



Р.Ф. Туровский*

Региональные политические режимы в современной России: сравнительный анализ

В статье даются определения понятия «политический регион» на основе трёх разработанных автором подходов: политико-административного, политико-системного и политико-социологического. Предложена методика сравнительных исследований региональных политических режимов с использованием для их сравнения и измерения четырех осей — «автономия — зависимость», «демократия — авторитаризм», «моноцентризм — полицентризм» и «консолидация — конкуренция». Представлена методология оценки эффективности региональных политических режимов по шести измерениям: демократическому, социальному, финансово-экономическому, элитной консолидации, лоббистскому и управленческому.

Исследования региональных политических режимов в современной России прежде всего нуждаются в разработке подхода к базовому понятию «политический регион».

1. Политико-административный подход. Этот подход является наиболее типичным. В соответствии с ним политический регион представляет собой управленческую единицу, т.е. регион создают официально определённые административные границы, в пределах которых действует власть, обладающая определёнными полномочиями. Изучение устройства региональной власти и её отношений с властями других территорий, включая центральную власть, находится в основе политико-административного подхода. Кроме того, в целом в соответствии с этим подходом, любые локализованные политические взаимодействия рассматриваются как характеристика определённого административного региона, в границах которого они протекают или в границах которого формируются и действуют политические акторы. В соответствии с этим подходом регионы можно рассматривать как субъекты межуровневых (межправительственных, федеративных и т.п.) отношений, выявлять особенности расположенных в их границах политических режимов. Но по существу в качестве региона рассматриваться будут прежде всего региональные власти и региональное нормотворчество. В то же время политико-административные регионы не всегда обладают ярко выраженной политической субъектностью, не обязательно у них есть своё лицо, отличия от других подобных регионов.

2. Политико-системный подход. Данный подход основан на положении о том, что политические регионы формируются вокруг

* **Туровский Ростислав Феликсович** — доктор политических наук, вице-президент Центра политических технологий, профессор факультета прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель проекта «Современная эволюция политических систем и режимов в регионах России: сравнительный анализ» (10-03-00074а).

определённых интересов, наличие которых является основным консолидирующим фактором, а различия между которыми создают региональное разнообразие. При таком подходе ключевая регионообразующая категория — это региональный интерес, и политический регион представляет собой разновидность группы интересов. Наличие собственных интересов, имеющих определённую территориальную привязку, означает обретение территорией политической субъектности. При этом у политического региона как группы интересов географические границы могут быть очень размытыми, и сами эти интересы могут быть значимыми для очень разных частей населения. Мы условно называем этот подход политико-системным по той причине, что категория интереса наиболее типична для рационалистского направления в политологии, в соответствии с которым на основе рационально осознаваемых индивидами интересов происходит формирование политической системы. Данный подход хорошо соответствует и принципам структурализма [5].

Политико-системный подход к политической регионалистике сближает её и с классической сравнительной политологией, которая много внимания уделяет политическим системам и группам интересов. Этот подход близок также к положениям теории рационального выбора. Применение теории рационального выбора в политической регионалистике возможно в виде рассмотрения обезличенных региональных политических систем, формирующихся на основе рационального социального поведения, продиктованного определёнными интересами.

Таким образом, политико-системный подход рассматривает формирование политического региона вокруг конкретных региональных интересов, разделяемых значимой частью определённым образом локализованных сообществ. Проводниками этих интересов могут быть и достаточно узкие группы элиты, но важно, чтобы они обладали возможностями для более массовой политической мобилизации. Рассмотрение региональных политических систем в связи с такого рода регионами является более корректным, чем в связи с административными единицами, где политическая система будет рассматриваться прежде всего как определённая организация публичной власти. В прикладных исследованиях важнейшим вопросом становится в таком случае выявление этих интересов, их проводников, распространения, значимости.

3. Политико-социологический подход. Для этого подхода ключевым регионообразующим фактором является идентичность. Он рассматривает локализованные сообщества с точки зрения наличия у них определённой территориальной идентичности, которая объединяет членов этого сообщества. Политизация региональной/локальной идентичности с выдвиганием конкретных требований политического характера приводит к появлению политического региона. В этом случае, как и в предыдущем, физические границы политических регионов могут быть размытыми, регионообразующие признаки проявляются

в неполной мере, в зависимости от степени развития и характера политизации территориальной идентичности. Одни политические регионы могут накладываться на другие и, наоборот, возникать лакуны, для которых политизированные территориальные идентичности вообще не характерны (аналогичная по рисунку территориальная структура типична и для распространения региональных интересов). Выявление таких регионов требует проведения специальных социологических исследований. Политико-социологический подход в политической регионалистике является родственным такому направлению в политологии, как конструктивизм [5]. Этот подход нацелен на рассмотрение процессов формирования регионов «снизу», со стороны общества.

Последние два подхода являются наиболее важными при исследовании политической субъектности, возникающей в случае развития и политизации региональных интересов и/или идентичностей, а не просто при проведении административных границ. Трудность состоит в выявлении таких регионов, их границ, степени их развития. По причине трудностей методологического характера политико-административный подход остаётся доминирующим в политической регионалистике, и к нему по-прежнему привязаны почти все исследования. Но он хотя бы должен быть дополнен исследованием региональных интересов и идентичностей в границах изучаемой административной единицы, что позволит понять политический смысл административного региона.

Два последних подхода связаны с различными теоретическими направлениями в политической науке. Но вряд ли на этом основании целесообразно избегать сочетания политико-системного и политико-социологического подходов, которые могут дополнять друг друга. Процесс конструирования региональных идентичностей может включать в себя и формирование интересов, которые, как считают члены объединённого идентичностью сообщества, всем им присущи и за которые они готовы бороться. И с другой стороны, формирование региональных интересов может приводить к появлению достаточно больших сообществ, которые вырабатывают определённую региональную идентичность. На наш взгляд, рассмотрение политических регионов с точки зрения властной юрисдикции, интереса или идентичности может проводиться и раздельно (в рамках избранного автором подхода), и совместно.

Проведя операционализацию понятия «политический регион», необходимо разработать методологию исследования региональных политических систем и режимов. В российской науке эта тема пока разработана в недостаточной степени, хотя по ней и существует ряд важных работ [3, 4]. Для сравнительного исследования региональных политических режимов, на наш взгляд, целесообразно использовать четыре оси: «автономия — зависимость», «демократия — авторитаризм», «моноцентризм — полицентризм», «консолидация — конкуренция».

Исследование региональных политических режимов по данным осям позволяет, на наш взгляд, давать наиболее точную характеристику

изучаемых объектов, проводить их типологизацию, кроссрегиональные сравнения и индивидуальные исследования территорий, не оторванные от общей теории и практики. Смысл этих осей состоит в том, что на осях «моноцентризм — полицентризм» и «консолидация — конкуренция» определяется акторная и организационная структура властных отношений, на оси «демократия — авторитаризм» — методы и способы властвования, на оси «автономия — зависимость» — степень обособленности регионального политического режима от общенационального.

Изучение четырёх групп властных институтов (региональная исполнительная власть, региональная законодательная власть, местное самоуправление, территориальные органы федеральной власти) и их взаимоотношений даёт возможность позиционировать региональный политический режим на оси «моноцентризм — полицентризм» (об акторах региональных политических процессов см. также [1]). Моноцентризм в данном случае означает концентрацию власти в руках губернатора, осуществляющего контроль над законодательной властью, местным самоуправлением и даже федеральными структурами в регионе. Полицентризм подразумевает наличие автономных от губернатора как самодостаточных в региональном масштабе, так и подконтрольных федеральным структурам центров власти, базирующихся, например, в законодательном собрании, крупных муниципальных образованиях, органах федеральной власти. Наличие таких центров власти может быть установлено через изучение практики принятия политических решений, не связанных с интересами губернатора или противоречащих таковым. Или, по крайней мере, с попытками принять такие решения публичными заявлениями и действиями. Со стороны губернатора могут быть выявлены попытки устранения этих центров власти.

Структурирование властных институтов в российских регионах всё-таки произошло, и, что особенно важно для сравнительных исследований, в разной степени, в зависимости от регионального законодательства и в ещё большей степени — от применяемых в регионах практик. В начале этой истории в рамках одной из важных общенациональных тенденций 1990-х гг., связанных с переходом к демократии и внедрением западных стандартов политического управления, произошло отделение местной (муниципальной) власти с её превращением в де-юре самостоятельный уровень.

Другая тенденция возникла в 1990-е гг. в связи с развитием федерализма (формирование самостоятельного регионального уровня власти), но затем трансформировалась в 2000-е гг. в процессе централизации, когда центр взял под более жёсткий контроль свои подразделения в регионах (отсюда более глубокая дифференциация федеральных и региональных властных органов на территории региона). В то же время собственно региональный уровень власти был и остаётся в высокой степени консолидированным под контролем губернаторов, что оборачивается слабостью регионального парламентаризма.

В этой логике целесообразно рассматривать как формально-правовые аспекты, так и реальные политические практики отношений между стремящейся к доминированию губернаторской властью, с одной стороны, и другими ветвями и уровнями власти.

В целом существующие в России региональные политические режимы сильно сдвинуты в сторону губернаторского моноцентризма. Однако он ограничен, как минимум, развитием системы независимых от губернаторов федеральных структур, а также относительной автономией некоторых муниципальных образований. Централизация, сопутствующие ей федеральный контроль и кадровая ротация в федеральных структурах привели не к снижению, а к росту межрегиональных различий.

На оси «консолидация — конкуренция» предметом исследования является процесс принятия политических решений, который может быть лишь отчасти связан с полномочиями и официальными решениями органов власти. Таким образом, здесь мы рассматриваем структуру релевантных политических акторов и принимаемых ими решений, как формальных (видимых), так и неформальных (невидимых).

При рассмотрении консолидации региональных политических режимов возможны три метода выявления и различения региональных политических акторов. Во-первых, оценка их самодостаточности, которая понимается как наличие собственной ресурсной базы (статусные властные позиции, клиентела, состоящая из значимых персоналий, контакты в бизнесе, СМИ и пр.). Как правило, это означает наличие у коллективного актора своей идентичности и персонализации, т.е. лидера, олицетворяющего группу. Консолидация обеспечивается за счёт тесных клиентских взаимосвязей, обмена ресурсами (см. [2]).

Во-вторых, выявление общности интересов, с чем связана важная и не такая простая, как иногда кажется, задача идентификации объединяющих интересов, которые могут иметь самую разную природу и характер (борьба за властные статусы, экономические ресурсы, реализацию культурных требований и др.).

В-третьих, организация постоянных наблюдений за региональным политическим процессом. На наш взгляд, главной единицей информации, которая нужна и полезна исследователю, служит публичное политическое действие (решение). Ядрами групп влияния при таком подходе являются публичные инициаторы и предполагаемые интересанты этих действий и решений. Поддержка политических действий (решений), в том числе в таких её формах, как голосование, а также конкуренция на выборах должностных лиц определяют основу структурной дифференциации власти.

Целесообразно также разработка развёрнутых критериев оценки демократичности российских регионов (их позиционирования на оси «демократия — авторитаризм»). Индикаторы демократии и авторитаризма могут быть сгруппированы по трём направлениям: состояние

гражданских свобод и оппозиционности, развитие гражданского участия и публичная открытость власти, электоральная демократия:

1. Насилие в политических практиках, подавление гражданских свобод и оппозиционности.
2. Оценка гражданского политического участия и его эффективности:
 - 2.1. Электоральное участие.
 - 2.2. Массовое участие.
 - 2.3. Участие населения в партиях и общественных движениях.
 - 2.4. Политическая эффективность массового участия.
 - 2.5. Публичность и обратная связь власти в регионе.
3. Электоральная демократия и электоральный авторитаризм:
 - 3.1. Сменяемость власти на выборах.
 - 3.2. Нарушения на выборах.
 - 3.3. Электоральная конкуренция.

Наша итоговая оценка позиционирования российских регионов по оси «демократия — авторитаризм» позволяет сгруппировать регионы на авторитарной «половине», различая, прежде всего, две группы: «умеренно авторитарные» и «жёстко авторитарные». Наиболее ярко выраженные авторитарные тенденции характеризуют национальные республики (т.е. проявляется раскол между более авторитарными этническими перифериями и русским государствообразующим ядром) и в целом периферийные территории (раскол «город — село», «центр — периферия»). Оставаясь авторитарными, ближе к демократическому полюсу, т.е. «умеренно авторитарными», обычно оказываются регионы столичного типа, крупные промышленные центры и агломерации.

Как показывает исследование демократии и авторитаризма в региональных политических режимах России, возможности демократической смены власти в российских регионах даже после недавнего возвращения выборов губернаторов сводятся к выборам региональных legislатур (где они также минимальны), глав местного самоуправления и местных представительных собраний (что ограниченным образом влияет на региональный режим в целом). Более операциональным для современной России критерием являются пределы оппозиционности и оппозиционного влияния на процесс принятия решений. В одних случаях это — геттоизация оппозиции в пределах той или иной доли принадлежащих ей голосов (депутатских мандатов), например, в представительном собрании, которых слишком мало, чтобы заблокировать решения. В других — компромиссная тактика властей, предполагающая учёт мнения и инициатив оппозиции с целью выработки консенсусной позиции для повышения политической стабильности.

При доминировании «Единой России» в законодательных собраниях осуществляется выбор между тактикой «победитель получает все» и пакетным соглашением, которое предполагает предоставление некоторых должностей, обычно второстепенных, другим партиям (известная проблема выбора между мажоритарным и консенсусным

правлением, которую «партия власти» в регионах решает сама и по-разному). Пределы оппозиционности зависят от тактики конкретных партий в отношениях с властями. В зависимости от голосования в легислатуре, других публичных действий и заявлений они могут колебаться в пределах между открытой оппозиционностью, достижением согласия и компромиссов по отдельным вопросам, фактической солидарностью с «партией власти».

Усиленное на этапе централизации стремление правящих групп к консолидации в различных регионах выражается в выборе между «мягкими» тактиками консенсусного правления (кооптации оппозиции) и «жёсткими» тактиками маргинализации оппозиционных групп. Во всех случаях при этом императив социально-политической стабильности, обеспечиваемой сложившимися или складывающимися властвующими элитами, обязательно предусматривающий стабильность положения элит, является ключевым.

Доминирование исполнительной власти в регионе, «Единой России» — в партийной системе, титульной этнической бюрократии — в этнополитических отношениях, элиты над широкими общественными слоями, центра над регионами и т.п., т.е. обязательное наличие доминантного игрока создаёт благоприятную институциональную среду для определённой формы стабилизации. Полноценная правящая коалиция с равноправным партнёрством различных партий, соответствующая демократическим правилам игры, остаётся полностью исключённой. Также обращает на себя внимание практически полное исключение оппозиции из структур региональной исполнительной власти.

В условиях слабости партийной оппозиции необходим учёт положения внутриэлитной оппозиции, не институционализированной в партийной системе и представляющей собой неформальные фракции в «Единой России» (изучение таких фракций становится важным по мере формирования партийной системы с доминантной партией). Здесь возможно использование тех же параметров, что и для отношений между ядром «партии власти» и оппозиционными партиями, о чём говорилось выше, но уже с целью выявления внутренних расколов в «партии власти». Причём в случае внутриэлитной оппозиции возможной оказывается смена верховной региональной власти в её пользу — через прежний механизм назначения губернаторов, связанные с ним публичные и непубличные процедуры федерального уровня, заменившие на время выборы. Исследование процессов консолидации и конкуренции в региональных политических режимах, включая внутриэлитные размежевания, позволяет определить множество межрегиональных различий. Несмотря на стремление к подавлению конкуренции, конфликты в элитах, их групповая структура, различающиеся интересы в бизнесе по-прежнему препятствуют полной консолидации.

Что касается автономии региональных политических режимов от центра, то налицо её снижение. Об этом свидетельствует анализ

представительства регионов в Совете Федерации, который показывает растущую долю сенаторов, не имеющих связи с регионами и не работающих в их интересах. Соответственно, верхняя палата утратила черты органа регионального представительства и стала органом представительства различных групп федеральной политической и деловой элиты.

От оценки различий между региональными политическими режимами целесообразно перейти к разработке и апробации методики оценки их эффективности. Существующая официальная методика — особенно после своего упрощения в 2012 г. — является уязвимой с научной точки зрения. В сущности, она представляет собой набор данных, которые структурированы по направлениям, но мало связаны между собой и зачастую имеют косвенное отношение к деятельности собственно региональной власти. Прежде всего не учитывается разграничение полномочий между уровнями власти. Также данная система оценивания не позволяет делать политические выводы, т.е. не является оценкой политической эффективности. Представляется целесообразным проводить оценку эффективности региональных политических режимов по шести измерениям. Их определение связано с нашим представлением о месте региональной власти в политической, социальной и экономической системах, т.е. нами используется системный подход.

Орган региональной исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта Федерации во главе рассматривается в его отношениях с внешней средой, на которую он стремится влиять, производя в ней позитивные или негативные изменения и получая от неё обратные импульсы в виде поддержки или её отсутствия. Эффективность регионального политического режима ассоциируется со снижением конфликтности, стабильностью, улучшением качественных характеристик социума (с позиций теорий модернизации, стадийного развития, демократизации). Также учитывается особенность федеративной системы и многоуровневого управления, хотя и с учётом российской централизации, что предполагает взаимодействие региональной власти с центром. Эффективность с позиций федерализма понимается как способность влиять на решения центральной власти (хотя возможна альтернативная интерпретация с позиций централизации — эффективность как оперативное и неукоснительное следование установкам центра). Ниже представлены разработки основ оценки эффективности региональных политических режимов.

1. *Демократическое измерение.* Здесь определяется эффективность отношений власти и общества с точки зрения обратного воздействия, связи и реакции со стороны общества. Другими словами, для данного измерения принципиально важны уровень легитимности (общественной поддержки) региональной власти, наличие и эффективность механизмов обратной связи власти и общества.

2. *Социальное измерение.* Здесь определяется эффективность деятельности региональной власти по реализации общественных интересов.

Мы исходим из того, что реализация общественных интересов в целом и структурированных по значимым социальным группам является основной задачей власти. Данное измерение, как и предыдущее, связано с оценкой взаимодействия региональной власти и общества (социальной системы). Разница заключается в направленности этого взаимодействия. В демократическом измерении акцент сделан на поддержке власти обществом, а в данном случае оценивается социальная направленность деятельности самой власти. При социальном измерении оценивается, насколько эффективно региональные власти в рамках своих полномочий реализуют общественные интересы, насколько их политика соответствует потребностям социума. Для этого принимаются во внимание приоритетность для главы региона тех или иных социально значимых сфер, активность и результативность работы в этих сферах.

В соответствии с особенностями разграничения полномочий между центром и регионами в России и эмпирически сложившейся расходной политикой региональных бюджетов целесообразно рассматривать следующие семь сфер: образовательная политика; политика в области здравоохранения; физкультуры и спорта; политика в отношении социально незащищённых категорий населения; экологическая политика, т.е. политика в отношении охраны окружающей среды и природного наследия; культурная и национальная политика, т.е. политика в отношении культуры и культурного наследия, гармонизации межнациональных отношений; политика в сфере ЖКХ; политика в сфере общественной безопасности.

3. *Финансово-экономическое измерение.* Здесь определяется эффективность распределения властями экономических ресурсов, но без учёта социального измерения, т.е. расходов на социально значимые сферы. Данное измерение рассматривает влияние региональной власти на функционирование экономической системы в регионе, а также эффективность отношений региональной власти с бизнес-средой как частью экономической среды. В основе оценки находится анализ того, какой вклад региональная власть своими решениями и действиями вносит в экономическое развитие территории (с учетом её решений в отношении тех или иных отраслей экономики).

4. *Измерение элитной консолидации.* Выделение данного измерения связано с высокой важностью политической и деловой элиты, так называемого правящего класса, особенно в таких элитистских политических системах, как российская. В связи с этим региональная власть находится не только в определённых взаимоотношениях с обществом, которые описываются посредством демократического и социального измерения, но и с элитами, на практике являясь частью этой элиты и, как правило, её организующим центром. Задача по консолидации элиты, обеспечению её внутренней стабильности нередко понимается на практике как одна из важнейших задач региональной власти и лично её руководителя.

5. *Лоббистское измерение.* Здесь оценивается эффективность влияния региональной власти в центре. Мы исходим из представлений о федеративной системе, в которой центр и регионы взаимодействуют между собой и при этом располагают определённой автономией друг от друга. С позиций региональной власти это означает её влияние на общенациональную политику.

6. *Управленческое измерение.* При данном измерении оценивается эффективность подбора кадров, функциональной организации и финансового содержания органа исполнительной власти. Если в предшествующих измерениях рассматривались отношения региональной власти с внешней средой, то в данном случае оценивается внутренняя эффективность региональной власти. В рамках управленческого измерения определяются профессионализм органа региональной власти, его социальная репрезентативность и качество его структурной организации.

Литература

1. Баранов А.В. Акторы региональных политических процессов в современной России. Краснодар: Изд-во КубГУ, 2005.
2. Бирюков С.В. Клиентела как модель политического порядка и политических изменений. М.: ТЕИС, 2009.
3. Кузьмин А., Мелвин Н., Нечаев В. Региональные политические режимы постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142–155.
4. Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000.
5. Hay C. Political Analysis. A Critical Introduction. Houndmills and N. Y.: Palgrave, 2002.