

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА В КОНТЕКСТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 2011 – 2012 ГОДОВ

А.С.Макарычев

(Свободный университет Берлина)

В настоящей статье я представлю свой взгляд на декабрьско-мартовский цикл избирательной кампании в России с точки зрения обсуждения в его контексте всего спектра региональных проблем, а также изложу некоторые соображения, касающиеся рациональности решения Кремля о возвращении к практике выборности глав субъектов федерации.

Избирательный цикл 2011-2012 гг.: упущенные возможности

Во-первых, парламентская и президентская кампании были чрезвычайно бедны на новые идеи и смыслы. Выборы. Ощущение дежавю не покидало при внимательном анализе обеих избирательных кампаний, семантика которых удивительно напоминала сюжеты десятилетней давности: в качестве главного кандидат от власти в своих монологах делал особый акцент на пресловутом сохранении целостности России. Реанимация старых фобий – это один из тех немногих инструментов, который команда В.Путина использовала для расширения своей поддержки. На государственных телеканалах активно муссировалась старая тема, связанная с возможностью раскола России на несколько частей – естественно, если 4 марта избиратели не поддержат премьера, который, согласно официальной версии, воплощает не только сильную центральную власть, но и традицию мирного сосуществования различных этнических групп в составе России. Но Кремлю было мало этого пропагандистского аргумента – ему надо было при этом ещё как-то и наше преимущество перед всем цивилизованным миром выказать. Так, в передаче «В контексте» на Первом канале 28 января 2012 г. руководитель предвыборного штаба премьер-министра С.Говорухин заявил, что если Германия ассимилировала на своей территории славянские племена, то Россия, наоборот, всегда давала возможность всем этническим группам беспрепятственно развиваться. Сравнение, прямо скажу, не самое удачное, поскольку Германия, в отличие от России – это не только эффективно работающая федерация (чего о нас не скажешь), но и страна, обеспечивающая даже пришлым этногруппам (например, туркам) максимально комфортные условия для жизни на своей территории.

Фактически, возврат к «повестке дня» 1990х годов означал, что за 12 лет «вертикали власти» и «вставания с колен» правящая элита так и не смогла избавиться от комплекса государственной неполноценности, постоянно возвращаясь к страхам перед самораспадом вверенной ей страны. Актуализация проблем эпохи, негативно маркируемой в официальном дискурсе Кремля («лихие девяностые») чрезвычайно показательна. Д.Медведев вполне справедливо указал на то, что нам ещё только предстоит создать «полноценную» российскую нацию. По сути, это означает, что её сейчас в полном

смысле слова пока нет. Значит, Россия – это всё ещё «лоскутное одеяло» из разных этнических, национальных и религиозных групп. Формирование общероссийской гражданской идентичности – это, как выясняется, вопрос будущего. Смущает при этом то, что российская политическая элита в своей логике часто следует в русле советских (и, по сути, имперских) традиций. Это касается, например, в уверенности в возможности единой трактовки истории, которая регулируется государством (к примеру, будчи президентом, Д.Медведев предложил прокуратуре вмешиваться в те случаи, когда учителя в регионах используют для занятий учебники, не одобренные федеральным центром). Получается замкнутый круг: с одной стороны, государство говорит о многообразии и терпимости к разным проявлениям этого многообразия, а с другой — то же самое государство претендует на роль единственного и монопольного источника и носителя не только силы, но и истины.

В профессиональной литературе написаны горы книг и статей о том, что любые попытки утвердить универсальное социальное знание являются скрытой формой гегемонии, то есть доминирования какой-то одной версии или системы взглядов. Как правило, «официальная история» пишется с позиции силы. Но как быть, если победа одних была поражением других? Не очень понятно, например, как можно в Кабардино-Балкарии, где всё активнее обсуждается идея «геноцида адыгского народа» в царской России, преподавать историю только по московским учебникам — именно это и станет дополнительным фактором раздражения и протестов. Местную интеллигенцию в этой республике, например, не устраивает тот факт, что ополчение, давшее начало Дню согласия, связывается только с именами К.Минина и Д.Пожарского, и при этом игнорируется, например, роль Ивана Черкасского, заслужившего звание боярина за борьбу с иноземным захватчиками. И дело здесь не в «фальсификациях», а в объективно разных взглядах на общую историю — сфера, где участие прокуратуры может только навредить.

Похоже, наша центральная власть ещё не до конца осознала два обстоятельства. Во-первых, мы имеем не просто «обострение межнациональных отношений», которое провоцируется «уродами» и «преступниками», скрывающихся в «грязных и вонючих пещерах» (выражения Д.Медведева) - мы имеем нарастающую привлекательность массовой мобилизации людей по этно-национальному принципу. Во-вторых, это происходит при отягчающих условиях продолжающегося пост-имперского синдрома: многие населяющие нашу страну народы сохраняют отношение к России как к империи, что подстёгивает психологическое желание этнического большинства соответствовать таким оценкам. Ещё один замкнутый круг, разомкнуть который можно, если понять, что он представляет собой гуманитарную в своей основе (а не юридическую и не экономическую) проблему.

В то же время, парадоксальным образом руководители самих этнических республик во время кампании продемонстрировали необычную сервильность. Премьер-министр Татарстана, например, обронил фразу о том, что России, якобы, «нужен царь». А глава Чечни Рамзан Кадыров вообще сделал неожиданное заявление о том, что в принципе готов покинуть свой пост – надо полагать, если так будет нужно для «новой – старой» власти в Москве.

Во-вторых, и другие региональные элиты во время кампаний тоже вели себя не то что пассивно, но и даже сервильно. Они либо не хотят, либо не могут как-то политически

проявить себя. А жаль, ведь выборные кампании для того и нужны, чтобы на какое-то время дать возможность обществу предъявить свои условия лояльности элитам: о чём-то договориться или поторговаться, на что-то обратить внимание, что-то потребовать. Но, похоже, нашим губернаторам и мэрам нечего обсуждать с Кремлём, и в обмен на свою лояльность никаких условий они выдвигать не собираются. Региональные руководители вообще, похоже, утратили качества политических субъектов. Губернаторы, по сути, добровольно и собственноручно – и даже с каким-то странным удовлетворением – регулярно расписывались не только в своих верноподданнических настроениях в отношении федерального центра, но и в отсутствии у них, на местах, ресурсов для того, чтобы в рабочем порядке решать элементарные хозяйственные вопросы (типичный пример – восстановление территорий Центральной России, пострадавших в 2011 году от масштабных лесных пожаров).

Отказ Центризбиркома зарегистрировать кандидатом в президенты иркутского губернатора Дмитрия Мезенцева, а также спокойное согласие его самого с этим решением, тоже весьма символичны: они наглядно проиллюстрировали растерянное состояние региональных элит в преддверии президентских выборов. Удовлетворённые комментарии самого иркутского губернатора после его выхода из списка претендентов на президентскую власть говорили о том, что региональные начальники ещё не доросли до политики федерального уровня – по сути, им просто нечего сказать в этой сфере. Кроме того, многим региональным руководителям просто не до «высокой политики» - им бы на своих местах усидеть. После выборов архангельский и вологодский губернаторы вынуждены были первыми покинуть свои посты под грузом неопровержимых доказательств своей неспособности приносить «партии власти» электоральную пользу.

В-третьих, кадровая политика федерального центра отличалась селективностью, несистемностью, непоследовательностью и нестратегичностью. Вокруг фигур губернаторов постоянно формируются негативные информационные и политические контексты: их мишенью, например, в 2011 г. стали совсем разные фигуры, как Никита Белых (Кировская область), который публично провёл дистанцию между собой и «Единой Россией», и Валентина Матвиенко, ушедшая с поста губернатора Санкт-Петербурга. Сергей Миронов открыто призвал к отставкам губернаторов Александра Ткачёва (Краснодарский край) и Бориса Громова (Московская область). О том, что с губернаторским корпусом дела обстоят отнюдь не блестяще, свидетельствовали и некоторые предвыборные события: так, первый вице-премьер правительства России Виктор Зубков возглавил избирательный список единороссов Волгоградской области на выборах в Госдуму, что можно рассматривать как жест косвенного недоверия губернатору Анатолия Бровко. Отчасти можно сказать, что пространство публичности вокруг губернаторов становится несколько более открытым, однако все перемены носят скорее символический характер, ограничиваются рамками административно-бюрократического поля и не касаются самой сути федеративных отношений в России.

На этом фоне саркастично, но по-своему логично смотрелась история с белгородским губернатором В.Савченко, которого В.Путин публично посадил в больничное кресло в качестве акта устрашения за плохое состояние больницы. Эта ролевая игра указала на всю глубину реального раздражения в Кремле местными руководителями. Перевоплощение премьера в стоматолога, а губернатора – в его пациента как нельзя

лучше иллюстрирует всю семантику отношений центра и регионов, которые основаны на примитивных, грубых способах вертикального подчинения – как говорится, без анестезии. Кризис в отношениях федеральной и региональных элит в самый разгар избирательной кампании стал фактом.

Ощущение неэффективности прямого (то есть не опосредованного местными выборами) управления регионами из Москвы усиливается постоянными сообщениями о расследованиях в отношении бывших первых лиц ключевых регионов. В 2011 г. злоупотребления были выявлены в деятельности экс-губернатора Санкт-Петербурга В.Матвиенко, экс-премьера Башкирии, не говоря о допросах Ю.Лужкова. Здесь важно не то, что ими всеми заинтересовались правоохранительные органы, а то, что эти лица долгие годы были органичной частью существующей системы власти при полном попустительстве Москвы.

Совершенно очевидно, что в сфере региональной политики есть огромное количество неразрешённых проблем. Например, в РФ есть регионы (типичный пример – Тува), которые процентов на 90 являются дотационными. Похоже, с объединением территорий Москва больше экспериментировать не хочет, а других вариантов решения проблемы в Кремле нет. В рабочей группе по перераспределению полномочий между федеральным центром и регионами под руководством Д.Козака дискуссии в основном касаются того, какие полномочия регионы хотели бы отдать Москве, а какие, наоборот, желали бы исполнять сами. Но субъекты федерации настолько разные по ресурсам и бюджетному обеспечению, что среди них наверняка есть масса различных точек зрения. Можно ли вообще, в принципе составить реестр полномочий, которые следует перераспределить в пользу регионов, инновационных и отсталых, больших и маленьких, расположенных на границе и лежащих где-нибудь в самом центре? Было бы полезнее ранжировать регионы по степени способности исполнять те или иные полномочия с тем, чтобы они имели стимул не просто лоббировать и «пробивать» свои интересы в Москве, а вынуждены были бы доказывать своё право на исполнение дополнительных властных функций. Но такие управленческие технологии, видимо, трудны для Кремля, который предпочитает руководить регионами в ручном режиме. «Коммерсант» в номере от 27 октября 2011 г. сообщил, что премьер-министр В.Путин пять часов продержал в своей приёмной губернаторов Пермского края, Саратовской и Курганской областей, прежде чем устроить им выволочку из-за не сданных в эксплуатацию перинатальных центров. Ситуация иронична в силу того, что регионы оказались неспособны эффективно потратить огромные бюджетные деньги, чудесным образом упавшие к ним, несмотря на то, что сам этот проект курируется лично премьер-министром, за что и были наказаны томительным ожиданием в «предбаннике», в результате чего оперативно сообщили журналистам о своей готовности начать писать мемуары.

На этом фоне ироничными выглядели кадры улыбающегося Александра Хлопонина в кампании Рамзана Кадырова, душа в душу обсуждающих перспективы строительства горнолыжного курорта в Чечне. Надо понимать, с этим регионом у Москвы всё в порядке, несмотря на то, что сам полпред Хлопонин назвал Северный Кавказ российским лидером по отмыванию денег. Но, видимо, это не столь важно для Кремля. Тот факт, что самым живучим (то есть тем, кому в ближайшем будущем не грозит потеря

доверия «нового» президента) в рейтинге выживаемости губернаторов 2011 года оказался Рамзан Кадыров, говорит о многом в российском федерализме

В-четвёртых, избирательные кампании подчеркнули немалый разрыв между политическим(и) и экспертным(и) дискурсами о регионах. В отличие от политиков, эксперты с возрастающей настойчивостью ставили вопросы о непрозрачном и неравномерном финансировании регионов из федерального бюджета, о сокращении публичности в регионах, о кадровых тупиках, а также о слабом понимании Москвой процессов, происходящих во многих субъектах федерации.

В основном на эти темы высказываются московские эксперты. Так, Наталья Зубаревич в журнале «Pro et Contra» совершенно справедливо видит главную проблему федеративных отношений в том, что Кремль интересуется только регионы с политически значимыми пиар-проектами типа Олимпиады в Сочи или азиатско-тихоокеанского саммита во Владивостоке (общая стоимость подготовки к которому, по её сведениям, сопоставима с десятой частью годовых расходов бюджетов всех регионов России). По прогнозам, подготовка к чемпионату мира по футболу обойдется еще дороже. Второй политический приоритет – это поддержка нестабильных республик Северного Кавказа. Характерно, что душевые доходы бюджета Чечни на четверть выше средних по стране и в 2,5 раза выше средних по федеральному округу, при этом бюджет Чечни более чем на 90 проц. дотационный. Заявленный приоритет развития Дальнего Востока был сведен к росту бюджетного финансирования Владивостока и Курильских островов.

На сайте проекта московского центра Карнеги «Россия – 2020» другой эксперт, Александр Кынев делает прогноз о том, что сокращение публичности в регионах, не решая существующих реально проблем, будет все больше уводить многие из них в тень. В результате федеральный центр будет получать все меньше объективных данных о реальном положении дел внутри регионов. Будут усугубляться и кадровые тупики, так как новым фигурам просто не откуда браться. Федеральный центр пытается, как и ранее, загонять регионы в некий абстрактно определенный шаблон по все большему числу параметров, который рассчитан на всех вообще и ни на кого конкретно в действительности. На этом фоне диагноз Николая Петрова из центра Карнеги смотрится весьма реалистичным: «нынешним элитам угрожают не их противники, но деградация».

Ситуация действительно выглядит печально: с одной стороны, авторитетные эксперты бьют тревогу, но политики их игнорируют, а общество в целом почти никак эту тему не воспринимает. С другой стороны, в рамках «Стратегии – 2020» большинство экспертных комментариев сводилось к тому, что мы уже слышали лет 10 назад, в том числе и от тех же самых экспертов (например, от В.Глазычева). Что чрезмерная централизация вредна и опасна, что центр замучил муниципалитеты гигантской бюрократической отчётностью, и т.д. Пока эксперты, вполне лояльные Кремлю, занимаются почти эзотерическими поисками «настоящего», «реального» федерализма, всё российское интернет-сообщество саркастически обсуждает, как В.Матвиенко преспокойно набрала на местных выборах невероятный процент голосов и пересела в кресло главы Совет Федерации.

Реабилитация выборов

И вот на этом фоне, в декабре 2012 г., президент и премьер объявили о предстоящем частичном возвращении выборов губернаторов. Тема эта на протяжении нескольких последних лет усилиями экспертов поднималась регулярно, однако и В.Путин, и Д.Медведев до 4 декабря практически ни разу не усомнились в правильности централизованного назначения губернаторов из Москвы. И вот после думских выборов их мнение существенно поменялось. Возникает вопрос: почему? Версий здесь, по крайней мере, две.

Первая состоит в том, что решение о возврате к выборам глав регионов является вынужденной уступкой оппозиции. В пользу такого объяснения, казалось бы, говорит тот факт, что соответствующие перемены были объявлены на фоне очевидного роста протестных настроений в обществе. Однако в такой логике есть несколько изъянов. Первый видится в том, что выборы губернаторов не были в центре требований протестующих, которые практически полностью касались честности выборов и освобождения политических заключённых. По сути, получилось так, что Кремль пошёл на такие уступки, которые оппозиция не ставила в центр своих претензий.

Во-вторых, первоначальные уступки власть обычно делает в таких вопросах, которые не играют первостепенной роли. Но отказ от губернаторских выборов всё предыдущее десятилетие имел отнюдь не периферийное значение для Кремля. Наоборот, это был ключевой элемент всей путинской системы централизации власти и превращения её из пространства согласования разнообразных интересов в «вертикаль», то есть полуфеодальный инструмент контроля над местными элитами.

На этом фоне более верным кажется вторая интерпретация, согласно которой реабилитация выборов в регионах – это один из шагов, направленных на перераспределение политических нагрузок внутри гигантского административно-управленческого аппарата. Иными словами, «вертикаль власти» встретила пределы своей рациональности: чем больше централизации, тем выше груз ответственности центра за всё, происходящее в стране. В условиях очевидного роста протестных настроений в обществе понятно желание Кремля этим грузом с кем-нибудь поделиться. Только не факт, что этого же хотят губернаторы, для подавляющего большинства которых назначение из Москвы вот уже почти целое десятилетие представляется гораздо более комфортной альтернативой по сравнению с трудно предсказуемыми выборами.

Но в любом случае изменение важнейшего процедурного звена региональной политики Кремля – это косвенный показатель неудачи проекта «вертикали власти». Её проблема - в том, что она практически не претерпела никаких изменений за целое десятилетие и существовала всё это время в законсервированном виде, никак не реагируя на процессы, разворачивающиеся в регионах. Более того – даже в ходе предвыборной кампании центр относился к регионам не как к партнёрам, а как к объектам своего контроля и надзора.

Но даже эта функция, столько привычная для административно-управленческого стиля Кремля, выполнялась им плохо. Так, президент и премьер сами признали, что так и не смогли выработать оптимальной системы оценок деятельности губернаторов. По сути, есть формальные индикаторы (которых настолько много, что разобраться в них сложно

даже Москве), есть социологические показатели доверия и недоверия к конкретным региональным начальникам со стороны населения, и есть подразумеваемые политические критерии, связанные с итогами выборов в том или ином регионе. Правда, политическая составляющая оценок губернаторского корпуса отрицается Кремлём, однако сам президент сразу же после выборов дал понять, что процент голосов, поданных за «Единую Россию», будет учитываться им при выстраивании отношений с губернаторами. Очевидно, что эти критерии могут не совпадать друг с другом: лояльные губернаторы могут оказаться непопулярными среди местных жителей, за хорошими отчётами в Москву по поводу экономического развития может таиться угроза невысоких показателей проголосовавших за «партию власти», и так далее.

Как всегда это бывало в ситуации сложного выбора, Кремль, скорее всего, никакого выбора делать не будет, предоставив возможность губернаторам самим решать, за что их будут хвалить или снимать – за «поголовье рогатого скота» (цитата из стенограммы встречи В.Путина с краснодарским губернатором А.Ткачёвым) или за выборные проценты «партии власти».

С этим связана и другая проблема. С одной стороны, практически все встречи и совещания по региональным вопросам в последнее время проходят под знаком плохо скрываемого раздражения по поводу качества управления регионами. Это объясняет, почему так много губернаторов за последние годы лишились своей работы. Но, с другой стороны, замена губернаторов для Кремля – это всегда головная боль, потому что приход новых людей означает изменение режима функционирования бюрократической машины, что особенно рискованно в предвыборный период. То есть не снимать нельзя, а снимать – рискованно.

Вопрос о том, понимает ли Кремль глубину кризиса своей региональной политики, остаётся пока открытым. К большому сожалению, выборный процесс не был использован как способ для более интерактивного согласования интересов центра и регионов. Более того, Кремль продолжает играть в старые номенклатурные игры, используя тактику выборочной критики губернаторов в качестве меры воздействия на них.

Наверное, искать какую-то рациональность в действиях Кремля бессмысленно. Скорее, федеральный центр подстраивается под меняющуюся ситуацию, не всегда понимая, к каким структурным эффектам приведут его шаги. Но пространство для изменений постепенно расширяется. Если партиям, прошедшим в региональные парламенты, будет предоставлено право выдвигать кандидатов в губернаторы, то «Единой России» на выборах придётся сложнее играть роль «партии большинства». Это и понятно: «партия власти» привыкла эксплуатировать свой чисто административный ресурс, и очень слаба в публичном жанре. Но кремлёвские ресурсы далеко не безграничны, и коль скоро власть открывает новые возможности для политических решений, то ими надо обязательно воспользоваться. Если Россия всё же сохраняет остатки (пусть и искорёженного «вертикалю власти») федерализма, то это позволяет надеяться, что обществу однажды удастся убедить Кремль в том, что легитимность его власти держится, в том числе, и на регионах. Они же субъекты, а не объекты федерации. Этот – как раз тот случай, когда слова имеют значение.