

Воистину воскресли Возрождение губернаторов

Год назад, вскоре после бесланских событий, Президент Путин объявил о необходимости дальнейшего укрепления вертикали власти и назначения губернаторов. Это решение, как и совпавшее с ним перераспределение полномочий и бюджетных ресурсов между федерацией и регионами, заставило усомниться в политических перспективах губернаторского поста. Однако прошедший год, на протяжении которого Президентом назначены уже 29 глав регионов, а процесс перераспределения функций продолжился, позволяет уточнить дальнейшую судьбу первых лиц республик, краев, областей и автономных округов.

Коренной перелом

Все, что происходило с губернаторами с 1999 г. до 2005 г. вписывалось в общую схему централизации власти и политико-экономического давления на регионы: сокращение финансирования и полномочий, передел имущества, усиление контроля и ответственности, унификация статуса, централизация избирательной системы, наконец – переход к назначению глав субъектов РФ Президентом. Единственное исключение – доходы субъектов РФ, которые начинают увеличиваться уже в бюджете-2004.

Тем не менее, с точки зрения этой, уже привычной, тенденции, нынешний год выглядит годом великого перелома. Во-первых, принято принципиальное решение о предоставлении регионам дополнительных властных полномочий (сами губернаторы говорят – «возвращение полномочий»). В июле на заседании Госсовета, состоящего из региональных руководителей, был утвержден список из 114 полномочий, которые будут находиться в ведении субъектов; в конце августа список был расширен еще на 15, и Президент пообещал, что в ближайшее же время будут изменены соответствующие законы. Во-вторых, июльским же указом Президент вернул губернаторам отнятое когда-то у них право решать кадровые вопросы в федеральных структурах. Теперь снова назначение руководителей федеральных служб в регионе обязательно согласуется с главой региона, - а если между заинтересованным министерством и губернатором возникнут споры, разрешает их сам Президент. В третьих, статистика назначений показывает, что они не так страшны, как казались: в большинстве случаев Президент утверждает действующих губернаторов (президентов республик), внося новизну лишь там, где нет популярного среди местных элит кандидата (как в Нижегородской или Иркутской областях). Главы регионов просто сменили легитимность «облеченных народным доверием» на легитимность «получивших доверие Президента», - но в сегодняшней ситуации еще неизвестно, что надежнее. Наконец, в проекте бюджета 2006 г. предусмотрено очередное увеличение денежных ассигнований в региональные бюджеты.

Список перемен можно продолжить множеством менее заметных или менее существенных сдвигов, но ситуация очевидна и так: ветер подул в другую сторону. Люди остаются на своих местах – и тенденция, видимо, будет сохраняться. Властный ресурс снова возрастает. Президент не скупится на обещания по дальнейшему расширению списка полномочий и увеличению финансирования, - например, предлагая монополизировать производство алкогольной продукции и поделить доходы с регионами. Пышное празднование 1000-летия Казани показало, что и символически глава государства не прочь побрататься с главами территорий. В последнем Послании

Федеральному Собранию Путин также говорил о необходимости усиления региональной власти...

Ложка дегтя

Если внимательно проанализировать список переданных регионам полномочий, картина становится чуть менее радужной для сторонников сильной и самостоятельной территориальной власти. Это преимущественно полномочия, не связанные с ключевыми источниками доходов, т.е. с регулированием деятельности крупных предприятий, или с силовым ресурсом. Напротив, речь идет преимущественно о социалке (практически все проблемы с льготниками), об образовании (весь объем полномочий по общему образованию), исполнительско-регистрационных функциях (ЗАГС)... Из полномочий, переданных еще раньше можно вспомнить децентрализованные комиссии по помилованию. Одновременно есть вопросы, которые федеральная власть категорически отказывается «вернуть» в ведение регионов, несмотря на упорные просьбы - например, проблема отмененного и уже не подлежащего восстановлению принципа «двух ключей» при выдаче лицензий на добычу природных ресурсов. Так же последовательно центр держится за то, чтобы сохранять за собой возможность контроля, ни в коем случае не отдавая территориям этих функций.

Таким образом, расширение возможностей региональных властей – это преимущественно расширение их обязательств и фронта работ. Та же линия прослеживается в вопросе о назначениях. Сегодня у Президента есть формальная возможность отправить в отставку любого главу региона и назначить на его место кого угодно. Но зачем? Если человек знает регион, пользуется поддержкой местных элит – или, по крайней мере, не доводит дело до серьезного конфликта – пусть он работает. Пусть он работает еще больше, выполняя все новые и новые функции. Главное – теперь он **знает**, что Президент может в любой момент его снять. Кадровый резерв главы государства ограничен, и для серьезных перестановок нужны серьезные основания; в этих условиях, даже если бывший глава региона уходит на покой, наиболее вероятным кандидатом на его место оказывается первый заместитель. Если, разумеется, бывший глава сумел вырастить дееспособного заместителя.

Бачілі очі шо купували

Очень часто отношения центра и регионов у нас в стране традиционно анализируются в рамках конкурентной логики: борьба за ресурсы, властные или экономические, конфликт сфер влияния, взаимное усиление или ослабление и т.д. Однако по большей части подход этот начинает устаревать: логика сменилась.

На протяжении последнего десятилетия губернаторская должность была должностью предпринимательской. Отсюда – приоритеты, логика рассуждений и направления политики: поиск ресурсов, их капитализация, выстраивание отношений с партнерами, конкурентная борьба... Сейчас эта должность становится чиновничьей. Отсюда – другие ориентиры: контроль не за источниками прибыли, а за реализацией бюджетных средств, работа с населением не как с ресурсом (вложения под выборы), а как с полигоном для демонстрации служебного соответствия. Ситуация во многом упрощается: чем меньше самостоятельности, тем меньше головной боли по поводу того, как ее использовать. И одна из задач федеральной власти – стимулировать этих чиновников, показать им, что пока они выполняют положенное, - им ничего не грозит. Это уже не логика конфликта или конкуренции, это логика единой распределенной власти.

Распределение функций строится по той же схеме, что и административная реформа – точнее, та ее часть, которая связана с изменением структуры исполнительной власти,

произошедшим в прошлом году. Федеральная власть дает деньги, дает указания и контролирует выполнение. Региональная – исполняет, отчитывается и несет ответственность. Аналогично начинает строиться и кадровая политика - после краткого периода «кадрового наступления» центра становится все более ясным, что каждый должен заниматься своим делом: номенклатурные чиновники – администрировать, ФСБ – контролировать, генералы – командовать войсками, предприниматели – давать деньги.