

Можлива зміна балансу впливу між інституціями влади в Росії як наслідок запровадження елементів воєнного стану

В. Ярмоленко, центр зовнішньополітичних досліджень, НІСД

Розглянуто основні аспекти введення елементів воєнного стану в РФ та на тимчасово окупованих територіях України, а також формування Координаційної ради при уряді Російської Федерації із забезпечення потреб збройних сил Російської Федерації, інших військ, військових формувань та органів (далі – Координаційна рада), наслідки її діяльності для зміни балансу впливу між інституціями влади та групами владних еліт у Росії.

Висновки

1. Запровадження Координаційної ради на чолі із главою уряду РФ М. Мішустіним повинно забезпечити збереження нинішнього політичного режиму Росії у контексті актуальних воєнно-політичних та соціально-економічних викликів. Водночас Рада не асоціюється особисто з президентом РФ, що дистанціює його від політичної відповідальності за її рішення, дає змогу покласти провину за можливі провали на уряд держави та його керівника.

2. Впровадження нових координаційних органів, які повинні консолідувати діяльність так званих силових та цивільних відомств Росії, свідчить про прагнення забезпечити ведення масштабних бойових дій в умовах значних соціально-економічних викликів. Такі дії спрямовано на запобігання надмірному посиленню силовиків в умовах війни.

3. Незважаючи на суттєве розширення повноважень і прав адміністрацій регіонів, у яких уведено елементи військового стану, вони фактично не мають реальної можливості повноцінно виконувати покладені на них завдання через протиріччя з існуючою системою федералізму Росії. Результат діяльності регіональних керівників залежатиме значною мірою від неформальних зв'язків із впливовими владними та бізнесовими колами на федеральному рівні та можливості консолідувати місцеві еліти. Це створює підстави для формування потужних регіональних структур влади та їх конкуренції з владною вертикаллю федерального рівня.

Під час засідання Ради безпеки (РБ) РФ 19 жовтня 2022 р. В. Путін оголосив про запровадження воєнного стану на тимчасово окупованих (та не повністю контрольованих військами Росії) територіях Запорізької, Херсонської, Донецької та Луганської областей¹. Це рішення він виправдовував переведенням воєнного стану в «правове поле Росії» (відповідно до російської термінології – «стан максимальної готовності»). В інших регіонах РФ також було введено низку режимів особливого періоду:

- «середній рівень реагування» – переважно у сусідніх з Україною суб'єктах федерації – Брянській, Курській, Воронежській, Білгородській, Ростовській областях, Краснодарському краї, а також у тимчасово окупованих АР Крим та м. Севастополі²;

- «рівень підвищеної готовності» – у Центральному та Південному федеральних округах РФ;

- «базовий рівень готовності» – у решті регіонів РФ.

Для поліпшення координації між органами влади та регіонами Росії щодо матеріально-технічного та соціально-економічного забезпечення так званої «спеціальної воєнної операції» було запроваджено Координаційну раду на чолі із главою уряду РФ М. Мішустінін³. Окрім того, у кожному зі згаданих регіонів створено оперативні штаби на чолі з главами суб'єктів федерації, координацію яких забезпечуватиме мер м. Москви та глава комісії Державної ради за напрямом «Державне та муніципальне управління» С. Собянін.

Державний орган воєнного часу та перехід на «мобілізаційні рейки»

Порядок роботи, перелік завдань та особовий склад Координаційної ради оприлюднено в окремому указі президента РФ від 21 жовтня 2022 р.

Новостворений орган очолює та контролює процеси, пов'язані із забезпеченням військ РФ озброєнням, спеціальною технікою та необхідною інфраструктурою, а також вирішенням матеріально-технічних та соціально-побутових проблем військовослужбовців. Цей орган визначає відповідні цільові завдання та формує план їх виконання для органів влади всіх рівнів і недержавного сектору.

Координаційна рада є підзвітною президенту РФ, який і призначає її склад. Імовірно, модель нового органу сформовано на основі створеної в березні 2020 р. Координаційної ради при уряді РФ з боротьби із коронавірусною інфекцією.

¹ Указ «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756». URL: <http://kremlin.ru/acts/news/69632>

² На території Брянської, Курської, Білгородської областей, а також окремих районах Воронежської області, Краснодарського краю та тимчасово окупованого Криму з 11 квітня 2022 р. вже діяли «жовті рівні» терористичної загрози, *див., напр.*, В приграничних регіонах вводят режим високої терористической угрозы. *Ведомости*. 2022. 11 апреля. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/04/11/917653-prigranichnih-regionah-ugrozi>

³ Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2022 г. № 763 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов». URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/XgPcrxBPH4iKWcBimBXAm3n7Wt7pBXtA.pdf>

Не зважаючи на сумнівну результативність (надлишкова смертність у Росії, спричинена переважно COVID-19, з квітня 2020 р. по листопад 2021 р. становила близько 1 млн осіб), завдяки діяльності цього органу вдалося систематизувати профілактичні заходи та організувати кампанію з вакцинації населення. У згаданій ситуації значний обсяг повноважень і відповідальності було передано главам суб'єктів РФ.

Невдачі військових структур, передусім міністерства оборони, щодо оперативної організації мобілізаційних заходів, а також здійснення матеріально-технічного та логістичного забезпечення військ РФ у війні проти України, фактично мотивували вище керівництво Росії перейти до апробованої моделі взаємодії між органами влади, яку очолюють і курирують цивільні чиновники. На відміну від попереднього формату, котрий виконував виключно координаційні функції та готував рекомендації, рішення новоствореного органу мають зобов'язальний характер.

Крім того, скорочено кількість членів нової Координаційної ради (попередній орган – 30 та 1 за погодженням, новостворений – 18 та 1 за погодженням). До складу органу ввійшли заступники глави уряду, профільні міністри та представники адміністрації президента, відповідальні за промисловий розвиток, військово-промисловий комплекс, фінанси, паливно-енергетичний комплекс, соціальне забезпечення та регіональний розвиток, а також очільники МО, ФСБ, МВС, Росгвардії, Служби зовнішньої розвідки та Головного управління спеціальних програм⁴.

24 жовтня відбулося перше засідання Координаційної ради, на якому М. Мішустін фактично констатував можливість прямої дії рішень органу, що повинно подолати бюрократичні перешкоди та пришвидшити виконання завдань⁵. 25 жовтня на спільному засіданні Координаційної ради разом із президентом РФ В. Путін фактично підтвердив це формулювання глави уряду РФ⁶. Так, російський лідер закликав позбутися «архаїчних процедур» та висловився за зміну нормативної бази, що пришвидшило б реалізацію рішень виконавчої влади.

Надзвичайні повноваження глав регіонів

Протягом усього періоду повномасштабного збройного вторгнення Росії в Україну керівництво регіонів та муніципалітетів РФ активно залучалося до процесу легітимізації російського контролю над окупованими територіями України й підтримання російських військ. Так, між главами регіонів та окупаційними

⁴ Забезпечує виконання президентом РФ повноважень у сфері мобілізації та мобілізаційної підготовки, зокрема відповідальне за функціонування запасних пунктів управління.

⁵ Заседание Координационного совета по обеспечению потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов / Правительство России. 24 октября 2022 г. URL: <http://government.ru/news/46874/>

⁶ Совещание с членами Координационного совета при Правительстве по обеспечению потребностей ВС РФ / Президент России. 25 октября 2022 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69676>

адміністраціями підписувалися меморандуми про співпрацю, до окупованих регіонів України надсилалися управлінські кадри та фахівці з будівельно-інфраструктурної, культурно-інформаційної та гуманітарно-освітньої галузей для гармонізації й пришвидшення спроби анексії. У подальшому керівництво суб'єктів федерації ініціювало створення та укомплектування так званих «добровольчих батальйонів» у складі, переважно, міністерства оборони та Росгвардії РФ, перебравши на себе функції соціального та матеріального забезпечення військовослужбовців цих формувань.

Указом президента РФ від 21 вересня поточного року саме глави регіонів були зобов'язані організувати та здійснювати заходи із часткової мобілізації. Через низький рівень координації між суб'єктами федерації та регіональними структурами міністерства оборони, відповідальними за укомплектування ЗС РФ, а також розмитість нормативно-правових рамок таких заходів, мобілізація набула хаотичного характеру.

Уведення особливого стану на окупованих територіях та його елементів у регіонах Росії й тимчасово окупованому Кримському півострові, розширює повноваження місцевих адміністрацій, у межах яких створюється регіональний аналог Координаційної ради на федеральному рівні. Відповідно до доручення В. Путіна, керівництво Координаційної ради впродовж кількох днів має розробити й подати на розгляд глави РФ перелік конкретних заходів, які мають здійснюватися на територіях тимчасово окупованих Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей⁷.

У згаданому указі прописані загальні напрями діяльності окупаційної адміністрації на окупованих територіях та в регіонах Росії, які стосуються економічної мобілізації, захисту населення, забезпечення потреб регулярних військ та військових формувань РФ. Це вказує, зокрема, на прагнення керівництва РФ максимально мілітаризувати тимчасово окуповані території України, щоб зберегти свій контроль над ними, а також використати їхній потенціал у контексті протидії контрнаступу Сил оборони України⁸.

Так звані «тимчасові голови військово-цивільних адміністрацій» Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей отримують всю повноту формальних повноважень, визначених у федеральному конституційному законі від 30 січня

⁷ Зазначені в указі президента РФ рівні «готовності» та «реагування» відсутні в нормативно-правових актах РФ, що стосуються воєнного стану. Один зі схожих термінів, «режим підвищеної готовності», прописаний у Федеральному законі від 21.12.1994 р. № 68-ФЗ «Про захист населення та території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру». Такий режим запроваджується в разі «загрози виникнення надзвичайної ситуації». У цьому акті також є споріднені «рівні реагування», які вводяться залежно від масштабу та рівня адміністративно-територіальної компетенції – «об'єктів, місцевий, регіональний та федеральний».

⁸ Див. Фролов В. Суrowикин, коридор и миротворцы. Как Россия изменила свои цели в отношении Украины / Carnegie Endowment for International Peace. 2022. 25 окт. URL: <https://carnegieendowment.org/politika/88241>

2002 р. № 1-ФЗК «Про воєнний стан». Вони мають право конфісковувати приватне майно для військових потреб з подальшим можливим відшкодуванням; обмежувати пересування в регіонах та їх межах; організувати підрозділи територіальної оборони; затримувати людей без пояснення причини строком на 30 днів; інтернувати громадян іноземних держав тощо⁹.

Глави Брянської, Курської, Воронежської, Білгородської, Ростовської областей, Кубанського краю, а також так звані «глави» тимчасово окупованих АР Крим та м. Севастополя повинні посилити громадський порядок, безпеку критичної військової та цивільної інфраструктури, запровадити особливий режим роботи об'єктів транспортно-комунікаційної та енергетичної інфраструктури, тимчасово відселити мешканців регіонів у безпечні райони, обмежити свободу пересування та рух транспорту, контролювати роботу інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Аналогічні заходи запроваджено і в інших суб'єктах Центрального та Південного федеральних округів. Керівництво решти регіонів зобов'язане посилити заходи громадського порядку, охорони критичної інфраструктури.

Водночас у системі федералізму Росії, сформованій за керівництва В. Путіна, фактично відсутня реальна можливість для повноцінного втілення цих доручень. Керівництво більшості регіонів позбавлено належних важелів впливу, а також фінансового (значна кількість суб'єктів РФ, особливо Північно-Кавказького, Сибірського та Далекосхідного федеральних округів, залежна від дотацій із федерального бюджету) та силового ресурсу (регіональні керівники силових органів РФ не підпорядковуються главам регіонів, а керівництво суб'єктів РФ не має впливу на їх призначення). Результат виконання поставлених завдань для керівників суб'єктів РФ та окупаційних адміністрацій у межах особливого стану залежатиме значною мірою від їх неформальних зв'язків із впливовими владними та бізнесовими колами на федеральному рівні та можливості консолідувати місцеві еліти.

Політичні аспекти

Запровадження Координаційної ради збалансовує вплив структур, пов'язаних із групою «урядових технократів», військових, спеціальних служб та правоохоронних органів (силовиків). У цьому контексті М. Мішустін та С. Собянін, як «антикризові менеджери», покликані перебрати на себе потенційне соціальне невдоволення в разі значних невдач у діяльності нових органів, або забезпечити стабільність нинішнього політичного режиму в Росії.

⁹ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017 г.) «О военном положении». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/