

Корпоративизм vs регионализм

За два президентских срока Владимира Путина страна проделала путь от вольницы регионов к вольнице госкорпораций | **НИКОЛАЙ ПЕТРОВ**

Маятник «Центр – регионы» с четырехлетним циклом, исправно функционировавший все эти годы ¹, похоже, сломан. В канун прошлого большого электорального цикла 2003–2004 годов его движение было направлено в сторону регионов: вопрос о передаче власти преемнику тогда не стоял, и Кремль не слишком стремился заручиться поддержкой губернаторов – главной целью было получить большинство в Думе. В тот момент власть продемонстрировала некоторую благожелательность по отношению к губернаторам: многих из них ввели в Высший совет «Единой России», был свернут реализовывавшийся в пику губернаторам проект партстроительства «Единой России» на местах, урегулирован ряд острых конфликтов, связанных с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Вскоре после переизбрания Путина маятник качнулся в сторону усиления Центра: Кремль предпринял новое наступление на глав регионов, кульминацией которого стала отмена прямых губернаторских выборов. Однако сейчас, по мере приближения нового выборного цикла, маятник не совершает обратный ход: верховная власть, по-видимому, не собирается ослаблять хватку, скорее наоборот.

Между тем, похоже, пришел в движение совсем другой механизм, тоже маятниковый, но с существенно более длинным – порядка двадцати лет – периодом. Речь идет о чере-

довании фаз территориального и отраслевого управления, хорошо описанном еще на материале советского времени в экономико-географической литературе ². На смену периодам «сильных» регионов – например, сразу после революции и во времена НЭПа до волны укрупнения регионов в 1930-е годы, а потом в пору хрущевских совнархозов – приходили периоды «сильных» ведомств, на которые Советская власть опиралась для решения масштабных общегосударственных задач, таких, как индустриализация или, скажем, освоение космоса в мирных и немирных целях. С перестройки, начавшейся двадцать с небольшим лет назад, можно вести отсчет очередной фазы «сильных» регионов, которой, таким образом, пришло время завершиться.

Проблемы функционирования государственной машины

Сейчас в роли ведомств выступают крупные госхолдинги: «Газпром», РЖД, РАО «ЕЭС России», «Рособоронэкспорт» и др. Одно из радикальных отличий по сравнению с советским временем заключается в отсутствии как Госплана, так и любых других действенных механизмов, позволяющих согласовывать интересы корпораций между собой и с интересами государства в целом. Сегодня единственным таким «механизмом» фактически является сам президент, который выступает в качестве арбитра при столкновении интересов корпораций. Подобный неформаль-

ный способ согласования представляется неэффективным и к тому же в случае разлада может привести к дестабилизации.

Сбой в работе одного маятника и приход в движение второго порождают целый ряд проблем, нарушающих эффективное функционирование государственной машины. Прежде всего это касается обеспечения связей между государством и обществом, а также между разными уровнями государственного управления. Масштаб этих про-

порций и узких мест, нехватки важнейших ресурсов и необходимости наиболее эффективного их использования; взаимного несоответствия политической и экономической систем.

- Чрезмерная механистичность и моноцентричность всей властной конструкции. Ее элементы жестко привязаны к одному центру и, не обладая никакой автономностью/люфтом, не в состоянии купировать негативные процессы и явления и служить

“Механизмы взаимного отстранения власти от граждан и граждан от власти, частично демонтированные в конце 80-х – начале 90-х, сегодня вновь на месте”.

блем до конца еще не осознан и тем более серьезен, что механизм перенастраивался не на марше, а в состоянии «покоя», но при этом доказывать его работоспособность приходится в движении.

Второй президентский срок Владимира Путина был потерян для решения важнейших проблем модернизации, без которой невозможно реализовать заявленный властью курс на повышение конкурентоспособности страны. Проблемы возникали, но — чтобы не рисковать спокойствием и стабильностью до передачи власти — их не решали, а отодвигали и копили.

Назовем лишь несколько из весьма обширного ряда проблем; некоторые из них связаны с самой конструкцией управленческой системы, но есть и объективные — например, рост региональных контрастов, которые система просто не в силах эффективно решать.

- Нарастающая неравномерность регионального развития в сочетании с повышенным «трением» расстояния и затрудненностью маневра — как капиталом, так и в еще большей степени трудовыми ресурсами. И шире — проблема диспро-

амортизатором в ответ на импульсы извне. Вместо этого они передают их на самый верх. Так, с переходом к назначениям глав регионов Кремль получает всю полноту власти и автоматически берет на себя всю ответственность за действия своих назначенцев. Соответственно, любой локальный кризис, вызванный объективными причинами или неправильными действиями управленцев, может быстро распространиться до самого верха.

- Недостаточная гибкость механизма принятия решений в общенациональном масштабе, неспособность учитывать разнообразие природных и социально-экономических условий в разных частях страны, быстро реагировать на меняющуюся ситуацию. Даже закрытой и весьма инерционной советской системе не удалось выработать эффективный механизм учета регионального многообразия и дифференцированного подхода к регионам при принятии решений. Что уж говорить о восьми с лишним десятках регионов России в условиях открытых границ и глобализации?
- Закупорка каналов прямой и обратной связи между властью и обществом, с одной

стороны, и между различными уровнями власти — с другой, в сочетании с непрозрачностью действий власти и затрудненностью самовыражения для общественных групп.

- Отсутствие действенных механизмов согласования интересов и разрешения конфликтов между локальными, региональными и общенациональными целями и задачами.

Главная же проблема заключается в том, что все импульсы, направленные на модернизацию и реформирование идут главным образом сверху и гасятся в среднем, бюрократическом слое. Колоссальная социальная энергия не просто не используется для развития страны, но целенаправленно подавляется. Механизмы взаимного отстранения власти от граждан и граждан от власти, частично демонтированные в конце 80-х — начале 90-х, сегодня вновь на месте.

Ниже предлагается анализ важных проблем, связанных с эволюцией государственно-политического устройства, прежде всего в сфере отношений Центр — регионы, согласования интересов общенациональных, с одной стороны, региональных и локальных — с другой, и учета последних при принятии решений на федеральном уровне.

Рецентрализация и реунитаризация

Так называемая федеральная реформа — не просто первая крупная реформа, объявленная президентом Путиным сразу после инаугурации, но и самая масштабная и эшелонированная из всех. Она имеет зонтичный характер и включает в себя целый пакет проектов. Некоторые из них можно считать относительно успешно реализованными: например, восстановление единого «элитного пространства» и механизма ротации федеральных чиновников в регионах; централизация бюджетного процесса с перераспределением налогов в пользу Центра; расторжение

двусторонних договоров с региональными властями, заключенных в 1994–1998 годах. Другие проекты либо застряли на начальных стадиях, как, например, укрупнение регионов (о перспективах укрупнения, если Кремль не остановится на достигнутом, см. ниже), введение надрегиональных административных судов и др., либо вовсе пошли «не туда».

В последнюю группу попадает, в частности, реформирование местного самоуправления. Хотя изначальный план группы Дмитрия Козака предполагал укрепить его и сделать более самостоятельным, на практике реформы привели к значительному ослаблению местных органов власти. К этой же группе можно отнести и изменение порядка формирования Совета Федерации, в результате чего его роль как органа, представляющего интересы регионов, резко снизилась, а одновременно созданный Госсовет так и не вышел за рамки консультативного совета при президенте. Особо следует упомянуть федеральные округа, которые выполнили первоначально отведенную им важную «шунтирующую» роль и обеспечили перехват контроля над управленческими структурами, главным образом в части силовых и правоохранительных органов. Однако затем они выросли в бюрократическую ткань как в регионах, так и в Центре и стали использоваться для выполнения разнообразных новых задач, возникающих в сфере взаимоотношений Центра и регионов.

В первый путинский срок было реструктурировано управленческое и политическое пространство, созданы новые институты, сделаны массовые назначения и кадровые замены. В начале второго срока, когда, казалось бы, сложились все условия для осуществления большого пакета реформ, включая и формирование *dream team*, система забуксовала — многие из запущенных реформ не просто не пошли, но вызвали, как, например,

реформа монетизации, массовые социальные протесты в регионах. Обеспокоенный протестами Кремль реформы либо отменил, либо отложил, так что следующую попытку запуска реформ предстоит сделать уже премнику. При этом прошедшие три года не были использованы для совершенствования механизмов принятия решений и их реализации, которые учитывали бы в том числе и позиции регионов. Вместо этого был принят ряд паллиативных мер, среди которых создание правительственной комиссии по взаимодействию федерального центра и регионов во главе с премьером, введение практики отчетов губернаторов на заседании правительства и внедрение системы критериев для оценки работы региональных администраций.

При этом не только Совет Федерации в его нынешнем виде практически не представляет региональные интересы, но и Дума стремительно дерегионализируется — даже до перехода целиком на формирование по партийным спискам она уже резко ослабила связи с региональными политическими элитами (см. статью Владимира Рыжкова на с. 58–74 в этом номере *Pro et Contra*).

Федерализм

Говоря о федерализме в России, можно констатировать, что он скорее мертв, чем жив. Элементы федерализма, появившиеся в президентство Ельцина, оказались слишком сложны для новой упрощенной управленческой схемы и были постепенно заменены так называемыми властными вертикалями, устанавливающими субординационные отношения, практически во всех сферах — вплоть до избирательных комиссий. Унитарный характер современного государственного устройства страны определяют:

- система фактического назначения губернаторов, напрямую подчиненных президенту,

- централистская единая административная партия власти,
- превращение местного самоуправления в низовой этаж государственной власти,
- пропорциональная избирательная система в сочетании с запретом на региональные партии,
- жесткий бюджетный централизм,
- унитарная судебная система и многое другое.

Федерализм, однако, пусть и декоративно, присутствует не только в названии страны и в риторике властей, что тоже не следует недооценивать, но и в целом ряде институтов и элементов политического дизайна. Можно отметить и наличие палаты регионов в Федеральном собрании, и Госсовет, в который входят главы регионов, и Совет законодателей, и существование во многих регионах конституционных и уставных судов. Особо следует отметить бурно развивавшееся на протяжении последних двух десятилетий региональное самосознание, что проявляется в обязательных курсах краеведения в школе, в принятии гербов, флагов, гимнов и пр. Вытесненный сейчас из политической практики федерализм постепенно укореняется в политической культуре.

Таким образом, нынешний российский федерализм — не работающий, не функциональный, а скорее декоративный и отчасти ритуальный. Впрочем, многие федералистские институты пока сохранились, значит, остается и возможность наполнить их реальным содержанием.

Вертикали и горизонталы

Для того чтобы наладить эффективное управление страной, принципиальны взаимоотношения между всеми четырьмя уровнями государственного устройства: федеральным, окружным, региональным и местным. Постоянный процесс перераспределения власти между Центром, регионами и муници-

пальным уровнем уже сейчас привел к чрезмерной концентрации и централизации власти в Центре. Серьезно ослабленным оказался низовой муниципальный уровень, тогда как региональный свои потери в отношениях с Центром во многом компенсировал за счет муниципалитетов. Результатом стал опасный дисбаланс и перекоп относительного значения этих трех уровней, который угрожает дестабилизацией. Центр тяжести находится слишком высоко, что делает конструкцию в целом неустойчивой.

Принципиально и то, что пресловутой вертикали власти на самом деле не существует, а есть большое количество разобщенных ведомственных вертикалей. Здесь работает традиционный принцип «разделяй (в данном случае по вертикали) и властвуй». Увлечшись выстраиванием вертикалей и разрушив мощные горизонталы на региональном уровне, Кремль резко ослабил взаимодействие ведомств и согласованность

скорее к положительным, чем отрицательным результатам. Между тем пока трудно в полной мере оценить непосредственный эффект, связанный с переходом к назначению губернаторов, тем более что он далеко не ограничивается изменениями в конфигурации власти, а затрагивает и общество. Поскольку практически одновременно с введением новой схемы Кремль остановил или резко замедлил многочисленные осуществлявшиеся реформы: монетизации льгот, реформу ЖКХ, муниципальную и др., справедливо опасаясь повторения массовой волны социальных протестов января–февраля 2005 года, новая система пока не проверялась в деле³.

До последнего времени подавляющее большинство новоназначаемых губернаторов были просто переутверждены на своих постах (см. статью А. Титкова на с. 90–103 в этом номере *Pro et Contra*). Было бы, однако, ошибкой считать, что сохранение на губер-

“Увлечшись выстраиванием вертикалей и разрушив мощные горизонталы на региональном уровне, Кремль резко ослабил взаимодействие ведомств”.

в их работе. Многие из силовых вертикалей, например, не то что не сотрудничают, а откровенно конкурируют друг с другом. При этом губернаторы, даже в своем новом статусе чиновников, назначаемых центром, не получили рычагов контроля над различными федеральными структурами в их регионах. В итоге управленческая ткань, в которой раньше доминировали нити горизонтальные и не хватало вертикальных, теперь перенасыщена вертикальными нитями и страдает от недостатка горизонтальных.

Назначение губернаторов

С точки зрения Кремля, отказ от избрания глав регионов привел за последние два года

наторских постах тех же людей свидетельствует о пробуксовке новой системы и что тем самым ситуация мало изменилась. Во-первых, в преддверии назначения идет активная работа с кадровым резервом, а после назначения обновляется, и зачастую радикально, состав региональных руководителей второго-третьего ряда. Во-вторых, все без исключения главы регионов, как «старослужачие», так и новоназначенные, теперь уже не те, что раньше. Прежде они в большинстве своем были полноправными хозяевами своих территорий и полностью за них отвечали. Их эффективность, по существу, измерялась успехами региона, а временной горизонт планирования составлял минимум

четыре-пять лет. Теперь они не более чем высокопоставленные чиновники, чьи личные интересы заключаются в неукоснительном исполнении поступающих из Центра приказов, даже если это неблагоприятно скажется на ситуации в регионе ⁴.

Демонтировав прямые выборы региональных глав, Кремль не только подставил себя под удар в случае возникновения кризисных ситуаций в регионе ⁵, но и лишил политическую систему действенного фильтра, позволявшего отсекал опасные для системы решения или, по крайней мере, минимизировать возможный ущерб. Прямо избравшиеся губернаторы, наряду с относительно независимыми СМИ и сильным парламентом, представляли собой один из ключевых механизмов «защиты от дурака». Если бы подобный механизм сохранялся и губернаторы могли модифицировать распоряжения, поступающие из Центра, или, по крайней мере, откладывать их исполнение, это предохраняло бы от общего обвала, подобного тому, что произошел в случае с монетизацией, и позволяло корректировать решения с учетом опыта их реализации в других местах. Кроме того, губернаторы, избравшиеся населением, могли локализовать протесты, если они возникали, не переводя их сразу с регионального уровня на федеральный, стимулировать участие граждан в принятии решений, создавать ощущение солидарной ответственности администрации и жителей за происходящее в регионе.

Единственная причина, почему новая система до сих пор не привела к кризисам, заключается в том, что все серьезные решения откладываются на следующий президентский срок. После президентских выборов, когда придется вновь возобновить отложенные реформы и запускать новые, ситуация может сильно измениться. Тогда и выяснится, что отмена прямых выборов губернаторов — это серьезная политическая ошибка.

Вместо того чтобы децентрализовать власть и ответственность, сделать руководство регионов более самостоятельным, без чего невозможно осуществлять реформы в такой стране, как Россия, власть пошла на сверхконцентрацию.

Центр — регионы: индивидуальный подход

Так и не создав действенные институциональные механизмы учета региональных интересов и разрушив те, что имелись, Кремль перешел к практике дифференцированных отношений с регионами. Чтобы понять логику и оценить эффективность такого подхода, мы проанализировали воздействие Центра на жизнь региона по пяти основным «корзинам»: 1) заменам силовиков ⁶; 2) визитам высших федеральных руководителей; 3) силовому давлению на местные элиты; 4) именным «подаркам» в виде специальных законов, президентских указов, распоряжений правительства и др.; 5) близости главы региона к Центру (рассматривались данные за последние два года).

Очевидно, что внимание Центра к региону может иметь разный знак. Мы, однако, учитывали сам факт внимания — и «барский гнев», и «барскую любовь», памятуя, в частности, о том, что, как мы обнаружили ранее применительно к ельцинской эпохе, любое вмешательство Центра, независимо от намерений, негативно сказывается на ситуации с демократией в регионе ⁷.

Получившаяся картина выглядит весьма дифференцированной: внимание Центра к Петербургу (заявившему первое место в нашем списке) и к Тульской области (оказавшейся на противоположном полюсе) различается более чем в сто раз. На следующем после Питера уровне находятся регионы, представляющие собой центры роста и одновременно курортно-дачные регионы — Кубань и Подмосковье (сама

Москва, кстати, находится ровно посередине списка), следом за ними идут «проблемные» Чечня, Калининград, Астрахань и мощные Красноярский край и Свердловская область. На другом конце находятся «слабые и малые»: небольшие и обделенные ресурсами и мощными предприятиями территории Европейской части вроде Рязанской, Псковской, Смоленской областей и республик Адыгеи и Марий Эл; там же и ряд национальных округов, не представляющих большого интереса для влиятельных игроков ни с экономической, ни с политической точки зрения, вроде Агинского Бурятского, Усть-Ордынского и даже Чукотского. Остальные регионы располагаются равномерно между полюсами, причем крупные, богатые и проблемные ближе к полюсу максимального внимания.

Попытка построить объяснительную модель для дифференцированного вмеша-

ется просто вмешательство Центра в региональные дела безотносительно к тому, идет ли речь о «любви» или о «гневе» по отношению к региональным политическим элитам, можно говорить лишь о том, что регионы мощные и растущие в экономическом плане и заметные в плане политическом получают внимания со стороны Центра больше, чем остальные.

Изменение властных конфигураций в регионах

Оценить изменения в конфигурации власти на уровне региона позволяют данные, полученные Институтом общественного проектирования и Институтом ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ). Сравнивая рейтинги общего уровня политического влияния в регионе в 2003 и 2007 годах (см. таблицу 1), можно заметить три тенденции: 1) среди наиболее влиятельных представите-

“В десятке наиболее влиятельных в регионе постов большинство принадлежит федеральным чиновникам, главным образом силовикам и правоохранителям”.

тельства в дела регионов обнаружила наиболее высокие корреляции со следующими показателями: экономическая мощь региона, то есть доля ВРП региона от ВВП страны (0,67) и суммарный объем привлеченных инвестиций (0,39); влиятельность губернатора (0,55); численность населения региона (0,49); лояльность лично президенту (определялась как превышение доли голосов за Путина в 2000-м над голосами за «Единую Россию» в 2003 году (0,46) и протестная активность в период «монетизации» (0,39). В свое время Даниелом Трейсманом была построена спорная модель, увязывавшая денежные вливания со стороны Центра с электоральной поддержкой Б. Ельцина в 1993-м⁸. В нашем случае, когда рассматрива-

лей региональной элиты резко сократилась доля тех, кто занимает выборные должности, и выросла доля назначаемых; 2) значительно сократилось число представителей собственно региональной политической элиты; их теснят федеральные чиновники, назначаемые в регионы; 3) существенно выросло влияние силовиков и правоохранителей за счет сокращения роли публичных политиков.

В нынешнюю десятку наиболее влиятельных в регионе позиций входит лишь одна, избираемая напрямую, — мэра регионального центра, причем и это имеет место во все меньшем числе регионов. Еще две относительно влиятельные позиции — спикеров регионального и городского парламентов — тоже выборные, но избираются не прямо. Остальные семь

занимают назначаемые Москвой чиновники, притом что некоторые из них, в частности губернатор или прокурор, проходят процедуру одобрения региональным парламентом — впрочем, весьма формальную, а большинство вообще не должно получать одобрения на уровне региона. В десятке 2003 года избранных было большинство: начиная с прямо избравшихся губернатора, мэра центра и других муниципальных образований, а также депутатов Госдумы от данного региона и кончая спикерами парламентов, регионального и столичного.

Строго говоря, выходцев из собственно региональной политической элиты в «десятке» сейчас только три: те же два спикера

и мэр центра, который в настоящее время является объектом массивной атаки со стороны федералов регионального уровня. При этом мэр — единственная влиятельная персона, напрямую избираемая гражданами.

До сих пор местными в большинстве своем являются и региональные лидеры, хотя среди новоназначенных губернаторов все больше «варягов». В 2003 году в десятке наиболее влиятельных практически не было «варягов» — даже замыкавший ее глава местного управления внутренних дел был практически всюду из местных.

Если глава УВД региона, пусть и прибавив немного в политическом весе, так и остался ближе к концу десятки, то другие представи-

Таблица 1

ДИНАМИКА ВЛИЯТЕЛЬНОСТИ ОСНОВНЫХ ФИГУР В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЕ РЕГИОНОВ, 2003–2007 ГОДЫ					
Фигура	2003		2007		Динамика
	Ранг	Рейтинг*	Ранг	ИТОГО	
Глава региона	1	8,9 (8,9)	1	8,5	≈
Вице-губернатор	2	7,7 (7,7)	н.с.	н.с.	≈
Председатель ЗС	3	7,1 (7,3)	2	6,2	↑
Депутат ГД РФ	4	6,8 (7)	12	3,9	↓
Представитель бизнеса	5–6	6,4 (7,6)	10–11	4	↓
Глава столицы субъекта	5–6	6,4 (7,3)	3	6,1	↑
Мэр, глава района	7	5,3 (6,8)	13–14	3,8	↓
Депутат ЗС	8	5 (7)	15	3,7	↓
Представитель региона в СФ	9	4,7 (6,6)	10–11	4	↓
Руководитель УВД/МВД	10	4,1 (6,7)	8	4,4	↑
Главный федеральный инспектор	11	4 (6,9)	5–6	4,9	↑
Представитель науки	12	3,6 (6,9)	13–14	3,8	↓
Прокурор региона	13	3,3 (6,4)	7	4,6	↑
Представитель СМИ	14	3 (7)	18	3,2	↓
Депутат городского совета	15	2,3 (6,4)	17	3,4	↓
Руководитель УФСБ	16	2,2 (6,9)	5–6	4,9	↑
Руководитель ЦИК региона	17	1,8 (6,9)	16	3,6	↑
Представитель РПЦ	18	1,7 (7,3)	4	5,2	↑
Судья	19	0,9 (7)	9	4,2	↑

* Средневзвешенный балл по всем регионам и в скобках там, где соответствующая фигура вошла в ТОП-30
 Источники: ИСАНТ (2003), Эксперт, ИСАНТ (2007)

тели силовиков и правоохранителей: начальник УФСБ, ГФИ, прокурор и председатель суда, резко усилили свое влияние, поднявшись на места с пятого по десятое и потеснив низу и крупный бизнес, и членов федерального парламента, и муниципалов. Напомню, что речь идет о влиятельности в политике, которая от собственно политиков перешла к силовикам. Попросту говоря, политику в регионах теперь делают не депутаты и мэры, а сотрудники ФСБ и прокуратуры.

Важно отметить и то, что рост влиятельности силовиков в регионах происходил одновременно с их интенсивной ротацией. И дело не только в том, что влияние генералов на политику в регионах резко усилилось; кроме того, прежние генералы, имевшие глубокие корни в регионах, сохранили свои посты менее чем в половине случаев. В остальных на смену им прислали «чужаков».

Со значительным отрывом от главы региона по степени влиятельности и вровень друг с другом идут спикер регионального парламента и мэр регионального центра. Четвертое—шестое места делят трое: местный иерарх РПЦ, начальник управления ФСБ и главный федеральный инспектор. Наличие на четвертом по влиятельности месте епископа, да еще рядом с ФСБ, — пожалуй, самый неожиданный результат исследования. В том числе и потому, что из частных рейтингов представитель РПЦ фигурирует лишь в двух: во влиянии на общественные организации и на СМИ⁹. Влияние Главного федерального инспектора куда шире, притом что персона ГФИ представляется скорее уходящей натурой, поскольку назначаемый из Кремля глава региона, по сути, и является главным федеральным чиновником на своей территории и контролер за ним, как это было во времена избираемых глав, не особенно нужен.

На седьмом-восьмом местах — спикер городского парламента региональной столи-

цы и прокурор региона; на девятом-десятом — начальник УВД и глава суда. Всего, таким образом, в десятке наиболее влиятельных в регионе постов большинство принадлежит федеральным чиновникам, главным образом силовикам и правоохранителям.

Укрупнение регионов

К настоящему времени территориально-государственное устройство практически приведено к состоянию на начало 1990-х годов. Тогда национальные округа вышли из своих «материнских» областей и краев и объявили о независимом статусе, который затем был формально закреплен в Конституции 1993 года. Сейчас они в большинстве своем вернулись в лоно материнских регионов. Немногие исключения связаны с тем, что автономные округа сильнее материнских регионов, как в случае с Ханты-Мансийским округом и Тюменской областью, либо, как Ненецкий округ, просто богаты и перспективны, или объясняются энергичным сопротивлением этнических элит, как в Республике Алтай и в Адыгее.

Существует опасность, что, относительно успешно проведя процесс укрупнения регионов на этом этапе, Кремль и власть в целом не устоят перед искушением продолжить его дальше. По крайней мере, такие планы неоднократно звучали как на местах, так и в Центре, и речь шла об объединении уже не регионов «матрешечного» типа, а тех, которые и прежде и теперь обладают равным статусом и различаются по уровню экономического развития или, скажем, лоббистскому потенциалу руководства¹⁰.

Укрупнение существующих 85 регионов до тридцати-сорока, а то и двадцати рассматривается некоторыми политиками и управленцами как, с одной стороны, способ упростить структуру управления, а с другой — одним махом решить две чрезвычайно серьезные проблемы: старую — связанную с существо-

ванием этнических регионов с элементами этногосударственности, угрожающей целостности страны, и новую — вызванную наличием депрессивных регионов и ростом региональных социально-экономических контрастов. Но если процесс конструирования совсем новых регионов будет запущен, это может иметь серьезные негативные последствия из-за изменения всей системы связей в традиционно-централистских регионах и в конечном счете ухудшения управляемости на внутрирегиональном уровне.

Особенности нашей экономики и налоговой системы делают с десяток регионов «донорами» бюджета, еще пару десятков — более или менее самодостаточными, а большинство регионов — реципиентами. Кроме того, в период быстрого экономического развития различия между регионами, которые наблюдались и до этого, имеют тенденцию не сглаживаться, а усиливаться. Этот экономический эффект специалисты описывают формулой «равенство — эффективность». Суть его в том, что рост эффективности невозможен без усиления неравенства, а при попытке выровнять регионы снижается эффективность системы в целом. Необходимо добиться баланса, с тем чтобы, с одной стороны, бурный экономический рост не привел к усилению региональных контрастов выше допустимого уровня и не усугубил негативные тенденции в социально-экономическом развитии страны в целом. С другой стороны, важно, чтобы имеющиеся полюса роста не сдерживались искусственно путем равномерного распределения итогов их успешной работы ради поддержания за их счет отстающих. Соблюдение этого баланса — одна из серьезнейших проблем, вставших сейчас перед Россией.

Корпоративные и региональные политические машины

Обратимся к механизмам, помимо чисто административных, которые обеспечивают сообще-

ние между обществом и властью. Нормальные политические партии — сильные и ответственные, выражающие интересы крупных социальных групп и активно участвующие в формировании общественной повестки, в разработке и реализации политики государства, в России не сложились¹¹ (см. статью Бориса Макаренко на с. 43–57 в этом номере *Pro et Contra*). Виной тому — политическая система, в которой партиям и парламенту в целом отведена скорее вспомогательная, чем несущая, а то и просто декоративная роль. Функции партий в рамках нашей политической системы во многом выполняют региональные и корпоративные политические машины.

В отсутствие работающей демократии с разделением властей и публичной политикой, региональные политические машины — пожалуй, главный способ удержания контроля над гражданами в крупной стране. Основная проблема, с которой сталкивается при этом центральная власть, — баланс между эффективностью политических машин внутри региона и на уровне всей страны, а также сочетание контроля над гражданами с помощью политических машин с контролем за самими политическими машинами со стороны Центра. При Сталине, когда управленческая эффективность советской системы была максимальной, вторая задача решалась, главным образом, путем устрашения и тотального контроля правоохранительных органов, а также регулярной ротации как региональных баронов, так и региональных генералов. Отчетливое, хотя, может быть, и не всегда достаточно осознанное движение в этом направлении наблюдается и сейчас — не столько как рецидив прошлого, сколько как дурная эквивалентность любых попыток увеличить управленческую эффективность недемократическими методами. Совсем как у Монтескье: демократическое устройство в крупной стране возможно только в сочетании с федерализмом, иначе — деспотия.

Несмотря на все централизаторские усилия Кремля, многие региональные машины по-прежнему на своем месте, что, кстати, хорошо видно по тому, как работает новая система назначения губернаторов. Там, где глава региона силен (читай: жестко контролирует построенную им политическую машину), его переназначат, закрыв глаза и на «неправильные» идеологические симпатии, и на прошлые или даже нынешние заявления, а то и действия, направленные против воли Кремля, и на прегрешения и вольности в отношении законов. Так строятся отношения Кремля с М. Шаймиевым, М. Рахимовым, А. Тулеевым, Ю. Лужковым и др. И наоборот: там, где у главы региона нет надежной и слаженной политической

сыграли ведомственные инфраструктуры, ставшие базой для развертывания новых партий. Такую роль сыграл Госкомнац для партии ПРЕС, Минсельхоз для Аграрной партии, СЭС для «Кедра» и др. Еще ранее, до введения выборов по партийным спискам, своих кандидатов в депутаты проводило Минобороны, причем делало это систематически и публично.

Тогда, на заре российской демократии, огромное значение имел организационный ресурс. Впоследствии, с одной стороны, произошла стремительная коммерциализация выборов, а с другой — резко возросла роль административного ресурса, контролируемого региональными элитами. В игру активно вступил частный бизнес, который

“Оснащенные медиаструктурами, аналитическими и политтехнологическими центрами, крупные госкорпорации выступают как активные политические игроки”.

машины и он не в состоянии обеспечить нужный и ему, и Кремлю результат на выборах, его, скорее всего, заменят, причем нередко на представителя политической машины госкорпорации. Так, по крайней мере, выглядели смены глав в Тульской, Саратовской, Иркутской областях в 2005 году, так выглядят назначения губернаторов в Новгороде, Самаре и на Сахалине в 2007 году.

Крупные государственные корпорации все в большей степени играют роль квазипартий, обеспечивающих коммуникацию между разными этажами власти и общества, а также представляющих интересы политических кланов. При этом госкорпорации подменяют партии и в электоральном, и в более широком функциональном смысле.

Что касается электорального аспекта, то на ранних этапах развития российской партийной системы и особенно в канун первых думских выборов 1993 года большую роль

финансировал самые разные избирательные кампании — сначала больше по указке властей, потом и самостоятельно, — тогда наступила относительная политическая стабилизация и стала возможна игра вдлинную. Дело «ЮКОСа» явилось водоразделом, в том числе и в отношении финансирования партийных проектов частным бизнесом: даже тогда, когда оно осуществлялось с разрешения или даже прямого указания властей, бизнес не забывал и о собственных интересах.

В наиболее выигрышном положении оказались крупные госкомпании, обладающие как мощными финансовыми и административными ресурсами, так и готовыми командами менеджеров. Место им расчистил Кремль, который где-то ослабил, а кое-где и демонтировал старые региональные политические машины и одновременно жестко ограничил выход частного бизнеса в публичную политику. Оснащенные медиаструктурами,

аналитическими и политтехнологическими центрами (иногда собственными, а иногда нанятыми на постоянной основе), они выступают как активные политические игроки: подписывают договоры с губернаторами, а в некоторых случаях продвигают собственных людей на губернаторские посты; участвуют в избирательных кампаниях с тем, чтобы впоследствии лоббировать свои интересы в Думе и региональных законодательных собраниях через «своих» депутатов. Среди наиболее влиятельных игроков такого рода можно назвать «Газпром», РЖД, «Рособоронэкспорт», РАО «ЕЭС России», «Роснефть» (см. табл. 2).

То, что в нынешнем пространстве публичной и теневой политики госкорпорациям принадлежит основная роль, а официальным

лению. Она принципиально нестабильна и неустойчива и воплощает в себе примат корпоративно-ведомственных интересов над общегосударственными, как когда-то региональная вольница олицетворяла примат интересов региональных элит. Эта модель принципиально недемократична, поскольку не публична и представляет собой манифестацию клановой политики, а не политики массовой. С точки зрения общества, корпоративные политические машины хуже региональных по целому ряду причин. Они более закрыты и непрозрачны, в гораздо меньшей степени используют элементы публичной политики, в частности, выборы; их число невелико, при этом они мощнее, а их монопольное положение менее уязвимо.

“Госкорпорации слабо представлены в публичной политике, зато активно участвуют в подковерной борьбе”.

политическим партиям лишь вспомогательная, отчетливо видно в свете так называемой проблемы преемника. В экспертном сообществе при обсуждении расстановки сил и возможных сценариев передачи власти речь идет вовсе не о политических партиях, а о кремлевских политических кланах и связанных с ними бизнес-структурах и в первую очередь о госкорпорациях. Именно корпорации в широком смысле, включая и армию, и МВД, и ФСБ, и Генпрокуратуру, а не политические партии могут стать независимой властной базой для потенциальных претендентов на президентский пост. Характерно, кстати, что именно госкорпорации, а не политические партии активно выступают со своими программами, концепциями и стратегиями будущего развития страны.

Складывающаяся модель корпоративистской олигархии является следствием ослабления демократических институтов и одновременно ведет к их дальнейшему ослаб-

Корпорации могли вмешиваться в действия региональных политических машин, но обратное практически невозможно.

Если существующая политическая система имеет легитимные механизмы регионального представительства, пусть и плохо функционирующие, то представительство корпоративных интересов не формализовано и не легитимизировано. Корпорации просто подминают под себя существующие институты, как, например, Совет Федерации, а теперь, с введением пропорциональной системы, и Государственную думу. Корпорации вытесняют и сохранившиеся региональные политические машины, продвигая своих людей на посты губернаторов и в верхнее звено управления, формируя депутатские группы в законодательных собраниях. В этом им часто помогает и Кремль, заинтересованный в том, чтобы подыскать регионам, особенно проблемным, ответственного «хозяина». Новая корпоративистская система, таким образом,

Таблица 2

КРУПНЕЙШИЕ РОССИЙСКИЕ ГОСКОРПОРАЦИИ В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ СТРАНЫ

Рейтинг компании в 2006 *	Название компании	Объем реализации (оборот), 2005, млрд долл	Число занятых, тыс. чел.	Число регионов присутствия	Глава	Рейтинг главы по упоминаемости **	Рейтинг главы по политическому влиянию, НГ, 08.2007****	Рейтинг главы по лоббистскому влиянию, НГ, июль 2007****	Представленность в 3С регионов	Число регионов влияния по региональным рейтингам, 2003 ***	Число регионов наибольшего влияния (первая 10-ка) 2003 по 62 регионам	Число регионов наибольшего влияния (первая 10-ка) 2007 по 32 регионам	Средний рейтинг влиятельности представителя в регионе
1	"Газпром"	54,0	397	79	Миллер	5,92 (21)	6,21 (13)	4,26 (3)	27	36 / 54	21	4	13
3	РАО "ЕЭС России"	29,9	664,8	89	Чубайс	7,19 (16)	5,43 (20,5)	4,06 (8)	49	52 / 61	37	2	10
4	РАО «РЖД»	29,2	1 331	80	Якунин	3,65 (35)	6,21 (13)	4,11 (5)	12	12 / 13	5	1	15
6	НК "Роснефть"	19,5	61,4	21	Богданчиков	0	4,71 (42,5)	3,73 (16)		6 / 8	6	-	5
8	НК "Газпромнефть"	16,1	90	18	Дюков	5,92 (21)	-	-		2 / 4	2	-	13
9	Сбербанк России	12,2	235	89	Казьмин	1,13 (98)	4,00 (65,5)	3,84 (13)		15 / 16	10	-	11
12	"Связьинвест"	8,3	319,4	83	Киселев	0	-	-		18 / 18	6	-	15
16	АК "Транснефть"	7,1	73,2	30	Вайншток	2,16 (55)	-	3,87 (11,5)		1 / 1	-	-	15
35	Роснефтегазом	2,8	47	10	Обозов	-	-	-		4 / 4	4	-	8

* Рейтинг «Эксперт-400. Крупнейшие», 2006 (<http://www.gaeexpert.ru/atings/expert400/2006/>)

** Первая цифра — это доля упоминаемости персоны от упоминаемости Президента РФ (взвта за 100%), цифра в скобках — место по упоминаемости за год (<http://www.kotimel.ru/doc.aspx?DocID=780728>)

*** через дробь показаны: число регионов влияния по региональным рейтингам, 2003 / общее число влиятельных представителей по региональным рейтингам

**** 100 ведущих политиков России в 2007 (http://www.lg.ru/idea/2007-08-31/1_roitka.html).

«прорастает» из существующей, и реальный центр тяжести все больше смещается к госкорпорациям, которые слабо представлены в публичной политике, а то и полностью отсутствуют в общественном пространстве, зато активно участвуют в подковерной борьбе. Вместо двусторонних договоров с регионами, расторгнутых при Владимире Путине, теперь федеральный центр фактически заключает договоры с корпорациями, получающими от государства различные знаки благоприятствования.

Итак, за два президентских срока Путина страна проделала путь от вольницы регионов к вольнице госкорпораций. Эта радикальная эволюция имеет политэкономическую природу, которая хорошо видна при сопоставлении российского государственного устройства с демократическим государством налогоплательщиков. Последнее построено снизу вверх — в том же направлении, в котором идут налоговые поступления: от граждан, выступающих в качестве источника благосостояния и власти, к верхним этажам государственного управления, которое призвано обеспечивать интересы общества. В случае крупного федеративного государства с многоэтажным устройством действует принцип субсидиарности, когда наверх передаются лишь те функции, которые невозможно эффективно выполнять на более низких уровнях. К ним относятся функции обороны или внешней политики, выполняемые федеральным центром.

В нашем случае, когда главным источником средств для государства являются вовсе не налоги, выплачиваемые гражданами или частным бизнесом, а рента от сырьевых ресурсов, основной поток средств идет сверху вниз. Работает принцип обратной субсидиарности: с верхнего уровня вниз передаются те функции, которые верхний уровень выполнять не хочет. Кто платит, тот и заказывает музыку! И Россия здесь отнюдь не

уникальна. Украина и Казахстан — две другие крупнейшие по размеру и по региональному разнообразию страны постсоветского пространства, одновременно с Россией перешли на чисто пропорциональную систему формирования парламента — более централистскую и унитаристскую, меньше связанную с гражданами и региональными сообществами.

Независимо от того, кто сменит Путина на посту президента, преемнику не позавидуешь — ему в наследство достается тяжелый груз проблем и совершенно не приспособленные, не нацеленные на их решение механизмы. При этом возможности проведения популистской политики и откладывания проблем в долгий ящик практически исчерпаны. Политический ресурс системы, построенной Путиным, выработан полностью. Следующий президентский срок будет по определению сложным и вряд ли позволит снискать новому хозяину Кремля большую популярность: «вершки» в виде раздачи денег населению в виде повышения зарплат и пенсий (и в целом роста благосостояния опережающими темпами в сравнении с экономическим ростом) уже собраны президентом Путиным, остались корешки. Для преемника нынешнего президента проблема эффективного государственного управления станет ключевой.

Девизом классической федерации — США, где удается совмещать решение масштабных общенациональных задач с сильными и самостоятельными регионами, является *E pluribus unum* — единство в многообразии. В новой России, провозгласившей приверженность принципам федерализма, эту формулу до сих пор получалось реализовывать лишь по частям: или многообразие, как при первом президенте, или, как сейчас, — единство. Следующему президенту предстоит совместить обе части формулы, что представляется задачей сложной, но выполнимой. Ее решение способно обеспечить успех новому президентству. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ О тесной связи чередования фаз централизации и децентрализации и высокой степени политизированности российского федерализма см.: *Петров Н.* Федерализм по-русски // *Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 7–33.

² Из политологических работ, подробно освещающих содержание территориальной фазы, можно отметить известную книгу Джерри Хафа о «советских префектах»: *Hough J.F. Soviet Prefects*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1969.

³ Примером того, как снижается эффективность управления при замене избранного главы региона на назначаемого и более «удобного» для Центра, может служить пара Руслан Аушев – Мурат Зязиков в Ингушетии. Последний, хотя и был формально избран, стал предтечей губернаторов-назначенцев.

⁴ Возможна, конечно, ситуация, когда губернатор, оказавшись перед выбором между личными интересами и интересами региона, предпочтет последние, но, во-первых, это не может происходить систематически, а во-вторых, никакая управленческая схема не может быть рассчитана на действия отдельных элементов вопреки их собственным интересам.

⁵ Это наглядно продемонстрировала ситуация с протестами против монетизации льгот, когда, несмотря на попытки федеральных чиновников перевести стрелки на региональные власти, граждане, согласно социологическим опросам, сочли виновными в своих бедах в большей степени Москву, а уж потом своих местных начальников.

⁶ В качестве последних рассматривались четыре основные категории региональных генералов: главный федеральный инспектор, прокуроры, начальники УФСБ и УВД/ГУВД.

⁷ См., например, раздел «Типы регионального политического развития» в первом томе *Политического альманаха России 1997*/ Под ред. М. Макфола и Н. Петрова. М.: 1998. С. 43–50.

⁸ *Treisman D. S. After The Deluge: Regional Crises And Political Consolidation In Russia*. Univ. of Michigan Press, 2001.

⁹ По-видимому, столь высокое место предстоятелей РПЦ, не подкрепляемое информацией о резком росте их влияния в последнее время, можно объяснить особенностями счета, технология которого не раскрывается в анализируемой публикации. Возможно, исследователи оценивали место епископов в иерархии, ориентируясь лишь на те регионы, где епископы вошли в число наиболее влиятельных. Наши собственные расчеты по 2003 году показывают, что епископы входят в тридцатку наиболее влиятельных фигур в региональной политике лишь в четверти регионов, но в этой четверти занимают весьма высокие места (см. табл. 1).

¹⁰ Недавно о подобных амбициях заявила Валентина Матвиенко, снова подняв тему объединения Петербурга и Ленобласти. С аналогичными планами многократно выступали и другие влиятельные региональные лидеры.

¹¹ См., например: *Hale H. Why Not Parties in Russia?: Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.