

**А.Е. Чирикова** *Институт социологии Российской академии наук.*

Основное, чем я занимаюсь на протяжении последних двадцати лет, - это эмпирические исследования региональной и городской власти. И поэтому все мои оценки будут исходить из понимания того, как это происходит на местах, учитывая реальные практики властвования в России применительно к региональному и городскому уровням.

Первое и основное, что мне хотелось бы подчеркнуть особо в этой связи, - эмпирические данные, относительно состояния и перспектив российского регионализма и федерализма, весьма противоречивы. На них вряд ли можно опираться как на единственный источник информации, но все же их нельзя совсем не брать в расчет.

Еще год тому назад я была убеждена, что политический авторитаризм, во взаимоотношениях Центра и регионов, о котором мы сегодня говорим, явно переоценивается экспертами. Что дает мне основание думать именно так? Ответ прост - реальные практики властвования в регионах. Если вы приедете в какой-либо российский регион и будете говорить с региональными элитами самого высокого уровня о взаимоотношениях Центра и регионов, причем не только с представителями власти, но и бизнеса, то окажется, что все попытки Центра доминировать политически и даже в ряде случаев экономически над тем или иным регионом, на самом деле оказываются несостоятельными, как только они доходят до конкретных людей, которые должны эти распоряжения выполнять.

Региональные элиты всегда поражают тем, как виртуозно они умеют делать вид, что все распоряжения исполняются, не делая при этом того, чего от них ждут в Центре. Отсюда вывод, - на самом деле очень многие процессы на региональном и городском уровнях идут по тем трендам, которые задаются региональными элитами и не могут быть фактически проверены Центром.

Федеральный Центр, со своей стороны, пытается повсеместно нарастить контроль за регионами и, прежде всего, посредством

экономических рычагов: через трансферты и через экономические вливания. Причем усиление этого контроля стоит и Центру, и регионам весьма дорого, так как он осуществляется за счет серьезного роста бюрократической отчетности, которая отвлекает чиновников от более важных дел. Не говоря уже о реальных деньгах, с помощью которых федеральный центр выкупает у региональных элит лояльность к себе и к своей политике

Что в результате? Каковы ответные стратегии региональных элит на практику усиления контроля и нарастания практики откупа? Ответы региональных элитных групп на усиление контроля и всего остального вполне предсказуемы- они научаются виртуозно формировать требуемые отчетности, а деньгами, используя неформальные практики, распоряжаются при этом так, как они хотят. Исследователи российских регионов не даром фиксируют резкое нарастание неформальных практик во взаимодействии власти и бизнеса, как и других влиятельных акторов, так как деньги в этой связи становятся единственным убедительным аргументом в пользу твоей влиятельности. Именно поэтому умение делать вид, что ты лоялен к Центру, так востребовано сегодня региональными элитами.

О чем говорит нарастание неформальных практик на всех уровнях взаимодействия. Весьма вероятно, что это является свидетельством того, что степень послушания регионов по отношению к Центру не является уж такой однозначно выраженной, как это нам может казаться. Что в этой связи может нас ждать в дальнейшем? Как прямые выборы губернаторов повлияют на отношения Центра и регионов? Усилят ли они влияние региональных элит? Представляется, что повсеместные разговоры о том, что наконец-то региональные элиты выйдут на авансцену политической игры и сделаются более политически влиятельными, потому что прямые выборы сделают их легитимными, мне представляются как минимум преждевременными и как максимум поспешными. На самом деле ресурс влияния региональных элит всегда определялся тем, умеют ли они или не умеют получать деньги в виде трансфертов от федерального Центра. Если региональные лидеры не умеют

этого делать, то какой бы авторитет среди своих элит они не имели изначально, он, безусловно, со временем падал пропорционально уменьшению числа трансфертов из Центра.

Поэтому я бы не стала недооценивать роль федерального Центра для регионов. Но я бы сказала, что его значение и его образ в регионах связан, прежде всего, с образом «Большого кошелька». И неизвестно как будут вести себя регионы, когда деньги вдруг кончатся.

Теперь о политике. Имеет ли Центр политическое влияние на регионы? Он бы мог его иметь, если бы вспоминал о политических процессах в регионах не только в предвыборный период или в условиях форс-мажорных обстоятельств. В принципе, по оценкам региональных элит, Центр имеет достаточное приблизительное впечатление о том, что происходит в регионах в обычное время, какие реальные расклады политических сил там формируются. Внимание Центра к политике обостряется только в ситуации выборов, когда следует всех расставить по местам. В этом случае федеральный Центр активизируется и начинает искать варианты влияния на ситуацию в нужную для себя сторону и т.д.

Подобная несистемность воздействия Центра на политику в регионах, стремление к политическому регулированию без учета реальной ситуации, уверенность в том, что все можно урегулировать, используя общие лекалы, приводят к тому, что региональные элиты в политическом смысле нередко переигрывают Центр, и он вынужден с этим считаться. Поэтому столь избыточными бывают его меры по вмешательству в политическую ситуацию в момент выборов компаний.

Доклад Кынева убедительно показывает, насколько изобретательны могут быть политические технологии, которые используются Центром в момент выборов для того, чтобы изменить ситуацию в нужную для себя сторону. Однако управление, которое распространяется только на электоральное пространство в регионах, явно недостаточно и не

обеспечивает реального контроля за повседневной политической ситуацией в территориях.

Существуют и другие аргументы в пользу того, что ресурс влияния региональных элит в своих регионах не столь уж мал. Вспомним не без известную всем вертикаль власти. Ее построение в отношениях Центра и регионов негласно способствовало разрешению региональным элитам выстроить подобную вертикаль власти в своих регионах в отношении местного самоуправления. И региональные элиты этой возможностью воспользовались. Местное самоуправление стало жить по тем же законам взаимодействия, которые сложились в условиях вертикали между Центром и регионами. Губернаторы, используя в том числе экономические рычаги, стали давить на местное самоуправление, прибегая при этом к достаточно жестким схемам, где экономическая выгода для региона и лично губернатора играла далеко не последнюю роль.

Тем не менее, эмпирические исследования власти в ряде малых городов России показывают, что даже внутри региональная вертикаль срабатывает далеко не всегда. Почему? Во-первых, губернаторы имеют интерес далеко не ко всем городам, а только к тем, которые имеют вес в регионе по экономическим, социальным или политическим причинам. Во всех остальных случаях внимание губернаторов к нестоличным городам – реципиентам является весьма малозаметным. Редкие вмешательства губернатора и его команды в жизнь города никак не изменяют ощущение элит и жителей, что губернаторская власть в городе является скорее номинальной, нежели реальной. Например, именно такую ситуацию мы наблюдали в городах Кунгуре и Чусовом, где большинство представителей городских элит придерживалось той точки зрения, что *«губернатор оказывает недостаточное внимание малым городам, если вообще их не замечает»*

Это хороший пример, который показывает, что даже региональная власть далека от своих городов. Может быть, поэтому городское

пространство столь наполнено неформальными практиками взаимодействия власти и бизнеса, которые нередко оказываются действеннее практик формальных.. Если фигуры, их использующие, чуть-чуть думают и умеют лавировать.

И второе. Даже на более простой схеме отношений губернатора и местного самоуправления, видно, что осуществлять постоянный контроль хотя бы над слабыми игроками в городах, практически невозможно, ни по экономическим, ни по кадровым, ни по временным причинам. У губернатора нет такого количества времени и заинтересованных людей в команде, которые бы прибегали к контролю за местным самоуправлением не в режиме пожарной команды, а системно и последовательно. Правда, здесь я встретила одно исключение, которое заставляет меня вновь и вновь задумываться и переоценивать ресурсы влияния региональной элиты.

Процесс переосмысления включило одно событие, глубоко меня поразившее. Ситуация произошла в Пермском крае в 2011 году. В тот год я вела исследование субъектов власти и бизнеса в двух малых городах Пермского края – Кунгуре и Чусовом. Чусовой – это моногород, с крупным градообразующим предприятием в лице металлургического комбината. Он когда-то был сильным экономическим актором, потом завод существенно снизил свои ресурсы влияния из-за экономической ситуации, но продолжал контролировать основных субъектов власти в городе и районе. На момент исследования произошел конфликт между главой района и главой города из-за стремления объединить город и район в городское поселение. В этом случае один из субъектов терял свое место во власти. Встал вопрос: кто в результате объединения станет главой поселения? Кого же выбрать - главу района или главу города? Весь город разделился на тех, кто был за главу города или его креатуру, и на тех, кто был за главу района или его последователя. Шли долгие политические споры. Элиты раскололись. Тема нового лидера была у всех на устах. Казалось, что тему объединения и перевыборов невозможно снять с городской повестки дня. . Вдруг приезжает

в Пермь Путин. Он привозит министров и обещает Часовому поддержку по реконструкции градообразующего предприятия. Основным условием федеральной поддержки является наличие социальной стабильности в городе Чусовом. И что, вы думаете, происходит? Глава администрации тогда еще губернатора Чуркунова едет в Чусовой и говорит: с этого дня вы прекращаете всякие споры о том, будет ли это городской округ, будет ли это город или район. Никакого слияния власти не будет. Нам нужна социальная стабильность.

Не надо доказывать, что конфликт элит- это реальный процесс, остановить который приказом или обещанием денег трудно. Однако реально все конфликты и споры моментально исчезли с политической повестки дня. Обе фигуры замолчали.

О чем это говорит? Для меня это говорит о том, что региональные и городские элиты могут действительно реально руководить политическими процессами и даже двигать на политические посты нужных им людей, играть в политику, и делать многое другое. Но как только появляется реальная заинтересованность Центра в том, чтобы все было сделано так, как нужно Центру, все политические, экономические и любые другие игры прекращаются ради того, чтобы иметь деньги

Для меня сегодня так и остается загадкой – имеет ли Центр реальное влияние на регионы, или это видимость влияния, построенная на финансовых вливаниях и страхе потери своего места со стороны региональных элит. Но все же, пусть с ограничениями, напрашивается вывод - пусть за деньги и за страх, но все же в кризисных для себя ситуациях или в случае особой заинтересованности, Центр может изменить любую палитру региональной политической игры, перестроив ее в нужную для себя сторону. И вертикаль в этом случае удобный механизм, который позволяет это делать с опорой на провозглашенную идеологию взаимодействия между Центром и регионами. Чаще всего любые уступки региональных элит Центру выкупаются Центром, а не достигаются за счет слепого подчинения. Это

свидетельствует о том, что стабильность политических отношений между Центром и регионами в сильной степени зависит от финансовых ресурсов Центра, а не определяется силой или слабостью его внутренней политики.

Таким образом, политический авторитаризм во взаимоотношениях Центра и регионов может быть реализован не потому, что региональные элиты вынуждены политически подчиняться Центру, а потому что в противном случае они могут потерять ресурсы для поддержания и развития социальной, экономической и политической жизни в регионе. Отсюда печальный вывод- политический авторитаризм в отношении регионов очень дорого обходится федеральному Центру.

**А.В. Кынев.** Вертикаль выстраивалась в том числе **в отношении** ...прав и полномочий. Например, принцип двух ключей, который был изъят из законодательства при пользовании недрами. Фактически это означало открытие регионов для федерального бизнеса. То есть вначале их открыли, отобрали полномочия, а уже потом предлагали все остальное.

Здесь небольшой момент. Есть две вещи, которыми можно сползание в новую феодализацию остановить. Первое – это насильственное разделение властей, принудительное разделение властей по факту. Нужно менять принципы организации, системы госвласти внутри регионов, внутри федерального закона в том числе. Усиливать полномочия региональных парламентов. То, что пытались делать при Медведеве, но очень слабенько. Не имитацию делать, а настоящий процесс, чтобы согласовывали вице-губернаторы, региональные министры финансов и т.д. через депутатов.

И второе. Реально усиливать полномочия МСУ. Потому что внутри региона никакого другого противовеса губернатору кроме регионального парламента и местного самоуправления быть не может институционально. Нет ничего другого. То есть если Центр их не усилит, он получит новую феодализацию.

**А.Е. Чирикова.** Я могу сделать маленькую ремарку по поводу усиления местного самоуправления. Я встречалась со многими мэрами и в

публичной сфере, и в приватной. Могу сказать одно - не только мэры, но и их команды весьма слабы в кадровом отношении. Остается только удивляться, как вообще местное самоуправление существует сегодня в России.

Поэтому я бы не делала больших ставок на низовой уровень власти, просто потому, что есть большие ограничения в их ресурсном потенциале. И это очень серьезно. Следует быть очень осторожным, используя принятые правила построения демократии по типу, как это существует в развитых странах. Следует признать – у нас сегодня для полноценной демократии не хватает ресурсов, в том числе кадровых.

xxx

**А.Е. Чирикова.** Можно мне короткий комментарий?

Я много лет занимаюсь региональными элитами, и каждый раз, когда речь заходит о регионах, вспоминают о культурных и интеллектуальных элитах. Некоторые оппоненты даже формулируют претензии : «Как же вы забыли о культурной элите? Она же существует?»

Мой ответ, как правило, многих не устраивает: «Многолетние попытки найти слой тех, кого можно было бы отнести к культурной элите не только по статусу, но и по масштабу обобщений, по духовности, по ценностям, по стремлению инвестировать в других, весьма часто заканчивается безуспешно, особенно если речь идет не о столицах.

Я поражаюсь тому, насколько сформировавшийся слой культурной элиты, к которой можно отнести главных режиссеров театров в регионах, ректоров вузов, ведущих информационных акторов, узок. Их суждения относительно перспектив региона, города или оценки сложившейся ситуации, как правило, весьма негативны и отличаются подчеркнутой обиденностью. Остается только удивляться, как эти люди способны творить позитивное и вечное в своих творческих направлениях. В культурную элиту эти люди могут войти только в том случае, если помимо статуса и образования у них возникнет привычка и умение брать на себя ответственность за более широкие области общественной жизни.



**Вопрос.** *(Плохо слышно)*

**А.Е. Чирикова.** Постсоветский эффект слабой востребованности в новых условиях у культурных элит выражен весьма отчетливо. Тем более, когда мы говорим о провинции. Обязательное содержание общения – рассказ о том, что они потеряли в последние годы. Направленность их драйва, - обязательно показать, что они что-то значили, а теперь все очень трудно. Но одного настоящего представителя культурной элиты в регионах я все же встретила в Томской области. Это был ректор Томского госуниверситета, человек со сформировавшейся элитной системой представлений, ориентированной на ответственное и масштабное видение социальных и иных проблем региона. Но это единичные фигуры. Я очень хотела бы заниматься культурными элитами, если бы они были...

**А.В.Кынев.** ... и вообще ни в какой степени. Я занимаюсь регионами, а не элитами.

**Г. Яровой.** Можно маленькую ремарку? Я, конечно, соглашусь. Может быть, это не очень удачный термин элиты, культурная. Но, хорошо, а как насчет лидеров общественного мнения? Они могут быть очень разными, они необязательно к элите сами себя относят. Но вместе с тем на региональном и муниципальном уровне будут являться достаточно значимыми акторами, которые в общем влияют на повестку дня во многом. А вот те, кто должен относиться к элите, они очень часто назначены на роль элиты. И конечно, их никто не слушает в результате. Но лидеры общественного мнения все равно остаются. Они же все равно везде есть.

**А.Е. Чирикова.** Чаще всего в регионах среди лидеров общественного мнения пребывают яркие представители оппозиции, потому что они формируют повестку дня, и чаще всего являются оппонентами власти.

Но удивительный факт: как только ты просишь обозначить персонально подобных лидеров, то оказывается, что выделить их из массы безмерно сложно, как и найти в городах культурную элиту. Чаще всего в этот пул попадают представители власти, директора заводов, лидеры местных

партий, последовательные оппозиционеры власти, иногда представители СМИ. Но, как правило, список этих лиц не является устойчивым, он разнится от того, к какой социальной страте ты адресуешься. Но раз нет единства в оценках, значит и реальных лидеров общественного мнения, скорее всего, нет. При близкой дистанции общения, особенно в малых городах, найти единства в оценках тех или иных фигур оказывается весьма трудно. И нужно иметь мужество говорить себе, - сегодня это именно так. .

**А.В. Кынев.** Типичный лидер общественного мнения – это кто? Начальники, бывшие в том числе, руководители градообразующих предприятий, главные врачи, много лет сидящие уважаемые директора школ. Это то, что было в 1990-е годы. Сейчас есть новое поколение. Сейчас во многих регионах - это блогеры (самые разные: например, Сергей Резник в Ростовской области или есть целая плеяда в Красноярске, Иркутске, даже в Приморском крае). Они вполне эти функции выполняют.

При всей своей кажущейся элитной легковесности... Навальнизация – как процесс существует. И такие региональные местные навалы – это уже явление, это происходит. И существует там, где сильные диаспоры, всегда есть диаспоральные лидеры. Они могут быть непубличными, но они есть. Это совершенно однозначно. Лидерами бывают депутаты, но депутаты бывают именно яркие. Чаще всего, кстати, оппозиционные.

Лидеров депутатов-единороссов я почти не знаю на местах. А вот, скажем, депутат Госдумы, бывший спикер Заксобрания, а сейчас депутат Госдумы – например, Озеров в Костроме (как вариант). Вот вам пример. Депутат областной Думы (бывший), а сейчас Госдумы, фактически неформальный лидер местной оппозиции («Справедливая Россия»). Или Федот Тумусов в Якутии. Такие варианты – достаточно типовой случай.

**А.Е. Чирикова.** Это не следствие статуса или принадлежности к властному институту, а скорее, профессиональные качества.

**А.В. Кынев.** Это, конечно, личные качества.

**А.Е. Чирикова.** Почему я настаиваю на том, что это прежде всего личные качества? Хотя бы потому, что подобный человек может вырасти из любой городской институции, но главное в провинции другое . Он должен быть честным человеком и уметь говорить правду о том, что происходит. Фарисеев ох как не любят в малых городах. Такой человек может высказывать свою точку зрения в газетах, по телевидению и рассказывать правду. Прежде всего, правду про то, что происходит. И это дает ему шансы стать лидером общественного мнения. Если такой человек не из власти, он доставляет достаточно много хлопот властным структурам и чаще всего дело заканчивается тем, что наиболее умные главы приближают его к себе, а не борются с ним. Правда бывают и более печальные сценарии.

Что касается блогеров, то это действительно интересное и новое явление. Но я не могу его прокомментировать, потому что специально этим не занималась.