

РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО В XXI СТОЛЕТИИ

Путинские реформы и позиционирование региональных элит в России

А.Е. ЧИРИКОВА

В поле исследовательского интереса данной статьи оказались не просто отдельные регионы с их экономической ситуацией и политическими режимами, а наиболее выраженные изменения, произошедшие в политических институтах регионов в связи с начатой при В. Путине федеральной реформой.

Цель статьи — не просто описать процессы, происходящие внутри отдельных регионов, но оценить, насколько они видоизменяются от одного региона к другому; какие ресурсы начинают играть определяющую роль в формировании взаимодействия между центром и регионами; раскрыть как общие, так и специфические тенденции политической адаптации регионов к новым правилам политической игры, которые инициируются федеральным центром.

Введение

Для многонациональной и сложной по своему административно-территориальному устройству Российской Федерации отношения федерального центра и регионов выходят за рамки взаимодействия двух уровней власти, а их анализ дает представление об особенностях складывающегося в стране политического режима.

Большая часть аналитиков, изучающих политический режим, выстроенный В. Путиным, подчеркивают его моноцентричность, при которой другие институты и центры власти утрачивают политическую автономию [Зудин 2004, Бунин, Зудин, Макаренко 2004]. Однако, проводимые в Москве и во многом «для Москвы» исследования не отвечают на вопрос о том, как «политическое вытеснение» региональных элит из центра повлияло на их ресурсы власти на внутрирегиональном уровне.

В феврале-сентябре 2004 г. автором статьи совместно с Натальей Лапиной, при поддержке Фонда им. Ф. Эберта, было проведено социологическое исследование в трех российских регионах¹.

¹ В данной статье описываются некоторые результаты проведенного исследования, более полно представлены в итоговом аналитическом докладе «Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит».

Цель исследования состояла в том, чтобы выяснить: существует ли прямая зависимость между политикой центра и ресурсом влияния региональных властей? Как региональные власти реагируют на происходящие изменения и «вписываются» в новую политическую реальность?

В качестве объекта исследования были выбраны сильные в экономическом отношении субъекты РФ, где сложилась стабильная эффективная власть — Пермская, Ярославская и Свердловская области.

В ходе исследования был проведен опрос представителей политико-административной и экономической элиты регионов. Всего было собрано и обработано свыше 60 глубинных интервью с представителями элитных групп этих регионов, в том числе нами анализировались позиции ведущих региональных экспертов.

Федеральный центр и российские регионы: возврат к централизации

С избранием президентом России В. Путина в 2000 г. начался новый этап в отношениях федерального центра и регионов, по крайней мере так считает мой соавтор по данному исследованию Н. Лапина. Два предыдущих этапа — *этап стихийной децентрализации и асимметричной федерации* — меняет принципиально новая политика, которая отражает политические амбиции нынешнего хозяина Кремля.

С первых дней своего избрания глава государства приступил к осуществлению политики *нового централизма*, которая предусматривала выстраивание новой более эффективной с точки зрения властей системы управления и сосредоточение административных, экономических, политических и иных ресурсов в руках федерального центра. Новая федеральная политика была несовместима с сохранением политически влиятельной и самостоятельной региональной элиты, именно поэтому она лишала их статуса федеральных политиков. В стране восстанавливалась «властная вертикаль», создавались федеральные округа (ФО) и институт полномочного представителя президента в ФО.

Результатом первого президентского срока В. Путина стал выстроенный в России режим *контролируемого плюрализма*, при котором федеральная власть укрепила свои позиции, но полностью освободиться от политического влияния региональных элит не смогла. Опыт первого четырехлетия убедил правящую верхушку, во-первых, в том, что управлять федерацией, в состав которой входят 89 субъектов, сложно, а сохранять ее — неэффективно². И, во-вторых, что для повышения управляемости политическими процессами следует кардинальным

² Идея укрупнения дебатруется в российских политических кругах не первый год. В настоящее время уже создан единый Пермский край. Рассматриваются и иные варианты укрупнения: от упразднения «матрешечных» субъектов (объединение Бурятского АО с Читинской областью, Усть-Ордынского Бурятского АО с Иркутской областью, Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским АО и т. д.) до более радикального сокращения общего числа субъектов РФ, в результате которого в России вместо 89 останется 45 или 30 субъектов.

образом реформировать политическую систему власти. С этой целью в сентябре 2004 г. федеральная власть приступила к новому этапу политического реформирования. Его основными направлениями стали: отмена прямых выборов глав регионов и фактическое их назначение президентом РФ³, реформа избирательной системы и утверждение пропорционального принципа формирования представительных органов власти.

Политическая реформа и ресурсы региональной власти

Предпринятая Кремлем политическая реформа была направлена на явное снижение ресурсного потенциала региональной власти. Наиболее последовательно и жестко Кремль действовал в политической сфере. В результате изменения порядка формирования верхней палаты парламента региональные лидеры лишились прямого политического представительства в федеральном центре и утратили, по словам видного регионального чиновника, *«коллективный политический ресурс»*.

В результате территориям становилось все сложнее отстаивать свои интересы на федеральном уровне, включая нижнюю палату парламента⁴. В условиях, когда законодательный процесс фактически был монополизирован руководством фракции прокремлевской «Единой России», возможности отдельных представителей регионов *«быть услышанными»*, по свидетельству респондентов, принявших участие в исследовании, резко уменьшились.

Параллельно с политической реформой в современной России были запущены компенсационные механизмы на региональном уровне, позволившие региональным элитам сохранить, а в ряде случаев и упрочить свои позиции в системе власти.

Централизация, в результате которой была выстроена единая «властная вертикаль», не помешала руководителям регионов вписаться в нее, *«получая, как считает один из респондентов, дивиденды от своего нового позиционирования»*. Более того, в условиях, когда федеральная власть усилила централизаторское направление своей политики, губернаторы начали *«поиск своей ниши»* в новой системе власти. Именно поэтому губернаторы сегодня *«встраиваются в новую политическую систему и осваивают новые правила игры»*.

Результаты проведенного исследования позволяют говорить о том, что *ресурсы этой власти видоизменяются*. Особенно отчетливо это прослеживается на ресурсной базе губернаторской власти.

³ В соответствии с законом, принятым Государственной думой в декабре 2004 г., вводится система непрямых выборов первых лиц региона местными парламентами на основании кандидатуры, предложенной президентом РФ.

⁴ В прошлом в Государственной думе РФ имелось мощное региональное представительство. Сегодня региональное лобби в нижней палате парламента сталкивается с серьезными трудностями. Они связаны как со снижением политической самостоятельности нижней палаты парламента, так и с новой расстановкой в ней политических сил.

Феномен губернаторской власти: динамика изменения ресурсной базы

Наиболее важная тенденция, вскрытая в ходе исследования, состоит в том, что ресурсы губернаторской власти не просто снижаются или увеличиваются, они становятся другими, приобретая иную структуру. Важную роль в воспроизводстве губернаторских ресурсов начинают играть компенсирующие механизмы.

Ресурсы влияния губернатора внутри региона, несмотря на усилия, принятые федеральным центром, по мнению представителей элитных групп, остаются весьма значительными. Их снижение или повышение не зависят напрямую только от Москвы, а определяются действием комплекса факторов. Подтверждением этому служит политическое поведение самого Центра, который, стремясь сохранить контроль над регионами, прибегает к силовым методам воздействия на губернаторов, что свидетельствует скорее о слабости, нежели о силе федералов. Более того, результаты исследования показывают, что сужение ресурса политического влияния и понижение статуса региональных элит не отразились пока определяющим образом на внутрирегиональных процессах:

«Москва почти лишила губернаторов политического влияния в центре. Но степень влияния губернатора внутри региона — это иной аспект. Здесь Москва по существу не в состоянии повлиять на позицию региона. У каждого лидера вполне достаточно средств, чтобы поддержать свой статус на определенном уровне», — убежден известный екатеринбургский политик.

В складывающейся ситуации ресурсы губернатора не воспроизводятся инерционным образом за счет политических институтов региона. Поэтому определяющую роль в динамике ресурсной базы начинают играть усилия самого губернатора и его команды по выстраиванию управляемого политического режима в своем регионе. Дифференциация политических региональных режимов, при любых попытках их унифицировать, остается высокой, хотя бы потому уровень зрелости тех или иных политических институтов в регионах существенно отличается один от другого, так же как и характер лидерства, амбиции тех, кто их возглавляет.

Важной характеристикой ресурсной базы губернатора в период путинского правления является уже не только их объем, а умение распорядиться имеющимся потенциалом, возможность искать и находить новые ресурсы своего влияния взамен утративших силу.

В этих условиях определяющую роль начинают играть гибкость политического поведения губернатора и основных политических игроков, слаженность совместных действий элитных групп, позволяющая компенсировать те ресурсы, которые уходят из региона под контроль центра. Определяющей становится способность губернатора контролировать свою ресурсную базу и пополнять ее новыми приоритетными ресурсами, которые более всего востребуются внутренними игроками в новой политической ситуации.

В новой структуре политических ресурсов приоритетную роль начинает играть ресурс взаимодействия губернатора с центром. Выступая доминирующим посредником в этом взаимодействии, губернатору удается держать под контролем многие политические процессы в регионе. Несмотря на то, что

крупные экономические акторы пытаются формировать свои альтернативные каналы взаимодействия с центром, в том числе через федеральные округа, пока губернатор остается более эффективным партнером на этом поле.

Федеральный центр вольно или невольно способствует сохранению влияния губернатора тем, что не заинтересован решать все местные вопросы со всеми возможными политическими и экономическими игроками. В складывающейся ситуации именно губернатор договаривается с теми, до кого не доходит «рука Москвы». Учитывая все нарастающую закрытость федеральных политических институтов, возможности решения проблем элиты «второго эшелона» у губернатора постепенно нарастают.

Сменившееся позиционирование федерального центра и путинской команды привело к еще одному важному изменению — теперь для региональных элит ресурсом выступает не институт федеральной власти, а отношения с федеральными чиновниками разного уровня, в том числе с Президентом РФ. Данная ситуация безусловно расширяет ресурсы губернаторской власти.

Роль личности губернатора во взаимодействии с Центром, которая была так важна в ельцинскую эпоху, постепенно снижается, но личностные связи остаются определяющими. Кремль пытается институционализировать это взаимодействие, сделать его подчиненным формальным правилам и процедурам, но пока неформальные практики этого взаимодействия многое определяют в политике Москвы.

Необходимость выстраивания отношений с чиновниками приводит к востребованности нового вида ресурса — готовности к торгу с федеральным центром, обязательная лояльность к Президенту РФ. Те, кто не сумел этого понять, могут нанести серьезный урон своему потенциалу влияния внутри региона, и наоборот:

«Обменные договоренности сегодня очень востребованы в Кремле. Совершаются самые разные обмены, например, я сажусь губернатором и веду себя лояльно по отношению к центру. Посмотрим на авторитетных лидеров, кто владеет этим в совершенстве. Шаймиев демонстрирует лояльность, привел в порядок законодательство. Больше никто не может обвинить его в чем-то. Ушел в тень... Но он по-прежнему непотопляем, и альтернативы ему нет. И Кремль ему не мешает. Спрашивается почему?» — задает в своем интервью резонный вопрос пермский эксперт П. Панов.

Доминирование модели торга в условиях вертикали власти позволило расширить губернаторские ресурсы, но привело к весьма серьезным последствиям, перестроив правила этого взаимодействия не в пользу регионов. Выиграв ситуативно, они потеряли стратегически. Освоив новые правила, региональные элиты были вынуждены сначала выстроить новый образ политического пространства, в котором они действуют, а потом подчиниться ему:

«Правление Путина привело к тому, что у регионалов исчезли претензии на роль равного партнера в политическом контракте. Люди сегодня понимают: на региональном уровне есть политика, здесь возможны горизонтальные отношения партнерства, а на федеральном уровне отношения вертикальные. Региональные элиты — не партнеры центра, а его подчиненные», — размышляет в своем интервью И. Горфинкель, советник полпреда в Уральском федеральном округе.

Административный ресурс в путинское время еще более укрепился и стал играть определяющую роль, приобретя новое место в диспозиции ресурсов. Если раньше он был скрыт и не афишировался, то теперь его место в структуре ресурсов стало чуть ли не определяющим. Властная вертикаль еще сильнее иерархизировала властные отношения внутри региона и внутри исполнительных администраций. В этой связи административный ресурс губернатора только усилился.

Известную роль в повышении административного ресурса губернаторского корпуса играет стабилизация властных институтов в регионах, разделение зон влияния между центром и регионами, что укрепляет положение самой исполнительной власти и ее лидеров.

В этой связи все большее значение для внутрирегионального губернаторского ресурса начинает играть характер взаимодействия с муниципальными образованияами. В том случае, если губернатору удастся выстроить в отношениях с муниципалами жесткую вертикаль соподчинения, это значительно расширяет его ресурсы. Именно этот факт позволяет некоторым респондентам говорить об увеличении ресурса, а не о его уменьшении в настоящее время, в том случае, если все остальные ресурсы не утрачены. Как и в центре, выстраивание внутрирегиональной властной вертикали приводит к снижению региональной полисубъектности:

«В регионе происходят процессы, аналогичные федеральным. Здесь также выстраивается иерархия власти между региональным и муниципальным уровнями».

Важной составляющей новых ресурсов, возникших на фоне укрепления экономических акторов и повышения роли политических партий, является тип взаимодействия с основными политическими и экономическими игроками на поле региональной политики. Чем в большей степени губернатор способен учитывать интересы многих, но прежде всего влиятельных региональных акторов, тем большим объемом ресурсов он располагает, какая бы вертикаль ни выстраивалась федеральным центром. Наличие любой вертикали не может отменить интересы политических игроков в регионе, хотя иногда они перемещаются из поля публичной политики в неформальные договоренности, но полностью не исчезают.

Важной структурной единицей в политических ресурсах губернатора становится его способность образовывать стратегические альянсы с крупными экономическими акторами. Устанавливая такие альянсы, губернаторы получают дополнительную защиту в коридорах кремлевской власти.

Одновременно губернаторы сегодня могут использовать ресурс Кремля, чтобы «усмирять» амбициозных олигархов, тем более когда речь идет о регионах-донорах, где губернаторы традиционно обладают большим ресурсом влияния, по сравнению с регионами реципиентами.

Несмотря на то что губернаторы в политическом отношении не имеют выраженных политических ориентаций, стремясь сохранять политическую равноудаленность, многие из них пошли по пути «приватизации партий власти», что способствовало увеличению потенциала влияния губернатора, расширяло контроль за Законодательными собраниями (ЗС) в своих регионах. Но в целом полностью восстановить свой политический ресурс, когда у них забрали право формировать региональные партии, они все-таки не смогли.

Неформальные ресурсы взаимодействия губернатора со своими элитами всегда имели определяющее значение. Но сегодня, похоже, без них не может существовать ни одна властная структура, идет ли речь об исполнительной власти региона, федеральном округе или Администрации Президента:

«Неформальные каналы работают, если их выключить работа просто остановится. Так работает и администрация президента, и мы работаем так с территориями», — убежден один из ответственных работников Уральского федерального округа. — *Главное — это неформальные взаимодействия и взаимопонимание между отдельными фигурами, которые вовремя могут созвониться».*

В условиях нарастающей политической конкуренции внутри региона неформальные взаимодействия приобретают особое значение, так как позволяют оперативно мобилизовать необходимые ресурсы в нужном направлении. Важную роль неформальные ресурсы, по оценкам элит, продолжают играть и во взаимодействии с центром.

Серьезную роль до недавнего времени в потенциале влияния губернатора играл ресурс электоральной поддержки. Чем большее число голосов получал губернатор на выборах, тем в большей степени с ним вынуждены были считаться в Кремле. Но, похоже, Кремль решил, что такая степень зависимости от электорального ресурса ему не нужна, и сменил модель выборов на модель назначения, которая позволяет в меньшей степени учитывать реакции населения.

Появление новых ресурсов, их новая диспозиция не отменяют традиционные ресурсы, которые продолжают играть серьезную роль во внутрирегиональном раскладе, иногда увеличивая, а иногда снижая потенциал влияния губернаторской власти. Однако именно по традиционным ресурсам был нанесен значительный удар со стороны федералов. И здесь потери были весьма заметны.

Действия федерального центра по выстраиванию «финансовой вертикали» остаются весьма последовательными, что приводит к тому, что в регионах постепенно все более и более сужаются традиционные экономические ресурсы, частично теряется контроль над ними за счет проводимой бюджетной и налоговой политики.

Это не мешает некоторым респондентам ставить под сомнение слишком высокий уровень потерь на региональном уровне. Потому что только тщательный анализ финансовых потоков может показать, что происходит на самом деле. Не исключено, что иногда заявления регионов о больших финансовых потерях являются частью пиар-кампании.

Несмотря на очевидность экономической экспансии центра в регионы, некоторые из респондентов считают, что не стоит переоценивать действие этого фактора, тем более что он не приводит к автоматическому снижению ресурсной базы губернатора. Вице-губернатор Пермской области Н. Белых, несмотря на все финансово-институциональные потери на региональном уровне, убежден в том, что символический ресурс власти у губернатора остается высоким. Основное в сохранении губернаторской власти — тип отношений власти и бизнеса в регионе, символические ресурсы власти, которые продолжают играть определяющую роль в этих отношениях.

Важной составляющей снижения традиционного, хотя и косвенного, законодательного губернаторского ресурса выступают попытки федерального центра унифицировать региональное законодательство, что неизбежно приводит к

падению политического влияния губернатора внутри региона, хотя экономический статус региона и политическая воля руководителей власти могут существенным образом снизить темпы такого падения.

К существенному снижению губернаторского ресурса привел вывод из-под контроля губернатора силовых структур. Этот ресурс, по мнению большинства аналитиков, восполнить ничем нельзя. Можно ситуативно выстроить неформальные отношения, но их действенность заканчивается, если поступают соответствующие указания из Москвы.

Образовавшиеся потери, однако, не абсолютны, так как в некоторые области жестких указаний из Москвы не поступает, а жить и работать «силовикам» приходится в данном регионе.

Известным механизмом снижения губернаторского влияния выступает приход в регионы крупного бизнеса, который ориентирован на центр. Это приводит к тому, что ресурсы губернаторского влияния постепенно сужаются, особенно в том случае, если он не может выиграть бой с «пришельцами» за свою экономическую элиту и региональные предприятия, которые переходят в собственность московскому капиталу.

Таким образом, проведенный анализ позволяет говорить о том, что сегодня не отмечается однозначного падения ресурсной базы губернатора внутри региона. Усилия губернатора и его команды, особенно в условиях регионов-доноров, позволяют им восстанавливать часть политических ресурсов за счет предпринимаемых усилий. Появление новых политических ресурсов дает возможность губернатору удерживать высокий уровень политического управления в регионе, несмотря на уход из публичного пространства федеральной политики. Внутри региона губернатору приходится бороться за свои ресурсы, изменяя политические стратегии, адаптируя их к политическим реалиям сегодняшнего дня, и можно сказать, что у многих из них это получается. Переназначение губернаторов Президентом РФ может еще более усилить ресурсный потенциал губернаторов.

Как изменятся ресурсы региональных элит в будущем?

Проведенное исследование не дает однозначного ответа на вопрос, как в перспективе будут меняться ресурсы власти в регионах.

Около половины респондентов убеждены в том, что введение модели назначения приведет к повышению ресурсной базы региональной власти. Однако другая половина убеждена в том, что смена кадровых правил может сопровождаться потерей губернатором политической свободы, что неизбежно приведет к снижению ресурсной базы региональной власти.

Большинство сторонников снижения ресурсной базы все же убеждены, что компенсационные и структурные изменения в ресурсной базе способны существенно предотвратить их резкое падение в перспективе.

Вполне оправданно некоторые из них отмечают тот факт, что изменение ресурса влияния элит сегодня и в будущем будет происходить неравномерно. Есть вероятность того, что большие потери будут испытывать слабые в экономическом и политическом отношении регионы, в то время как регионы-доноры с сильной исполнительной властью потеряют в сложившихся условиях

не так сильно. Это приведет к тому, что потеря ресурсов не будет повсеместной, а значит, не будет ощущаться сильно на региональном уровне. Подтверждением этому является ситуация, которая уже сегодня складывается в регионах-донорах:

«Нет одинаковой ситуации для всех. Есть общие правила, но в каждом регионе есть свои условия. Если регион донор, то такому региону Москва больше оставляет возможностей сегодня. И в будущем, похоже, ситуация будет складываться аналогичным образом. Иначе, власть в Москве никакой вертикалью не удержишь», — убежден один из руководителей исполнительной власти в регионе.

Весьма важную роль в сохранении ресурса влияния в перспективе будет играть адекватность политических стратегий для поддержания политической стабильности в своем регионе. В одном случае это могут быть стратегии выстраивания властной вертикали внутри региона, в другом — более мягкие стратегии паритетного взаимодействия, если экономические и административные игроки в регионе достаточно сильны, а ресурсная база региона не столь значительна и не дает губернатору возможности разговаривать с ними с позиции силы. Однако достраивание «властной вертикали» до муниципальных образований может привести к тому, что вариативность таких стратегий внутри отдельных регионов будет резко снижена.

Заслоном на пути резкого снижения губернаторских ресурсов может выступить также несовершенство федерального законодательства, приватизация многими региональными лидерами партийного ресурса, благодаря чему им уже сегодня удастся не только держать под контролем Законодательные собрания (ЗС), но и свободно принимать значимые политические решения. Освоившись в новом партийном пространстве они будут делать это еще более успешно и в дальнейшем.

Немалую роль в противодействии снижению ресурса будет играть не только и не столько ресурс самого губернатора, но и состояние институтов власти, которые в конечном счете, определяют уровень консолидированности элит, их стремление к стабильности.

Несмотря на то что сегодня роль электорального ресурса искусственно уменьшают, не исключено, что в перспективе он будет восстановлен в каких-то других формах и будет сдерживать резкое падение ресурсной базы губернатора.

Нельзя исключать также тот факт, что региональные элиты продолжают скрытую политическую или юридическую борьбу за свое влияние с центром и одержат в этом направлении отдельные победы. Тем более что сверхконцентрация политических ресурсов в центре не оптимальна для него самого — он может просто не справиться с той ответственностью, которая будет на него возложена.

Таким образом, результаты исследования позволяют говорить о том, что в перспективе катастрофического падения ресурсной базы ожидать не следует. Хотя бы потому, что интересы политических игроков внутри региона не исчезают. Используя ресурс своего доминантного взаимодействия с центром, губернатор всегда сможет восстановить свои прежние ресурсы или сформировать новые, в зависимости от того, как будет складываться политическая ситуация. Политические ресурсы губернатора в связи с предполагаемым введением пропорциональной системы выборов в ЗС регионов остаются неопределенными. Но есть большая вероятность того, что со временем губернаторы найдут инструменты, позволяющие им контролировать в необходимом объеме и этот ресурс.

Известным сигналом усиления влияния региональных элит является планируемый к обсуждению 1 января 2006 г. Государственной Думой и Советом Федерации законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Согласно этому закону с нового года субъекты Федерации будут обладать 140 новыми полномочиями.

Согласно этим изменениям целый ряд видов хозяйственной деятельности будет теперь в большей мере, чем раньше, зависеть от политики областных властей. Речь идет обо всех производствах, имеющих отношение к потреблению природных ресурсов (воды, леса, объектов животного мира и т. д.), нуждающихся в землеотводах, требующих экологической экспертизы. В данную когорту попадает широкий спектр предприятий — металлургические, химические, строительные, торговые. От областных органов власти потребуются работа по реализации новых полномочий. Расширяются полномочия субъектов, связанные с функционированием социальных отраслей и науки. Регионам дано право устанавливать медицинские стандарты, лицензировать и контролировать учреждения образования, помогать научным учреждениям. Это безусловно усилит позиции властных элит внутри региона, но одновременно может привести и к новому витку коррупции.

Несмотря на это, сложно говорить о том, что благодаря предлагаемым новациям баланс сил между центром и регионами резко изменится в пользу регионов, по крайней мере на федеральном политическом поле.

Потенциал влияния законодательной власти в российских регионах: губернаторы и парламент

Правление В. Путина сопровождается не только попыткой навести порядок в структурах исполнительной власти, но и появлением ряда новых тенденций в системе законодательной власти российских регионов. Наши собственные исследования, а также исследования, выполненные региональными политологами [Панов 2001; Панов, Подвинцев, Пунина 2002, Фадеева 2001 и др.], позволяют вскрыть некоторые новые тенденции в становлении законодательной ветви власти в российских регионах, характерные для времени путинского правления.

Во-первых, все отчетливей в этот период становится тенденция «вытеснения» из депутатского корпуса социальной страты, представленной врачами, учителями, преподавателями высшей школы, в то время как доля представителей бизнеса неуклонно растет. Причину меняющегося профиля законодательной власти региональные эксперты объясняют стремлением крупных экономических акторов контролировать ситуацию в области законодательства для защиты своего бизнеса.

Во-вторых, заметно нарастает лоббистский потенциал ЗС. Около 70 % представителей элиты убеждены, что эти изменения неизбежны и в перспективе законодательная власть все в большей степени будет терять черты «представительства народа» и превратится в конечном итоге в «*сильный орган лоббирования*» интересов бизнеса в регионе. Отказ от одномандатных округов и переход к пропорциональной системе еще больше усилит эту тенденцию, провоцируя

покупку мест в партийных списках наиболее заинтересованными в политическом влиянии фигурами.

В-третьих, в последние годы изменились механизмы формирования Законодательных собраний, усложнилась их структура. Сегодня ЗС становятся не просто объектами внимания со стороны отдельных представителей бизнеса. Все чаще крупные региональные корпорации пытаются провести туда группы своих людей с целью создания собственных институциональных групп влияния.

В-четвертых, происходит усложнение формальной структуры региональных парламентов, отражающее реальную сложность расстановки сил внутри региональных политических элит. Постепенно становится все более заметным феномен «двойного членства» депутатов в парламентских объединениях, отражающий стремление региональных политиков получить определенные гарантии политической прочности, что заставляет их политически структурироваться. Однако это автоматически сопровождается снижением «фракционной солидарности» [Панов, Подвинцев, Пунина 2002].

В-пятых, в ЗС все более серьезными субъектами влияния становятся не формальные фракции, а неформальные группы, которые образуются, исходя из интересов защиты своего бизнеса, выстраивания взаимовыгодных отношений с исполнительной властью, построения своей политической карьеры.

Вопрос о ресурсах влияния законодательной власти не может ставиться и решаться только в общерегиональном контексте. Политические региональные режимы существенно различаются между собой, так же как различаются составы региональных парламентов, которые в большинстве субъектов РФ до недавнего времени избирались по одномандатным округам. Это способствовало тому, что влияние ЗС как института представительной власти определялось не только и не столько силой влияния самого этого политического института, а складывалось из ресурсов и возможностей отдельных комиссий, фракций, групп, объединений, политических персон. Нередко эти ресурсы определялись близостью тех или иных групп парламента к исполнительной власти региона, лично к губернатору, иногда объемом финансовых потоков, контролируемых депутатами.

В результате ресурс влияния представительной власти в регионе все более заметно становился зависимым от политического и социального капитала его отдельных подструктур, их капитала взаимодействия с исполнительной властью, а также от степени влияния тех или иных депутатских комиссий и депутатских групп внутри парламента.

Принадлежность к прогубернаторской группе, формальной или неформальной, как правило, повышала этот ресурс влияния. Но и нахождение в оппозиции не обязательно приводило к резкому снижению ресурсов.

Как показывают проведенные нами и другими аналитиками исследования, в региональных парламентах наиболее влиятельными являются комиссии по бюджету и налоговой политике, по экономической политике, по законодательству.

Если оценивать ресурсы влияния представительного органа власти в регионах в сравнении с властью исполнительной, то результаты исследования позволяют говорить о том, что пока в этом плане законодательная власть региона не может конкурировать с властью исполнительной.

Оценки, полученные в ходе интервью, позволяют сделать вывод о том, что все победы, одержанные законодательной властью над исполнительной, были локальными и краткосрочными.

Данный вывод может быть распространен на все три исследованных нами региона, хотя не следует думать, что доминирование исполнительной власти над законодательной — это однонаправленный процесс с легко прогнозируемым результатом. Скорее, здесь можно говорить о постоянно воспроизводящемся процессе внутренней борьбы за власть, с меняющейся политической ресурсной базой, в ходе которой исполнительной власти приходится идти на уступки власти законодательной и наоборот.

По оценкам, полученным в ходе интервью в Пермской области, влияние губернатора и его команды на процессы, происходящие в ЗС области, весьма значительное⁵.

Характеризуя общую политическую обстановку в регионе и потенциал влияния Законодательного собрания Пермской области, подавляющее большинство пермских респондентов в нашем исследовании отметили, что органы исполнительной власти доминируют в системе разделения властей и оказывают влияние на легислатуру.

По мнению политических экспертов и депутатов ЗС, представителям областной администрации удается осуществлять желаемый контроль над представительным органом власти, причем не только в период выборов (по некоторым оценкам, полученным в ходе интервью, во время выборов депутатов ЗС 2001 г. практически все мандаты были распределены задолго до дня голосования), но и во время законотворческого процесса.

«Сейчас приходишь в Законодательное собрание, чтобы что-то написать, а писать не о чем. Чего-то они там делают. А что — понять очень сложно. На самом деле им говорят, как делать — они так и делают. Раньше туда можно было прийти и написать интересный материал. Как они спорили друг с другом, как они друг друга называли нехорошими словами! Сейчас даже этого нет. Дело не в том, что нет различий в политических позициях, а в том, что это просто никому не надо. Чупраков (вице-мэр г. Перми. — А. Ч.) был в «Единой России», взял ушел в «Яблоко». Какая разница!» — восклицает в своем интервью главный редактор одного из авторитетных пермских изданий.

На сегодняшний день проблема политической самостоятельности ЗС Пермской области является одной из ведущих, и ничто не говорит о том, что она будет разрешена в ближайшее время.

⁵ Законодательное собрание Пермской области как институт принятия политических решений является представительным органом власти, избираемым на 4 года в количестве 40 депутатов, которые, наряду с губернатором, являются основными лицами, принимающими политические решения. Анализ депутатского состава третьего созыва (выборы состоялись в декабре 2001 г.) на основе данных, представленных в областной избирательной комиссии, дает следующие результаты: средний возраст депутатов составляет 44—45 лет; представительство директорского корпуса по сравнению со вторым созывом увеличилось (29 директоров крупных областных предприятий), предпринимателей — 8 человек. В составе ЗС — 1 врач, 1 председатель колхоза и ставший уже профессиональным законодателем председатель парламента Н. Девяткин.

В парламенте, избранном в 2001 г., сосуществуют традиционный директорат, ставший во главе своих предприятий еще в конце 1980—начале 1990-х годов и остающийся в оппозиции к новой администрации, а также предприниматели новой волны, молодые и целеустремленные. И тех и других, по мнению пермских аналитиков, объединяет то, что все они, за редким исключением, очень богатые и влиятельные люди.

Это связано либо с тем, что существующая исполнительная власть в принципе устраивает законодательный корпус. Либо у депутатов просто недостаточно ресурсов влияния (широкого информационного поля, опыта руководства отдельными территориями области, выстроенной системы отношений с федеральным центром) для того, чтобы диктовать свои условия и навязывать выгодные решения исполнительной власти. Известную роль в снижении влияния сыграло также вытеснение спикеров Законодательного собрания с федерального поля политики, которое они попытались компенсировать другими средствами.

«Среди региональных элит стала отмечаться тенденция компенсировать свои потери в центре, свои стратегические возможности. Тому пример наш спикер. Девяткин стал председателем ассоциации Северных районов ПФО. Это прямая попытка некоторой компенсации своего влияния. Индивидуальная. Статус крупного руководителя Законодательного собрания в Москве упал, но приобретение должности среди самих региональных элит — это своеобразное восстановление этого статуса, попытка приобрести особое индивидуальное влияние», — убежден один из влиятельных сотрудников администрации Пермской области.

Сегодня с большой долей вероятности можно говорить о том, что «контрольный пакет акций» Законодательного собрания принадлежит губернатору и администрации области, хотя борьба за это влияние продолжается весьма серьезная.

О наличии сложностей во взаимодействии областного парламента и исполняющего обязанности губернатора О. Чиркунова свидетельствует одна из реплик, произнесенная им в ходе интервью:

«На самом деле мне трудно просить все время депутатов об уступках. Мне страшно выйти в Законодательное собрание и попросить реальную сумму на финансирование спортивной команды. Я ее вынужден собирать у спонсоров. Это лицемерие и страхи. Мне легче пойти и надавить на какое-то предприятие, предоставив им преференции, тем самым отобрав ресурс у других, чем договориться со своим собранием».

Важным моментом, снижающим потенциал влияния губернатора на ЗС, является то, что в составе областного парламента по-прежнему остаются некоторые депутаты, относящиеся к элитной группировке экс-губернатора Г. Игумнова и не желающие идти «на поводу» у нынешней областной администрации. Другой не менее значимый фактор — нахождение в составе Думы крупных экономических игроков, которые в ответ на свою лояльность выдвигают встречные требования губернатору, не реагировать на которые он не может.

Законодательное собрание Свердловской области⁶, по мнению наших респондентов, традиционно играло и играет значимую роль в политической жизни

⁶ Законодательное собрание Свердловской области — двухпалатный представительный орган власти. Нижняя палата парламента — областная дума — насчитывает 28 депутатов, избираемых по пропорциональной системе, по партийным спискам (аналогично системе избрания половины депутатов Государственной Думы РФ), половина которых (14 человек) каждые два года переизбирается. Несмотря на то что выборы проходят по партийным спискам, а не по одномандатным округам, количество депутатов — бизнесменов в областной думе — особенно после выборов 2002 г. — увеличилось. Однако в нижней палате свердловского парламента бизнесменов все же заметно меньше, чем в пермской

области, хотя его нельзя признать независимым от исполнительной власти региона и от двух его лидеров — губернатора Э. Росселя и мэра А. Чернецкого. Но, несмотря на серьезное стремление к политическому разнообразию, большинство региональных политических экспертов и представителей власти отмечают факт все более серьезного доминирования исполнительной власти над законодательной, что соответствует процессам, идущим на федеральном уровне:

«Именно исполнительная власть в регионе является наиболее весомым и важным источником принятия решения. По сути, то, что произошло на федеральном уровне, системно происходит и на региональном уровне. Госдума РФ постепенно потеряла свое самодостаточное значение. Но и законодательные органы регионального уровня переходят в подчиненное положение по отношению к исполнительным органам власти. Это происходит, как я понимаю, во всех субъектах РФ. Конечно, у нас в Палату представителей входит влиятельный бизнес. Но он решает вопросы с властью не в рамках палаты представителей. Они не используют в нынешнем состоянии Палату представителей как механизм лоббирования и влияния. Они опираются на прямые связи с руководителями исполнительной власти. Неформальное пространство отношений остается доминирующим», — считает один из руководителей исполнительной власти в регионе.

Схожесть процессов, происходящих на федеральном и региональном уровнях при заметном доминировании губернатора, подчеркивает в своем интервью свердловский политолог А. Трахтенберг:

«Политическое пространство унифицируется. Мы попадаем в общероссийский ритм развития. Наш парламент все больше похож на федеральный. Унификация привела к определенному результату: губернатор получил подконтрольную Думу, более подконтрольную, чем предыдущего созыва. Власть получила дополнительный ресурс влияния. Россель в очередной раз выиграл. Сейчас Государственная дума подконтрольна губернатору, т. к. в ней теоретически доминирует “Единая Россия”. Список составлялся на основе консенсуса разных властных группировок. На сегодняшний день их противоречий не заметно. Тем более у нас ротация идет наполовину... Дума продолжает по традиции вяло конфликтовать».

легислатуре. Большинство мест в областной думе занимают партийные функционеры и депутаты, работающие на постоянной основе. В верхней палате Законодательного собрания Свердловской области — Палате представителей — 21 депутат, каждый из которых избран по одномандатному округу. При этом в Палату до 14 марта 2004 г. входили губернатор области Э. Россель, несколько глав администраций городов и районов области, в том числе и мэр города Екатеринбурга А. Чернецкий, региональные олигархи (11 человек). Партийная принадлежность в верхней палате, в отличие от нижней, практически не играет роли. Это объясняется, как различием избирательных систем (депутаты избираются по одномандатным округам, а не по партийным спискам, поэтому независимы от партий), так и тем, что члены Палаты представителей концентрируют в своих руках большой объем ресурсов, позволяющий им быть более самостоятельными, чем депутаты областной думы. Серьезные различия в составе нижней и верхней палат — следствие не только специфики избирательной системы, но и функциональных особенностей палат. Если областная дума в Свердловской области — постоянно действующий орган, в котором депутаты работают на профессиональной основе, Палата представителей собирается один раз в месяц, иногда даже реже, только для того, чтобы принять законы, инициированные, разработанные и уже принятые областной думой, или наложить на них вето.

Некоторые из опрошенных придерживаются той точки зрения, что хотя доминирование исполнительной власти над законодательной явно просматривается, но оно является не столь постоянной величиной, как этого бы хотелось самой исполнительной власти:

«Сейчас в Законодательном собрании в силу ряда причин у губернатора есть стабильное большинство. Но там представлены различные депутаты и различные интересы. Это стабильное большинство может быть нарушено. Когда избирательный срок подойдет к середине и влияние федеральных процессов на региональные сократится, существующие противоречия проявятся. Но даже при всем этом позиции губернатора в рамках законодательной власти будут сильнее, чем у депутатов», — считает И.Горфинкель, советник полпреда П.Латышева.

Высокопоставленные чиновники из администрации Э. Росселя рассматривают политическую подчиненность законодательной власти исполнительной как вполне закономерный процесс, как цель, к которой исполнительная власть шла и которую в результате достигла. Именно такая расстановка сил позволяет работать на благо региона более эффективно:

«За последнее время уровень зависимости законодательной власти от исполнительной вырос, и мы шли к этому вполне сознательно. Как и президент. Потому что без единства позиций двух ветвей власти трудно управлять. Мы это пережили. У нас были такие периоды, когда правительство выносило законы, а оппозиция голосовала против. Предложения исполнительной власти просто не воспринимались. Они блокировали работу нашей думы полгода. Сейчас мы выиграли выборы. Мы имеем большинство в областной думе, но от этого обсуждение не стало менее профессиональным. Все зависит от качества законопроекта. Отношения у нас нормальные».

Палата Представителей, по мнению респондентов, также вполне управляема и этому есть вполне простое объяснение — фигурам, туда входящим, есть что терять в случае конфликта с властью:

«90 % тех людей, которые сидят в верхней палате, мы знаем лично, очень давно. Понятные и просчитываемые люди, у них понятный бизнес. А потом, им есть что терять. Они тертые, вполне понимают, что власть можно не любить, но с ней надо считаться. Они очень разумные люди и с ними нормально можно разговаривать. Там нет диктата, как в областной думе, но есть рычаги влияния», — считает один из руководителей исполнительной власти в регионе.

Законодательное собрание Ярославской области⁷ на протяжении более чем десяти лет успешно контролировалось губернатором А. Лисицыным. Причем этот контроль был не прямым, а строился на авторитете губернатора, на его умении искать и находить политические компромиссы, выстраивать площадки для взаимодействия. Экономический совет, объединяющий крупных директоров и предпринимателей, был тем местом, где «обкатывались» многие решения, предлагаемые исполнительной властью Думе. В результате осуществляемое

⁷ Дума Ярославской области 2004 г. состоит из 47 депутатов. Три человека должны быть довыбраны в ее состав. ГД избиралась по смешанной системе, 50 % депутатов прошло в Законодательное собрание по партийным спискам. В Думе представлены следующие партии и блоки: «Единая Россия» (26 %), региональный блок «Родина (20 %), КПРФ (7 %) и др.

влияние со стороны власти переходило из разряда «прямого давления» в «договорной процесс», где учитывались позиции и интересы разных фигур.

В 2004 г. Законодательное собрание Ярославской области в соответствии с новым законом о выборах было избрано по смешанной системе, что привело к изменению внутреннего расклада сил и сопровождалось некоторым снижением влияния губернатора и его команды на данный политический институт.

Некоторые объясняют это борьбой различных групп внутри парламента, избранных по партийным спискам и не имеющих твердого большинства:

«В прошлой Думе у нас был сплав партий и муниципальных округов, раньше главы могли избираться, был бизнес. Поэтому большая доля людей легко контролировалась, проходили те решения, которые были необходимы. Было несколько “городских сумасшедших”, которые что-то кричали. Это нормально, была публичность, это было интересно избирателям. Сейчас другая модель. Губернатор хотел получить несколько маленьких партий, а получил силу, которую не контролирует или контролирует очень плохо. От “Родины” прошло 7 человек. Причем Грешневиков смог сделать при поддержке губернатора их заметной силой. Они набрали около 20 %, а “Единая Россия” — 26 %. КПРФ у нас получила мало голосов, порядка двух мест. Этот расклад возник не объективно, а с подачи. Он был первоначально инициирован, потому что губернатор хотел, чтобы было несколько партий, но они должны были быть не очень сильные, чтобы ими было проще управлять. Народ не понял задумки».

Большинство респондентов убеждены, что имеющийся расклад сил — не в пользу губернатора и является результатом его собственного просчета:

«Новая Дума — не плохая и не хорошая. Она просто другая. Когда были выборы, сам губернатор занял интересную позицию. Сначала он объявил о том, что будет создавать партийную Думу. Предупредив, что ему одна фракция не нужна. Публично. Получилось, что в Думе не одна партия сильна, а несколько. Но прошли туда люди не совсем адекватные, можно сказать просто больные, потому что были закрытые партийные списки».

Председатель ЗС Ярославской области А. Крутиков убежден, что причиной усложнения работы ярославской Думы является появление внутри нее блоков, которые находятся в неконструктивной оппозиции к губернатору:

«У нас в Думу прошло два местных блока “Правда, порядок, справедливость” и “Родина”. Наша “Родина” — это местный блок, который присвоил себе название федеральной партии. Что такое подобные блоки? Собрались дядя Ваня и дядя Петя, выдвинули известного человека и создали с ним блок. К блоку подтягиваются деньги, он проводит своих людей в парламент. Эти люди ничего в законотворческом процессе не смыслят, да и в жизни не понимают. Это совершенно случайные люди. Ни в одном районе они не работают с населением. Они себя представляют как оппозиция власти. Теперь у нас человек пятнадцать в оппозиции. Причем это оппозиция деструктивная. Они голосуют против, но ничего не предлагают: мы против, потому что мы защитники людей. Одновременно идет постоянный негатив о том, что сделано в области. Но если вы в оппозиции, дайте свои предложения, сформируйте свою программу. Лозунги всем надоели. Нужна стабильность».

Немаловажную роль играет тот факт, что многие депутаты нового состава ориентированы на собственную партийную карьеру и пытаются с помощью

политического статуса решить свои личные проблемы. Это не может не увеличивать внутренний потенциал конфликта регионального ЗС:

«Чем дальше, тем больше региональный политический процесс в области будет носить конфликтный и мало прогнозируемый характер. Это просчет команды, которая смогла продвинуть в него те силы, которые не контролируются. Пока ничего не получается. Не те люди прошли. Не те люди, которые способны договариваться. Они в первую очередь хотят что-то получить от своего избрания. Они рассчитывали: автомобиль, кабинет и все остальное, а им ничего не дали. Если им дать то, что они просят, это будет проигрыш губернатора. Пока он контролирует ситуацию частично, и многие решения могут проходить. Складывается очень сложная ситуация в плане выстраивания отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти».

Это, безусловно, приводит к увеличению сложностей для губернатора и увеличивает объем требуемых организационных усилий со стороны губернаторской команды и депутатского корпуса:

«Происходит обновление депутатского корпуса в регионах, но по качеству он не становится лучше. Для действующего губернатора нестабильный законодательный орган — серьезная проблема. Для центра он может быть удобен для решения краткосрочных задач — снятия Лисицына и назначения нового губернатора. Лисицыну сегодня сложнее в парламенте проводить свои решения. Это проблема голосующего большинства, депутатов. Теперь для проведения нужного решения приходится вытаскивать депутатов из-за границы, а решения готовить за месяц», — считает один из ярославских экспертов.

На усложнение состава и управляемости Думы указывают и другие респонденты, подчеркивая при этом, что со временем следует ожидать восстановления силы влияния губернатора на своих парламентариев:

«Состав стал сложнее, Дума стала более разноплановой, в ней представлены блоки: “Единая Россия”, “Родина”, “Порядок и справедливость”, аграрный сектор. Прошлая Дума была более единой, в нее входили главы администраций, она принимала многие предложения исполнительной власти. Дума стала менее профессиональной по определению, поскольку главы администраций из нее ушли, но профессионализм — дело наживное. Сейчас идет притирка. Когда этот период пройдет, Дума станет нормально работать. Сейчас каждый человек стремится заявить о себе», — считает один из депутатов Государственной думы Ярославской области.

Некоторые представители элитных групп связывают снижение влияния исполнительной власти на законодательную с возросшей борьбой интересов отдельных подгрупп внутри команды А. Лисицына:

«Как выяснилось после 1—2 заседания Думы 2004 г., администрация ослабила свои позиции, несмотря на то что во главе Думы стоит спикер от “Единой России”. А также во главе всех комитетов удалось поставить людей от “Единой России”. Даже те люди, которые по определению должны были быть лояльны, например директор госпредприятия, почему-то, когда нужно, голосуют не так, как надо. Нельзя это объяснить деньгами. Деньги у нас в Думе за голосование не дают. Есть другая версия — в администрации области есть разные группировки, которые имели разные интересы. Одна группа была заинтересована в принятии решения, а другая — нет. И в данном случае губернатор не контролировал эти группировки при принятии того или иного решения. Он не мог их склонить к единому мнению».

Переход от модели выборов губернатора к их назначению через утверждение кандидатур в ЗС вызовет, по оценкам респондентов, изменение в потенциале влияния законодательного органа региона. Большинство опрошенных респондентов (примерно две трети) склоняются к точке зрения, что новая система приведет к резкому снижению потенциала влияния ЗС, хотя «стоимость» депутатских мандатов может при этом возрасти:

«Конечно, останутся выборы в областную думу и, возможно, место в ней подорожает. Общая тенденция ослабления выборных органов в случае назначения губернаторов усилится. Если губернатор назначенный, плевать он хотел на Думу. А Думе будет дано право согласиться с мнением Москвы. Они могут покапризничать, но в Центральном федеральном округе это предположить сложно. Областные выборы в Думу один раз в течение четырехлетнего срока всю политическую инфраструктуру не продержат, не прокормят», — замечает один из респондентов.

Важным фактором снижения потенциала влияния Думы будет также вероятное снижение качественного состава депутатского корпуса, к которому приведет новая модель назначения, хотя бы потому, что снизится уровень политической конкуренции в регионе:

«Я прогнозирую по законодательной власти — резкое снижение интереса к ней со стороны региональных элит. Потому что региональные законы будут все больше хиреть. Инструментов будет оставаться все меньше и меньше. Уже сейчас их ограничили по всем направлениям. Здесь закон принимать нельзя, здесь тоже — нельзя, везде рамки стоят. Ресурсы законодательной власти тоже будут снижаться. И это видно, потому что это происходит уже сейчас», — убежден Председатель постоянной комиссии по законодательству областной думы О. Виноградов.

Также негативно на парламентском наполнении скажется и введение пропорциональной системы выборов по партийным спискам. Новая система выборов в законодательные собрания действительно способна коренным образом повлиять на ресурсы законодательной власти, поэтому ниже в специальном разделе мы рассмотрим этот процесс более подробно.

Около трети респондентов убеждены, что участие ЗС в решении столь важного политического вопроса региона совместно с президентом, требуемая от них лояльность позволят поднять авторитет законодательных собраний в регионах, значительно увеличат их ресурс влияния.

«Я не думаю, что это как-то осложнит внутрирегиональную ситуацию. Конечно, отчасти это Законодательное собрание усилит. Но они так ослаблены, что пусть усилятся хоть за счет этого. В этом нет ничего плохого».

Некоторые из респондентов разделяют позицию относительно того, что процедура утверждения предложенных кандидатов — это игра с заданными правилами, но это именно то, что поможет укрепить Россию:

«У региональных парламентов возможностей не назначить будет немного. надо прямо сказать. Будет так: не утвердили — парламент расформируют. Вы представляете себе, что это такое. Может быть, найдутся смелые регионы, но вряд ли. Я-то считаю, что это абсолютно правильно для того, чтобы не развалилась наша Россия», — считает депутат Госдумы РФ от Ярославской области А. Сизов.

Опасение или надежда, что новая политическая функция приведет к снижению или повышению потенциала влияния ЗС в регионах, разделяются

большинством, но не всеми. Некоторые из высказанных позиций указывают на то, что это не приведет к существенному изменению статуса и влияния законодательного органа:

«Что бы мы ни думали и ни говорили, законопроект — это данность. Мы же не сможем запретить зиму или наступление лета. Я не вижу в этом большой проблемы», — убежден один из депутатов со стажем.

Такими образом, проведенное нами исследование позволяет говорить о том, что во всех трех исследованных регионах губернаторам удастся осуществлять контроль за работой своих региональных парламентов.

Вытеснение спикеров с федеральной политической площадки способствовало тому, что ресурс влияния региональных парламентов еще более снизился. Однако важным сдерживающим фактором для его значительного падения выступил факт активного проникновения в ЗС крупного регионального бизнеса. Это заставило исполнительную власть искать компромиссные стратегии взаимодействия с депутатским корпусом, и похоже, что они в большинстве регионов были найдены.

Последствия, к которым может привести участие ЗС в утверждении кандидатуры губернатора, предложенной президентом, вызвали у представителей элитных групп весьма противоречивые оценки. Большая часть респондентов (около 2/3) убеждены в том, что это или не скажется на ресурсе влияния, или даже приведет к его потере, так как сильные экономические акторы просто не будут заинтересованы занять место в парламенте ввиду резкого сужения лоббистских возможностей.

Возможна ли сегодня региональная фронда в отношении к федеральному центру?

С проведением в жизнь социальных реформ, отношения между центром и регионами в России стали носить все более напряженный и непрозрачный характер. Если в начале путинского правления региональная элита замерла в молчаливом ожидании перемен, то после того, как Президентом в 2004 г. был предложен пакет социальных реформ, региональные лидеры осознали для себя опасность подобного реформирования и попытались привести контраргументы, направленные против предложенной реформы. Это был бунт на коленях, но результат подобного противостояния не замедлил сказаться.

Анализируя причины невольного бунта региональных элит, их желание приостановить действие либеральной реформы, региональные эксперты обращают внимание на феномен «политического разрыва», несовпадения политических ориентаций федеральных и региональных элит.

«Сегодня первый скрытый бунт региональной элиты связан с проведением откровенных либеральных реформ. Путин и федеральная элита на 70 % правее не только населения России, но и региональных элит. Это было всегда, этот разрыв — исторический. До губернаторов дошло, что льготники обрушатся на них. Стоя на коленях, как и подобает путинской элите, они умеренно начали протестовать», — замечает один из наших респондентов.

В складывающейся ситуации естественно возникает вопрос о готовности региональных элит к формированию коалиций региональных политиков в противовес действиям центра.

Проведенное исследование позволяет говорить о том, что если такие коалиции и возможны, то они могут носить лишь локальный, ситуативный, краткосрочный, а главное, непубличный, скрытый характер.

Основанием для подобного заключения служат высказанные позиции как самих политических акторов, так и авторитетных региональных экспертов.

Оценки представителей элитных групп, полученные в ходе проведенного исследования, позволяют говорить о том, что в настоящее время региональные элиты не намерены противостоять действиям федерального центра, и для этого сложились ресурсные, интеграционные, политические и социально-психологические основания.

Важным ограничителем для подобного противостояния остается убежденность региональных элит в том, что противостояние может происходить только в четко очерченных рамках закона, следование которым предопределяется наследственным механизмом страха и «задается сверху». Кроме того, устойчивым продолжает оставаться убеждение в том, что индивидуальный лоббизм эффективнее при достижении целей, чем коллективное противостояние, тем более когда государство укрепляется.

«Фронта бывает, когда государство слабое. Когда государство укрепляется, фронда прекращается и переходит в разного рода лоббистские сделки на индивидуальном уровне. Границы региональной фронды задаются “сверху”. Региональные лидеры хорошо понимают, что можно, а чего нельзя, и фрондируют в дозволенных законом рамках. Здесь действуют “встроенные механизмы” наследственного страха», — считает один из респондентов.

Но не только и не столько страх и невидимые правила предопределяют политическое поведение региональных элит при их взаимодействии с центром. Как показывают данные проведенного исследования, доминантной в оценках региональных элит остается позиция, что федеральный центр располагает несопоставимым по сравнению с регионами ресурсом политического, экономического, силового и административного влияния, что делает публичное противостояние регионов центру нецелесообразным и неперспективным.

«Я думаю, что противостояния регионов центру быть не может. Это только политические покойники могут себе позволить. Почему? Все дело в ресурсах. Безусловно, ресурсы у губернаторов есть, но они никогда не сравнятся с ресурсами федерального центра. Это несопоставимо, это разный порядок», — замечает в своем интервью один из высокопоставленных руководителей областной администрации.

Описывая характер ресурсной зависимости регионов от центра, представители элит подчеркивают, что в каждом регионе есть проекты, реализация которых зависит от благосклонности центра, и рисковать этим не может ни один губернатор. Тем более что в последние годы центр предпринял достаточно шагов, чтобы поставить регионы в еще большую финансовую зависимость перед центром. Не говоря уже о «силовых» ресурсах, к которым центр все чаще стал прибегать в последнее время в диалоге с губернаторским корпусом.

Представители элит подчеркивают невыгодность противостояния одновременно для двух субъектов федеральной и региональной власти, — поскольку

они связаны между собой. Одновременно стремление центра усилить свои ресурсы влияния на регионы путем перевода неформальных ресурсов власти в формальные представляется региональным руководителям избыточным и в полной мере неоправданным.

«В любом случае выигрыша не будет ни у одной стороны. Не выиграет ни население региона, ни сам регион, ни репутация центральной власти. От этого проигрывают все. Зачем это? Чтобы притянуть приводные ремни? Но в России и так сильная федеральная власть. Эта сила опирается в большей степени на неформальные ресурсы. Теперь центр хочет придать им легитимный характер, получить формальную силу».

Важным обстоятельством, противостоящим возникновению региональной фронды, остается низкий уровень межрегиональной кооперации, различие в интересах региональных руководителей и самих российских регионов.

Одновременно некоторые из экспертов отмечают, что региональные лидеры способны к «ситуативным» союзам в деле противостояния инициативам центра, более того, именно такие связи и являются наиболее оправданными при нынешнем устройстве политической власти в России. Тем более что демонстрировать готовность противостояния российскому президенту не согласится никто из региональных лидеров. Максимум, что здесь могут позволить себе региональные властные персоны, — это противопоставить себя отдельным назначениям лиц из кремлевской команды.

Более того, некоторые из респондентов вполне оправданно полагают, что консолидация региональных элит против федерального центра возможна только при угрозе собственному положению⁸. Важным основанием для локальности противостояния региональных элит является несформированность межрегиональных институтов, в рамках которых подобное противостояние могло бы оформиться⁹.

В своих оценках региональные элиты и региональные эксперты специально подчеркивают тот факт, что готовность к противостоянию отсутствует не только у представителей региональной власти в лице руководителей исполнительной и законодательной ветвей, но и у влиятельных экономических акторов.

В значительной мере нежелание региональной элиты публично противостоять «валу реформ» со стороны федерального Центра определяется неуверенностью в том, будут ли региональные элиты в своих действиях поддержаны населением, тем более что привычка жить в условиях авторитарной власти исторически сложилась в России.

«Зачем губернаторам громко выступать перед Кремлем? Ведь на кого в случае кризиса население пальцем показывать будет, пока неясно. Страна уже жила в авторитарном режиме, имеет к нему привычку. Все к этому идет. А кто в таких условиях возьмет на себя смелость открыто противостоять? Только тот, кто не имеет политического будущего», — убежден один из участников исследования.

⁸ Хотя, как показали последние политические события, и наличие этого фактора, способного разрушить политическое будущее региональных лидеров, может не привести к открытому бунту.

⁹ Консолидация региональных лидеров в борьбе против модели назначения, к примеру, возможна только со стороны тех губернаторов, которые не рассчитывают сохранить за собой политическое лидерство и которым не остается ничего другого, как поднять свое население в защиту своего политического будущего перед Кремлем.

Нежелание региональной элиты конфликтовать публично с центром во многом определяется высоким уровнем доверия региональных элит лично к Президенту и молчаливо делегированное ему право устанавливать новые правила игры, согласно которым неподчинение лично главе государства в принципе невозможно. Тем более что формирование этих новых правил происходит в условиях эффекта диверсификации потерь, что в сильной степени предопределяет характер ответных реакций на действия Кремля со стороны региональных элит.

Признавая ограниченность ресурсной базы и нецелесообразность противостояния федеральному центру, представители элит публичной борьбе предпочитают скрытый саботаж или юридическое отстаивание своих прав, о чем речь шла выше. Весьма важную форму предъявления своего несогласия с идеей назначения нашли некоторые авторитетные губернаторы, которые публично согласились с идеей назначения, но фактически настроили свои Законодательные собрания на легитимную борьбу с федеральным центром.

В сложившейся ситуации Законодательным собраниям было важно приостановить падение своего ресурса влияния, в случае, если несогласие с Президентом может привести к роспуску ЗС регионов, а губернаторам — возможность получить каналы продвижения на основной пост в регионе — «человека из региона». Поэтому в этой ситуации они предпочли бороться не против идеи назначения, а против условий утверждения предложенной кандидатуры региональными парламентариями.

Как бы ни складывались отношения между федеральным центром и российскими регионами, какой бы низкой ни была готовность региональных элит противостоять Кремлю в публичном пространстве, ясно одно — уровень конфликтности в отношениях между центром и регионами нельзя повышать, иначе существующие ограничители политического противостояния могут оказаться недостаточными. Более того, это может сопровождаться потерей взаимного политического доверия, что способно привести к еще более негативным последствиям в перспективе. Реформы не могут реализовываться любой ценой, какая бы политическая выгода ни ожидала реформаторов в финале.

Заключение

Второй президентский срок В. Путина кардинально меняет не только характер отношений между центром и регионами, но и всю систему российской власти. Сегодня отношения между двумя уровнями власти развиваются на фоне утраты основными политическими институтами и акторами своей автономии. Доминирующей на этом этапе становится централизаторская политика федеральных властей, окончательное превращение Президента РФ и его ближайшего окружения в ведущего и единственного субъекта российской политики.

Инициативы Президента РФ В. Путина, ставящие целью кардинально изменить характер региональной политики, свидетельствуют о том, что федеральная власть не удовлетворена выстроенным ею режимом контролируемого плюрализма. Именно поэтому отныне делается ставка на достижение полной управляемости политическими и иными региональными процессами. Отношения между центром и регионами вновь, как и в начале первого президентского срока В. Путина, пересматриваются в сторону дальнейшей централизации. Но на

этот раз предполагается, что централизация будет не частичной, но затронет практически все сферы этих отношений — от политических до финансово-экономических, социальных и даже духовных.

Реализуя реформы, направленные на укрепление российской государственности, Кремль, однако, демонстрирует известный феномен «нисходящей слепоты». Фактически он отказывается от учета многообразия политических региональных систем, стремясь продвинуть свой политический проект во что бы то ни стало. Не желая замечать регионального разнообразия, федеральный центр идет по пути унификации даже при явном несоответствии предпринимаемых шагов внутрирегиональной ситуации, согласия или несогласия региональных элит подчиняться навязываемому «сверху» и не согласованному с ними проекту. Отказавшись от конструктивного диалога с региональными элитами, федеральный центр фактически отказался учитывать и понимать процессы, реально происходящие на региональном пространстве.

Такая политика подрывает основы российского федерализма и несет в себе угрозу восстановления унитарного государства, неэффективность которого была доказана советской историей. Новая федеральная политика Кремля нацелена на централизацию экономических и финансовых ресурсов, она разрушает «точки» экономического роста, которые сформировались в регионах-донорах. «Равенство в нищете» становится образом будущего, который утверждается в восприятии региональной элиты, и эта перспектива не может не беспокоить представителей динамично развивающихся территорий.

В политической сфере диалог с позиций силы дает вполне прогнозируемые результаты — из поля публичной политики постепенно исчезают региональные оппоненты, так как несогласие с Кремлем становится небезопасным как для ресурсной базы региона, так и для политической карьеры лидера. Невосприимчивость федерального центра по отношению к регионам приводит к резкому сужению субъектного поля российской политики, на котором не остается места регионам и их элитам и где *«реально действуют Президент и администрация Президента»*. Такая властная конструкция крайне неустойчива и держится только на высоком доверии общества к первому лицу государства.

Выстраиваемая жесткая «вертикаль власти» фактически не имеет внутри регионов политических субъектов, которые имели бы устойчивые институциональные интересы для ее поддержания. На этом фоне становится очевидной и другая политическая цель Кремля — стремление сформировать в регионах новый элитный корпус, которому можно было бы в рамках новой политической конструкции делегировать ресурсы и ответственность.

Одновременно проведенное исследование еще раз позволило убедиться в том, что инициируемая федеральным центром реформа не приводит однозначным образом к перестройке деятельности политических институтов внутри регионов. Региональное политическое пространство продолжает оставаться инерционным, и это во многом демпфирует те негативные процессы, которые могут сопровождать «вал реформ», инициируемых из федерального центра.

Несмотря на серьезность предпринятых шагов со стороны центра и жесткость новой региональной политики, регионы и их элиты остаются в высокой степени конгруэнтными по отношению к внешним воздействиям. Это происходит не только в результате политической инерции, но и, прежде всего, потому, что центром не учитывается специфика региональных микрополитических

процессов, вследствие чего предлагаемые новации просто отторгаются основными политическими игроками или приводят к выраженным адаптивным реакциям локального характера. При этом следует учитывать, что способность к адаптации у региональных систем намного выше, чем у системы федеральной, что в конечном итоге приводит к тому, что со временем все возвращается на круги своя. В результате возникает видимость процесса непрекращающегося реформирования, а политические системы продолжают действовать внутри региона по привычным правилам, слегка модифицируя стиль работы.

Потенциал влияния губернаторского корпуса в регионах остается весьма высоким. Однако теперь он строится на умении губернатора искать и находить для своего влияния новые ресурсы, которые становятся наиболее востребованными. Оставаясь доминирующим посредником во взаимодействии с федеральным центром для своих элит, губернатор учится извлекать из этого весомые преимущества, которые в известной степени перекрывают потери в области сужения финансовой свободы и объема бюджетных ресурсов. По крайней мере их падение нельзя назвать катастрофичным, и некоторым регионам при благоприятном стечении обстоятельств удастся их компенсировать, хотя и не в полном объеме.

Представительная власть регионов находится в ожидании больших перемен. Однако здесь проявляются уже знакомые сценарии политического действия со стороны центра. Стремясь любой ценой достичь политической управляемости ЗС регионов, Кремль намеренно сужает пространство политического маневра для них, что снижает и так невысокий потенциал влияния представительной власти в российских регионах, которые они постепенно начали наращивать в последние годы. Переход на пропорциональную систему выборов не только сделает ЗС регионов более управляемыми через руководящие органы партий, находящиеся в Москве, но значительно упростит поле публичной партийной жизни, унифицируя политическое пространство регионов.

Меняется не только это. Центр пытается декларировать элитам новые правила взаимодействия. Региональные элиты, в свою очередь, осознавая необходимость действовать по новым правилам во взаимоотношениях с центром и пытаясь их перестроить, внутри региона движутся по пути сохранения старых правил любой ценой. Хотя бы потому, что переход на новые отношения предполагает высокую символическую цену такой перестройки, которую согласны платить далеко не все. Политические фигуры внутри регионов, так же как и отношения между ними, давно сложились и резкому изменению подвергнуты быть не могут. В том случае, если сохранность старых правил не имеет прагматического смысла, они меняются. Но эти изменившиеся правила способны действовать только в одном случае, если они учитывают интересы основных игроков. Весьма часто за покорностью регионов перед центром лежит амбициозная уверенность в том, что они сумеют сыграть по правилам центра, не отказавшись от реализации собственных интересов. И весьма часто у них это получается.

Формируя новые правила взаимодействия с региональными элитами, федеральный центр пытается отдать приоритет в этих правилах формальным договоренностям. Но пока этого в полной мере достичь не удастся. Факт введения новых формальных правил федеральным центром не избавляет систему от неформального влияния, делает ее еще более непрозрачной, закрытой для воздействий, что, безусловно, повышает ее неустойчивость.

В региональном элитном сообществе не существует однозначной оценки происходящих перемен. И происходит это не из-за намеренного противостояния, а именно потому, что, как показывают результаты исследования, заявленные цели реформы расходятся с реальными практиками их реализации. В результате явным становится лишь один значимый результат — дестабилизация отношений между Федерацией и ее территориями. Происходит это потому, что прежние каналы взаимодействия «Центр—регионы» разрушаются, а новые не успевают отстраиваться.

На фоне деградации прежних механизмов коммуникации между двумя уровнями власти меняется система принятия решений в масштабах страны. Власть сосредоточивается в руках бюрократии, которая играет политическую роль, формально оставаясь вне поля политики. Существенно меняется лицо власти. Ее проводниками становятся технократичные и прагматичные фигуры, которые, пытаясь рационализировать процесс принятия решений, не учитывают оптимальные темпы реформирования и его возможные последствия. Результатом становится огромное количество реформ, которые осуществляются одновременно, но не синхронизированы между собой.

Не только представители региональной власти отмечают оторванность федеральной политики от ситуации на местах, жесткой критике предпринимательские шаги подвергает бизнес — элита региона, которой в условиях постоянно изменяющихся правил игры становится все труднее вести свой бизнес. *«Дайте нам правила и не меняйте их»* — таково основное требование бизнеса, которое, по-видимому, будет удовлетворено не так скоро.

Однако определяющим для региональной элиты продолжает оставаться тот факт, что она делегирует право на проведение реформ и демонстрирует высокий уровень доверия лично Президенту РФ. Объектом критики, как правило, выступают правительство, министерства, ведомства, отдельные федеральные министры. Но любые попытки других структур и ведомств в центре разыграть этот рейтинг в свою пользу или воспользоваться им для достижения своих целей не дают результатов.

Проведенное исследование, однако, дает возможность говорить о том, что, несмотря на критическое отношение ко многим инициативам Кремля, регионы и их губернаторы не превратились в силу, оппозиционную федеральной власти. Подлинной региональной фронды так и не сформировалось, что делает еще более сложным поле совместной политики для центра и регионов, так как заставляет и тех и других действовать, реализуя свои политические цели без должного согласования.

Сейчас, в конце 2005 г., губернаторы, которые утверждены на новый срок Президентом РФ, а их около половины, более оптимистично оценивают свои отношения с Кремлем. Те новые 140 полномочий, которые будут отданы регионам федеральным центром, однако, только в малой степени восстанавливают то, что было потеряно региональными элитами за время правления В. Путина.

Региональные экономические, политические и административные элиты по-прежнему играют факультативную роль на федеральном политическом пространстве. Максимум, на что оказались способными отдельные региональные элитные группы во взаимодействии с федеральным центром, — адаптировать федеральное законодательство к своим условиям и с учетом своих интересов, организовать новые каналы лоббирования, создать дополнительные угрозы, с

помощью которых можно осуществлять политический и экономический шантаж центральной власти. На первый взгляд, немало. Однако назвать все это системными механизмами сопротивляющегося федерализма, очевидно, нельзя.

Скорее всего, все это лишь проявление изначальной вязкости российского политико-административного пространства, влияние инерции. Реализация законодательных новаций о местном самоуправлении — тому яркое свидетельство. Что бы ни делал в этом направлении Центр, все получается с такой «местной спецификой», что от федерального законодательства остаются лишь слова, из которых составляются победные и вполне угодливые реляции об исполнении. Аналогичная ситуация с административной реформой и борьбой с коррупцией, о чем, уже не стесняясь, заявил Д. Козак.

Таким образом, «несмотря на любые попытки региональных элит защитить свои интересы и невзирая на всю федеративную фразеологию, регионы остаются на федеральном «крючке», как считает екатеринбургский политолог Константин Киселев, и с ним трудно не согласиться. С одной стороны, экспансию в регионы осуществляют лояльные федеральные экономические структуры, в том числе федеральные государственные монополии. Само государство через различные бюрократические механизмы наращивает свое вмешательство в регулирование экономических процессов. С другой, через отмену выборов глав регионов, с помощью проекта под условным названием «Партийная система с доминирующей партией» под контроль поставлены практически все политические процессы в субъектах РФ. С третьей, для самых стойких и упрямых реорганизован репрессивный механизм в виде прокуратуры и иных структур соответствующего профиля.

Однако за губернаторами в регионах остаются неформальные ресурсы, поддержка элит, поэтому говорить о том, что победа Центра над регионами будет легкой, не приходится. Более того, политический компромисс неизбежен, но осознает ли это путинская элита до того, как ей придется покинуть политический Олимп, предсказать сложно.

Литература

- Бунин И., Зудин А., Макаренко Б., Макаркин А. Новая реальность: основные направления развития политической ситуации в 2004—2008 гг.
Интернет-ресурс: Политком. Ру // <http://www.politcom.ru/2004/prognoz13.php>.
Зудин А. Крутой маршрут: сто дней президента Путина (весна—лето 2004 г.)
Интернет-ресурс: Политком.Ру // <http://www.politcom.ru/2004/prognoz13.php>.
Панов П. Законотворческий процесс в Пермской области (институциональный аспект) // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2001. № 1.
Панов П., Подвинцев О., Пунина К. Воздействие изменений в характере внутриэлитных отношений на функционирование региональных политических институтов Пермской области // Там же.
Панов П., Пунина К. Институционализация отношений между Администрацией и Законодательным собранием Пермской области // Там же.
Фадеева Л. Политические традиции и региональная политическая культура Прикамья // Там же.