

УДК – 347
ББК – 67.404

ГРУДЦЫНА Людмила Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор, эксперт РАН,
профессор Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
Почетный адвокат России
e-mail: ludmilagr@mail.ru

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ОТСТАВКИ ГУБЕРНАТОРОВ КАК ЕСТЕСТВЕННЫЙ И ПОНЯТНЫЙ ПРОЦЕСС

Аннотация. Именно потому, что личное доверие главы государства к губернаторам основывается на реальных делах и результатах деятельности глав регионов, рано или поздно завуалированная неэффективность работы любого губернатора в России будет выявлена, а неэффективный управленец будет отправлен в отставку.

Ключевые слова: отставки губернаторов, социально-экономические показатели, рейтинг эффективности губернаторов.

GRUDTSINA Ludmila Yurievna,
doctor of jurisprudence, professor, expert of RAS,
professor of Department of legal regulation of economic activity
of Financial University under the Government of the Russian Federation,
Honourable lawyer of Russia

RESIGNATIONS OF GOVERNORS AS NATURAL AND CLEAR PROCESS

Summary. Just because the personal trust of the head of state to governors is based on real affairs and results of activities of heads of regions, the inefficiency of operation of any governor sooner or later veiled in Russia will be revealed, and the ineffective manager will be dismissed.

Keywords: resignations of governors, socio-economic indexes, rating of efficiency of governors.

В феврале 2017 г. произошла серия отставок губернаторов: своих постов лишились губернаторы Калужской, Бурятии, Пермского края, Рязанской и Новгородской областей. У большинства из них оставалось несколько месяцев до истечения срока полномочий, однако более целесообразной оказалась досрочная отставка. Стоит задаться вопросом: почему?

И ответ не столь тривиален. Обывателям может показаться, что каждый из «от-

ставников» впал в немилость из-за коррупционной деятельности и скандалов, о которых наконец-то стало известно главе государства. На самом деле все намного сложнее.

По официальным данным, при отставке губернаторов Кремль руководствовался их эффективностью и запросом регионов на обновление. А их преемники должны были соответствовать профилю «идеального губернатора», заботящегося о людях и земле, на которой он осуществляет свои пол-

номочия. Собственно, эти полномочия ему для этого и были даны, и результаты успешного губернаторства – это удовлетворенность людей региона, повышение их благосостояния и уровня жизни, обеспеченность жильем, демографический подъем, повышение социально-экономических показателей развития бизнеса, инвестиции в регион, повышение ответственности местных чиновников, строительство новой инфраструктуры, а значит, увеличение количества рабочих мест и налогов, поступающих в региональную и федеральную казну.

Если даже не стало хуже в регионе, но не сделано ничего позитивного, повышающего социально-экономический статус региона, можно утверждать, что губернатор не справился со своими обязанностями. А если стало хуже – уровень платежеспособности населения упал, жилье и коммерческие объекты не строятся, объекты социальной инфраструктуры (больницы, поликлиники, детские сады, школы) не возводятся, – губернатор (как вершина пирамиды государственного управления в регионе) не справился с возложенными на него задачами и должен отвечать за ошибки сложившейся при нем системы.

Допустим, у губернатора истекает срок полномочий. В Администрации Президента РФ подводят итог: смотрят социально-экономические показатели, наличие конфликтов местных элит, громкие скандалы, результаты выборов в регионе – все это учитывается. Главное, чтобы решения были основаны не на лоббистских усилиях тех или иных групп, а на объективных показателях работы глав субъектов РФ.

Если исходить из того, что Президент РФ получает информацию, по крайней мере, из нескольких источников, то принятие им окончательного решения основывается на большом объеме данных о кандидате на должность. Есть политический блок Администрации Президента РФ, в которой подводят итоги работы губернаторов (рейтинг эффективности губернаторов) на их постах и предлагают решения. Есть блок Администрации Президента РФ, отвечающий за взаимодействие с силовиками. Они готовят для Президента РФ

справки о губернаторах по своему направлению. Третий блок – Правительство РФ, у которого свои параметры оценки работы губернаторов. Есть и иные группы влияния, в том числе корпоративные, которые тем или иным образом доносят до Президента РФ свое мнение. Управление Президента РФ по внутренней политике (УВП) готовит для главы государства рейтинг эффективности регионов. Основными при его составлении являются три критерия: динамика экономического развития, оценка работы населением, а также доверие федеральных властей, что предполагает отсутствие коррупционной составляющей в деятельности губернатора.

Например, экс-главу Карелии А. Худилайна на протяжении нескольких последних лет называли «вечно отстающим». Трагедия на Сямозере в 2016 г., когда во время шторма погибли 13 детей, тоже на руку губернатору не сыграла. В феврале 2017 г. жители Карелии вновь пожаловались на нереализованную региональную программу расселения из ветхого жилья, за которую А. Худилайнен в 2016 г. уже получал выговор от Президента РФ. Все, что он сделал, – на следующий день подписал Указ «Об отставке Правительства Республики Карелия». Второе предупреждение глава Карелии получил в июне 2016 г., когда на Сямозере произошла трагедия. Тогда глава Правительства РФ сказал, что обращал внимание руководства республики на проблемы летнего отдыха, но выводы не были сделаны. В начале 2017 г. экс-губернатор был замечен в лоббировании интересов питерских бизнесменов.¹

Отставку рязанского губернатора О. Ковалева СМИ предсказывали еще весной 2016 г. Причиной отставки журналисты назвали возраст чиновника, из-за которого он не может быть столь активным, как прежде, а потому темпы выполнения за-

¹ Глава подписал распоряжение о переводе 14 земельных участков общей площадью почти 955 тыс. квадратных метров земель запаса, входящих в состав особо охраняемых территорий и объектов. Без какого-либо обсуждения их передали питерской компании ООО «Норд Парк».

дач, стоящих перед регионом, очень медленные.

Экс-глава Бурятии В. Наговицын «засветился» в ряде коррупционных скандалов. В апреле 2016 г. в Администрации главы и Правительства Республики Бурятия прошли обыски. Тогда же изъяли документацию «с целью установления законности и правомерности списания основных средств (имущества, в том числе стройматериалов)».

Президент России провел личную встречу с пятью экс-губернаторами. И надо сказать, что им повезло: их просто «отпустили», в то время как за совершенные на таком высоком государственном посту ошибки, стратегические и тактические, они должны были понести наказание. Не менее важна и будущая судьба бывших глав регионов (важна не для них персонально, а для общества и государства): если они пойдут на повышение, например, в Совет Федерации, то можно говорить о системном кризисе власти и управления, так как ошибки будут совершаться уже на самом вершине пирамиды власти. В таком случае, во-первых, эти пять экс-губернаторов (и многие другие, чьи отставки еще впереди) будут уверены в своей полной уголовной и административной неприкасаемости, во-вторых, подобные сюжеты станут «нехорошим примером» для действующих губернаторов.

Отдельного внимания, безусловно, заслуживает **Москва**. Как известно, есть ложь, есть большая ложь, а есть статистика. По состоянию на 2015 г. в Москве было 1925 детских садов. В 2016 г. в планах руководства Москвы было запланировано построить 14 детских садов. Предполагается, что к началу 2017 г. в столице будет 1939 детских садов (и это с учетом новых территорий г. Москвы). А в 2009 г. в Москве было 1980 детских дошкольных учреждений. Запланировано в 2010 г. строительство 100–120 новых детских дошкольных учреждений. Возникает закономерный вопрос: куда за шесть лет правления С. Собянина исчезли в Москве около 150 детских садов?

26 сентября 2011 г. Ольга Голодец сообщила, что в городе Москве в первой половине года открыто 104 семейных детских

садов и до конца года планируется сдать 85 новых детских дошкольных учреждений. В 2012 г. по плану – 100 детских садов. Но О. Голодец перешла на работу на вышестоящую должность, и после ее ухода выяснилось, что в Москве в 2011 г. фактически было построено 20 детских садов, а в 2012 г. – 34 детских сада. Разница между взятыми на себя обязательствами – 235 детских садов.

Простая арифметика делает очевидным тот факт, что Правительство С. Собянина не выполнило свои обязательства, однако мэр Москвы в своем оптимистичном докладе об итогах 2012 г. сообщил, что за год в столице было построено 76 детских садов, которые смогут посещать 10 950 детей. Хотя фактически в 2012 г. было построено только 34 детских сада. Где же разница в 42 заявленных на докладе детских садов?

По России: в конце 2010 г. было 58 тыс. различных детских дошкольных учреждений, из них 46 тыс. – государственные детские сады. В Москве в 2010 г. на 11 миллионов жителей было 1980 детских садов. Следовательно, один детский сад в среднем обеспечивает 5 555 жителей Москвы. В России один детский сад обеспечивает 2 586 жителей России (за счет ведомственных детских садов).

По состоянию на 1 января 2017 г. в Москве работает 1969 детских дошкольных учреждений, следовательно, один детский сад обслуживает примерно 7110 жителей. Тенденция, на наш взгляд, удручающая: во-первых, за шесть лет правления господина С. Собянина численность детских садов, несмотря на все отчеты о якобы имеющемся новом строительстве, сократилась на 11 штук (вместо 1980 функционирует 1969); во-вторых, если раньше очередность в детский сад составляла от 1 до 2 лет, то в настоящее время – от 3 до 5 лет. Можно сделать вывод о том, что за шесть лет правления С. Собянина из числа старых детских садов было уничтожено более 200 детских садов. Почему это произошло?

Ответ может быть только один: детские сады выводятся из реестра дошкольных учреждений, закрываются, а земельные участки передаются заинтересованным лицам под иное строительство (например,

многоквартирных домов), которое дает несомненно большую прибыль для руководящего состава Мэрии Москвы.

По утверждению мэра Москвы, в 2016 г. в 152 учреждениях можно было получать музыкальное образование, но при этом в 2006 г. музыкальное образование можно было получать в 206 учебных заведениях. В 2016 г. в Москве было 62 художественные школы, а в 2006 г. таких школ было 86. И это при том, что официальная численность жителей города Москвы с 10 млн. увеличилась до 14 млн. человек (с 1 июля 2012 г.). Пожалуй, самое катастрофическое положение наблюдается с общеобразовательными школами.

По данным ряда агентств недвижимости, в Москве в настоящее время в продаже около 500 новостроек, в Новой Москве – около 165. В общей сложности это 665 новых жилых объектов, каждый из которых должен быть обеспечен социальной инфраструктурой и благоустройством.

На сегодняшний день средний уровень обеспеченности населения жильем в Москве составляет 19 кв.м на человека, а в целом по стране – 23 кв.м. Если исходить из среднестатистической цифры 11 100 кв.м – площадь современной новостройки, то в среднем в новом доме проживает 585 человек. Следовательно, четыре новостройки составляют по численности проживающих в них жителей около 2300 человек, а это значит, что на четыре новостройки должен приходиться один детский сад и одна школа (из расчета – один детский сад обеспечивает 2 586 жителей).

Если исходить из цифры 665 новостроек в Москве в 2010–2016 гг. (включая новую территорию с 1 июля 2012 г.), то для комфортного проживания жителей новостроек Москвы должно быть не менее 166 детских садов и 166 школ. Иными словами, даже если исходить только из количества построенных в Москве новостроек в 2010–2016 гг., то в среднем за каждый год (из шести лет правления С. Собянина) должно было строиться не менее 28 детских садов (166 / 6). Власти строили намного меньше нормы, не выполняя тем самым свои профессиональные обязанности и обязательства перед москвичами, замалчивая ошиб-

ки, скрывая точные данные в многочисленных цифрах отчетов и докладов чиновников, даже не согласованных друг с другом.

Отдельно отметим, что обязательства по строительству социальной инфраструктуры прописываются в инвестиционном контракте, который застройщик заключает с местной администрацией. Еще на этапе проекта будущего ЖК закладывается определенное количество объектов социальной инфраструктуры, соответствующее государственным нормативам.

Многое зависит от права собственности на землю, на которой строится детский сад или школа, а также от содержания инвестиционных договоров между застройщиком и местной администрацией. Если земля частная и по документам застройщик не обязан передать, например, школу после ее ввода в эксплуатацию в муниципальную собственность, школа будет частной. Если же она построена на земле, принадлежащей государству, и в договорах с застройщиком не указана как частная – она будет считаться государственной (муниципальной).

Следует говорить о наметившейся в Москве «нездоровой тенденции»: городские власти в последние годы не доверяют строительству объектов социальной инфраструктуры девелоперам, на это выделяются огромные бюджетные деньги, но не все они в конечном итоге «доходят» до строительства нужных объектов. Контроль (государственный и общественный) за выделяемыми средствами и деятельностью отдельных чиновников отсутствует.

Реальная жизнь, однако, всегда отличается от того, что существует в идеале. Социальная инфраструктура не успевает «догонять» тот огромный объем жилищного строительства, который наблюдается в Москве в последние годы. Девелоперы привыкли экономить, но ввод в эксплуатацию и заселение многоквартирного дома без соответствующей инфраструктуры (рядом – детских садов, школ, поликлиник, автостоянок и паркингов) часто превращает жизнь людей, купивших в этом доме квартиры, в хаос: куда везти ребенка в детский сад, в школу, где поставить/припарковать автомобиль и т.д. Кстати, отсутствие в шаговой доступности детских садов и школ услож-

няет не только жизнь родителей, но и без того сложную дорожную ситуацию в мегаполисе, поскольку родителям приходится отвозить детей в детские сады и школы на автомобилях в утренние часы пик, что отнимает время жизни и нервы, увеличивая «пробки» на дорогах (*но это – тема отдельного исследования*).

Однако хочется вернуться к началу нашей статьи и задаться вопросом: почему Президент России отправил в отставку пять губернаторов, руководствуясь при этом их неэффективностью и запросом регионов на обновление, а главу города Москвы, чья эффективность работы, мягко говоря, ставится под сомнение, оставил на своем посту? Возможно, потому, что 21 февраля 2017 г. мэр Москвы на встрече с Президентом России изложил неточную и слишком оптимистичную, не вписывающуюся в реалии современной жизни информацию о настоящем и будущем города. Возможно, были и другие причины.

Разумеется, формат встреч больших чиновников с главой государства предполагает их доклады об успехах и замалчивание реальных проблем, предполагает убеждение Президента России в том, что чиновник – не такой уж плохой управленец и многого добился в своем регионе. Однако приведенные выше цифры и анализ ситуации, складывающейся в городе Москве в последние годы, свидетельствует, скорее, об обратном. Именно потому, что личное доверие главы государства к губернаторам основывается на реальных делах и результатах деятельности глав регионов, рано или поздно завуалированная неэффективность работы любого губернатора в России будет выявлена, а неэффектив-

ный управленец будет отправлен в отставку. Все это в целом подводит к важному стратегическому вопросу государственного управления в современной России: кто отвечает за допущенные (умышленно или по халатности) ошибки?

Поскольку вопросы неэффективного управления тесно связаны с вопросами коррупции (*однако это – тема другого исследования*), а коррупция – уголовно наказуемое преступление, то почему же при наличии конкретных составов коррупционных преступлений (например, дача взятки должностному лицу) в российском законодательстве не проработаны правовые механизмы уголовной и административной ответственности чиновников за неэффективное государственное (муниципальное) управление, допустивших ошибки в своей управленческой деятельности, последствия которых очевидны и/или доказаны?

В России законодательства об ответственности чиновников нет, поэтому судить допустивших ошибки управленцев высокого (и не очень) ранга нельзя. Представляется, что пришло время разработать правовые механизмы уголовной и административной ответственности глав регионов и вообще всего сословия чиновников. Необходимо четко понимать (не только самим государственным служащим, но и обществу), кто за что отвечает, какое неотвратимое наказание понесет конкретный губернатор региона, например мэр города, за совершенные и доказанные ошибки в государственном управлении. Пока этого нет, заменой правовым механизмам, успешно применяемым многие десятилетия в развитых странах, в России является сам глава государства – *гарант всего*.

