

УДК 321 (470)

ББК 66.3 (2),12

**Полномочные представители президента  
в федеральных округах РФ: социально-  
профессиональные аспекты (2000–2014 гг.)**

*О.В. Меженина, Н.Н. Полуэктова*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

**Presidential Plenipotentiary Envoy to the Federal  
Districts: Social and Occupational Considerations  
(2000–2014)**

*O.V. Mezhenina, N.N. Poluektova*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Анализируется социально-профессиональный статус полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах Российской Федерации. Последовательно акцентируется внимание на социально-профессиональных показателях чиновников от начала появления федеральных округов с 2000 г. по настоящее время. Привлекая биографические источники, авторы дают характеристику количественных показателей профессионального статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Раскрывается динамика образовательно-профессионального состава полномочных представителей Президента РФ. Представители не задерживались на этой должности надолго. Показано, что в этой прослойке доминируют представители силовых структур, однако показатели разных годов существенно разнятся. Представители гражданских специальностей за весь период занимали свои посты лишь на недолгое время. Авторы затронули также такие вопросы их социального статуса, как половозрастная структура, социальное происхождение, место рождения и партийная принадлежность. В итоге был сформирован определенный социально-профессиональный облик полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

**Ключевые слова:** федеральный округ, Президент РФ, полномочный представитель президента в федеральных округах, силовые структуры, Российская Федерация.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.2-43

К важнейшим точкам опоры президентства в России, несомненно, относится верхушка чиновничества. Среди них следует выделить особую

This article examines social and professional characteristics of presidential envoys to the federal districts of the Russian Federation. The article focuses on the educational and occupational performance of officials beginning with the establishment of federal districts in 2000 to the present. Using biographical information the authors point out quantitative indicators of occupational status of presidential envoys to the federal districts. The article reveals the dynamics of the educational and occupational composition of Russian presidential envoy corpus. Officials in question did not keep this position for a long time. It is shown that this group is dominated by representatives of defense and law enforcement agencies, but proportions varied considerably in the course of years. Throughout the period studied the position was only for a short time kept by representatives of civil occupations. The authors also consider such issues as the officials' social and gender characteristics, birth rank, place of birth and party affiliation. The study resulted in identifying characteristic features of social and occupational image of Presidential Plenipotentiary Envoys to the federal districts.

**Key words:** Federal District, president, president plenipotentiary envoy to the federal districts, defense and law enforcement agencies, Russian Federation.

касту полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах Российской Федерации. Инициатором и организатором подобного субститута

являлся Б.Н. Ельцин, который после августовских событий 1991 г. организовал его в субъектах Федерации. Объяснялось это необходимостью преодоления политического кризиса после «августовского» путча. Однако считается, что в 1990-е гг. полномочные представители Президента РФ не выполняли своих функций и были лишь номинальными фигурами. В рамках преодоления «расползания» регионов и усиления «вертикали власти» Указом от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» было создано семь федеральных округов [1]. Подобная идея усиления полномочий полпредов казалась многим необходимой и своевременной. Хотя известно, что идея создания федеральных округов под предводительством «неких генерал-губернаторов» принадлежала еще «младореформаторам», но в середине 90-х гг. у них не хватило административных ресурсов для реализации этого проекта, поскольку требовалась поддержка силовых структур. Когда к власти пришел В.В. Путин, идея была претворена в жизнь — вышеупомянутый указ был подписан спустя несколько дней после инаугурации нового российского лидера.

Подобного рода инициатива имеет исторические аналоги, ведь недаром в отечественной прессе полпредов Президента РФ уже окрестили «наместниками», «генерал-губернаторами» и пр. Первоначально большинство из назначенных полпредов в прошлом занимали генеральские должности (исключение составил только полпред Приволжского округа С.В. Кириенко). Сами же федеральные округа во многом совпадали с военными. Только Калининградская область не относилась ни к какому военному округу,

являясь самостоятельной военно-административной единицей, а Нижегородская область относится не к Поволжскому, а к Московскому военному округу. Именно эти факты дали острословам повод окрестить федеральные округа генерал-губернаторствами.

С момента создания федеральных округов прошло почти 14 лет, что, с одной стороны, показывает живучесть этого субститута, а с другой — вызывает необходимость дать характеристику его основных субъектов. Именно социально-профессиональный облик полномочных представителей Президента РФ поможет нарисовать их общий портрет, а заодно и выявить основные критерии попадания в политико-административную элиту России в начале XXI в. (табл. 1) [2–4].

На протяжении всего рассматриваемого периода должности полпредов президента занимали 33 человека, из них чуть больше половины имели отношение к силовым структурам. Кто-то в прошлом занимал генеральскую должность и состоял в действующей армии, часть из них были профессионально задействованы в органах безопасности и зачастую были сослуживцами В.В. Путина. Как показывают биографические данные, треть чиновников заканчивали технические университеты и получали различные инженерные специальности, многие из них впоследствии, следуя веяниям моды, обучались экономической теории или просто защищали кандидатские или докторские диссертации по экономике. Поэтому, анализируя социально-профессиональный состав полпредов Президента РФ в федеральных округах, мы выделили единую категорию инженеров и экономистов.

Таблица 1  
Количественные показатели профессионального статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (2000–2014 гг.), чел.

Федеральный округ	Количество полпредов	Профессия			
		представители силовых структур	инженеры, экономисты	юристы	другое
Центральный	3	1	1	0	1
Северо-Западный	5	2	1	1	1
Южный	5	3	1	1	0
Северо-Кавказский	2	1	1	0	0
Крымский	1	1	0	0	0
Приволжский	4	2	1	1	0
Уральский	4	2	1	1	0
Сибирский	4	2	2	0	0
Дальневосточный	5	3	2	0	0
Итого	33	17	10	4	2
%		51,5	30	12	6

Юристы в количественном критерии занимают более скромное место (12%), однако, как показывают источники, жизненный путь многих недалек от силовых структур. Так, например, полномочный представитель Южного федерального округа В.В. Устинов до назначения с 2000 г. занимал должность министра юстиции, затем Генерального прокурора РФ до 2008 г., а эта деятельность, по определению, в нашем государстве не может быть отнесена к гражданской [5]. Только два полпреда президента учились в других вузах. Это Камиль Шамильевич Исхаков — полпред в Дальневосточном федеральном округе 2005–2007 гг. — закончил физический факультет Казанского государственного университета, а также сегодняшний председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ Валентина Ивановна Матвиенко, бывший полпред Северо-Западного федерального округа (2003 г.). Она обучалась в Ленинградском химико-фармацевтическом институте [6].

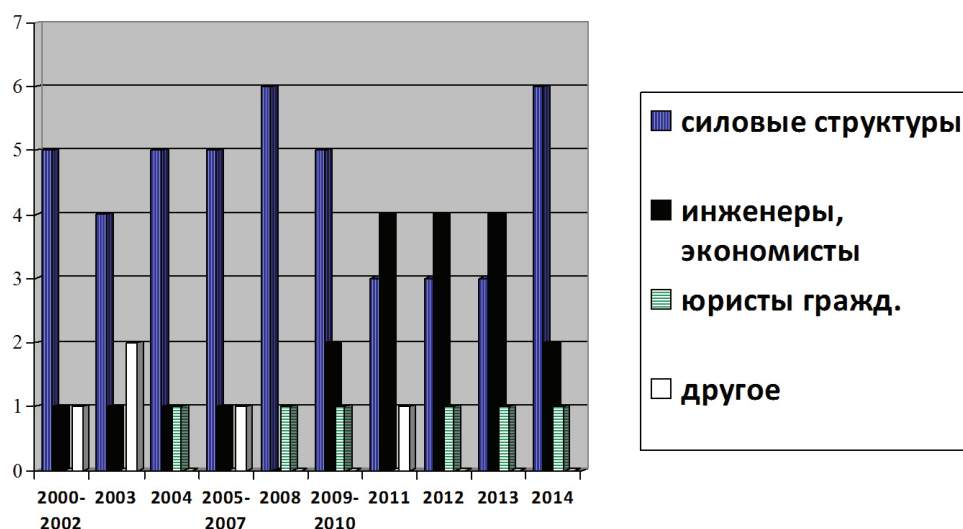
Из таблицы видно, что представители рассматриваемой должности не задерживались на ней долго. Смена кандидатур происходила достаточно часто. За изучаемый период наибольший показатель замечен в Южном, Северо-Западном и Дальневосточном округах. Всего три раза за 14 лет происходила замена в Центральном федеральном округе, причем Георгий Сергеевич Полтавченко задержался на 11 с лишним лет (ныне губернатор Санкт-Петербурга). Это связано, вероятно, с тем, откуда прибыл чиновник. Его родной город Санкт-Петербург. Кроме того, не последнюю роль сыграла его прошлая деятельность в Управлении КГБ СССР по Ленинграду и Ленинградской области, что, несомненно, роднит его с В.В. Путиным.

По данным таблицы, наименьший показатель замен полпредов в Северо-Кавказском и Крымском федеральных округах. Однако это произошло по вполне объективным причинам. Первый существует по Указу Д.А. Медведева с 19 ноября 2010 г., в нем сменилось за 4 с небольшим года 2 руководителя [7]. Возглавлял его бывший губернатор Красноярского края Александр Геннадьевич Хлопонин — выпускник Московского финансового института. Последняя замена произошла совсем недавно — 12 мая 2014 г. Должность занял Сергей Алимович Меликов, генерал-лейтенант внутренних войск, бывший командующий объединенной группировкой войск по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона РФ [8].

Крымский федеральный округ появился совсем недавно, поэтому большую роль в нашем исследовании он пока не играет. Однако назначенный полномочный представитель Президента РФ в нем (вице-адмирал Олег Евгеньевич Белавенцев) имеет непосредственное отношение к силовым структурам [9].

Особенно важно посмотреть профессиональный состав полпредов в динамике. Этот анализ даст ответ на вопрос о том, наблюдались ли существенные изменения в политической элите РФ на протяжении почти четырех электоральных циклов.

Ниже представлена диаграмма, в которой отражены тенденции изменений в социально-профессиональном составе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с 2000 г. по сегодняшний день. На рисунке очевидно доминирование представителей силовых структур, однако показатели разных годов существенно разнятся. За это время не было ни одного года, когда должности полпредов занимали только силовики. Первые два-три года



Динамика профессионального статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах 2000–2014 гг.

силовики было абсолютное большинство, но были и представители инженерно-экономических специальностей. Это годы, когда не происходили кадровые перестановки.

Понятно, что исполнение поставленных президентом как формальных, так и неформальных задач во многом зависит от личностного фактора полномочных представителей. По результатам деятельности президентских «наместников» за первый год можно констатировать то, что одни из них справились, а другие оказались не в состоянии совладать с поставленными задачами. Также становится ясным и то, что для Президента РФ некоторые из его представителей являются фигурами компромисса.

Впоследствии каждый год отмечен заменой в кадровом эшелоне. В начале 2003 г. происходит смена в Северо-Западном федеральном округе (химика по специальности В.И. Матвиенко). А в 2004 г., сразу после президентских выборов и начала второго президентского срока В.В. Путина, складывается прежняя ситуация. С должности полпреда уходит В.И. Матвиенко, став губернатором Санкт-Петербурга, ее место занимает инженер по специальности И.И. Клебанов. Существенные изменения наблюдались в Сибирском федеральном округе (СФО), где известный своей дипломатической карьерой Л.В. Драчевский передает пост генералу армии в прошлом А.В. Квашнину. Он задержится в СФО на 6 лет. Благодаря этим изменениям количество силовиков возвратилось на прежний уровень. А к окончанию второго президентства В.В. Путина (2008 г.) количество силовиков достигает наибольшего показателя (6 из 7 полпредов).

Ситуация начинает незначительно меняться в 2008 г., когда президентом России становится Д.А. Медведев. Происходит замена двух полпредов в Северо-Западном и Южном федеральных округах на В.В. Устинова и Н.А. Винниченко — юристов по специальности, но, как уже говорилось выше, эти фигуры имеют частичное отношение к силовым структурам, так как служили в Генеральной прокуратуре РФ. Поэтому эти пертурбации с точки зрения замены силовой составляющей на гражданскую можно назвать условными. Однако в 2009–2010 гг. также происходили незаметные перестановки. Самым показательным оказались 2011–2012 гг. (последний годы президентства Д.А. Медведева). На тот момент существовало уже 8 федеральных округов, и из них только три полпреда имели явное отношение к силовикам. С 2014 г. ситуация начинает меняться. Происходит значительное увеличение представителей силовых структур, а сама картина назначений теперь аналогична началу президентства В.В. Путина в 2000 г. и окончанию его второго президентского срока в 2008 г.

Кроме профессиональных характеристик сформировать облик людей, представляющих часть политико-административной элиты страны, дают возможность

такие показатели, как половозрастной состав, социальное происхождение, партийная принадлежность и место рождения.

По половому признаку когорты полпредов Президента РФ состояла в основном из мужчин. На всем протяжении изучаемого периода среди них женщина была одна — Валентина Матвиенко, причем только один год (2003 г.). Это неудивительно, учитывая далеко не гражданскую сущность этого субститута.

Возрастной состав полномочных представителей российского президента варьируется от 37 до 65 лет. Стоит заметить, что возраст нами брался на момент назначения на должность полпреда. Самым молодым был А.В. Коновалов (Приволжский федеральный округ), а старше всех при вступлении в должность оказался полпред Крымского федерального округа О.Е. Белавенцев. В соответствии с проведенным анализом только 40,6% относились к возрастной категории 35–50 лет, абсолютное большинство (56,2%) наблюдается в возрастной категории 51–65 лет, т. е. в предпенсионном и пенсионном возрасте. В категории 35–40 лет оказалось три человека (9%), а в самой старшей — 4 чиновника (12%). Лидирует показатель 56–60 лет, где нами было подсчитано 25% от общего числа.

Таким образом, средний возраст полпредов президента в России составляет 50–55 лет. Такой результат вполне совпадает с идеей о том, что должность полномочного представителя главы государства является своеобразной формой поощрения или наказанная бывших высокопоставленных чиновников и сотрудников Генштаба. Многие из них — бывшие министры, губернаторы. Однако для части полномочных представителей эта должность, наоборот, оказалась трамплином для карьерного роста. В нынешнем составе полномочных представителей Президента РФ средний возраст увеличился. Последние назначения В.В. Путина остановились на возрастной отметке 56–65 лет. Можно сделать вывод, что вместе с взрослением В.В. Путина стареет и его окружение. Это стало возможным из-за отсутствия реального обновления политической элиты за последнее десятилетие. Здесь поневоле приходит аналогия с номенклатурой эпохи Брежнева, и, судя по всему, этот тренд еще будет какое-то время сохраняться. Как пишет социолог О. Крыштановская, «положение чекистов сегодня фантастически устойчиво. Главным образом потому, что нынешняя система опирается на вековые традиции самодержавной государственности. Силовикам не противостоит никакая другая сила. Такой свободы действий не имел даже Юрий Андропов — все свои решения он вынужден был согласовывать с политбюро, в котором он имел всего один голос. Теперь чекисты — сами себе «политбюро». Все главные решения в стране принимают, условно говоря, пять человек: Владимир Путин, Виктор Иванов, Сергей Иванов, Игорь Сечин и Николай Патрушев... Корпорация

под названием ФСБ останется у власти, а ее правящая группа останется неизменной» [10].

По социальному происхождению преобладают выходцы из семей военнослужащих (34%). Практически все полпреды-силовики продолжили семейную традицию. Немало также выходцев из рабочих и крестьянских семей (31%). Только бывший полпред Приволжского федерального округа С.В. Кириенко родился в профессорской семье.

Интересно охарактеризовать такой показатель, как место рождения. Во-первых, оно не связано с тем, в каком федеральном округе впоследствии проходил службу полномочный представитель. Исключением здесь является В.А. Толоконский, который родился в Новосибирске, здесь же побывал губернатором и полпредом Президента РФ. Во-вторых, судя по таблице 2, 5 из 32 человек родились в Москве и Ленинграде. По такому небольшому показателю можно подумать, что «питерцы» вовсе не являются основой путинской элиты. Однако не место рождения, а место жительства абсолютного большинства полпредов связано с «северной столицей»: кто-то здесь учился, кто-то просто переехал на новое место службы. Кроме того, основа путинского окружения — это не обязательно полпреды, наиболее близкие ему люди занимают куда более важные посты в правительстве и Администрации Президента РФ.

Партийная принадлежность полпредов неоднозначна. Многие из них вообще не состояли в какой-либо партии. Таких, по крайней мере, треть, в основном это выходцы из силовых структур, в прошлом генералы действующей армии, прокуроры. Это связано, вероятно, с тем, что военная и правоохранительная служба требует политической и партийной нейтральности. Хотя многие из них часто заявля-

ли о своем сочувствии партии «Единая Россия». Причем почти половина полномочных представителей Президента РФ состоят в вышеназванной партии, и только четверо из них участвовали в деятельности других партийных организаций. Например, скандально известный Виктор Черкесов (в прошлом соратник В. Путина по службе в органах безопасности) в последнюю думскую избирательную кампанию состоял в партийном списке от КПРФ.

Итак, складывается определенный социально-профессиональный облик полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Количественный состав данной властной прослойки на протяжении изучаемого периода составлял 32 человека. Средний возраст представителя данной группы — от 50 до 55 лет. Преимущественно это мужчины. В основном полпреды российского президента были выходцами из семей военнослужащих. Место рождения у них разнообразное, однако у подавляющего числа место жительства связано с Ленинградом. Большинство из них состоят в политической партии «Единая Россия».

Хотелось бы также отметить, что можно проследить логику президентских назначений. Например, назначения в Центральном и Северо-Западном федеральных округах связаны были с необходимостью контроля информационных и финансовых потоков в Москве и Санкт-Петербурге, там во главе округов были поставлены наиболее преданные президенту люди — Полтавченко и Черкесов. Следовательно, перед всеми полпредами были поставлены определенные неформальные задачи. Судя по частым кадровым перестановкам, не все из них справились с ними. Кадровые назначения в федеральных округах зависят не только от личностного фактора (кто и кого назначает),

Таблица 2

Место рождения полномочных представителей Президента РФ

Фед. округ	Ленинград, Москва	Баку, Сухуми	Казахстан	Украина, Белоруссия	Россия (село)	Россия (малые города)	Другое
Центральный		2				1	
Северо-Западный	2		1	1	1		
Южный	1			2		2	
Северо-Кавказский						1	1
Крымский	1						
Приволжский	1	1				1	
Уральский				1	1	1	
Сибирский			1			3	
Дальневосточный					2	3	
Итого	4	3	2	4	4	12	1
%	12,5	9	6	12,5	12,5	37,5	3

но и от конкретных обстоятельств, как внутренних, так и внешних. В разное время на эти назначения влияли такие события, как война в Чечне, проблемы Абхазии и Южной Осетии, ухудшение отношений с Украиной в 2014 г. и т. д. Данный факт в итоге подтвердил причину появления этого субститута: преодоление политического кризиса и усиление вертикали власти. В основном силовики могут поспособствовать этому процессу.

В целом по результатам анализа можно сделать вывод о том, что на протяжении всего существования

федеральных округов в России руководители-силовики в них доминировали, а если и наблюдались тенденции к их сокращению, то, во-первых, незначительные, а во-вторых, в период президентства Д. А. Медведева. Представители гражданских специальностей занимали свои посты лишь на недолгое время. Наибольшие временные показатели наблюдались у сотрудников спецслужб военных сил России. Таким образом, сравнения федеральных округов с генерал-губернаторствами вполне подтвердились.

### Библиографический список

1. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12119586/>

2. Кто есть кто в России. Исполнительная власть / сост. К. Щеголев. — М., 2014.

3. Кто есть кто в мире / отв. ред. Е. В. Коровкина ; гл. ред. Г. П. Шалаева. — М., 2004.

4. Федеральная и региональная элита России, 2005–2006. Кто есть кто в политике и экономике: биографический справочник / отв. ред. А. А. Мухин. — М., 2006.

5. Официальный сайт Южного федерального округа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ufo.gov.ru/>

6. Власть-2010. 60 биографий / В. Прибыловский, при участии Г. Белонучкина, Е. Лоскутовой и К. Минь-

кова. — М., 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://scilla.ru/works/knigi/vlast2010.pdf>

7. Официальный сайт Северо-Кавказского федерального округа [Электронный ресурс]. URL: <http://skfo.gov.ru/skfo/>

8. Биография Сергея Меликова [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/spravka/20140512/1007506464.html#14031930218211&message=ready&relto=login>

9. Путин образовал Крымский округ и назначил своего полпреда [Электронный ресурс]. URL: [http://rian.com.ua/CIS\\_news/20140321/341557668.html](http://rian.com.ua/CIS_news/20140321/341557668.html)

10. Крыштановская О. В. «Положение чекистов сегодня фантастически устойчиво» // Власть. — 2007. — № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/750887>