

ПРОЦЕСС ОПТИМИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКОЙ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

А. А. Романовский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 июля 2020 г.

Аннотация: проанализирована роль Администрации Президента Российской Федерации в управлении политическими процессами, рассмотрена динамика становления внутриполитического блока в Воронежской области, выделены основные этапы оптимизации институтов управления внутренней политикой в исследуемом регионе в 2009–2018 гг., а также показана специфика их конфигурации в настоящее время.
Ключевые слова: политический менеджмент, Администрация Президента Российской Федерации, правительство Воронежской области, внутренняя политика.

Abstract: the article analyzed the role of the Presidential Executive Office of the Russian Federation in managing political processes, examined the dynamics of the formation of the domestic political bloc in the Voronezh region and highlighted the main stages of optimizing the institutions of domestic policy management in the studied region in 2009–2018, and also shows the specifics of their configuration at the present time.

Key words: political management, Presidential Executive Office of the Russian Federation, government of the Voronezh region, domestic policy.

Повышение роли Администрации Президента Российской Федерации в управлении внутриполитическими процессами

В последнее время эксперты все чаще обращают внимание на усиление влияния Администрации Президента России на политические процессы и отношения в нашем государстве, определяя ее как одного из ключевых игроков современной российской политики [1, с. 81], называя «четвертой ветвью» власти и т. п. [2, с. 114]. По нашему мнению, следует обратить внимание на то, что администрация главы государства стала ведущим политическим актором, формирующим внутреннюю политику, и в этом ключе произошло расширение ее воздействия на региональный уровень государственной власти. Основным же политическим институтом, оказывающим такое влияние, является Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, в котором еще в 2012 г. число департаментов, занимающихся региональной политикой, увеличилось с двух до шести, из них четыре подразделения были созданы по территориальному принципу для оперативного мониторинга ситуации [3]. Изменение схемы работы с субъектами Федерации происходило неоднократно и в дальнейшем и, в частности, было связано с повышением внимания к проблематике региональных выборов [4].

Среди основных задач Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике на сегодняшний день можно выделить следующие:

– информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации Президентом Российской Федерации его конституционных полномочий по определению основных направлений внутренней политики государства;

– подготовка в пределах своей компетенции, обобщение и представление Президенту Российской Федерации и руководителю Администрации Президента Российской Федерации материалов об общественно-политической ситуации в стране, а также предложений по вопросам государственного строительства, федеративных отношений, местного самоуправления, региональной и информационной политики;

– организация и обеспечение взаимодействия главы государства с Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации и Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, профессиональными и творческими союзами, организациями предпринимателей, торгово-промышленными палатами, общественными и религиозными объединениями, иными структурами гражданского общества [5].

Стоит отметить, что общее руководство деятельностью Управления Президента Российской Федера-

ции по внутренней политике, которое в 2018 г. было усилено полномочиями по определению приоритетных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления, осуществляет первый заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации, курирующий деятельность еще трех подразделений внутриполитического блока:

– Управления Президента Российской Федерации по общественным проектам (выделено из Управления по внутренней политике в 2012 г., в 2018 г. на него дополнительно возложено информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации главой государства его конституционных полномочий по определению основных направлений государственной молодежной политики и государственной политики в области патриотического воспитания, а также анализ и прогнозирование развития сетевых проектов);

– Управления Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации (дополнительно возложены функции по организации и обеспечению взаимодействия с экспертными организациями, мониторинг и анализ социальных процессов);

– Управления Президента Российской Федерации по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи (преобразовано из Управления по применению информационных технологий и развитию электронной демократии и усилено функциями по вопросам государственной политики в области развития цифровой инфраструктуры, а также по вопросам применения информационно-коммуникационных технологий) [6].

Ряд экспертов оценили обновленную в 2018 г. конфигурацию внутриполитического блока Кремля как аппаратное усиление находящегося на указанной должности Сергея Кириенко [7]. По мнению политолога Андрея Колядина, «интернет и Госсовет, переданные в ведение Кириенко, по сути, лишь дополнили механизмы воздействия на внутреннюю политику» [8]. В то же время одним из основных инструментов такого влияния стала выстроенная система взаимодействия с соответствующими институтами на региональном уровне.

Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области в 2009–2012 гг.

Следует проанализировать динамику становления внутриполитического блока на уровне региона, основные контуры которого сложились при губернаторе Воронежской области Алексее Гордееве (2009–2017 гг.). Ключевой особенностью политического менеджмента после смены главы региона в 2009 г. было то, что функции по взаимодействию со СМИ,

институтами гражданского общества и анализу общественно-политических процессов и отношений были сознательно распределены между разными институтами [9, с. 210]. Политолог Денис Сосунов относит такую специфику к стилистическим характеристикам системы принятия политических решений губернатора области Алексея Гордеева, отмечая, прежде всего, усиление ориентации на экспертное сопровождение этого процесса [10, с. 122]. Основные институциональные изменения были связаны с тем, что из упраздняемого в структуре аппарата губернатора и правительства области управления информационно-аналитической работы и общественных связей были переданы функции во вновь созданные структурные подразделения:

– по взаимодействию со средствами массовой информации – в управление пресс-службы (в прямом подчинении губернатора области);

– по информационно-аналитической работе – в управление экспертной и контрольной работы (в прямом подчинении губернатора области);

– по взаимодействию с общественными и религиозными организациями – в управление внутренней политики (в подчинении заместителя губернатора – руководителя аппарата губернатора и правительства области) [11].

Кроме этого, из упраздняемого управления по работе с органами местного самоуправления в департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области были переданы функции по взаимодействию с органами местного самоуправления, а из управления делопроизводства в управление внутренней политики – по работе с обращениями граждан (рис. 1).

В целом такая схема сохранилась до 2012 г., в то же время в нее были внесены некоторые изменения, которые были связаны с повышением статуса двух структурных подразделений в 2010 г.: управление внутренней политики получило дополнительные функции по взаимодействию с органами местного самоуправления (при сохранении в структуре исполнительных органов государственной власти региона департамента по развитию муниципальных образований), а управление пресс-службы было реорганизовано в управление по взаимодействию со СМИ и административной работе, где был создан отдел протокола губернатора области.

Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области в 2012–2017 гг.

Очередная оптимизация политического менеджмента в Воронежской области была синхронизирована с изменениями на федеральном уровне и произошла в 2012 г. Указом губернатора области Алексея Гордеева в его аппарате были упразднены управление

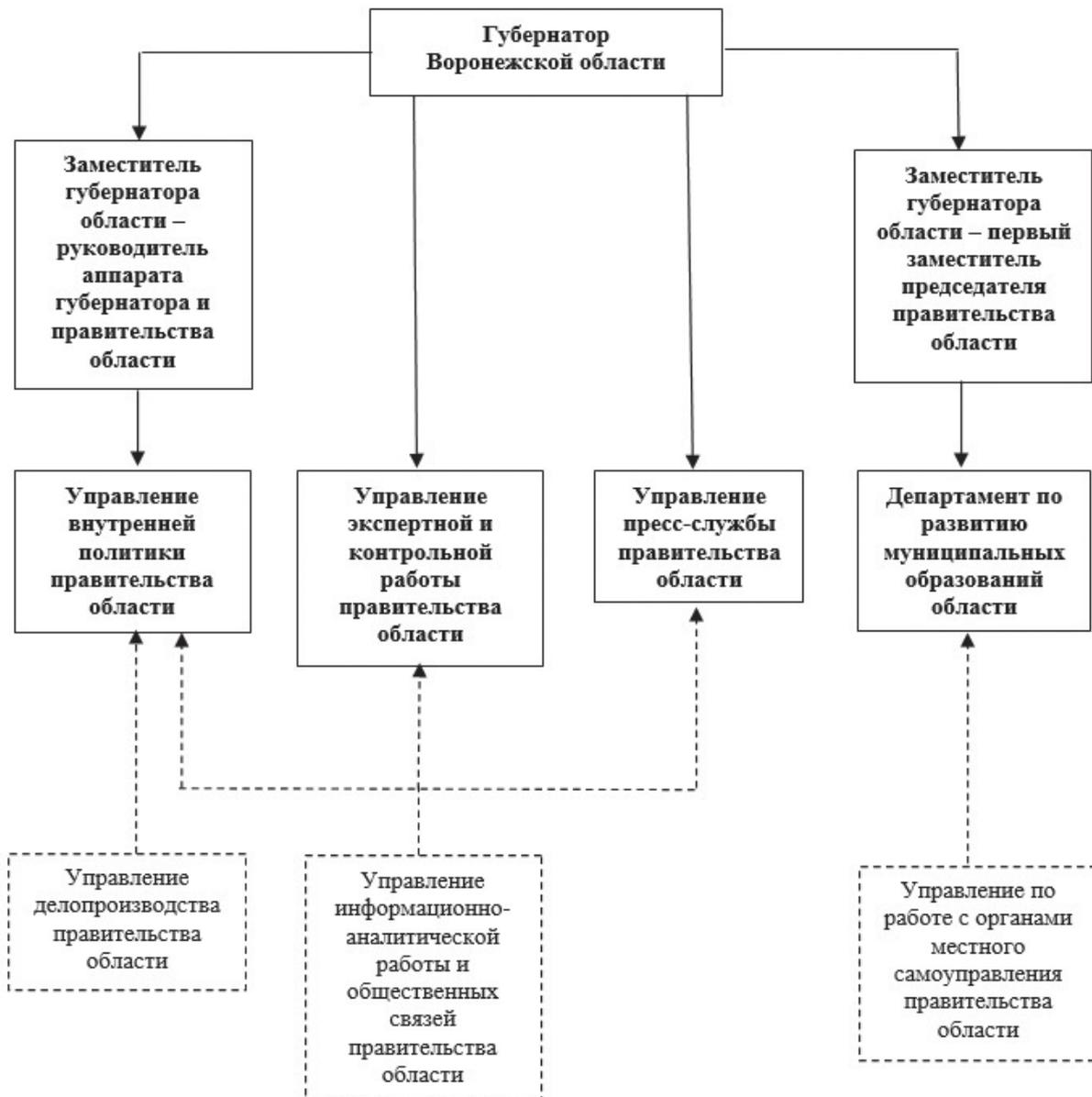


Рис. 1. Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области, 2009 г.

внутренней политики и управление экспертной и контрольной работы [12].

Взамен было создано управление региональной политики правительства области, которое объединило практически весь функционал бывшего внутриполитического ведомства (за исключением задач по работе с обращениями граждан) и функции по экспертной и аналитической работе [13]. Кроме этого, в структуре нового управления появился отдел информационных проектов. В аппарате губернатора области были созданы также два новых «урезанных» структурных подразделения – управление по работе с обращениями граждан и контрольное управление. При этом прежний руководитель управления экспертной

и контрольной работы Андрей Марков возглавил управление региональной политики в статусе первого заместителя руководителя аппарата губернатора и правительства области (в конце 2012 г. он сохранил за собой указанную должность, а руководителем управления был назначен его бывший заместитель Сергей Соколов). Очевидно, что данная конфигурация регионального внутриполитического блока была максимально приближена к той, что была реализована на федеральном уровне (рис. 2). Кроме этого, наблюдатели объяснили реформу «приведением формального функционала к реальному положению дел», отметив, что «политическим менеджментом в регионе занимается именно команда Андрея Маркова» [14].

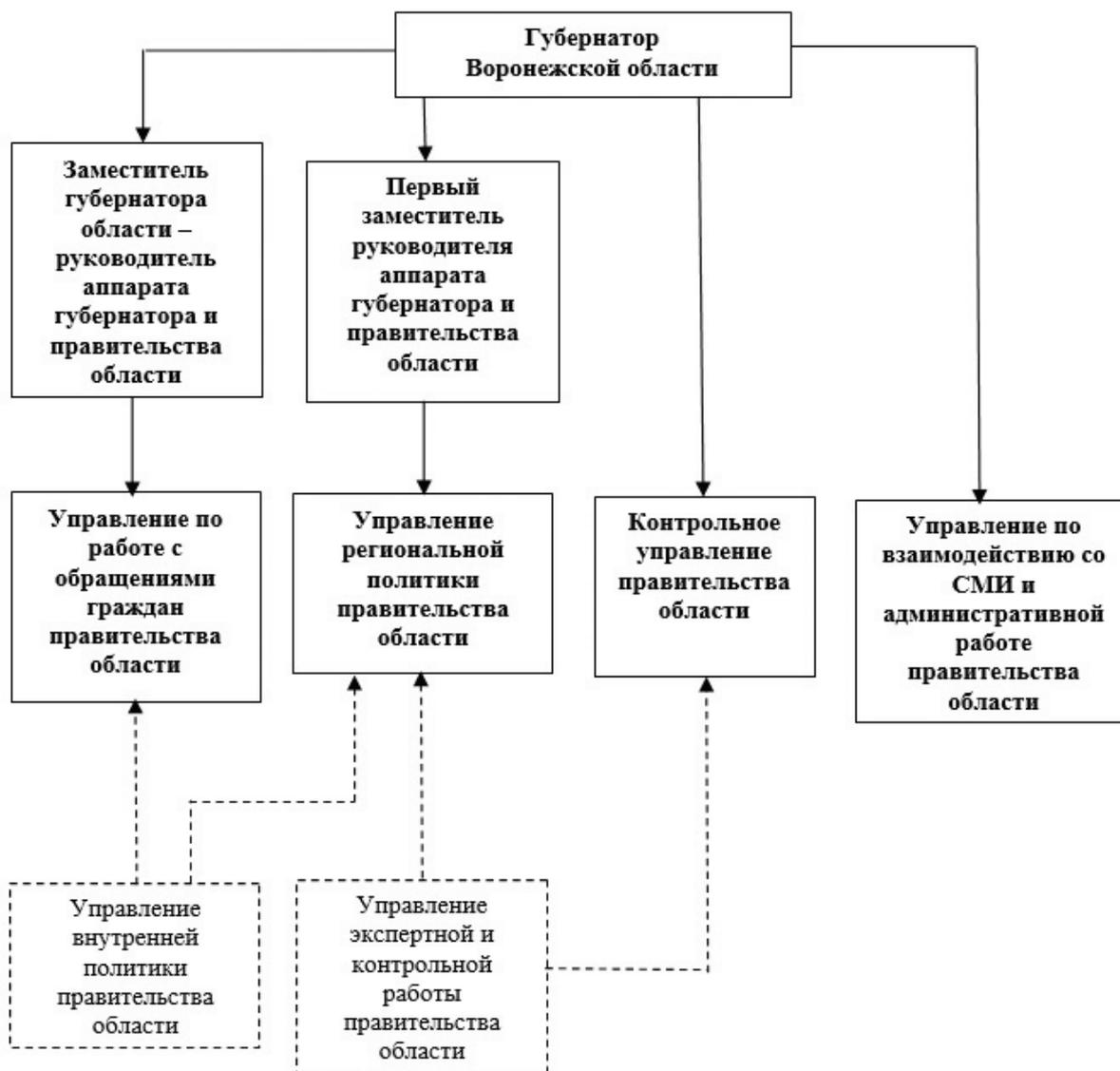


Рис. 2. Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области, 2012 г.

Следует отметить, что впоследствии данная модель подвергалась изменениям, которые были вызваны субъективными факторами. Во-первых, в 2014 г., когда после выборов главы региона на должность заместителя губернатора области – руководителя аппарата губернатора и правительства области был назначен «политический тяжеловес» Геннадий Макин (освободивший эту должность Юрий Агибалов был переведен на новую – в качестве вице-губернатора «без портфеля»). С этого момента управление региональной политики и контрольное управление были формально переподчинены напрямую Геннадию Макину [15]. В сферу его кураторства также перешел и департамент по развитию муниципальных образований. Во-вторых, в 2016 г., когда по-прежнему фактический руководитель внутривластного блока

Андрей Марков избрался депутатом Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, а руководитель управления региональной политики Сергей Соколов повысил свой статус до заместителя руководителя аппарата губернатора и правительства области.

Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области в 2018 г.

Новый этап оптимизации регионального внутривластного блока был связан со сменой высшего должностного лица Воронежской области и начался в октябре 2018 г., сразу после выборов. Во-первых, новым главой региона Александром Гусевым было принято решение о введении должности «политического» вице-губернатора, на которую был назначен Сергей Соколов [16]. Во-вторых, в декабре 2018 г.

был реорганизован департамент связи и массовых коммуникаций области, часть задач которого, связанных с реализацией на территории Воронежской области государственной политики в сфере массовых коммуникаций и развития инфраструктуры СМИ, были переданы в управление региональной политики [17]. На схеме можно видеть действующую в Воронежской области конфигурацию внутриполитического блока, раскрывающую направления работы управления региональной политики правительства области не только через его структурные подразделения, но

и курируемые ими основные институты, влияющие на политические процессы и отношения в нашем регионе (рис. 3).

Таким образом, процесс оптимизации управления внутренней политикой в Воронежской области прошел достаточно длительный путь эволюции, основными особенностями которого на современном этапе стали повышение уровня взаимодействия с федеральным центром и усиление информационной составляющей.

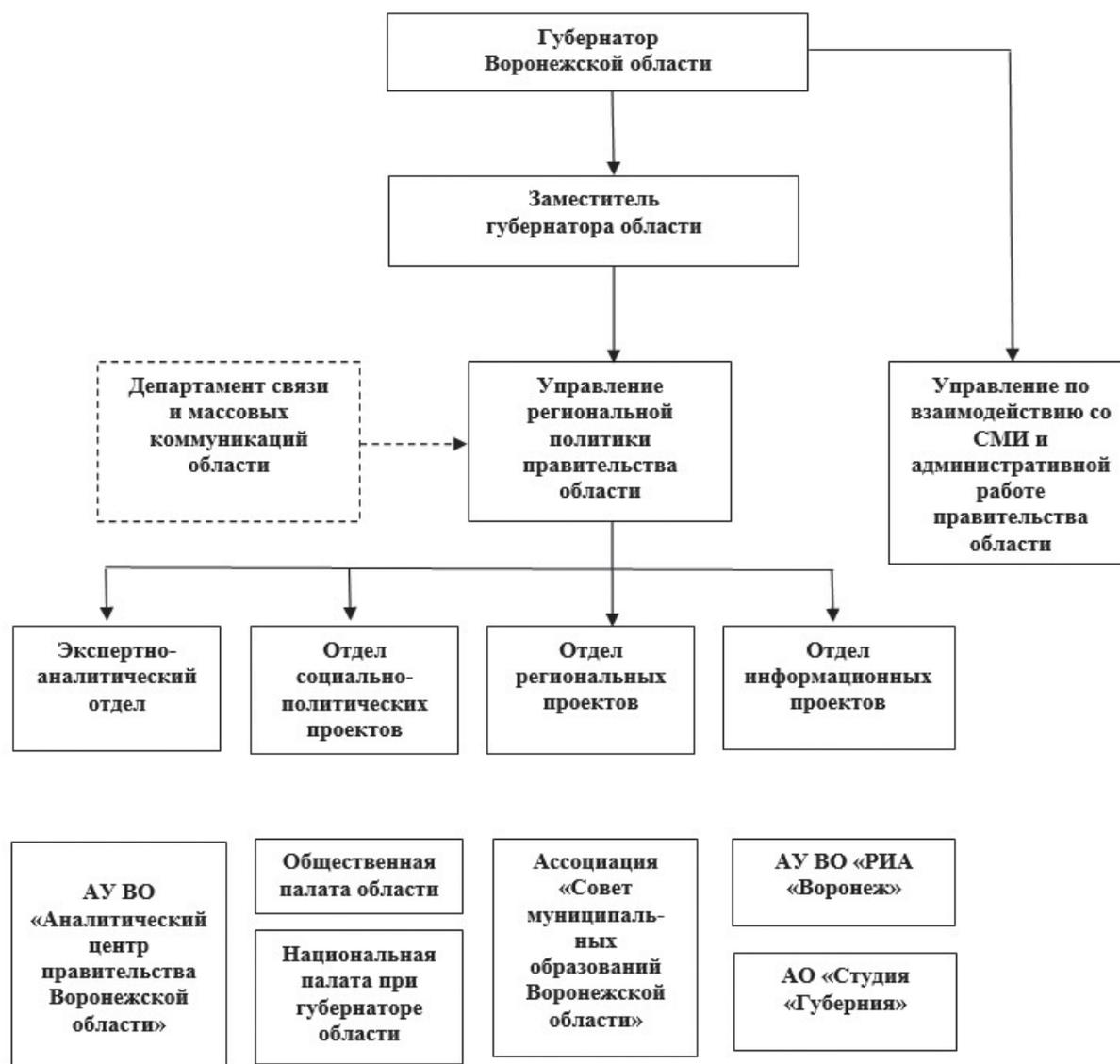


Рис. 3. Оптимизация институтов управления внутренней политикой в Воронежской области, 2018 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Копаев Е. Н.* К постановке вопроса о роли Администрации Президента Российской Федерации в политическом процессе современной России / Е. Н. Копаев // *Власть*. – 2013. – № 2. – С. 79–81.

2. *Радченко В. И.* Администрация Президента Российской Федерации : рабочий аппарат, или четвертая ветвь власти / В. И. Радченко, О.А. Углова // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. – 2017. – № 6 (119). – С. 109–115.

3. *Костенко Н.* Подчиненные Володина подготовились к политической либерализации / Н. Костенко, А. Никольский // *Ведомости*. – 2012. – 15 марта. – URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/03/15/urpravlenie_po_vyboram

4. *Козлов П.* В Кремле по-новому работают с регионами : курирует их лично начальник управления внутренней политики / П. Козлов // *Ведомости*. – 2016. – 5 дек. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/12/05/668093-kremle-regionami-kuriruet>

5. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике : указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2004 г. № 791 (в ред. от 14.06.2018). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О мерах по оптимизации структуры Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2018 г. № 334. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Винокуров А.* Перестановки в администрации : что нового / А. Винокуров // *Газета.ру*. – 2018. – 10 июля. – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2018/07/09_a_11830561.shtml

8. *Самохина С.* Полномочия подтвердили документом. В администрации президента распределили функционал / С. Самохина, И. Сафронов, М. Иванов // *Коммерсантъ*. – 2018. – 15 июня. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3658105>

9. *Романовский А. А.* Особенности политической ситуации в Воронежской области / А. А. Романовский // *Политические институты и процессы : теория и практика : материалы II Всероссийской научно-практической*

конференции. – Омск : Омский государственный университет, 2010. – С. 207–220.

10. *Сосунов Д. В.* Стилистические характеристики системы принятия политических решений губернатора А. В. Гордеева и ее основные вызовы / Д. В. Сосунов // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология*. – 2015. – № 3. – С. 120–123.

11. Об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 9 апреля 2009 г. № 223-у (в ред. от 16.04.2009). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 5 апреля 2012 г. № 93-у. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Положения об управлении региональной политики правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 5 июля 2012 г. № 222-у (в ред. от 16.07.2019). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. *Инютин В.* Алексей Гордеев проводит перестановки в политическом блоке облправительства / В. Инютин // *Коммерсантъ (Воронеж)*. – 2012. – 10 апр. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1912441>

15. О распределении обязанностей между заместителями губернатора Воронежской области, первыми заместителями председателя правительства Воронежской области и заместителями председателя правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 24 октября 2014 г. № 413-у (в ред. от 15.12.2017). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. *Калашников С.* Сергей Соколов назначен вице-губернатором Воронежской области / С. Калашников, А. Цветков // *Коммерсантъ*. – 2018. – 19 нояб. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3804728>

17. О внесении изменений в указы губернатора Воронежской области от 5 июля 2012 г. № 222-у и от 19 февраля 2009 г. № 81-у : указ губернатора Воронежской области от 29 декабря 2018 г. № 790-у (в ред. от 05.06.2019). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет
Романовский А. А., кандидат политических наук,
доцент кафедры социологии и политологии
E-mail: politologvrn@mail.ru*

*Voronezh State University
Romanovsky A. A., Candidate of Political Sciences,
Associate Professor of the Department of Sociology and
Political Science
E-mail: politologvrn@mail.ru*