

УДК-323:353(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-1-97-101

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Иван Анисимов

Бурятский государственный университет им. Доржи Банзарова

Алексей Комбаев

Бурятский государственный университет им. Доржи Банзарова

Аннотация

Рассмотрены особенности регионального политического процесса, при изучении данного вопроса использован широкий эмпирический материал. В работе рассматриваются подходы к определению понятия политический режим, исходя из существующих концептуальных трактовок, категории региональный политический режим авторский коллектив строит собственную методику оценки особенностей функционирования регионального политического режима на основе фиксации изменения практик осуществления власти в национальном регионе. Авторы предлагают объединить подходы Туровского Р. Ф. и двухмерную модель, которую предлагает Маззука С. («авторитаризм–демократия»).

Авторский коллектив приходит к выводу, что специфическая политическая культура региона в большей степени является основой закрепления авторитарных практик управления, а политика федерального центра способствует усилению авторитарных практик в осуществлении власти в регионе.

Институциональные изменения в Республике Бурятия коснулись многих направлений. Прямые выборы главы региона в 2017 г., депутатов региональных legislatures в 2018 г., прямые выборы мэра административного центра региона в 2019 г. Вопреки принятым мерам по либерализации политического процесса, в регионе происходит усиление авторитаризма. Важнейшим фактором усиления авторитарности стала региональная политика федерального центра.

Ключевые слова: региональный политический режим; политические акторы; трансформация; Бурятия; Россия.

Политический режим как один из концептов, позволяющих описать государство, берет свое начало еще в трудах Платона и Аристотеля, а именно в таком понятии, как «форма государства». Однако, по мнению Н.Ф. Жирнофа, политический режим – явление более многогранное, чем просто составной элемент формы государства, поскольку формируется в результате деятельности различных политических акторов (Жирноф, 2012: 35–39). Определений политического режима существует множество, но их можно свести к трем основным подходам: политико-правовой (институциональный), социологический и транзитологический. И если в первом случае речь идет в большей степени о формальных характеристиках осуществления государственной власти, во втором случае – о ее социальных основаниях и происхождении, то третий подход описывает политический режим как процесс методов принуждения, через призму которых происходит систематизация отношений между обществом и государством. В основу будет положено определение, предложенное А.И. Соловьевым, в соответствии с которым, политический режим – это совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества (Соловьев, 2003: 239).

Давая характеристику политическому режиму, необходимо исходить из того, что его уровни внутри одного государства различны. По мнению Р.Ф. Туровского, можно выделить три уровня – общенациональный, региональный и локальный. Общенациональный режим имеет определяющее значение, с ним связаны базисные характеристики, которые воспроизводятся на всей или почти на всей территории страны (Туровский, 2015: 82–98). К таким характеристикам на территории Россий-

ской Федерации можно отнести принципы разделения властей, формирование высших государственных органов и должностей путем прямых всенародных выборов (Президент РФ, депутаты Государственной думы), многопартийность и состязательность выборных процедур, верховенство закона, принцип государства, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ и др. Вышеперечисленное говорит о том, что Российская Федерация является демократическим государством. Таким образом, с формальной точки зрения, можно говорить о демократическом политическом режиме на общенациональном уровне.

Региональный политический режим расположен на более низкой ступени «лестницы абстракции», нежели «политический режим» как таковой, в силу чего возникает потребность в учете контекста, позволяющего фиксировать даже относительно мелкие субнациональные различия (Гайворонский, 2017: 21–37). Региональный политический режим, по мнению многих политологов, является одним из самых перспективных направлений для изучения. Наиболее часто при этом используется «минималистская концепция» демократии, и исследования сводятся к тому, что режим может быть либо «демократическим», либо «авторитарным», выстраиваясь по шкале «больше – меньше демократии». По мнению Р.Ф. Туровского, попытки «замера» демократии в российских регионах связаны с желанием определить, в какой степени демократия пустила корни на региональном уровне (Туровский, 2009: 77–95). Пытаясь преодолеть это ограничение, Р.Ф. Туровский предлагает несколько иной подход: трехвекторную модель – «консолидация – конкуренция», «автономия – зависимость», «демократия – авторитаризм».

По оси «консолидация – конкуренция» для проведения анализа необходимо рассмотреть четыре сюжета. Первый связан с определением фактической автономии в отношениях главы региона и иных региональных властных структур. Под властными структурами в данном случае понимаются региональные легислатуры, работа системы сдержек и противовесов (право вето, роспуск парламента, а также возможности преодоления данных процедур), законотворческий процесс в регионе, процедуры формирования кабинета министров и т.д. Второй сюжет связан с автономностью местной власти, при этом также используются 4 критерия: во-первых, особенность проведения электоральных процедур на должность глав муниципальных образований с возможностью вмешательства в эти процессы главы региона; во-вторых, закреплённость в региональных законодательных актах возможности воздействия региональных властей на местную власть (лишение должности главы муниципального образования, роспуск законотворческого органа); в третьих, разграничение полномочий по вопросам совместного ведения региона и органов местного самоуправления; в четвертых, автономность органов местного самоуправления в условиях финансовой самостоятельности. Третий сюжет связан с аффилированностью в отношении региональной власти с федеральными структурами на территории региона (органы Прокуратуры, Федеральных министерств и ведомств). Четвертый сюжет связан с официальными представителями региона в федеральных структурах (Совет Федерации, Государственная дума). Анализируя консолидацию, Ю.О. Гайворонский предлагает объединить подход Туровского и двухмерную модель, которую предлагает С. Маззука: «авторитаризм – демократия» и «патримониализм – бюрократия». (Гайворонский, 2015: 21–37). Оптимальной моделью при таком подходе видится изучение субнационального политического режима в трех измерениях: 1) «зависимость – автономия»; 2) «авторитаризм – демократия»; 3) «патримониализм – бюрократия».

В соответствии с данным подходом был проведен анализ политического режима Республики Бурятия. За 2007 г. были получены следующие показатели: измерение «зависимость» – значение 0,71; «авторитаризм» – 0,72; «патримониализм» – 0,56. Таким образом, Бурятия является достаточно авторитарным регионом, при этом находится в зависимости от федерального центра. Возникает вопрос, насколько изменилась ситуация за последнее десятилетие, учитывая, что в этот период произошли существенные институциональные измерения. В 2017 г. состоялись выборы главы региона, в 2018 г. – депутатов региональной легислатуры, в 2019 г. прошли прямые выборы мэра административного центра региона. Более того, произошли значительные кадровые изменения не только в региональных органах власти, но и в федеральных структурах, находящихся на территории Республики Бурятия.

Ключевой фигурой на региональном уровне без преувеличения необходимо считать руководителя региона. В 2007 г. на пост тогда еще Президента Республики Бурятия назначается заместитель губернатора Томской области, член партии «Единая Россия» В.В. Наговицын. Он пользовался безусловной поддержкой федерального центра, и одним из ярких примеров этой поддержки стали события, которые произошли в 2012 г. В этот период вступили в законную силу изменения по поводу прямых выборов руководителей региона, и примечательно, что Наговицын стал чуть ли ни единственным кандидатом, кому Президент Российской Федерации предоставил возможность продлить

срок своих полномочий (Дагбаев, 2012: 126–130). Таким образом, он оставался руководителем региона практически 10 лет.

В 2017 г. было принято решение влить «новую кровь». Технологически оно вписывается в «линию персонификации» (Нефёдова, 2009: 27–30). Этот метод предполагает, что избирателю «продается» личность кандидата, в рамках которой формируется образ эффективного политика, способного кардинально изменить существующее положение дел. Наиболее подходящим способом для реализации этой технологии является возможность показать на деле, какие решения принимаются, еще до объявления избирательной компании, «официально» открытой. 7 февраля 2017 г. Наговицын написал заявление о своей отставке, и исполняющим обязанности главы Республики Бурятия стал Алексей Самбуевич Цыденов. По мнению экспертов, выбор именно этой кандидатуры был обусловлен рядом причин: во-первых, опытный управленец, состоящий в «команде» президента РФ; во-вторых, представитель «титульной нации», но не связанный с политическими элитами региона. Как и у предшественника, у Цыденова не было своей команды, но ситуация усугублялась тем, что действующий кабинет министров Республики Бурятия кардинально не менялся последние 5 лет, что привело к стагнации политических процессов в регионе. Цыденов взял курс на смену кабинета министров из числа действующих политических акторов региона.

Кадровые изменения коснулись практически всех министров, на своих должностях остались лишь министр сельского хозяйства и продовольствия Ж.Ш. Чирипов, министр имущественных и земельных отношений М.А. Магомедова, министр строительства и модернизации жилищно-коммунального комплекса Н.Ю. Рузавин и министр социальной защиты населения Т.А. Быкова. Должность первого заместителя председателя правительства занял И.И. Зураев, который прежде возглавлял Торгово-промышленную палату Республики Бурятия. Исполняющим обязанности заместителя председателя правительства по социальному развитию стал В.Б. Цыбикжапов. Интересно, что спустя год он занял должность главы одного из районов республики.

На выборах в 2017 г. за А.С. Цыденова проголосовало 87,43% избирателей. После этого он предпринял усилия, чтобы взять под контроль руководство столичного муниципалитета. С декабря 2012 г., согласно Уставу города, мэром является председатель Улан-Удэнского городского совета депутатов. В тот период председателем был Александр Михайлович Голков, в 2014 г. ему удалось снова стать депутатом, и после выборов он практически единогласно был переизбран депутатами на должность главы города. С 2014 года его политический вес как градоначальника становился все больше, однако отношение населения к нему с каждым годом становилось хуже. Проведенные в 2017 г. исследования показали, что при ответе на вопрос «Кто, по вашему мнению, является политическим лидером города Улан-Удэ», только 15% респондентов сказали, что таким лидером является А.М. Голков (Добрынина, 2017: 24). Руководителем администрации г. Улан-Удэ был А.Д. Аюшеев, и А.С. Цыденов предложил ему должность министра по развитию транспорта, энергетики и дорожного хозяйства Республики Бурятия, а на освободившийся пост главы администрации города был назначен бывший первый заместитель председателя Правительства Республики Бурятия И.Ю. Шутенков. В этих условиях А.М. Голков принял решение о сложении полномочий по собственному желанию, и в настоящее время его дальнейшая судьба остается неизвестной.

Таким образом, глава региона, который одновременно является и председателем республиканского правительства, занимает доминирующее положение в системе региональной власти. Это отражает стремление «партии власти» контролировать все процессы, происходящие в их регионах. Авторитарный режим в Республике Бурятия в этих условиях нельзя оценивать однозначно. Так, во-первых, социально-экономическое положение Бурятии к началу реформ было явно неблагоприятным, поэтому требовалось усиление моноцентричности политической власти. Во-вторых, в этом были заинтересованы политические силы как в центре, так и в самих регионах в прагматических целях. Однако социально-экономические показатели в любом случае становятся определяющими в оценке эффективности. Пока Республике Бурятия не удалось выйти на показатели, которые свидетельствуют об эффективности социально-экономического развития.

Библиографический список

- Гайворонский, Ю. О. (2015) `Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения`, *Полития*, 2, сс. 21–37. [Gaivoronskii, Yu. *Volga Region Academy for Civil Service*, 1(30), pp. 35–39. (In Russ.)].
- Нефёдова, Н. С. (2009) `Особенности, сходства и различия выборных технологий России и

- О. (2015) 'Regional Political Regimes in Russia: Conceptual Innovations and Measurement Possibilities' [Regional'nye politicheskie rezhimy v Rossii: kontseptual'nye novatsii i vozmozhnosti izmereniya], *Politeia*, 2, pp. 21–37. (In Russ.).
- Дагбаев, Э. Д. (2012) 'Изменение композиции политических акторов и ее влияние на трансформацию политического режима Бурятии', *Вестник Бурятского государственного университета*, 14А, сс. 126–130 [Dagbaev, E. D. (2012) 'The change of the political actors' composition and its impact on the transformation of the political regime of Buryatia' [Izmenenie kompozitsii politicheskikh aktorov i ee vliyanie na transformatsiyu politicheskogo rezhima Buryatii], *The Buryat State University Bulletin*, 14А, pp. 126–130. (In Russ.)].
- Добрынина, М. И., Лелеков, В. М. (2017) 'Феномен политического лидерства в Республике Бурятия по оценкам экспертов', *Политология и социология: наука, образование, реальность*. Улан-Удэ. [Dobrynina, M. I., Lelekov, V. M. (2017) 'The phenomenon of political leadership in the Republic of Buryatia by experts assessment' [Fenomen politicheskogo liderstva v Respublike Buryatiya po otsenkam ekspertov] in: *Political science and sociology: science, education, reality*'. Ulan-Ude. (In Russ.)].
- Жирноф, Н. Ф. (2012) 'Политический режим и цели государства', *Вестник ПАГС*, 1(30), сс. 35–39. [Zhirnof, N. F. (2012) 'Political regime and targets of the state' [Politicheskii rezhim i tseli gosudarstva], *Bulletin of the*
- Германии', *Известия Саратовского университета*. Т. 9. Сер. Социология. Политология, 3, сс. 27–30. [Nefedova, N. S. (2009) 'Singularities, similarities and differences of election technology in Russia and Germany' [Osobennosti, skhodstva i razlichiya vybornykh tekhnologii Rossii i Germanii], *Izvestiya Saratovskogo Universiteta. Ser. Sociology. Politology*, Vol. 9, 3, pp. 27–30. (In Russ.)].
- Соловьев, А. И. (2003) *Политология: Политическая теория, политические технологии*. Москва. [Solov'ev, A. I. (2003) *Political science: Political theory, political technology* [Politologiya: Politicheskaya teoriya, politicheskie tekhnologii]. Moscow. (In Russ.)].
- Туровский, Р. Ф. (2009) 'Региональные политические режимы в России: к методологии анализа', *Полис. Политические исследования*, 2, сс. 77–95. [Turovskii, R. F. (2009) 'Regional Political Regimes in Russia: to the Methodology of Analysis' [Regional'nye politicheskie rezhimy v Rossii: k metodologii analiza], *Polis. Political Studies*, 2, pp. 77–95. (In Russ.)].
- Туровский, Р. Ф. (2015) 'Местное самоуправление в России и эволюция политического режима', *PRO NUNC*, Тамбов, 1(14), сс. 82–98. [Turovskii, R. F. (2015) 'Local government in Russia and evolution of political regime' [Mestnoe samoupravlenie v Rossii i evolyutsiya politicheskogo rezhima], *PRO NUNC. Current Political Processes*, 1(14), pp. 82–98. (In Russ.)].

Информация об авторах

Анисимов Иван Викторович – помощник депутата Народного Хурала Республики Бурятия, аспирант кафедры политологии и социологии Бурятского государственного университета им. Доржи Банзарова. E-mail: ivan_anisimov07@mail.ru (ORCID: 0000-0002-0201-6685).

Комбаев Алексей Викторович – кандидат политических наук, заведующий кафедры политологии и социологии Бурятского государственного университета им. Доржи Банзарова. E-mail: kombaev@mail.ru (ORCID: 0000-0002-3524-4510).

Статья принята к печати: 15.01.2020

FEATURES OF REGIONAL POLITICAL REGIME IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

I. V. Anisimov

Buryat State University (Ulan-Ude)

A. V. Kombaev

Buryat State University (Ulan-Ude)

Abstract

The article deals with the features of the regional political process. a wide empirical material is used in the study of this issue. The paper considers approaches to the definition of the concept of political regime, based on the existing conceptual interpretations of the category regional political regime the author's team builds its own methodology for assessing the functioning of the regional political regime on the basis of fixing changes in the practices of power in the national region.

The author's team comes to the conclusion that the specific political culture of the region is more the basis for the consolidation of authoritarian management practices, and the policy of the Federal center contributes to the strengthening of authoritarian practices in the exercise of power in the region.

Institutional changes in the Republic of Buryatia have affected many areas. Direct elections Of the head of the region in 2017, elections of deputies of regional legislatures in 2018, direct elections of the mayor of the administrative center of the region in 2019. In spite of the measures taken to liberalize the political process in the region is the strengthening of authoritarianism. The most important factor in strengthening authoritarianism was the regional policy of the Federal center.

Keywords: regional political regime; political actors; transformation; Buryatia; Russia.