

«Регионализм в федеративном государстве»

Обзор материалов Круглого стола «Экспертиза»

10 октября 2013

В сегодняшней России интерес к проблематике регионализма¹ снова усилился в связи с неоднозначными итогами сентябрьских выборов в местные органы власти, которые, по мнению многих экспертов, свидетельствуют о нарастании процессов регионализации в российской политике. Именно поэтому вопросы динамики взаимоотношений между Центром и регионами в контексте прошедших выборов находились в фокусе внимания участников «круглого стола». Хотя, безусловно, есть и иные глубокие причины, обуславливающие рост интереса к проблемам регионализма и регионализации в современной России. - они также обсуждались на «круглом столе».

С точки зрения его участников, авторитарный политический режим задает определенные рамки отношений между Центром и регионами. Применительно к выборам сегодняшние политические практики находят выражение в так называемом электоральном авторитаризме, который целиком и полностью нацелен на обеспечение победы инкумбента. При такой модели выборы ограниченно конкурентны; в них всегда участвует оппозиция, но она никогда не выигрывает. «Партия власти» постоянно побеждает, получая, как правило, от 60% до 80%. Получить можно и больше, но это нежелательно, поскольку в таком случае оппозиционные партии вообще потеряют стимулы к какому-либо участию в выборах. При этом участники «круглого стола» подчеркивали, что электоральный авторитаризм не следует рассматривать как имитационную модель, поскольку он выражает сущностные черты сложившейся в России политической системы.

В то же время сентябрьские местные выборы 2013 года отличались новизной и в известной степени противоречили традиционной логике электорального авторитаризма. Они проводились в рамках централизованной «сверху» политической конкуренции и, допускали возможность определенного ограничения легитимности региональных инкумбентов, как это, в частности, наиболее ярко показали выборы мэра Москвы. Цель новой электоральной стратегии заключалась в том, чтобы таким образом повысить легитимность

¹ Под регионализмом обычно понимают политическую практику и идеологию, в основе которой лежит автономизация внутривластного процесса на уровне регионов. Главными источниками этого являются восходящая мобилизация региональных элит и усиливающаяся местная социокультурная идентичность. Регионализация означает перераспределение полномочий в пользу местных органов власти

власти в целом и одновременно усилить контроль федерального Центра над региональными элитами.

По мнению участников дискуссии, подобная эволюция электорального авторитаризма была вполне закономерной. Переход к управляемой централизованной конкуренции, конечно же, не был актом доброй воли со стороны Кремля, продиктованным стремлением к свободным демократическим выборам, а сугубо прагматическим и технологическим ответом на возникшие проблемы. В нулевые годы ставка делалась на максимальное упрощение схемы управления выборами. Это достигалось путем сокращения количества мажоритарных округов и отказа от них, и резкого уменьшения количества политических партий. Нарращивание административного ресурса при таких условиях становилось надежным залогом обеспечения победы «партии власти» при любых сценариях проведения избирательных кампаний. Власть сокращала количество политических партий, считая, что, чем меньше игроков на предвыборном поле, тем ими легче управлять, легче согласовывать списки кандидатов. Но в качестве побочного эффекта этой политической линии началась мобилизация протестных голосов вокруг тех немногих партий, которые были допущены на выборы. В концентрированном виде это выразилось в установке «голосуй за любую другую партию», ставшую основной философией мобилизации электората в избирательной кампании 2011 года. Эту установку реализовывала как системная, так и несистемная оппозиция. При таком развитии событий оставалось полшага до следующего этапа – до мутации партий-сателлитов в реальную оппозицию и эволюции всей партийной системы. Подобную тенденцию можно хорошо проиллюстрировать на примере нескольких партий, в первую очередь, «Справедливой России», которая вела себя совершенно по-иному, когда она получала соответственно 7% и 14% на выборах депутатов Государственной Думы.

Угроза эволюции оппозиции и партийной системы была воспринята властью как совершенно реальная, поэтому возникла потребность в новой стратегии для нейтрализации протеста. Ответом на возникший вызов стала ставка на размывание протестных голосов, регистрация большого количества новых партийных проектов с тем, чтобы они топили друг друга, оттягивали друг у друга голоса и т.д. Однако и у этого решения также оказался свой негативный эффект. Дело в том, что почти все партии были во многом «искусственными», и власть заставляла кандидатов, желавших принять участие в выборах, идти в любые партии. Прагматики шли абсолютно во все партии - в результате все партии размывались. В них уменьшалась роль идеологического ядра - в первую очередь, это касается самой «партии власти». Поэтому при либерализации законодательства, создании огромного количества игроков,

размывались не только голоса за оппозиционные партии, но и создавались площадки для тех региональных элит, у которых появлялся альтернативный вариант поведения, если их по какой-то причине не устраивал губернатор или были какие-то конфликты на местах и т.д. Таким образом, уже на этапе выдвижения избирательных списков и кандидатов стало очень заметно, что практически во всех регионах началась диффузия всех системных партий, в первую очередь, «Единой России». Так, шли традиционные перемещения из «Единой России» в «Справедливую Россию», а из «Справедливой России» и других системных партий - в «Единую Россию». Но при этом практически все партии стали терять поддержку части местных элитных групп и конкретных политиков, которые предпочли уходить в партию «Родина», «Партию пенсионеров», в «Альянс зеленых», «Народную партию», «Гражданскую платформу» и в «Яблоко».

В результате, с одной стороны, кое-где на местах стали усиливаться периферийные ранее партии типа «Патриотов России» и «Яблока», с другой стороны, и новые партии начали аккумулировать те элитные группы, которые почувствовали себя «некомфортно» в системных партиях.

Мнения участников «круглого стола» разделились в отношении оценок эффективности новой стратегии ограниченной централизованной конкуренции применительно к прошедшим выборам. Согласно одной точке зрения, федеральному Центру удалось усилить свое влияние в регионах, что выразилось в способности проводить к победе кандидатов, даже вопреки воле региональных элит. При этом контроль над региональными электоральными процессами приобрел большую гибкость и технологичность.

Иное мнение состояло в том, что региональные элиты в подавляющем числе случаев успешно блокировали попытки Центра навязать им управляемую конкуренцию. В результате во многих регионах резко усилились предвыборные «зачистки», увеличилось количество недопусков оппозиции к выборам по различным скандальным поводам. Особенно отличились в этом такие регионы, как Хакасия, Владимирская и Ярославская области, Забайкальский край, Рязань, Тюмень. При этом количество случаев, когда результаты местного самоуправления были отменены, и кого-то вернули на выборы, исчисляется единицами, а количество отказов – десятками.

Возможно, столь значительная разница в оценках эффективности новой стратегии центральной власти объясняется тем, что, как было отмечено на «круглом столе», при анализе отношений Центра и регионов зачастую смешиваются понятия «влияние» и «контроль». Центр действительно стремится усилить свое влияние на региональные элиты, но у него зачастую нет эффективных инструментов контроля над их поведением. Поэтому, как

неоднократно отмечалось на «круглом столе», региональные элиты наработали целый арсенал средств адаптироваться к решениям федерального Центра. Нередко получив эти решения, регионы, выражая полную готовность к их выполнению, тем не менее, поступают по-своему. Лишь в случаях, когда Центр готов инвестировать реальные средства в те или иные объекты или в решение каких-то важных вопросов местного развития, он приобретает дополнительные возможности заставить региональные власти выполнить свою волю.

Среди других последствий сентябрьских выборов, усиливающих регионализацию и имеющих существенное значение для эволюции всей политической системы России в целом, участники «круглого стола» отметили, что выборы фактически запустили процесс избирательной реформы, ведущей к ослаблению роли партий как федерального политического института. Уже 11 сентября депутаты Госдумы добились в первом чтении лежавший до этого момента почти без движения законопроект А.Клишаса, предполагающий сокращение квоты депутатов законодательных собраний субъектов федерации, избираемых по партийным спискам, до 25% и предоставление права вообще отказаться от партийных списков при выборах депутатов местного самоуправления. В дальнейшем Госдума разрешила Москве и Санкт-Петербургу провести выборы в ЗАКСы столиц только по мажоритарным округам. Очевидно, что при таких вариантах избирательной системы региональным элитам, обладающим несравнимо большими ресурсами по сравнению с оппозиционными силами, будет гораздо проще добиться желаемого состава депутатского корпуса. Таким образом, значение региональных элит в электоральном процессе как его организаторов и непосредственных бенефициаров, то есть победителей, в новой этой ситуации будет расти. И в этой логике они станут важными контрагентами и партнерами Центра, в то время как роль политических партий будет снижаться. В результате федеральный Центр окажется перед нелегким выбором: либо ставка на появление новых общенациональных политических игроков, как и нынешняя властная влита, претендующих на федеральную власть, но заинтересованных в укреплении федеральных институтов; либо - через антипартийную реформу, курс на усиление региональных автократий, что не может не вести к рискам дальнейшей децентрализации.

Еще одним следствием сентябрьских выборов стало появление и усиление на политической сцене новых политических фигур. Их приток в российскую политику был искусственно закрыт в течение всех нулевых годов. Ключевая партийная номенклатура в России не менялась более 20 лет. На протяжении этого времени лидеры политических партий оставались те же самые. В этом смысле появление и усиление на сентябрьских выборах новых

партий, и выход на авансцену политики фигур типа А. Навального выглядят закономерными.

Массовое появление партий-спойлеров на сентябрьских выборах, которые использовались властью для дробления протестного электората, показало, что для их нейтрализации системные партии вынуждены повышать свою активность и даже радикализироваться. В долгосрочном плане это может стать важным условием дальнейшего выживания системных партий.

Регионализация в сегодняшней России имеет и иные фундаментальные причины и проявления. В этом контексте эксперты обратили внимание на новый тренд, который можно обозначить как «регионализацию» самого федерального Центра. Она выражается в гораздо более активном рекрутировании лояльных региональных кадров в структуры федеральной власти. Результатом этих подвижек становится то, что провинция, регионы превращаются в более надежную опору властей.

К этому следует добавить, что тема регионализации в целом обострилась в связи с приходом «варягов» на должности губернаторов, причем по двум линиям. С одной стороны, проявились адаптационные способности пришлых губернаторов, которые начинают активно демонстрировать свою любовь к региону. Но, с другой стороны, столь же отчетливо проявился конфронтационный регионализм местных элит, которые, наоборот, подчеркивают, что именно они являются самыми «правильными» патриотами своей малой Родины. И в любом случае прямые выборы губернаторов в определенной степени лишь усилили апелляцию к региональным интересам, чего также нельзя не учитывать.

Объективно повышает запрос на регионализацию и такой фактор, как растущая потребность в повышении эффективности государственной власти в условиях назревающих вызовов и кризисных проявлений в российской экономике и социальной сфере, постоянно растущих финансовых ограничений на региональном уровне для местных бюджетов. Это, в свою очередь, создает наиболее общий и, безусловно, крайне важный контекст для отношений между Центром и регионами.

При этом намеченная еще в 2011 году передача части полномочий в регионы не решается. Некоторые участники «круглого стола» заметили, что как таковая передача полномочий вниз, на уровень регионов и муниципалитетов сама по себе ничего не решает, без одновременной передачи управленческих знаний и практик. К сожалению, в российской политической практике это происходит довольно редко.

Регионализация воплощается и в углублении раскола по линии «Центр-периферия». В этом контексте изоляция Москвы как города с «девиантным

политическим поведением» только усиливается. Это происходит через тактику «геттоизации» протеста, которая оказывается более или менее успешной, в смысле его локализации в московском «гетто», а также через финансовое ослабление столицы, ярким примером которого стало создание консолидированных групп налогоплательщиков, лишившее крупных доходов и без того дефицитный и ухудшающийся с каждым годом московский бюджет. При этом региональная политика федерального Центра в возрастающей степени ориентируется, прежде всего, на более лояльную провинцию.

К этому следует добавить, что тема регионализации в целом, конечно, обострилась в связи с приходом «варягов» на должности губернаторов, причем по двум линиям. С одной стороны, проявились адаптационные способности пришлых губернаторов, которые начинают активно демонстрировать свою любовь к региону. Но, с другой стороны, столь же отчетливо проявился конфронтационный регионализм местных элит, которые, наоборот, подчеркивают, что именно они являются самыми «правильными» патриотами своей малой Родины. И в любом случае прямые выборы губернаторов в определенной степени лишь усилили апелляцию к региональным интересам, чего также нельзя не учитывать.

Важным трендом и одновременно проблемой, требующей более глубокого исследования, является социокультурная регионализация, которая пока не улавливается политической системой. Это может выражаться, в частности, в уже упоминавшейся «геттоизации» Москвы как отклоняющегося примера на российской карте, и в еще большей степени в формировании традиционалистских анклавов, прежде всего, в мусульманских республиках и, особенно на Северном Кавказе. Там классическая внешняя политическая лояльность сочетается с внутренними самостоятельными и неуправляемыми процессами на уровне быта, экономики, образования и т.д., которые ведут к фактическому дальнейшему социокультурному обособлению подобных традиционалистских анклавов с основной территорией России.

В то же время участники «круглого стола» отметили, что важным фактором социокультурной регионализации является «качество» местной культурной и интеллектуальной элиты, которая должна уметь давать самостоятельные ответы на возникающие проблемы местного развития. Однако, во многих регионах региональные элиты не дотягивают до этого уровня.

Подобная низовая социокультурная регионализация пока слабо соотносится с существующей политической системой. Иными словами, у нее нет форм политического выражения и методов ее продвижения. Она, скорее, использует не контролируемые властями лакуны, хотя таких

неконтролируемых лакун, в действительности, довольно много. В условиях сохраняющегося авторитарного режима социокультурная регионализация заполняет их, но не формирует на этой основе какое-то новое политическое качество.

Нынешнее состояние взаимоотношений Центра и регионов участники «круглого стола» расценили как модель неравноправного партнерства в условиях жесткой субординации. Они основаны на торге, но при этом федеральный Центр явно доминирует. В то же время проблема повышения эффективности всей государственной машины в условиях растущих финансовых трудностей, становится фактором, существенно ограничивающим возможности и самостоятельность регионального уровня власти. Финансовый интерес Центра не может не затрагивать интересы регионов, поскольку приоритетность задач наполнения федерального бюджета в ущерб бюджетам региональным становится слишком очевидной. Это сильно девальвирует, если не уничтожает, все преимущества губернаторов, полученные ими от выигранных с результатом 70-80% выборов.

Таким образом, к настоящему времени региональная власть в еще большей степени после 2012 года стала выполнять функции региональных агентов федерального правительства и лично Президента, будучи ориентированной, преимущественно, на выполнение требований и целевых индикаторов майских указов В.Путина 2012 года, на решение сформулированных Центром задач, количество которых постоянно растет.

К числу таких задач относятся повышение зарплат бюджетникам, улучшение инвестиционного климата, решение межнациональных проблем. Иными словами, федеральная власть в нынешних условиях по-прежнему сохраняет возможности перекладывать на регионы решение своих собственных задач. Это, разумеется, резко повышает уязвимость губернаторского корпуса как такового и тем более, на персональном уровне. Дальнейшее ухудшение социально-экономической ситуации как в стране в целом, так и на уровне отдельных территорий, скорее всего, будет блокировать возможности усиления политической автономии регионов, поскольку у местных элит пространство для маневра станет все более сокращаться.

На «круглом столе» прозвучала и иная оценка динамики отношений Центра и регионов, согласно которой губернаторы, вынужденные для выполнения бюджетных обязательств брать в долг на финансовом рынке, обречены договариваться с местными элитами. Это обстоятельство неминуемо заставляет их быть не столько представителями Центра на местах, а, напротив,

фигурами, представляющими интересы региона в Центре. В этой логике следует говорить не об ослаблении, а возрастании роли региональных элит.

Возможности углубления регионализации сдерживаются благодаря ограничениям политической автономии губернаторского корпуса. Последнее связано с тем, что несмотря на выборность губернаторов, фактически, сохраняется назначение губернаторов через институт временно исполняющего обязанности (он назначается президентом страны), и при условии сохранения единого осеннего выборного дня. Это означает, что первый шаг в ситуации с губернаторскими выборами по-прежнему делает президент, назначая временно исполняющего обязанности и, соответственно, ориентируя региональную элиту на необходимость поддерживать конкретное лицо. Это продемонстрировали сентябрьские выборы 2013 года, включая наиболее сложные и даже сенсационные ситуации, которые сложились, например, на выборах во Владимирской области и в Забайкальском крае.

Сдерживающим фактором регионализации выступает и недостаток субъектности региональных элит, привыкших быть ведомыми в отношениях с федеральным Центром. С учетом перечисленных факторов участники «круглого стола» пришли к выводу, что в сложившейся системе процессы регионализации не смогут вывести отношения Центра и регионов на качественно иной уровень и не ведут к возникновению новой формы организации российского политического пространства.

Андрей Рябов, руководитель Проекта
«Круглый стол «Экспертиза»