, стал Санкт-Петербург. Эти два города в первый месяц использования мер вакцинации показали больше всего количество вакцинированного населения.

25 мая 2021 г. Глава Республики Саха (Якутия) А. Николаев поручил руководителям муниципальных образований ввести правовые нормы для обязательной вакцинации. В первую очередь вакцинироваться должны были работники в сфере образования и работы с несовершеннолетними, а также работники массовых мероприятий. По поручения главы Республики невакцинированные люди могли быть не допущены на работу. Данная мера была направлена на борьбу с распространением вируса в регионе. К 26 октября обязательная вакцинация населения в определенных сферах была введена главами субъектов во всех регионах. Было это связано с последней общероссийской волной пандемии, начавшейся в октябре и продолжившейся до начала зимы 2021 г. [10].

Определенным моментом, который уже был ранее отмечен, а именно новая волна пандемии, пришедшая на октябрь-ноябрь 2021 г., были определены новые меры по борьбе с распространением вируса, который не мог быть введен в 2020 г. Данной мерой стало введение QR-кодов для людей, получивших вакцину. Эта мера позволяла вакцинированным людям посещать в период новой волны пандемии общественные места, поскольку люди, прошедшие вакцинацию, статистически являются меньшей группой для заражения и распространения вируса. Введение QR-кодов – это мера, которая показала высокую цифровизацию государственных мер, а также высокий уровень цифровизации общества, именно это и позволило внедрить такие меры для борьбы с вирусом.

Первыми регионами, который ввели обязательные QR-коды, стали Москва и Московская область. В Республике Саха (Якутия) по указу Главы субъекта А. Николаева введение QR-кодов для посещения рядом мест было введено 1 ноября. На основе анализа данных регионов можно сказать, что в меры и действия по ограничению посещения общественных мест и введение системы QR-кодов работало всех регионах страны, но при этом сроки реализации немного отличались, но приходились на октябрь-ноября 2021 г. [11]. Исходя из действий регионов, федеральный центр вводит законодательную инициативу для проведение уже общей федеральной политики, основываясь на эффективности мер и действий, которые вводят регионы на своей территории.

Заключение

Таким образом, если Конституция формирует базовые принципы полномочий, федеральные законы рассматривают более широкие вопросы и разделяют уже на более конкретных уровнях полномочия губернаторов и федерального центра РФ. Указы и Постановления Президента РФ являются ситуативными решениями по увеличению и уменьшению уровня полномочий глав регионов в конкретных политических ситуациях, в случае данной работы это кризисные моменты с 2020 г.

Все меры по борьбе с пандемией, указанные выше, проводили исполнительные власти регионов. Исполнительную власть в регионе как главное лицо возглавляет глава субъекта, следовательно, вся политика противокоронавирусных мер была либо инициирована, либо одо-

брена и подтверждена главой региона. То есть в указанных выше обстоятельствах губернаторы являлись главным ответственным лицом за разработку и проведение мер по борьбе с пандемией. Следовательно, борьба с коронавирусной эпидемией на протяжении почти двух лет это в каждом отдельном регионе политика, проводимая губернатором. Федеральный центр в данном случае спустил в регионы большое количество полномочий и определял только общие векторы борьбы с пандемией, при чем в ряде вышеуказанных моментов, федеральный центр вводил общероссийские меры уже тогда, когда большинство регионов ввели эти меры самостоятельно.

Литература

1. Туровский, Р. Ф., Луизидис, Е. М. Факторы губернаторских отставок в России / Р. Ф. Туровский, Е. М. Луизидис // *Полис (Политические исследования)*. – 2022. – № 4. – С. 161–178.
2. Марков, Р. С. Влияние ротации губернаторского корпуса на федеративные отношения в современной России / Р. С. Марков // *Социально-политические науки*. – 2022. – Т. 12. №1. – С. 63–69.
3. Кынев, А. В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2020. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efdc0489a794715acde15d5> (Дата обращения 01.07.2024).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
5. Осипова, А. А. Исполнительная власть Российской Федерации в контексте отношений «центр-регионы» / А.А. Осипова // *Вестник государственного и муниципального управления*. – 2011. – № 1. – С. 73–77.
6. Осипова, А. А. Исполнительная власть Российской Федерации в контексте отношений «центр-регионы» // *Вестник государственного и муниципального управления*. – №1. – 2011. – С. 73-77.
7. Путин расширил полномочия губернаторов для борьбы с коронавирусом. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/04/02/826921-putin-> (Дата обращения 01.07.2024).
8. Указ Президента РФ от 02.04.2020 N 239 “О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)”. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/documents/2020/04/02/prezident-ukaz239-site-dok.html> (Дата обращения 01.07.2024).
9. Глава Минздрава объявил о начале вакцинации во всех регионах. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/society/15/12/2020/5fd8a0b79a7947259480b370> (Дата обращения 01.07.2024).
10. Постановление от 19 мая 2021 года № 3 «Об иммунизации населения Республики Саха (Якутия) против новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». – URL: <https://14.rospotrebnadzor.ru/content/1337/94775/> (Дата обращения 01.07.2024).
11. Указ № 1055 «О введении режима повышенной готовности на территории Республики Саха (Якутия) и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3146815> (Дата обращения 01.07.2024).

References

1. Turovskij, R. F., Luizidis, E. M. Faktory gubernatorskih otstavok v Rossii / R. F. Turovskij, E. M. Luizidis // *Polis (Politicheskie issledovanija)*. – 2022. – № 4. – С. 161–178.
2. Markov, R. S. Vlijanie rotacii gubernatorskogo korpusa na federativnye otnoshenija v sovremennoj Rossii / R. S. Markov // *Social’no-politicheskie nauki*. – 2022. – Т. 12. №1. – С. 63–69.
3. Kynev, A. V. Gubernatory v Rossii: mezhdru vyborami i naznachenijami. Moskva : Fond «Liberal’ naja missija», 2020. [Jelektronnyj resurs]. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efdc0489a794715acde15d5> (Data obrashhenija 01.07.2024).
4. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovanijem 12.12.1993 s izmenenijami, odobrennyimi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020).

5. Osipova, A. A. Iсполnitel'naja vlast' Rossijskoj Federacii v kontekste otnoshenij «centr-regiony» / A.A. Osipova // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. – 2011. – № 1. – S. 73–77.
6. Osipova, A. A. Iсполnitel'naja vlast' Rossijskoj Federacii v kontekste otnoshenij «centr-regiony» // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. – №1. – 2011. – S. 73-77.
7. Putin rasshiril polnomochija gubernatorov dlja bor'by s koronavirusom. [Jelektronnyj resurs]. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/04/02/826921-putin-> (Data obrashhenija 01.07.2024).
8. Ukaz Prezidenta RF ot 02.04.2020 N 239 «O merah po obespecheniju sanitarno-jepidemiologicheskogo blagopoluchija naselenija na territorii Rossijskoj Federacii v svjazi s rasprostraneniem novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-19)». [Jelektronnyj resurs]. – URL: <https://rg.ru/documents/2020/04/02/prezident-ukaz239-site-dok.html> (Data obrashhenija 01.07.2024).
9. Glava Minzdrava ob#javil o nachale vakcinacii vo vseh regionah. [Jelektronnyj resurs]. – URL: <https://www.rbc.ru/society/15/12/2020/5fd8a0b79a7947259480b370> (Data obrashhenija 01.07.2024).
10. Postanovlenie ot 19 maja 2021 goda № 3 «Ob immunizacii naselenija Respubliki Saha (Jakutija) protiv novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-19)». – URL: <https://14.rospotrebnadzor.ru/content/1337/94775/> (Data obrashhenija 01.07.2024).
11. Ukaz № 1055 «O vvedenii rezhima povyshennoj gotovnosti na territorii Respubliki Saha (Jakutija) i merah po protivodejstviju rasprostraneniju novoj koronavirusnoj infekcii (COVID-19)» [Jelektronnyj resurs]. – URL: <https://www.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3146815> (Data obrashhenija 01.07.2024).