

УДК 323.22/.28

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ГУБЕРНАТОРЕ Е. КУЙВАШЕВЕ

Мухаметов Р.С.

Исследование посвящено политической жизни Среднего Урала. Автор выделяет несколько политических процессов, которые протекают в Свердловской области при губернаторе Е. Куйвашеве. В работе раскрывается муниципальная политика свердловских властей. Достаточно подробно автором представлены реакции муниципальных властей на реформу местного самоуправления.

Ключевые слова: Свердловская область, Средний Урал, региональный политический процесс, Е. Куйвашев, Е. Ройзман, В. Тунгусов, местное самоуправление.

POLITICAL PROCESSES IN THE SVERDLOVSK REGION UNDER THE GOVERNOR E. KUIVASHEV

Mukhametov R.S.

The research is devoted to the political life of the Middle Urals. The author identifies several political processes taking place in the Sverdlovsk region under the Governor E. Kuivashev. The paper reveals the municipal policy of Sverdlovsk authorities. The author presents the detailed description of the reaction of municipal authorities in the reform of the local self-governing.

Keywords: Sverdlovsk region, the Middle Urals, the regional political process E. Kuivashev, E. Royzman V. Tungusov, local government.

14 мая 2012 года исполняющим обязанности губернатора Свердловской области стал полномочный представитель Президента РФ в Уральском Федеральном округе Евгений Владимирович Куйвашев. Первые политические шаги Евгения Куйвашева в качестве врио руководителя региона, а потом (с 29 мая 2012 г.) полноправного главы области были направлены на: (1) учет

интересов региональной политической элиты; (2) выстраивание рабочих взаимоотношений, конструктивного диалога с властями Екатеринбурга; (3) включения представителей местной элиты в региональные органы исполнительной власти.

Как нам представляется, на это указывало несколько моментов: во-первых, первым делом Евгений Куйвашев встретился со свердловскими сенаторами, уральскими политическими старожилками – Аркадием Чернецким и Эдуардом Росселем; во-вторых, новый губернатор принял решение продлить на один год право управления неразграниченными землями Екатеринбурга за городскими властями; в-третьих, Яков Силин был назначен руководителем Администрации губернатора, депутат регионального парламента Денис Паслер – главой Свердловского правительства, Сергей Носов – вице-губернатором.

Таким образом, в начальный период своего губернаторства Е. Куйвашев позиционировался как «анти-Мишарин». Он стремился показать свое умение договариваться и согласовывать интересы местных элитных групп. Тем не менее, выдвижение Е. Куйвашева на пост губернатора воспринималось некоторыми представителями регионального истеблишмента как попытка экспансии «тюменцев». Они аргументировали это тем, что основные должности в Свердловском правительстве заняли выходцы из Тюменской области, ранее работавшие с Е. Куйвашевым – Орлов А.В., Салихов А.Р., Кулаченко Г.М., Грипас В.А.

Одним из политических процессов, наблюдаемых на Среднем Урале с 2013 года, является противостояние между губернатором Свердловской области с одной стороны и властями Екатеринбурга и Нижнего Тагила с другой. Другими словами, регион вернулся к традиционному для себя политическому конфликту между областью и городом времен Чернецкого-Россея и «коллективного Чернецкого»-Мишарина. Можно обозначить несколько причин этого политического конфликта.

Во-первых, это – амбиции региональной правящей элиты. Наличие автономной и относительно независимой от областной власти городской элиты

всегда рассматривалось как «вызов». Отсюда попытки со стороны губернатора искусственно ограничить конкуренцию со стороны «города».

Во-вторых, экономические мотивы. Региональные элиты заинтересованы в лишении городов имущества, «захвате» и приватизации городского имущества, выводе имущества с муниципального уровня на региональный с последующей приватизацией/передачей под контроль лояльным финансово-промышленным группам.

В-третьих, взяли вверх «классические» стереотипы мышления региональных лидеров, которые понимают управляемость как администрирование, иерархизацию управленческих звеньев. В этих условиях изменилась и муниципальная политика областных властей. Стал господствовать подход к местному самоуправлению как к нижнему уровню власти, которым необходимо управлять [4, с. 192-199].

Как нам представляется, по вышеназванным мотивам региональные власти перешли в политическое наступление на «город». «Область» принимала решения, которые напрямую затрагивали политико-экономические интересы властей уральской столицы.

Во-первых, в мае 2013 года администрация Екатеринбурга потеряла право распоряжаться неразграниченными землями в городе.

Во-вторых, региональные власти при поддержке партии «Единая Россия» на выборах мэра Екатеринбурга, которые состоялись 8 сентября 2013 года, выдвинули в качестве кандидата на кресло градоначальника руководителя Администрации губернатора Свердловской области, вице-губернатора Якова Силина. Прообластной кандидат проиграл (29,71%) кандидату от партии «Гражданская платформа» Евгению Ройзману (33,31%). Региональные власти хотели повторить удачный для себя сценарий 2012 года, когда на выборах Главы Нижнего Тагила (они прошли 14 октября 2012 г.) победил вице-губернатор Сергей Носов, набрав 92 % голосов избирателей [6, с. 73].

В-третьих, желание свердловских властей в 2014 году реализовать реформу местного самоуправления в кратчайшие сроки по т.н. жесткому

сценарию (планировалось отменить прямые выборы мэра и ввести районные Думы). «Область» хотела быстро и радикально изменить систему организации власти в Екатеринбурге. Речь шла об изменении политико-правового статуса муниципального образования – с городского округа на городской округ с внутригородским делением.

В-четвертых, в 2015 году городские власти были лишены ряда полномочий (по согласованию времени и места проведения массовых мероприятий, градостроительных полномочий и в сфере наружной рекламы). Они были переданы на региональный уровень управления. Наконец, областные власти дважды предпринимали попытки (в июне 2014 г. и октябре 2015 г.) отправить в отставку главу Администрации уральской столицы Александра Якоба.

Таким образом, поводов для политически напряженных отношений между «областью» и «городом» было предостаточно.

Этот политический конфликт проходил в «мягкой форме», т.е. противостояние «области» и «города» носило публичный, открытый характер. Одной из форм конфликта была информационная война. Городская команда задавала повестку в интернет-пространстве, на городских форумах и в региональной блогосфере, а областная власть контролировала традиционные СМИ. Городская команда производила оказание давления на политических оппонентов, как правило, с помощью информации в СМИ, pr-акций, открытых писем и обращений к населению. Иногда конфликт принимал вид полусилового противостояния, при котором региональные власти, прибегая к помощи правоохранительных органов, использовали уголовное или административное расследование как форму оказания давления на городскую элиту с целью принудить ее к «консенсусу». В частности, 12 сентября 2013 года свердловские силовики провели обыск в доме заместителя главы Администрации Екатеринбурга В.Г. Тунгусова. В 2013-2014 гг. были возбуждены уголовные дела против главы екатеринбургского МУП «Водоканал» Александра

Ковальчика и главы Октябрьского района города Екатеринбурга Александра Мирошника (расследования окончились ничем) [7, с. 89-90].

Между губернатором Евгением Куйвашевым и мэром Нижнего Тагила Сергеем Носовым также сложились непростые политические отношения. Мы считаем, что причина таких отношений находится в политико-экономической плоскости. Экономическая составляющая лежит в больших (с точки зрения областных властей) финансовых аппетитах главы второго муниципалитета Среднего Урала. Сергей Носов подвергал критике команду губернатора Евгения Куйвашева за подход к составлению областного бюджета. По словам мэра Нижнего Тагила, региональные власти не выделяют достаточного объема денежных средств городу. Что касается политической составляющей, то областные власти, думаю, с некоторой опаской относились к Сергею Носову как потенциальному кандидату на губернаторский пост. Они боялись продолжения политической экспансии группы УВЗ.

Несогласие властей Екатеринбурга и Нижнего Тагила с бюджетной политикой области и реформой МСУ-2014 подтолкнуло их к координации действий. Официально речь шла о развитии межмуниципальных связей, укреплении межмуниципального сотрудничества между крупнейшими городами Свердловской области по наиболее важным направлениям городского развития. Однако на практике подразумевала определенное оппонирование областными властям. Институционально союз двух муниципалитетов начал оформляться 9 июля 2014 года, когда на Международной промышленной выставке «ИННОПРОМ» глава администрации Екатеринбурга А. Якоб и глава Нижнего Тагила С. Носов подписали первое соглашение. В политическом плане мэры обсуждали возможность выдвижения пула кандидатов на выборах в Заксобрание в 2016 году.

Вторым политическим процессом, который можно наблюдать в Свердловской области, является отмена прямых выборов глав муниципальных образований и переход на так называемую «советскую» модель организации местной власти. Правовой основой явился принятый в феврале 2015 года 8-й

Федеральный закон, который ввел два новых способа избрания «сильного мэра» (до этого момента были предусмотрены только прямые выборы): (1) представительным органом из числа депутатов этого органа либо (2) представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Как известно, по реформе местного самоуправления 2014 года именно региональные власти получили право определять порядок формирования органов МСУ [5, с. 41].

Свердловские власти с самого начала 2015 года активно начали внедрять новые схемы организации муниципальной власти, которые им предоставил федеральный законодатель. По их мнению, реформа МСУ 2015 года явилась мощным инструментом повышения эффективности местной власти, т.к. дала возможность «совершенствовать систему привлечения профессионалов к сложным вопросам управления городским хозяйством» [3]. 22 марта 2016 года региональный Парламент принял законопроект, отменяющий прямые выборы мэров во всех муниципальных районах и городских округах области, за исключением Екатеринбурга, Нижнего Тагила и закрытых административно-территориальных образований (в них останутся в силе действующие системы). Изменение затронуло 21 муниципалитет Среднего Урала. Для большинства городских округов был установлен порядок, при котором глава избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Необходимо отметить, что отменять прямые выборы мэров городов и переходить к их назначению региональные власти начали в 2015 году – тогда принимались отдельные законы. Так, первый закон по отмене прямых выборов мэров был датирован 16 марта 2015 года. Он затронул такие муниципальные образования, как Березовск, Туринск, Махнево и т.д.

Как нам представляется, причина отмены прямых выборов мэров состоит в том, что на таких выборах есть шанс победы оппозиционного областным властям кандидата. Муниципальные выборы знают несколько таких примеров (в таблице 1).

Таблица 1.

Победы оппозиционных кандидатов на муниципальных выборах

Победитель	Субъект выдвижения	Год выборов	Город	Проигравший	Субъект выдвижения
Исаева В.П. 37,08%	Самовыдвижение	2008	Нижний Тагил	Чеканов А.А. 20,17% депутат ППЗС, Тагилбанк	«Единая Россия»
Верхотуров С.В. 65,16%	Самовыдвижение	2009	Красноуральск	Михель В.Е. 28,35% Глава города	«Единая Россия»
Переверзев Ю.О. 41,78%	КПРФ	2011	Первоуральск	Фуртаев Н.Ф. 31,90% Глава города	«Единая Россия»
Ройзман Е.В. 33,31%	Гражданская платформа	2013	Екатеринбург	Силин Я.П. 29,71% вице-губернатор	«Единая Россия»

Городские власти по-разному реагируют на реформы МСУ. Мы выделили три стратегии.

Первая стратегия – «лояльность» – предполагает отказ от каких-либо действий в плане сохранения муниципальной автономии. Выбор данной стратегии обусловлен: во-первых, зависимостью городских властей от областного уровня управления; во-вторых, надеждой сохранить свои должности и при новой форме организации муниципальной власти. В качестве примера можно привести власти Каменск-Уральского. В январе 2015 года в городе прошли публичные слушания, посвященные реформе местного самоуправления. Участники одобрили поправки в устав, которые создали основу для преобразования Каменск-Уральского в городской округ с внутригородским делением.

Вторая стратегия – «уход» («ничегонеделание»). Речь идет об отказе от активных действий по сопротивлению реформе МСУ. Примером являются власти Нижнего Тагила. Глава города С. Носов на уровне риторики выступает

против возможного изменения политико-правового статуса города. Депутаты Думы Нижнего Тагила также обозначили свое негативное отношение к реформе МСУ. Однако публичных слушаний городские власти не проводили. На наш взгляд, выбор данной стратегии обусловлен, с одной стороны, отсутствием необходимых ресурсов для активного сопротивления, а с другой, политическую защиту обеспечивает полпред президента в УРФО И. Холманских.

Наконец, третью стратегию – «протест» – демонстрируют власти Екатеринбурга. Она заключается в активных действиях по сохранению муниципальной автономии. В частности, в уральской столице власти были организованы митинг на площади 1905 года (6 июня 2014 г.) и публичные слушания (19 декабря 2014 г.), участники которых выступили против реформы МСУ по т.н. «жесткому» сценарию.

Таким образом, выбор стратегий агентами местного самоуправления в значительной степени задан рамками политических возможностей и имеющимися в их распоряжении ресурсами.

Третьим политическим процессом, характерным для политической жизни Среднего Урала, является перераспределение полномочий между Екатеринбургом и органами региональной власти. Другими словами, речь идет о передаче полномочий от муниципалитета на региональный уровень управления. В частности, весной 2013 года городские власти лишилась полномочий по управлению неразграниченными землями в границах города. В июле 2015 года региональный Парламент принял закон о передаче полномочий по согласованию времени и места проведения массовых мероприятий. В октябре 2015 года депутаты Свердловского заксобрания приняли решение о передаче градостроительных полномочий. С 1 января 2016 года администрация Екатеринбурга потеряла полномочия на размещение рекламных конструкций.

Официальная версия перераспределения полномочий – это повышение качества городской среды, жизни жителей Свердловской области, которое будет достигнуто через изменение подхода к городскому управлению.

Неофициальная причина состоит в стремлении областных властей лишить городскую Администрацию ресурсов и инструментов влияния накануне выборов-2016 в рамках политического конфликта между «областью» и «городом».

Четвертым политическим процессом можно считать изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, которые сокращают местные налоговые источники доходов. Так, с 1 января 2016 года доходы от НДФЛ, остающиеся в бюджетах муниципалитетов Свердловской области, уменьшились с 18% до 16%. Поступления от НДФЛ, оставляемые областными властями в бюджете Екатеринбурга, падают: 2000 год – 60%, 2010 год – 30%, 2014 год – 18% [2]. В то же время в структуре местных бюджетов все большее значение приобретают трансферты (субвенции и субсидии) из бюджетов вышестоящего уровня. В частности, в 2013 году они составляли 41,2%, а в 2014 году – 41,4% [1]. Структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования становятся все более зависимыми от субъекта Федерации в части финансового обеспечения. Фактически можно говорить о том, что закрепляется модель «трансферто-зависимого» муниципального образования. На сегодня можно констатировать рост дотационности муниципалитетов, финансовой зависимости органов самоуправления от региональной власти. Усиление зависимости городских бюджетов от субнациональных трансфертов поставило региональные власти в положение «дарующего» по отношению к «просящему». Необходимо отметить, что такая политика отвечает общему федеральному тренду на увеличение региональных полномочий за счет ослабления местного самоуправления.

К пятому политическому процессу можно отнести регулярные информационные кампании против мэра Екатеринбурга Е. Ройзмана. Таких кампаний было несколько – «дело Кинева» (июль 2014 г.), заявления А. Кабанова (сентябрь 2014 г.), дело о «фальшивом дипломе» (ноябрь 2014 г.), ситуация, связанная с переименованием должности «главы Екатеринбурга» (июль 2015 г.). Как нам представляется, за информационным прессингом главы

уральской столицы стояли областные власти, основная цель которых – желание добиться ухода Е. Ройзмана с поста главы города, убрать его из регионального политического пространства (СМИ, лояльные губернатору, постоянно выдвигали его в Госдуму). За информационными атаками лежало стремление команды Свердловского губернатора взять политический реванш за проигранные в сентябре 2013 года выборы мэра уральской столицы, когда креатура главы региона (Яков Силин) проиграла с минимальным перевесом.

Победа Евгения Ройзмана на выборах мэра в сентябре 2013 года стала доказательством володинской «открытости, конкурентности и легитимности», примером «володинской весны» (производное от имени тогдашнего куратора внутренней политики, первого замуководителя Администрации президента РФ Вячеслава Володина).

Недовольство курсом региональных властей вынудило власти Екатеринбурга перейти к активным политическим действиям, что нашло свое выражение в следующем:

1. Организация в начале 2016 года антигубернаторских митингов, пикетов в различных муниципалитетах Среднего Урала. Лояльные областной власти СМИ и депутаты заявляли, что прямое отношение к организации протестных митингов, которые компрометируют региональные власти и дестабилизируют политическую ситуацию, имеет начальник Информационно-аналитического департамента Администрации Екатеринбурга Александр Пирогов.

2. Формирование коалиции партий («Пенсионеры», КПРФ, «Патриоты России») перед выборами в Заксобрание и последующего формирования прогородской фракции. Так, один из депутатов Городской Думы Екатеринбурга, политически ориентированных на городскую Администрацию Дмитрий Сергин возглавил Свердловское региональное отделение «Партии пенсионеров за справедливость». Решение об избрании было принято 11 апреля 2016 года.

3. Институционализация «Союза муниципалитетов», который критиковал деятельность губернатора Евгения Куйвашева. Сначала в т.н. «коалицию

городов» вошли Екатеринбург и Нижний Тагил. Однако организаторы стремились расширить свое представительство. В частности, 16 апреля 2016 года в уральской столице состоялась первая ассамблея депутатов муниципальных Дум Свердловской области, собравшая народных избранников из 15 городов Свердловской области. Инициатива в организации принадлежала группе депутатов Гордумы Екатеринбурга, лояльных городской Администрации. Тема мероприятия – «О роли местного самоуправления в реализации послания президента Федеральному Собранию». Говорили о проблемах взаимодействия между органами местного самоуправления и областными властями. Последних обвиняли в отсутствии конструктивного диалога. Основным меседж мероприятия заключался в том, что любые решения, принимаемые на областном уровне, должны приниматься с учетом мнения органов местного самоуправления.

Справедливости ради нужно отметить, что абсолютное большинство муниципальных образований поддерживали Свердловского губернатора. Так, например, 14 января 2016 года Свердловский губернатор Евгений Куйвашев провел совещание с Советом муниципальных образований региона. Мэры, входящие в ассоциацию, заверили главу региона в готовности муниципалитетов сотрудничать. По итогам заседания было принято обращение к жителям региона, в котором звучали слова о поддержке политики губернатора Евгения Куйвашева и недопустимости «спекуляций», противопоставляющих органы МСУ и региональную власть.

Наконец, последним, с нашей точки зрения, политическим процессом в Свердловской области является политическое вмешательство федерального центра в расклад политических сил. Речь идет о назначении вице-мэра Екатеринбурга Владимира Тунгусова главой Администрации губернатора Свердловской области (АГСО). Данное решение было принято по итогам консультаций в Администрации президента России. На принятие этого решения повлияло множество обстоятельств. Можно обозначить две группы причин. Первая – тактическая – связана с необходимостью повышения

эффективности работы избирательного штаба «Единой России», организации результативной предвыборной кампании партии накануне выборов-2016 (выборы как в Госдуму, так и в Свердловский областной Парламент). Вторая – стратегическая – усиление региональной политической стабильности и управляемости политической системой региона в целом.

Под давлением федерального центра прекратилась информационная война между «городом» и «областью». Противоборствующие стороны объединили усилия ради победы «Единой России» на выборах-2016. Городские власти отказались от поддержки оппозиционных партий. Наконец, «область» и «город» демонстрируют конструктивные отношения во взаимоотношениях друг с другом.

Назначение Владимира Тунгусова главой АГСО, с нашей точки зрения, оправдало ожидания федерального центра: электоральные результаты, которые показала партия «Единая Россия» по итогам единого дня голосования (18 сентября 2016 года) на Среднем Урале, улучшились по сравнению с 2011 годом (см. таблицы 2-4).

Таблица 2.

*Электоральная поддержка партии «Единая Россия»
в Свердловской области на парламентских выборах*

Выборы	Россия	Свердловская область	Разница
Парламентские выборы 2016 г.	54,19	40,53	+ 13,66
Парламентские выборы 2011 г.	49,32	32,71	+ 16,61
Парламентские выборы 2007 г.	64,3	62,04	+ 2,26
Парламентские выборы 2003 г.	37,57	34,14	+ 3,43

Таблица 3.

*Электоральная поддержка партии «Единая Россия»
в Екатеринбурге на парламентских выборах*

Выборы	Россия	Екатеринбург	Разница
Парламентские выборы 2016 г.	54,19	37,7	+ 16,49

Парламентские выборы 2011 г.	49,3	28,64	+20,66
Парламентские выборы 2007 г.	64,3	56,63	+7,67
Парламентские выборы 2003 г.	37,57	30,57	+7

Таблица 4.

*Результаты выборов депутатов Областной Думы
Законодательного Собрания Свердловской области*

Партии	2004 г.	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2016 г.
ЕР	38,24	40,54	58,43	39,79	33,12	40,26

Таким образом, для политической жизни Среднего Урала всегда был характерен открытый политический конфликт между «областью» и «городом». Так было и при губернаторе Е. Куйвашеве. Однако вмешательство федерального центра кардинально изменило расклад политических сил. В настоящий период главным политическим процессом является мир между «Желтым» и «Серым» домами. Можно обозначить факторы, которые играют против политического перемирия: (1) у представителей домов (если не у всех, то у части) действуют схемы мышления периода политической конфронтации; (2) недоверие друг к другу; (3) созданная «военная» инфраструктура (бойцы информационного фронта, депутаты, заточенные на конфликт, остались без работы).

В то же время существуют факторы, которые способствуют сохранению перемирия и после выборов-2016. Это – наличие опыта (пусть и небольшого) конструктивного взаимодействия между «областью» и «городом»; «фактор Кремля», ждущий от основных акторов регионального политического процесса обеспечения политической стабильности в Свердловской области.

Список литературы:

1. Екатеринбург в цифрах: бюджетная политика [Электронный ресурс] // Вечерний Екатеринбург [сайт]. 09.07.2015. URL: <https://goo.gl/KErxF4> (дата обращения: 12.11.2016).

2. Екатеринбург в цифрах: «Законный отъём» налогов [Электронный ресурс] // Вечерний Екатеринбург [сайт]. 24.07.2015. URL: <https://goo.gl/wJWM3E> (дата обращения: 12.11.2016).

3. Куйвашев Е. Мобилизация на успех [Электронный ресурс] // Областная газета [сайт]. 26.02.2015. URL: <https://goo.gl/1CnXpX> (дата обращения: 12.11.2016).

4. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009.

5. Мухаметов Р.С. Местное самоуправление в России: основные этапы развития // Вопросы управления. 2015. № 5. С. 36-42.

6. Мухаметов Р.С. Политическая конкуренция на выборах мэра Екатеринбурга // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3. Общественные науки. 2015. № 3. С. 68-74.

7. Мухаметов Р.С. Роль партии «Единая Россия» в консолидации элит на муниципальном уровне // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2015. № 1. С. 85-94.

Сведения об авторе:

Мухаметов Руслан Салихович – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Департамента политологии и социологии Института социальных и политических наук Уральского Федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия).

Data about the author:

Mukhametov Ruslan Salikhovich – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Political Science Department, Institute of Social and Political Sciences, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Ekaterinburg, Russia).

E-mail: muhametov.ru@mail.ru.