

ОТ РЕДАКТОРА / EDITOR'S NOTE

Российская региональная политика: три десятилетия трансформаций / Russian Regional Policy: Three Decades of Transformations

Добрый день, уважаемый читатель. Вот и наступил 2021 г., год надежд на лучшую жизнь. Как водится, конец и начало года – лучшее время для анализа минувших событий. Попробуем и мы взглянуть назад, ведь и повод есть – грядущее 30-летие постсоветской России.

Конечно, такое воистину всемирное событие – слишком масштабный объект для редакторских заметок, но мы поговорим о малом, о своем – о региональной политике. Ведь именно эту политику в исполнении правящего класса мы на себе и ощущаем, но одновременно и сами в ней участвуем. Региональная политика – явление сложное, многогранное и многовекторное, включающее социально-экономические, культурные, экологические, демографические, финансовые, административные и другие компоненты.

И все-таки суть и сущность региональной политики для нашей страны первоначально определяется спецификой российской системы федерализма, а она у нас императивная и асимметричная. И в вытекающей из нее «табели о рангах» Иркутская область не входит в топ-10 ключевых регионов, хотя и частенько звучит в федеральной сводке новостей. Поводом для этого чаще всего являются дела губернаторские, или, что более научно, проблемы функционирования института губернатора в Иркутском регионе.

В политической системе государства есть ключевые центры власти, в Российской Федерации это президент и главы регионов. В нашей истории должность ответственного за территорию воспроизводится всегда, его роль и значение определяются огромной территорией, слабой и растянутой системой коммуникаций. Он олицетворяет и персонифицирует власть над регионом и действует достаточно самостоятельно, что объясняет моноцентризм региональных политических режимов, обусловленный традицией российской власти, в которой на уровне архетипов проявляются монархизм и сакрализация.

Губернаторы в истории нашего региона играли и играют большую роль. Особенностью Иркутского края является то, что у нас было два института губернатора – генерал-губернатор и просто губернатор. Их история в регионе давняя, и губернатор в Иркутске появился раньше, чем президент в США. Императрица Российской империи Екатерина Великая 15 декабря 1763 г. утвердила Штат Иркутской губернии. На должность первого губернатора был назначен генерал-майор К. Л. Фрауендорф, прибывший в Иркутск 15 марта 1765 г. В 1783 г. Екатерина учредила Иркутское наместничество. Первым наместником, или генерал-губернатором Иркутским и Колыванским, был назначен И. В. Якоби. Открытие Иркутского наместничества состоялось 27 декабря 1783 г., просуществовала должность наместника до 1917 г.

Затем наступила эпоха социализма, и главой губернии стал первый секретарь губкома партии, затем окружкома. Потом мы были Восточно-

Сибирским краем, и им правил первый секретарь крайкома, а с 1937 г. – обкома. С помощью М. С. Горбачева компартия перестала быть «ведущей и направляющей силой», и власть вновь перешла к советам. Председатель облисполкома Ю. А. Ножиков возглавил регион. Попытка госпереворота в 1991 г. заставила глав регионов определить свою позицию, Ножиков поставил на Б. Н. Ельцина и публично заявил об этом. В ответ Президент РСФСР в тот же день (19 августа) назначил его главой администрации Иркутской области.

До начала следующего десятилетия это было золотое время для глав регионов, президентская власть была слаба, а на федеральном уровне шла борьба за власть, поэтому многое в регионах зависело от губернатора и формирующихся региональных элит. 27 марта 1994 г. в Иркутской области состоялись прямые выборы всех ветвей и уровней власти. Участвовавший в борьбе за пост главы региона Ножиков победил, получив 78,16 % голосов. Тогда же в соответствии с решением регионального парламента глава региона стал именоваться губернатором. То есть вернулось и название.

На основе Конституции РФ 1993 г. в конце 1995 г. принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в него входили по два представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного и глава исполнительного органов государственной власти. Началось превращение региональной элиты в субъект политического процесса. Коллективным выразителем воли регионов стал Совет Федерации 1996–2000 гг., где «коллективный губернатор» был важнейшим защитником интересов регионов и федеративной России от стремящейся к монополизму федеральной исполнительной власти.

Изменения в губернаторском корпусе Иркутской области происходят непрерывно, зачастую не совпадая с избирательным циклом. В апреле 1997 г., за год до истечения своих полномочий, губернатор Ю. А. Ножиков объявил об отставке. Следующим губернатором стал Б. А. Говорин – успешный и авторитетный иркутский мэр, который 19 августа 2001 г. на очередных выборах победил лидера местных коммунистов С. Г. Левченко. Во втором туре он получил поддержку 47,55 % избирателей, участвовавших в голосовании (Левченко – 45,34 %), но в конце 2001 г. сложил с себя полномочия члена Совета Федерации.

Победивший на президентских выборах 2000 г. В. В. Путин взял курс на понижение политической роли глав регионов и повышение федеральной бюрократии. Он «равноудалил» губернаторов и олигархов от федеральной власти. В российском федерализме началось усиление централизации государственного управления. Президент приступил к созданию жесткой вертикали власти: организовав семь федеральных округов; установив контроль над губернаторами; выведя из их подчинения силовые и другие федеральные структуры, а их самих и председателей заксобраний – из верхней палаты парламента, понизив их статус с федерального до регионального. Он ввел «институт федерального» вмешательства, позволяющий отстранять губернаторов.

В ходе проведения реформ А. Л. Кудрина (2004–2005), перенаправившего денежные потоки в Москву, была уничтожена финансовая независимость регионов. В результате у них возникла бюджетная зависимость от центра, обеспечившая их политическую лояльность и укрепление вертикали власти. В стране были ликвидированы бюджетный федерализм и независимое местное самоуправление. После переизбрания на второй срок В. В. Путин инициировал в сентябре 2004 г. отмену прямых выборов глав регионов.

Но за прошедшие 15 лет страна и общество стали другими, и прежде всего сформировались региональные элиты, внутри которых началась борьба за сферы влияния, в том числе политического. Например, в Иркутской области действующий губернатор Б. А. Говорин продавал в регионе право избираться на третий срок, однако накал борьбы за право выдвижения достиг такой степени, что президент, отклонив предложенные кандидатуры, 13 августа 2005 г. внес на рассмотрение Заксобрания Иркутской области кандидатуру начальника Восточно-Сибирской железной дороги А. Г. Тишанина для наделения его полномочиями губернатора. Третий губернатор Иркутской области Тишанин был утвержден Заксобранием региона 26 августа 2005 г. Кандидатура прошла без проблем, в этом случае В. В. Путин опробовал подходы, которые впоследствии стали доминирующими в его региональной политике. Область возглавил человек, прежде не работавший в исполнительной власти, не связанный с основными группами интересов внутри региона, не имевший корней в области. Он придерживался технократического стиля управления, не обладал самостоятельным политическим весом, был публично малоизвестен, не был ангажирован партиями и оказался самым молодым в России губернатором.

Избавляясь от возникших региональных управленческих элит и лишая регионы самостоятельности, центр разрушал местные системы управления, создавая себе проблемы, поэтому правящий класс решил вернуться к прямым выборам глав регионов. О появившихся проблемах свидетельствовали события в Иркутской области, где в апреле 2008 г. «варяг» – губернатор Тишанин подал заявление об отставке и получил ее уже 15 апреля. Причиной отставки стали неразрешимые разногласия с региональными элитами. Президент Путин назначил временно исполняющим обязанности губернатора очередного «варяга» И. Э. Есиповского. Новый губернатор, используя все средства, сформировал лояльное себе Законодательное Собрание, но не успел этим воспользоваться, так как погиб 10 мая 2009 г. Президент Д. А. Медведев 28 мая 2009 г. внес на рассмотрение регионального парламента кандидатуру Д. Ф. Мезенцева – очередного «варяга». Сессия Заксобрания 8 июня 2009 г. наделила его полномочиями губернатора. Его кандидатуру поддержали все депутаты, присутствовавшие на заседании. Однако в апреле 2012 г. Мезенцев подал прошение об отставке и 18 мая получил ее. Причиной отставки стал непримиримый конфликт с региональными элитами. 16 января 2012 г. Д. А. Медведев внес в Госдуму законопроект, вернувший россиянам право напрямую выбирать глав регионов, а политическим партиям – выдвигать кандидатов в губернаторы. Закон вступал в силу с 1 июня 2012 г., но В. В. Путин 18 мая 2012 г. успел назначить исполняющим

обязанности губернатора Иркутской области С. В. Ерощенко, и 29 мая 2012 г. тот был утверждён в должности губернатора.

Серия отставок и назначений глав российских регионов, произведенная до вступления в силу закона о выборах губернаторов, свидетельствовала о стремлении центра сформировать послушный губернаторский корпус. Возвращение всенародных выборов глав регионов было вынужденной мерой для сохранения политического режима. Губернаторов стали избирать, но кандидатуры проходят «президентский фильтр». Хотя и после избрания президент может отстранить главу региона за недобросовестное исполнение своих обязанностей или подозрение в совершении преступления.

А судьба очередного губернатора-назначенца также не сложилась. 3 мая 2015 г. С. В. Ерощенко по собственному желанию был освобожден от занимаемой должности и назначен врио. Уверенный в победе, он в сентябре 2015 г. пошел на выборы и проиграл коммунисту С. Г. Левченко. Приведение губернаторского корпуса в надлежащее состояние производилось весь период. В русле данной политики 12 декабря 2019 г. В. В. Путин добился отставки губернатора Иркутской области коммуниста С. Г. Левченко. Формальная причина недовольства президента – неудачная работа губернатора в пережившем наводнение Тулуне. Президент 12 декабря 2019 г. назначил И. И. Кобзева врио главы Иркутской области. Досрочные выборы губернатора состоялись 13 сентября 2020 г., на которых Кобзев получил 60,79 % голосов.

Из восьми губернаторов региона лишь один занимал эту должность весь срок. Причинами такой практики стали их неэффективность, конфликтность, оппозиционность или совокупность этих качеств. Влияние губернаторов на социально-экономическую ситуацию в регионах невелико и ограничено. Да и сложно результативно и по-особенному руководить регионом, который является частью унифицированной и централизованной страны. Несмотря на реально существующую практику прямого избрания глав регионов, центр разработал и эффективно использует практику их назначения.

Действующая в Российской Федерации модель императивного асимметричного федерализма была создана для противодействия децентрализации, существовавшей на рубеже веков. В ее основе лежат интеграционные начала, но внутренняя и внешняя политика определяется центром. Это формализует принципы федерализма и усиливает централизацию, препятствуя проведению главами субъектов несогласованной политики. Помимо решения управленческих задач, она обеспечивает доминирование правящего класса.

Начавшееся с декабря 2019 г. обновление губернаторского корпуса – результат запроса населения на смену руководства и улучшение социально-экономической ситуации. Средний возраст новых руководителей составил 48 лет, в среднем они на 13 лет моложе предшественников. Востребованы губернаторы-хозяйственники и управленцы, а не политики. Растет число губернаторов с федеральным опытом, репутация губернатора – ставленника центра перестает быть негативной в регионах, пришедших к выводу, что глава, имеющий личные знакомства с чиновниками высокого уровня и главами госкорпораций, способен привлечь инвесторов и трансферты.

Ю. А. Зуляр