

ЭВОЛЮЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КУРСКОЙ ОБЛАСТИ: НАПРАВЛЕНИЯ, ПРИОРИТЕТЫ, ЭФФЕКТЫ

В.Б. Слатинов,
доктор политических наук



Изменения в организации публичной власти...

Принятие поправок в Конституцию РФ в 2020 году оказало сильное влияние на организацию публичной власти в российских регионах. Заметим, что теперь категория «публичная власть» имеет конституционное закрепление, а положение о единой системе публичной власти в стране позволило запустить процесс реформирования организации государственной власти и местного самоуправления на территории России. Процесс этот не завершен, но идет довольно интенсивно – в конце 2021 года принят ФЗ-414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», в стадии обсуждения в Государственной Думе находится проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Рассмотрение последнего сейчас приторможено, но понятно, что конструкция «единой системы публичной власти» будет достроена – в правовом и организационном отношениях

Изменения в организации публичной власти...

Притом, что многие правовые новеллы как бы закрепляют тот фактический баланс сил, который складывался на протяжении последних десятилетий, **ошибочным является предположение, что в результате ничего не изменится и речь идет лишь о правовой формализации институционального режима, который и так существует. И Конституция, и законодательство лишь задает общую рамку, которая затем подвержена интерпретациям в определенном спектре, отражающим фактический баланс политических сил.** Нынешний институциональный и политический порядок представляет собой результат цепи подобных интерпретаций на протяжении последних десятилетий. Однако **закрепление его откроет возможность для нового спектра интерпретаций, для имплементации институтов, опирающихся на новую доктрину. В этом смысле после принятия изменений мы получили и получим не тот же самый, но измененный режим, формирующий новый институциональный порядок**

Изменения в организации публичной власти...

В настоящий момент законодательство и структура органов государственной власти субъектов РФ приведены в соответствие с требованиями ФЗ-414. Федеральный законодатель определил весьма короткий переходный период для этого процесса – **к 1 января 2023 года нормативно-правовая база в российских территориях была адаптирована к требованиям нового закона, притом, что коррекции подлежал огромный пласт законодательства всех уровней**

Изменения в организации публичной власти...

В содержательном смысле конституционные поправки и разработанные на их основе изменения в федеральном законодательстве направлены на:

- дальнейшее **укрепление президентализма;**
- **«вертикализацию» отношений по линии «федеральный центр – регионы - муниципалитеты»;**
- **унификация требований в части организации (даже наименований) органов государственной власти и должностных лиц на региональном уровне**

Изменения в организации публичной власти...

Одновременно главы регионов получают дополнительные возможности в сфере регулирования территориальной организации, определения полномочий и формирования органов муниципальной власти.

Таким образом, налицо тенденция к сочетанию усиления политического, кадрового и антикоррупционного контроля над главами регионов с параллельным расширением их прав в части формирования дизайна системы управления территориями.

Изменения в организации публичной власти...

Эта тенденция наблюдалась в региональной политике федерального центра с 2012 года, но теперь приобрела системный характер.

На правовые новеллы, закрепившие новые формы «вертикальной» подотчетности глав регионов, накладываются правовые и фактические механизмы формирования кадрового корпуса глав субъектов РФ:

- выборы «референдумного» типа (организация голосования по одобрению кандидатуры Кремля), на которых побеждает креатура федерального центра («сбой» только в 2018 году в 4-х регионах, пролонгированный в «одном экземпляре» (Хакасия) в 2023 году);
- создание кадрового резерва для губернаторского корпуса:
- обучение, политтехнологическое и методическое сопровождение деятельности губернаторов «новой волны» («школа губернаторов» – 50 выпускников на сентябрь 2023 года стали главами регионов, ЭИСИ, другие структуры).

Характер обновления кадрового состава глав субъектов РФ, избранных на прямых выборах в 2017-2023 годы

| Год | Всего проводилось прямых выборов глав субъектов РФ | Количество переизбранных глав | Количество новых глав |
|-------|--|-------------------------------|-----------------------|
| 2017 | 16 | 5 | 11 |
| 2018 | 22 | 3 | 18 |
| 2019 | 16 | 3 | 13 |
| 2020 | 18 | 9 | 9 |
| 2021 | 9 | 3 | 6 |
| 2022 | 14 | 6 | 8 |
| 2023 | 21 | 17 | 4 |
| Итого | 116 | 46 | 69 |

Изменения в организации публичной власти...

Преимущественно **«вертикальный»** характер **подотчетности** сочетается:

- с **легитимизацией выдвиженцев федерального центра на выборах;**
- с **погружением их в проблемы территории в процессе избирательных кампаний;**
- с **формированием инструментов «отзывчивого» реагирования на импульсы со стороны граждан через специально созданные институты (Центры управления регионом), наличие которых обязательно в каждой территории и контроль за работой которых обеспечивает федеральная власть.**

Изменения в организации публичной власти...

Политико-правовой статус глав регионов стал более зависимым от федерального центра:

- Президент РФ получил **право отрешать глав регионов от должности по «утрате доверия»**, при этом закон не раскрывает деталей наступления оснований для данного события, иначе говоря, **глава государства имеет право отрешить главу субъекта РФ по своему усмотрению**;
- у Президента РФ также появилось право **объявлять выговор руководителю региона**;
- одновременно **сняты ограничения на замещение должности главы субъекта РФ по количеству сроков**

Изменения в организации публичной власти...

- **усилено кадровое влияние федеральных ведомств на отдельные сферы управления в регионах** – законодатель предписал федеральным органам исполнительной власти согласовывать назначения на уровне субъектов РФ руководителей исполнительных структур в обширном количестве сфер – **образовании, здравоохранении, государственных финансах, госрегулировании тарифов, жилищном контроле, строительном надзоре.**

Таким образом, «вертикализация» отношений по линии «федеральный центр – регионы» ведет к росту зависимости последних от решений федеральной власти в сферах социального и экономического развития территорий

Изменения в организации публичной власти...

Одновременно регионы получают возможность «сжимать» автономию органов местного самоуправления. Концепция еще не принятого нового федерального закона о местном самоуправлении постулирует, что **за исключением небольшого перечня базовых или «неотчуждаемых» полномочий муниципальных органов, основную долю сфер компетенции между уровнями региональной и местной власти перераспределяет субъект РФ.**

Изменения в организации публичной власти...

Субъекту РФ принадлежит право определять характеристики систем управления муниципалитетами, в том числе – особенности наделения полномочиями главы муниципалитета и главы местной администрации (через прямые выборы населением или выборы депутатами представительного органа в разных вариациях). Здесь сохранена вариативность моделей, но сам выбор оставлен за субъектом РФ в лице его законодательного органа.

Изменения в организации публичной власти...

Глава субъекта РФ также получает (это уже закреплено ФЗ-414) **право на объявление выговора и вынесение предупреждения главе муниципалитета в связи с ненадлежащим исполнением переданных государственных полномочий и даже отрешение от должности последнего в случае отсутствия (в течение месяца) позитивной реакции на выговор или предупреждение.** Право главы региона обратиться к депутатам представительного органа муниципалитета с предложением **удалить главу муниципального образования в отставку** дополнено основанием, связанным с **«систематическим недостижением показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления»**, что **делает положением глав муниципалитетов крайне неустойчивым и зависимым от оценок и воли руководителя региона**

Изменения в организации публичной власти...

Направленность уже принятых и предлагаемых к принятию новелл в организации публичной власти на региональном и местном уровне **закрепляет и «цементирует» систему вертикального политического и ресурсного контроля вышестоящих уровней публичной власти над нижестоящими.**

Указанная система обеспечивает соответствующую экономическую и социальную политику, основанную на «проектном» и «программном» перераспределении ресурсов, аккумулируемых в федеральном центре вниз по «вертикали» (+ фактор СВО – мобилизационные мотивы в системе управления)

Изменения в организации публичной власти...

Основные позиции по реорганизации публичной власти в регионах ЦЧР:

- преобразование региональных администраций в региональные правительства, наименование ВДЛ
- избирательные системы (возможность менять соотношение одномандатников и «списочников» и даже упразднить последних)
- взаимоотношения исполнительной и законодательной властей (согласование должностных лиц региональных правительств), подотчетность исполнительной власти
- изменения в территориальной организации, распределении полномочий органов МСУ и моделей управления муниципалитетами – приостановлены до принятия нового ФЗ об МСУ (исключение – Тамбовская область, которая провела территориальную реформу)

ОРГАНЫ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ ЦР НАКАНУНЕ ПРИНЯТИЯ 414-ФЗ

| РЕГИОН/ОБЛАСТЬ | ПРАВИТЕЛЬСТВО | АДМИНИСТРАЦИЯ | ВДЛ |
|----------------|---------------|---------------|---------------------|
| Белгородская | + | | Губернатор |
| Воронежская | + | | Губернатор |
| Липецкая | | + | Глава администрации |
| Курская | | + | Губернатор |
| Тамбовская | | + | Глава администрации |

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

| РЕГИОН/ОБЛАСТЬ | УЧРЕЖДЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА | УЧРЕЖДЕНИЕ МИНИСТЕРСТВ | УЧРЕЖДЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ ЗАМПРЕДОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА |
|-------------------------|--|------------------------|---|
| ЛИПЕЦКАЯ | | | |
| КУРСКАЯ | + | + | + |
| ТАМБОВСКАЯ | | + | |
| ВОРОНЕЖСКАЯ 2023 ГОД | | + | были |

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ОБЛАСТЯХ ЦЧР

| РЕГИОН/ОБЛАСТЬ | ВДЛ | ПРАВИТЕЛЬСТВО | ОТДЕЛЬНЫЙ ГЛАВА ПРАВИТЕЛЬСТВА | МИНИСТЕРСТВА |
|----------------|------------------|---------------|-------------------------------------|--------------|
| БЕЛГОРОДСКАЯ | ГУБЕРНАТОР | + | | + |
| ВОРОНЕЖСКАЯ | ГУБЕРНАТОР | + | | + 2023 год |
| ЛИПЕЦКАЯ | ГУБЕРНАТОР | + | | |
| КУРСКАЯ | ГУБЕРНАТОР | + | + | + |
| ТАМБОВСКАЯ | ГЛАВА ОБЛАСТИ | + | | + |

Изменения в организации публичной власти...

НАИБОЛЕЕ ДИСКУССИОННЫЕ ТЕМЫ В РАМКАХ РЕФОРМЫ:

- Необходимость: (1) «косметических» или (2) глубоких структурных изменений (Липецкая область – 1; Курская и Тамбовская – 2)
- Учреждение отдельной должности главы правительства региона (только Курская область)
- Учреждение министерств в структуре исполнительной власти (Белгородская, Курская, Тамбовская, теперь - Воронежская)

Изменения в организации публичной власти...

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !