

Ростислав Туровский. Новые выборы и правила игры: «грозит» ли России новая регионализация?

Вначале хотел бы высказаться по поводу концептуальной рамки моего доклада. Если мы говорим о регионализации в России, то говорим о ее не вполне классической форме, если следовать западным концептам регионализации. Есть две особенности, на которые я хотел бы в своем выступлении обратить особое внимание.

Во-первых, контекст авторитарного политического режима, в котором, собственно, мы и должны изучать происходящие в отношениях между Центром и регионами изменения и рассматривать те электоральные процессы, которые свежи в памяти и которые мы здесь тоже, разумеется, будем затрагивать. На уровне концептуальных рамок мы можем пользоваться ныне популярной концепцией электорального авторитаризма. Хотя, с моей точки зрения, она также нуждается в корректировке для нынешних российских условий центрo-региональных отношений. Если классический электоральный авторитаризм целиком и полностью нацелен на обеспечение победы инкумбента, то в ситуации российской «регионализации» имеет место централизованное управление политической конкуренцией сверху. Она может приводить отнюдь не к решению задачи по обеспечению победы инкумбента, а к решению задачи по созданию управляемой конкуренции и, возможно, по определенному ограничению легитимности регионального инкумбента. Это, в частности, ярко показали последние московские выборы, явившиеся с этой точки зрения наиболее интересным примером.

Во-вторых, есть концептуальный момент, связанный с федерализмом, который формально существует в Российской Федерации. В то же время говорить приходится об определенной и, похоже, редкой, возможно, - уникальной форме квазифедерализма и о тренде, который противоречит не только тому, что происходит в других странах, но и концептуальным разработкам, которые, как

правило, в мировой практике тоже описывают совершенно другие процессы. То есть описывается триумфальное шествие децентрализации по планете, в то время как случаи обратного движения в сторону централизации в федерациях пока осмыслены, на мой взгляд, в недостаточной степени, да и примеров мало, поскольку наиболее яркими примерами здесь являются Россия и в определенной, но меньшей степени - Венесуэла.

В основном в этих условиях и учитывая эти рамки, речь пойдет о взаимодействии между федеральными и региональными элитами. Политико-историческим фоном для происходящих процессов является определенное оживление политической жизни, которое наблюдается в самые последние годы в регионах в связи со всем известными процессами – прямые губернаторские выборы, создание большого количества новых партий и официальный курс Кремля, правда, не выдерживаемый до конца, но нацеленный на проведение в регионах конкурентных и легитимных выборов - со всеми оговорками. Этот курс до конца не реализуется, но, по крайней мере, декларируется, что само по себе небезынтересно.

Причины появления этого тренда более или менее понятны. Из них есть две, которые чаще всего упоминаются, но которые, на мой взгляд, не являются самыми важными. Соответственно, первое – это политическое наследие Медведева, частично реализованное за счет его договоренностей с Путиным в процессе передачи власти в 2011-2012 годах. И второе – это потребность в нейтрализации протеста и исправлении негативной электоральной динамики, которая проявилась в регионах в 2011 году. Третья и четвертая причины, на мой взгляд, требуют более глубокого осмысления, поскольку относятся к отношениям между Центром и регионами напрямую и также относятся напрямую к эволюции авторитарного режима. Имеется в виду установление политического контроля более гибкого и технологичного свойства - через расширение поля системной оппозиции и через интеграцию в систему несистемной оппозиции, и в этой связи - через обеспечение определенных, несколько более широких возможностей для политического

участия на региональном уровне, но, разумеется, с обязательными условиями и ограничениями. Притом повышение интереса множества игроков к политическому участию в регионах соотносится с обеспечением их заведомой политической слабости и проигрыша.

Еще один момент, по поводу которого выводы пока делать слишком рано, но о котором нужно помнить как, возможно, о наиболее главном и важном, - это потребность в повышении эффективности государственной власти как таковой в условиях назревающих вызовов и кризисных проявлений в российской экономике, растущих финансовых ограничений на региональном уровне. Это, в свою очередь, создает наиболее общий и, безусловно, крайне важный контекст для отношений между Центром и регионами, для решения вопроса о формальных полномочиях Центра и регионов и децентрализации этих полномочий, о неформальных задачах, которые ставятся перед регионами, и, наконец, о бюджетной ситуации, которая беспокоит все больше и больше.

Теперь о политической автономии регионов, со всеми огромными оговорками возникшей на третьем путинском сроке, и о повышении роли регионов. Но вопрос: в рамках какой системы? Все-таки системы централизованной. Основные процессы, которые в этой связи происходят, более или менее понятны. Во-первых, это возвращение прямых выборов глав регионов, которые получают вполне широкое распространение. И более того, формирование готовности самих губернаторов к участию в выборах и желания участвовать в этих выборах, разумеется, с учетом того, что эти выборы проводятся в условиях электорального авторитаризма и с самой высокой вероятностью обеспечивают победу инкумбента. Это придает силы губернаторам и в то же самое время повышает их интерес к выборам и в этом контексте в определенной степени - к повышению собственной политической свободы.

Ситуация, которая будет развиваться на протяжении нескольких лет, - это регионализация и даже локализация

электорального процесса, которая становится, скорее, побочным эффектом от попытки управления выборами в условиях неустойчивой популярности «Единой России», что приводит, как мы знаем, к решению о возвращении смешанной системы на федеральных выборах. Хотя закон все-таки завис, и по-прежнему ведутся споры по поводу самой необходимости перехода к смешанной системе, или того, каким должно быть соотношение между округами и списочниками? Поскольку последствия, в том числе связанные с неизбежным повышением роли региональных элит и рисками для вертикали в этой ситуации, оказываются не просчитанными теми, кто это решение придумал и продумывал. То, что происходит на уровне региональных законодательных собраний, - это активное лоббирование максимально возможной доли одномандатников на выборах, притом что 75% могут оказаться не пределом, и есть активно желающие регионы, прежде всего – Москва, которые хотят снять ограничения по спискам и, соответственно, иметь возможность вводить стопроцентно мажоритарную избирательную систему. В любом случае, каким бы ни оказалось это соотношение, значение региональных элит в электоральном процессе, как организаторов избирательного процесса и непосредственных бенефициаров, то есть победителей, в этой ситуации растет. И в этой логике они становятся важными контрагентами и партнерами Центра, в то время как роль политических партий снижается.

Еще один интересный тренд – это регионализация самого федерального Центра, которая выражается не только в грядущей регионализации парламента в случае перехода на смешанную систему на думских выборах, но и в гораздо более активном рекрутировании лояльных региональных кадров. Можно говорить о попытке создания вертикального политического лифта, который способствовал бы перетеканию молодых лояльных представителей региональной элиты на федеральные должности. Приход Володина в Кремль и формирование его команды стали одним из наиболее ярких проявлений этого процесса, и сюжеты типа превращения

министра внутренней политики Ульяновской области в руководителя центрального исполкома «Единой России» являются интересным тому подтверждением. Регионы становятся и более надежной опорой центральных властей, и источником для пополнения, трансформации и изменения в лице и, может быть, в определенном качестве властвующей элиты.

Все эти процессы, безусловно, интересны, но логическим своим завершением, разумеется, имеют регионализацию так, как мы ее понимаем на концептуальном уровне, они не могут. Соответственно, есть смысл более подробно остановиться на ресурсных ограничениях для подобного рода регионализации, которые свидетельствуют о том, что, конечно, никакого существенного движения в сторону от авторитаризма и от централизованной модели произойти не может. Притом, что ресурсные ограничения здесь есть, как политические, так и финансовые, причем финансовые могут быть еще более существенными.

В целом все-таки я бы сказал, что в тенденции намечается партнерская модель отношений федеральных и региональных элит. Сразу подчеркну, что речь идет о партнерстве в условиях, безусловно, жесткой субординации и о партнерстве в условиях формирования действительно единой системы государственной власти, что, кстати, и записано в российском законодательстве, а не о партнерстве на расстоянии и не о том партнерстве, которое характерно для федеративных моделей. Возможно, это партнерство можно исследовать с помощью теории принципал-агентских отношений.

Попытка сделать вертикаль власти несколько более гибкой и опираться на регионы – читай – на лояльные региональные элиты и на лояльный региональный электорат при условии обеспечения контроля над ними сама по себе, безусловно, интересна. Если же говорить о финансовых проблемах, то здесь все-таки интерес Центра, на мой взгляд, проявляется слишком уж откровенно, что не может не настораживать регионы. Приоритетность интересов

наполнения федерального бюджета в ущерб бюджетам региональным становится слишком уж вопиющей, и она очень сильно смазывает, если не уничтожает, все радости губернаторов от выигранных ими с результатом 70-80% выборов.

Говоря об ограничении политической автономии для губернаторского корпуса, следует обратить внимание на такие моменты, как, прежде всего, сохранение при всей так называемой выборности фактического назначения губернаторов через институт временно исполняющего обязанности, который назначается президентом страны, и особенно важен 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 определенное лицо. Что и показали выборы этого года, включая наиболее сложные и сенсационные ситуации, типа выборов во Владимирской области и Забайкальском крае.

Непрямые выборы, что любопытно, в этой ситуации не получают широкого распространения, хотя их возможность остается. Но пока более важной является апробация такой модели прямых выборов, чем уход быстро от нее в сторону выборов непрямых. Поэтому непрямые выборы в этом году остались на уровне двух, притом довольно сомнительных с точки зрения политического качества самой процедуры, экспериментов в Дагестане и Ингушетии.

Управление конкуренцией сверху является очень интересным и важным сюжетом, который, как я уже сказал, несколько нарушает типичную логику электорального авторитаризма, предполагая централизованное вмешательство в список участников региональных избирательных кампаний. Интересно появление тренда, в соответствии с которым легитимные, так или иначе, выборы для Центра важнее, чем популярность губернаторов. Процедурная легитимность избирательной кампании остается довольно важной тенденцией, а повышение конкуренции за счет

внедрения игроков в избирательные кампании является политикой федерального центра, которая призвана несколько ограничить возможности, автономию и уровень поддержки губернаторов, что опять же ярко показал московский эксперимент.

Оценка эффективности власти, что соотносится с тем, о чем я говорил вначале, то есть с проблемой повышения эффективности всей государственной машины как таковой в условиях растущих финансовых ограничений, становится, безусловно, очень важной для федерального Центра и сильно ограничивающей возможности и самостоятельность регионального уровня власти. При этом что эта оценка проводится в нарушение принципа разграничения полномочий между Центром и регионами и без обеспечения достаточного финансирования региональных бюджетов. Соответственно, на выходе получается, что 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 достижение целевых индикаторов майских прошлого года указов Путина, на решение задач, количество которых постоянно растет, и все они формулируются Центром. А именно: повышение зарплат бюджетникам, улучшение инвестиционного климата, затем решение межнациональных проблем. То есть другими словами, федеральная власть в этих условиях имеет по-прежнему отличные возможности: а) чтобы перекладывать на регионы решения своих собственных задач; б) чтобы ставить регионы и лично губернаторов в заведомо уязвимое положение.

При этом логично, что заявленная еще в 2011 году проблема передачи полномочий в регионы не решается. Соответствующие разработки, как известно, были проведены при Медведеве в 2011 году группами Козака и Хлопонина, но дальше они уперлись в жесткие ограничения, а именно в приоритетность федерального бюджета и его обязательств, что не позволило проводить децентрализацию полномочий даже в ограниченных масштабах и

даже на примерах пилотных регионов, хотя сами пилотные регионы просились. Налицо и изменение интереса того, кто запускал этот процесс, то есть Медведева, с президентского на премьерский, который предполагает первоочередную заботу о федеральном бюджете, а не о регионах и не о децентрализации полномочий. И, как я уже сказал, отсюда следует ориентация регионов - вместо реализации полномочий, которые за ними закреплены, - на приоритетное выполнение федеральных задач.

Итоговую модель я бы назвал моделью неравноправного партнерства Центра и регионов. В чем здесь можно искать регионализацию? Есть лишь отдельные аспекты, то есть не регионализация как всеобъемлющий процесс, а элементы регионализации, которые можно увидеть в регионализации поддержки власти, которая уходит из центров на периферию. Хотя в условиях низкой явки эта поддержка не является, разумеется, реально массовой. Но при всем при том укрепление «Единой России» как политической машины и как механизма рекрутирования кадров продолжается. И последний электоральный цикл свидетельствовал о том, что этот процесс приобрел свою инерцию, в связи с которой идеи типа создания новой партии власти на региональном уровне стали бы безумием, поскольку порушили уже сложившиеся и более или менее неплохие для властей тренды.

Углубление раскола «Центр – периферия» происходит в виде изоляции Москвы, как девиантного города, которая, на мой взгляд, только усиливается. В том числе через тактику геттоизации протеста в Москве, которая используется Кремлем и оказывается более или менее успешной. Характерно и финансовое ослабление столицы, ярким примером которого стало создание консолидированных групп налогоплательщиков, которое лишило крупных доходов и без того дефицитный и ухудшающийся с каждым годом московский бюджет. При этом регионализация федерального Центра при изоляции Москвы как субъекта федерации означает политическое разграничение федерального

Центра и находящегося в том же городе субъекта федерации, что происходит и на персонально-групповом уровне, и на уровне ориентации центра в региональной политике, которая направлена прежде всего на более лояльную провинцию.

В заключительной части своего выступления я бы хотел обозначить некоторые вопросы на перспективу, поскольку те элементы регионализации, о которых я говорил, разумеется, не исчерпывают все концептуально емкое понятие. Но при этом вопросом остается – и это требует дальнейших исследований, в частности социологических, - возможность социокультурной регионализации, то есть другими словами, низовой. Пока она не улавливается политической системой и, в сущности, находится в значительной, если не в основной степени вне политической системы. Она может выражаться, в частности, и в той же самой геттоизации Москвы, как отклоняющегося примера на российской карте, и в еще большей степени в формировании, наоборот, традиционалистских анклавов, которые находятся, прежде всего, конечно, в мусульманских республиках и особенно на Северном Кавказе, где внешняя политическая лояльность сочетается с внутренними, самостоятельными и никем не управляемыми процессами на уровне быта, экономики, внешних связей, образования и т.д., которые ведут к дальнейшему социокультурному размежеванию традиционалистских анклавов с основной территорией России.

Кроме того, тема регионализации была, конечно, обострена приходом варягов на посты губернаторов, причем двояким образом. С одной стороны, отмечается адаптационный регионализм варягов, которые сами больше всех начинают говорить о своей любви к региону. И с другой стороны, конфронтационный регионализм местных элит, которые, наоборот, доказывают, что именно они являются самыми правильными и хорошими патриотами своей малой Родины. И в любом случае прямые выборы губернаторов усилили апелляцию к региональным интересам, что также нельзя не учитывать.

Такого рода низовая социокультурная регионализация пока слабо соотносится с существующей политической системой. У нее нет политического выражения, форм, методов продвижения. Она, скорее, использует не контролируемые властями лакуны. А все-таки неконтролируемых лакун на самом деле, как бы ни старались власти, очень и очень много. Но их наличие не превращается сейчас в какое-то новое политическое качество. И этот переход вряд ли возможен в условиях авторитарного режима. Поэтому лакуны будут продолжать жить своей внесистемной жизнью, пока живет российский авторитаризм.

А.Е. Чирикова, *Институт социологии Российской академии наук*. Ростислав, я хотела бы уточнить. У Вас очень сложная, противоречивая оценка происходящих процессов. Если смотреть обобщенно, аналитически, идет ли усиление регионов в политическом, экономическом, социокультурном пространстве, или все-таки идет ослабление регионов как некоторых субъектов федеративной политики?

Р.Ф. Туровский. А противоречиво можно отвечать?

А.Е. Чирикова. Можно, если иначе не получается.

Р.Ф. Туровский. Не получается. Потому что в финансово-экономической сфере все-таки происходит ослабление регионов. Я об этом говорил. Что происходит в политической сфере? Тут своя неоднозначность. Я бы сказал, что если уж какую-то равнодействующую из всех векторов выводить, то политическая роль регионов, безусловно, возрастает, но она просто не переходит в новое политическое качество, позволяющее говорить о достижении регионами более высокой степени политической автономии. То есть это какое-то небольшое движение, но все равно в рамках уже созданной централизованной системы.

А.А. Захаров. Скажите, пожалуйста, по Вашему мнению, нарастание трудностей в российской экономике будет способствовать федерализации или, наоборот, будет блокировать всякие возможности для нее?

Р.Ф. Туровский. На мой взгляд, все-таки скорее будет блокировать возможности, поскольку у региональных элит, которые выступают от имени регионов, возможности для маневра крайне ограничены и будут становиться все более ограниченными. Соответственно, регионы находятся в финансово-экономической ловушке, выбраться из которой они не в состоянии, поскольку они по большому счету сами не знают, что будет происходить с их бюджетами и финансированием. И они тем более в этих условиях не в состоянии проявить политическую волю для того, чтобы предложить какие-то альтернативные модели, основанные на принципах федерализма.

А.А. Захаров. Уточняющий вопрос в таком случае. Есть такая точка зрения, что федеральный Центр, который надавал слишком много авансов в предыдущую президентскую кампанию, оказавшись в ситуации, когда он эти авансы не способен выполнить, будет предлагать регионам заниматься выполнением этой задачи и тем самым будет их как бы немножко раскрепощать. Сторонники этой точки зрения говорят, что тем самым федерализма в российской жизни будет больше, а не меньше. Как Вы к этой позиции относитесь?

Р.Ф. Туровский. На мой взгляд, здесь передавать и раскрепощать - не так уж взаимосвязаны друг с другом. Потому что идет передача, которая предполагает жесткий контроль и которая при этом предполагает невыполнимость поставленных задач и в этой связи уязвимость того же губернаторского корпуса. Поэтому раскрепощенности тут не возникает, наоборот, губернаторы думают, как им повысить коэффициент рождаемости, ожидаемую продолжительность жизнь и прочие замечательные вещи. А как это сделать - никто не знает. Вот и мучаются. Из этого раскрепощенности никакой не выходит.