

УДК 11.15.25
DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-1-67-73

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ ПО НАЗНАЧЕНИЮ ГУБЕРНАТОРА Н. Н. ЖДАНОВОЙ

MODERNIZATION OF REGIONAL ADMINISTRATION FOR THE APPOINTMENT OF GOVERNOR N.N. ZHDANOVA IN THE TRANSBAIKAL REGION

*Т. Е. Бейдина,
Забайкальский
государственный
университет, г. Чита
beydina@inbox.ru*



*T. Beydina,
Transbaikal State Univer-
sity, Chita*

*А. В. Новикова,
Забайкальский
государственный
университет, г. Чита
anna_novikova2010@mail.ru*



*A. Novikova,
Transbaikal State University,
Chita*

Рассмотрена специфическая роль региональной политической системы как важнейшего агента в системе отношений «государство — общество» на периферии. Выявлено, что в современных российских условиях региональная политическая власть является проводником государственной политики и реализации общенациональных интересов на местном уровне; она вносит значительный вклад в сохранение и укрепление региональной идентичности нередко за счет демонстративного противопоставления местных интересов и специфики общенациональным. Модернизация предполагает реформирование федерального и регионального управления с учетом 85 субъектов Российской Федерации. Модернизация касается улучшения имиджа государственной службы и совершенствования предоставления государственных услуг.

Отмечено, что 18 сентября 2016 г. в крае состоялись выборы губернатора Забайкальского края, победу на которых одержала Н. Н. Жданова (165 472 голосов — 54,39 %). После вступления в должность губернатор выдвинула ряд инициатив по изменению (оптимизации) структуры органов власти края и порядка принятия региональных политических решений.

Представлена обновленная структура исполнительных органов государственной власти Забайкальского края

Ключевые слова: государственное и региональное управление; Забайкальский край; федеративная устойчивость; модернизация; губернатор; органы государственной и региональной власти; исполнительная система; министры; региональная политическая власть; имидж государственной службы

The relevance of the article is determined by specific role of regional political system as the most important part of the «state-society» system of relationships on the periphery of the country. In modern Russia regional political power is the conductor and implementer of national interests at the local level. It makes a great contribution to conservation and reinforcement of regional identity, sometimes by demonstrative opposition of local interests to the national ones. The modernization proposes the reform of the federal and regional governments with consideration of 85 subjects of the Russian Federation. The modernization involves also the improvement of quality and image of the public services.

It is noted that on 18 September of 2016 the election of the Transbaikal region's Governor was held. N. N. Zhdanova has won (165 472 votes — 54,39 %). After introduction into the post the governor has put forward a number of initiatives to change (optimization) of structure of the regional government and the way of political decisions adoption. For example, the changes will affect the Transbaikal government where the ministers were proposed to be deleted from the staff. Also, the bill «On amendments to the law of Transbaikal territory» «On the Transbaikal territory government» suggests that the government will be able to deal with different issues on meetings as well as to take decisions without convening one.

According to the governor's decree a renewed structure of the Transbaikal Region executive bodies is presented

Key words: state and regional management; Transbaikal territory (region); federal stability; modernization; Governor; state bodies and regional bodies; executive system; ministers; regional political authorities; public service image

Как государственное, так и региональное управление требуют изменений. Иначе говоря, «традиционная модель государственного управления начала испытывать серьезный кризис легитимности на всех уровнях, о чем свидетельствовало падение степени доверия населения к власти и, главным образом, к чиновничеству» [5]. Предоставление услуг в электронном виде предполагает улучшение имиджа государственной службы. Путем распространения сведений об услугах, на сайтах государственных служб стоит размещать информацию о решениях органов исполнительной власти. Необходимо изменить срок письменного обращения журналистов в органы власти, который составляет 30 дней. Данный срок надо значительно уменьшить. Целесообразно получать информацию от граждан, насколько качественно оказана та или иная услуга, что и осуществляют в некоторых штатах США, где получение обратной информации при любом взаимодействии с государственными служащими является обязательным.

В конечном итоге, положительный имидж государственных служащих зависит, в основном, от качества их работы. Именно повышение этого качества и является целью проводимой модернизации. Помимо улучшения организации труда она предусматривает и постоянное улучшение квалификации государственных служащих. Причем, использование компьютерных технологий и возможностей дистанционного обучения позволяет значительно сократить расходы и охватить большее число чиновников. Возрастает значимость элиты в условиях антикоррупционной политики. По мнению О. В. Погулич, «особую социальную страту в разрезе протекания антикоррупционных процессов представляет региональная политическая элита, оказывающая определяющее воздействие на процесс принятия стратегических политических решений в сфере противодействия коррупции. Элита обеспечивает согласование интересов субъектов регионального антикоррупционного процесса. Ядро региональной элиты составляет адми-

нистративно-властная элита во главе с губернаторами, проявляющими стремление к политической доминанте» [9].

Таким образом, модернизация касается как федерального, так и регионального управления, предполагает изменение уровней управления и совершенствование предоставления государственных услуг, имиджа государственной службы, федеративную устойчивость. Ю. А. Матафонова рассмотрела институциональные и нормативные факторы федеративной устойчивости Забайкальского края (их пороговые характеристики). Исследователь отмечает, что с точки зрения институционального подхода все нормы федеративной государственности соблюдены. «Институциональная система Забайкальского края, как субъекта Российской Федерации (как мезосистемы, системы среднего уровня, находящейся между федеральным и местным уровнями управления), сформирована, поступательно развивается» [6]. Ю. А. Матафонова оценивает назначение губернатора Забайкальского края Н. Н. Ждановой как закономерную для периода смену власти, однако отмечает, что последствия таких решений и выстраивание «губернаторской вертикали» могут оказать негативное воздействие на эффективность и целесообразность принимаемых решений, а соответственно, и на федеративную устойчивость и привести к возобладанию тенденции закрытия власти [6].

Система государственной власти в России имеет два уровня — федеральный и региональный [4]. Конституция регламентирует как исключительные полномочия федеральных органов государственной власти и исключительные полномочия региональных органов государственной власти, так и совместные полномочия федеральных и региональных органов власти. Установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно. Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ четко установил систему

органов государственной власти регионов, которую составляют:

- законодательный орган государственной власти;
- высший исполнительный орган государственной власти;
- иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Специфику организации государственной власти в субъектах РФ определяет распределение полномочий исследуемого уровня управления по горизонтали, механизм взаимного сдерживания и контроля, способ формирования и политическая ответственность исполнительных органов власти и высших должностных лиц субъекта РФ. Именно это характеризует форму правления в конкретном регионе в рамках известных трех моделей организации власти: президентской, парламентской или смешанной.

В систему органов государственной власти Забайкальского края входят:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти Забайкальского края – Законодательное Собрание Забайкальского края (далее – Законодательное Собрание края);
- 2) высшее должностное лицо Забайкальского края – губернатор Забайкальского края (далее – губернатор края);
- 3) высший исполнительный орган государственной власти Забайкальского края – Правительство Забайкальского края (далее – Правительство края) и иные исполнительные органы государственной власти Забайкальского края.

Органы государственной власти края для осуществления государственных полномочий в случаях, предусмотренных федеральными законами, настоящим Уставом и законами края, создают (формируют) государственные органы Забайкальского края [8].

Согласно Закону Забайкальского края от 14 марта 2011 г. № 477-ЗЗК «О Зако-

нодательном Собрании Забайкальского края», ст. 25:

1) Законодательное Собрание Забайкальского края является однопалатным, постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти края;

2) Законодательное Собрание края самостоятельно решает вопросы, относящиеся к его ведению в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами края;

3) Законодательное Собрание края осуществляет свою деятельность на принципах законности, коллегиальности, многопартийности, политкорректности, гласности и подотчетности избирателям;

4) никто не вправе воспрепятствовать деятельности Законодательного Собрания края, его постоянных и временных органов, осуществляемой в соответствии с настоящим Уставом.

18 сентября 2016 г. прошли выборы губернатора Забайкальского края, по результатам которых губернатором стала Н.Н. Жданова (54,39 % голосов). Н. Н. Жданова родилась 16 февраля 1964 г. в г. Чита. В 1986 г. окончила Читинский государственный педагогический институт им. Н. Г. Чернышевского по специальности «Китайский и английский языки»; в 2002 г. – Дальневосточную академию государственной службы по специальности «Муниципальное управление». Кандидат исторических наук. С сентября 2013 г. – Председатель Законодательного Собрания Забайкальского края (на профессиональной постоянной основе) [8].

Н. Н. Жданова активно начала проводить модернизацию политики Забайкальского края в области экономического развития региона, улучшения социальной обстановки, политики, а также всей структуры органов государственной власти Забайкальского края, в частности структуры исполнительной власти края.

В первую очередь преобразования коснулись исполнительной системы власти

региона [3]. Губернатор Забайкальского края начал с подписания постановления, утверждающего структуру исполнительных органов власти региона. Данный документ принят в соответствии с Уставом Забайкальского края и региональным законом «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края».

Изменены полномочия следующих министерств:

1) Министерство экономического развития, которое осуществляет сопровождение всех инвестиционных проектов на территории региона. Полномочия и функции в сфере труда передаются из ведомства в Министерство социальной защиты региона;

2) в Министерство территориального развития Забайкальского края передаются функции департамента информатизации и связи;

3) в состав Министерства природных ресурсов Забайкальского края включаются Гослесслужба и Госохотслужба. Функции в сфере промышленности из ведомства передаются в Министерство экономического развития края;

4) в состав Министерства сельского хозяйства Забайкальского края включается Госветслужба;

5) в Министерство международного сотрудничества и внешнеэкономических связей Забайкальского края передаются функции департамента туризма;

6) в Министерство образования, науки и молодежной политики Забайкальского края передаются полномочия и функции в сфере опеки и попечительства несовершеннолетних из Министерства труда и социальной защиты населения Забайкальского края;

7) в состав Министерства труда и социальной защиты населения Забайкальского края включается Служба занятости населения;

8) Государственная инспекция Забайкальского края дополняется Госстройнадзором, Госжилинспекцией и Гостехнадзором.

Следующим шагом по преобразованию исполнительной структуры власти региона стало подписание Н. Н. Ждановой распо-

ряжения, согласно которому региональное правительство слагает свои полномочия перед вновь вступившим в должность губернатором края [2]. Документ принят в соответствии с Уставом Забайкальского края и региональным законом «О правительстве Забайкальского края».

Отдельным распоряжением Н. Н. Жданова приняла решение о возложении исполнения обязанностей членов регионального правительства по ранее замещаемым должностям на А. Бутыльского (исполняющего обязанности главы представительства Забайкалья при правительстве РФ), С. Давыдова (исполняющего обязанности министра здравоохранения), Д. Кочергина (исполняющего обязанности вице-премьера), А. Кулакова (исполняющего обязанности первого вице-премьера), С. Новиченко (исполняющего обязанности министра экономического развития), В. Паздникова (исполняющего обязанности министра территориального развития) и А. Федотова (исполняющего обязанности министра социальной защиты населения) — до завершения формирования нового состава правительства Забайкальского края. Также глава региона подписала распоряжение о назначении А. Томских исполняющим обязанности министра образования, науки и молодежной политики Забайкальского края до завершения формирования нового состава краевого правительства, освободив его от должности первого заместителя министра.

Кроме того, подписаны распоряжения об освобождении от должности временно исполняющего обязанности заместителя председателя правительства Забайкальского края — министра сельского хозяйства и продовольствия региона В. Якимова, временно исполняющего обязанности заместителя председателя правительства Забайкальского края по социальным вопросам С. Чабана, временно исполняющего обязанности министра природных ресурсов и промышленной политики региона О. Полякова, временно исполняющего обязанности министра международного сотрудничества и внешнеэкономических связей Забайкаль-

ского края Б. Галсанова, временно исполняющего обязанности заместителя председателя правительства Забайкальского края – руководителя администрации Агинского Бурятского округа А. Дондокова – в связи с прекращением полномочий по замещаемой должности.

Значительно изменились полномочия Министерства территориального развития Забайкальского края, в состав которых включены:

- 1) организация работы по ценообразованию в строительстве;
- 2) повышение доступности населению качественных коммунальных услуг, услуг общественного транспорта;
- 3) осуществление контроля за распределением средств краевого дорожного фонда в текущем финансовом году и планирование распределения бюджета на последующие годы;
- 4) обеспечение надежного функционирования систем жизнеобеспечения населения;
- 5) обеспечение жилищного строительства и объектов социально-культурной сферы;
- 6) обеспечение создания современной отраслевой инфраструктуры на территории края;
- 7) обеспечение сбалансированного территориального развития [7].

Расширены полномочия Департамента управления делами Губернатора Забайкальского края, который является исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, осуществляющим материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности губернатора Забайкальского края, Правительства Забайкальского края, Администрации губернатора Забайкальского края [3].

Таким образом, в новой структуре не будет, в частности, Департамента туризма и Департамента информатизации и связи.

Кроме того, губернатор Забайкальского края Н. Н. Жданова обратилась к Законо-

дательному Собранию региона на внеочередной парламентской сессии с просьбой рассмотреть пакет законопроектов, по одному из которых министров исключат из состава правительства для оптимизации расходов [1]. В повестке внеочередной парламентской сессии заявлены законопроекты, связанные с формированием структуры правительства края, а также инициативы, направленные на повышение доходов регионального бюджета. В повестку заседания включены проекты законов «О внесении изменений в Устав Забайкальского края» и «О внесении изменений в закон «О Правительстве Забайкальского края» – оба связаны с завершением формирования исполнительных органов государственной власти края. Предложенные главой региона поправки изменят структуру правительства края путём исключения из членов правительства министров. По должности они будут являться руководителями исполнительных органов государственной власти края. Изменения позволят оптимизировать расходы краевого бюджета.

На данный момент законодательная власть поддержала кандидатуры министров. Глава региона также предложила ввести в действующее законодательство норму, определяющую, что Правительство Забайкальского края считается сформированным в случае назначения на должность более половины его членов.

Таким образом, проведение политики по обновлению структуры исполнительных органов власти Забайкальского края можно характеризовать с положительной стороны, так как это будет способствовать более продуктивной работе государственного аппарата региона, улучшению кадровой системы в департаментах и министерствах, эффективному решению социально-экономических проблем Забайкальского края и повышению доходной части бюджета края.

Список литературы

1. Жданова исключит министров из состава правительства Забайкалья для оптимизации расходов // Чита.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.chita.ru/news/93062> (дата обращения: 15.11.2016).
2. Жданова освободила от должности ряд министров, других оставила до формирования нового правительства // Забмедиа.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.zabmedia.ru/news/89639/zhdanova_osvobodila_ot_dolzhnosti_ryad_ministrov_drugih_ostavila_do_formirovaniya_novogo_pravitelstva/ (дата обращения: 15.11.2016).
3. Жданова утвердила структуру исполнительных органов власти региона, убрав ряд департаментов // Забмедиа.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.zabmedia.ru/news/89668/zhdanova_utverdila_strukturu_ispolnitelnyh_organov_vlasti_regiona_ubrav_ryad_departamentov (дата обращения: 15.11.2016).
4. Лис. Э. К. Структура органов власти в управлении регионом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zakonodate.ru> (дата обращения: 01.11.2016).
5. Лысаковский А. А. Предложения по совершенствованию системы управления на основе реформирования государственного управления // Молодой ученый. 2015. № 12. С. 448–452.
6. Матафонова Ю. А. К вопросу об институциональных и нормативных факторах устойчивости Забайкальского края, как субъекта Российской Федерации // Научный диалог: Вопросы философии, социологии, истории, политологии: сб. науч. тр. Ч. 1., 2016. С. 23.
7. Минтер Забайкальского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.xne1aflfqk.xn--80aaaac8algebgbck3fl0q.xnp1ai/ /oministerstve.html> (дата обращения: 15.11.2016).
8. Официальный портал Забайкальского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zabaykalskiykray.rf/governance /executive.html> (дата обращения 16.11.2016).
9. Погулич О. В. К вопросу о роли элиты в региональном антикоррупционном процессе // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2014. № 12 (115). С. 83–88.

References

1. *Zhdanova isklyuchit ministrov iz sostava pravitelstva Zabaykaliya dlya optimizatsii rashodov* (Zhdanova will exclude ministers from the government of Transbaikalia to optimize costs): Chita.ru Available at: <https://www.chita.ru/news/93062> (accessed 15.11.2016).
2. *Zhdanova osvobodila ot dolzhnosti ryad ministrov, drugih ostavila do formirovaniya novogo pravitelstva* (Zhdanova dismissed several ministers, the others left to form a new government): Zabmedia.ru Available at: http://www.zabmedia.ru/news/89639/zhdanova_osvobodila_ot_dolzhnosti_ryad_ministrov_drugih_ostavila_do_formirovaniya_novogo_pravitelstva/ (accessed 15.11.2016).
3. *Zhdanova utverdila strukturu ispolnitelnyh organov vlasti regiona, ubrav ryad departamentov* (Zhdanova approved the structure of the executive bodies of power in the region, removing a number of departments): Zabmedia.ru Available at: https://www.zabmedia.ru/news/89668/zhdanova_utverdila_strukturu_ispolnitelnyh_organov_vlasti_regiona_ubrav_ryad_departamentov (accessed 15.11.2016).
4. Lis E. K. *Struktura organov vlasti v upravlenii regionom* (Structure of government control in the region) Available at: <http://www.zakonodate.ru> (accessed 01.11.2016).
5. Lysakovskiy A. A. *Molodoy ucheny* (Young scientist), 2015, no. 12, pp. 448–452.
6. Matafonova Yu. A. *Nauchnyy dialog: Voprosy filosofii, sotsiologii, istorii, politologii* (Scientific dialogue: problems of Philosophy, Sociology, History, Political Science): collected scientific articles. Part 1, 2016. 23 p.
7. *Minter Zabaykalskogo kraya* (Transbaikal Territory Minter) Available at: <http://www.xne1aflfqk.xn--80aaaac8algebgbck3fl0q.xnp1ai/ /oministerstve.html> (accessed 15.11.2016).
8. *Ofitsialny portal Zabaykalskogo kraya* (The official portal of the Transbaikal Region) Available at: <http://www.zabaykalskiykray.rf/governance /executive.html> (accessed 16.11.2016).
9. Pogulich O. V. *Vestn. Zabaykal. Gos. Univ.* (Transbaikal State University Journal), 2014, no. 12 (115), pp. 83–88.

Коротко об авторах

Бейдина Татьяна Евгеньевна, д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой «Государственное, муниципальное управление и политика», Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: политология, региональные политические процессы, региональная политика
beydina@inbox.ru

Новикова Анна Владимировна, канд. полит. наук, доцент, кафедра «Государственное, муниципальное управление и политика», Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: политические науки, концепции национальной и региональной безопасности, федеральная и региональная политика, региональная политика субъектов Российской Федерации
anna_novikova2010@mail.ru

Briefly about the authors

Tatyana Beydina, doctor of political sciences, professor, head of Government Municipal Administration department, Transbaikal State University, Chita, Russia. Sphere of scientific interests: political science, regional political developments, regional policy

Anna Novikova, candidate of political sciences, associate professor, Government Management and Policies department, Transbaikal State University, Chita, Russia. Sphere of scientific interests: political science, national and regional security concept, federal and regional policy, regional policy of the Russian Federation

Образец цитирования

*Бейдина Т. Е., Новикова А. В. Модернизация регионального управления Забайкальского края по назначению губернатора Н. Н. Ждановой // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 1. С. 67–73.
DOI: 10.21209/2227-9245-2017-23-1-67-73*

Beydina T. E., Novikova A. V. Modernization of regional administration for the appointment of Governor N. N. Zhdanova in the Transbaikal Region // Transbaikal State University Journal, 2017, vol. 23, no. 1, pp. 67–73.

Дата поступления статьи: 23.11.2016 г.
Дата опубликования статьи: 31.01.2017 г.

