



Сравнительный анализ тенденций регионального развития России и Украины

Р.Ф. Туровский

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Российского института культурного и природного наследия, эксперт Центра политических технологий.

Региональный фактор как в России, так и в Украине традиционно оказывает большое влияние на политические процессы*. Что касается Украины, то его значимость обуславливается здесь историко-культурными различиями внутри украинского этноса. В то же время сравнительная компактность страны препятствует четкому разделению политической элиты республики на киевскую и региональную: каждый представитель центральной элиты одновременно выступает в роли лоббиста конкретного региона. В свою очередь, в России важность регионального фактора связана, прежде всего, с ее многонациональным составом. Именно многонациональность стимулировала разделение полномочий между центром и регионами и развитие страны на принципах федерализма: современный российский федерализм возник как реакция на процесс стихийной суверенизации в национальных республиках (1). Существенную, хотя и иную, чем в Украине, роль играют также размеры российского государства, определяющие относительную слабость контроля со стороны центра и свободу действий региональных элит по принципу "до Бога высоко, до царя далеко". Поэтому в России водораздел между центральной и региональной элитой проявляется гораздо четче, чем у ее западного соседа.

С формальной точки зрения, отношения "центр — регионы" в России и Украине строятся на принципиально разных основаниях.

Во-первых, различаются сами *принципы государственного строительства*. Россия, как уже подчеркивалось, является федеративным государством. Украина — государство унитарное, несмотря на то, что имеет в своем составе одну автономию — Крым. В Украине принято считать, что только унитарная государственность может способствовать сохранению территориальной целостности молодой республики, в силу чего унитаризм фактически возводится в этой стране в ранг национальной идеи. Такое различие имеет одно немаловажное следствие: в России региональные лидеры (главы исполнительной власти регионов) избираются народом, в Украине назначаются президентом.

Во-вторых, каждую из двух республик отличает *специфическая форма финансово-бюджетных отношений между центром и регионами*. В России используется практика бюджетного федерализма, отрабатываются схемы раздела налоговых поступлений между центром и регионами и дотационной поддержки экономически слабых субъектов Федерации из федерального бюджета. В Украине, где экономическая система централизована, подобной практики нет.

В-третьих, *не был полностью идентичен и региональный политический процесс в обеих странах*, хотя можно зафиксировать и ряд похожих моментов в их недавней истории. И в России, и в Украине существующие отношения между центром и регионами сложились в результате постепенного реформирования той политической системы, которая была унаследована от перестроечного Советского Союза. На региональном уровне ключевыми властными органами являлись обком партии (ликвидированный в 1991 г.), областной совет, влияние которого выросло после выборов 1990 г., и исполком областного совета, ставший прототипом региональной исполнительной власти.

* * *

Тенденции региональной политики в российских и украинских областях и после распада Советского Союза, в 1992—93 годах, оставались сходными. В обоих государствах вводится должность главы администрации (в Украине — представителя президента), руководителя региональной исполнительной власти. Общей чертой становятся и разгорающиеся конфликты между губернаторами и областными советами, не утратившими своих властных амбиций и полномочий. Впрочем, сразу определились и серьезные различия между двумя государствами. Дело в том, что в составе России существовало множество национальных автономий (в ранге республик), которые, начиная с 1991 г., принялись явочным порядком формировать собственные режимы выборной власти. Фактически страна разделилась на “домен” федеральной исполнительной власти — края и области, управлявшиеся назначенными из Москвы губернаторами, — и автономные образования, в ряде случаев — со своими президентскими режимами. Впрочем, и Украина столкнулась с аналогичным процессом в Крыму, где так же, как и в российских республиках, имели место сепаратизм, формирование региональных кланов, а вслед за этим стихийный поиск механизмов централизованного контроля и, наоборот, обеспечения региональных свобод.

Серьезные расхождения в региональных процессах начинают проявляться с 1993 г. В российских регионах за все годы ельцинского правления постепенно происходит укрепление региональной исполнительной власти (губернаторов) и переход к принципу выборности ее руководителей. Уже весной 1993 г. в нескольких областях России состоялись первые губернаторские выборы. Осенью 1993 г. центральная власть разгоняет советы, после чего в регионах резко усиливается тенденция к формированию моноцентрического режима власти во главе с губернаторами.

В Украине, напротив, происходит кратковременный сдвиг в сторону законодательной ветви власти. Созданный Л.Кравчуком политический режим оказывается неустойчивым, а назначенные им представители президента — в целом довольно слабыми лидерами. В результате в 1994 г. одновременно с очередными президентскими и парламентскими выборами в регионах проходят всенародные выборы председателей областных рад. Тем самым отчасти воссоздается политическая ситуация 1990-1991 гг., когда облсовет с подконтрольным ему облисполкомом являлся главным центром власти. Однако теперь председатель областного совета избирается населением и становится легитимным лидером региона.

Таким образом, Украина раньше России начинает переход к повсеместной выборности региональных руководителей (в России в 1992 г. выборы губернаторов отложили на неопределенный срок, мотивировав это “опасностью” прихода к власти “противников реформ”). Однако причиной этих изменений была не осознанная государственная политика, а несовершенство законодательства и слабость киевских властей, в результате чего центр при Кравчуке просто не мог воспрепятствовать выборам в регионах и фактически перестал контролировать региональный политический процесс.

Новая власть Украины, установившаяся в 1994 г. и представленная в основном не идеологами, а управленцами, делает ставку на свертывание “региональной вольницы”. С 1995 г. президент Л.Кучма восстанавливает жесткую властную вертикаль, вводя должность главы областной государственной администрации. Идя на столь резкий шаг, он поначалу стремится избежать столкновения с влиятельными региональными группами, назначает главами администраций всенародно избранных председателей областных советов, оставляя за ними прежние должности, делает губернаторами в некоторых западных областях представителей Народного Руха, а в Луганской области — коммуниста. На районном уровне действуют районные государственные администрации. Таким образом, формируется вертикаль исполнительной власти “центр — области — районы”.

Постепенно Киев берет инициативу в свои руки; вообще, при Кучме роль Киева в украинской политике существенно возрастает (на фоне провинциализации центров некогда бурной политической активности — Львова, Донецка, Харькова). Характерным явлением становится бесконечная кадровая чехарда, за пять лет в некоторых областях несколько раз меняются губернаторы (например, в Винницкой, Днепропетровской, Херсонской областях). Киев начинает уверенно тасовать региональные кадры, играя на противоречиях между элитными группами. Интересно отметить, что из избранных в 1995 г. председателей областных рад в качестве регионального руководителя до 1999 г. “дожил” только глава Волынской области Б.Климчук, остальные лидеры давно уже уволены. Кроме того, Кучма эффективно решает “крымскую проблему”, играя с местными кланами и вытесняя некомпетентную “русскую партию”, которая, казалось, прорвалась к власти в 1994 г.

Законодательные органы власти Украины (и в этом состоит другое ее отличие от России) — трансформированные советы — не испытывали такого прессинга со стороны исполнительной власти: в Украине не было роспуска советов, как в России в 1993 г. Выборы областных и районных рад состоялись в 1994 и 1998 гг. в срок, причем без российских катаклизмов. Поэтому рады в значительной степени сохранили свою политическую роль.

Украина раньше России перешла к повсеместной выборности муниципальных руководителей. Уже в 1994 г. в городах Украины прошли выборы глав местного самоуправления, в 1998 г. состоялись уже повторные выборы. Мэр украинского города достаточно рано становится сильной фигурой, легитимность которой в отличие от губернатора определяется всенародными выборами. В России процесс выборов глав местного самоуправления начался с запозданием и поначалу шел очень медленно. Но в России выборным в большинстве регионов стал пост главы районной администрации, тогда как в Украине избираются только городские головы.

Во второй половине 1990-х годов в России медленно, но верно происходит укрепление позиций региональных элит, чему способствует моноцентризм режимов власти на местах: губернаторы все увереннее контролируют ситуацию, а новые органы законодательной власти оказываются не в состоянии с ними конкурировать. С другой стороны, Россия, объявившая себя федеративным государством, вынуждена решать проблему статусного неравенства субъектов Федерации через расширение “коридора возможностей” губернаторов, а не ограничение прав национальных республик. Постепенно решается вопрос о выборности лидеров региональной исполнительной власти, к началу 1997 г. почти всеми регионами управляют всенародно избранные губернаторы. Верхняя палата парламента — Совет Федерации — формируется из руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации.

* * *

Итак, в 1996 - 1998 гг. тенденции регионального развития России и Украины находятся в антифазе: в Украине укрепляется Киев, в России — регионы. Причем на местном уровне в России сохраняется моноцентризм с явным доминированием исполнительной власти. В Украине вопрос о власти в регионах, несмотря на унитаристскую политику центра, остается нерешенным, ибо с контролируемым центром губернаторами небезуспешно конкурируют областные рады с их амбициозными председателями и выборные городские головы (новые выборы тех и других прошли в 1998 г.). Что касается России, то она обретает стабильность на уровне отдельно взятых регионов, но нестабильную властную вертикаль. В Украине, наоборот, формируется жесткая вертикаль исполнительной власти, губернаторы подконтрольны центру, но единой “партии власти” в отдельно взятом регионе не существует.

Однако анализ современной ситуации показывает, что при всех институциональных и политико-исторических различиях в России и Украине действуют по существу аналогичные механизмы отношений “центр — регионы” и функционирования региональных политических режимов. Сходство в принципах

построения отношений между центром и регионами определяется несколькими общими чертами российской и украинской политики.

Во-первых, это — *первостепенная важность нерегламентированных отношений между центральными и региональными элитами*, свойственная постсоветскому периоду. Реальные связи между центральными и региональными элитами в обоих государствах формируются вне рамок права и строятся на принципах бюрократического консенсуса, общих интересов на выборах или при дележе ресурсов. В соответствии с этой схемой происходит образование вертикальных элитных групп (с центральными и региональными компонентами), а также осуществляется проецирование клановых интересов центра на региональный уровень и обратное влияние региональных кланов на центральную политику.

Во-вторых, на характер политических отношений, в т.ч. и по линии “центр — регионы”, в России и Украине влияют *политико-экономические реалии* фактически сложившегося в этих государствах *кланового государственно-бюрократического капитализма*. Основная черта такого капитализма — перераспределение собственности под контролем политических кланов.

В-третьих, *региональные элиты России и Украины имеют идентичное происхождение и ментальность*. Будучи выходцами из позднесоветского режима, из бывшей советской номенклатуры, они своей основной политической задачей считают “контроль за ситуацией”, означающий вмешательство во все сферы общественной жизни и прежде всего в экономику. Сохраняется в нынешних условиях и такая характерная черта советской кадровой политики, как местничество.

При Кравчуке политика Украины еще в значительной степени была проникнута мотивами национального романтизма, да и при “раннем Ельцине” был значим идеологический фактор. Сейчас среди региональных лидеров в обеих странах мало представителей идеологизированных партийных групп. В России, впрочем, их несколько больше, поскольку здесь прошли губернаторские выборы, через которые к власти в ряде регионов прорвались представители левых сил. Кроме того, в России у власти осталось больше представителей первого эшелона советской элиты — бывших первых секретарей обкомов (республиканских комитетов) КПСС и председателей облисполкомов. В Украине эти люди оказались не у дел, уже Кравчук делал ставку скорее на второй эшелон региональной бюрократии, позволив ему удовлетворить свои властные амбиции и финансовые аппетиты. (Следует отметить, что на начальном этапе в некоторых украинских регионах к власти приходили представители национального движения.) В результате перевыборов и кадровых чисток первый эшелон советской элиты потерял власть во всех регионах Украины. Однако средний тип российского и украинского губернатора или мэра представляют так наз. “аполитичные хозяйственники” с образцовой советской биографией, т.е., в постсоветских реалиях, — арбитры и контролеры в процессе перераспределения ресурсов на региональном уровне.

Наконец, некоторые *особенности региональной структуры* двух стран дают возможность предположить дальнейшее сближение политических процессов в двух странах. Россия и Украина — крупные полицентрические государства, в составе которых есть экономически сильные регионы, способные отстаивать свой интерес при любой, самой жесткой властной вертикали. Кроме того, оба государства обладают автономными территориями. Сеть автономий особенно развита в России, но и в Украине наличие одного только Крыма заставляет государство проводить более гибкую региональную политику.

Таким образом, при всех различиях государственного устройства в России и Украине складываются общие предпосылки регионального развития, объясняющиеся спецификой постсоветской политической культуры, государственно-бюрократического капитализма и др. Во второй половине 1990-х годов обе страны делают ставку на элитный консенсус, в т.ч. по линии “центр — регионы”. Украина при Кучме фактически начинает проходить тот же путь, что и Россия при Ельцине, — постепенного ослабления контроля за регионами и введения региональных элит в контекст центральной политики. Полезно напомнить, что о губернаторском “самовластии” в

России заговорили еще в те времена, когда губернаторы назначались президентом и, казалось, должны были послушно выполнять волю центра. Но адекватного правового механизма по осуществлению федерального контроля не было и в то время, поэтому не стоит удивляться, что нет его и в унитарном украинском государстве.

Укрепление региональных бюрократий — неотъемлемая часть постсоветской политической действительности и России, и Украины. Региональные бюрократии небезуспешно стремятся сконцентрировать в своих руках экономические и информационные ресурсы, чему благоприятствуют номенклатурный сценарий приватизации и финансовая зависимость СМИ. Добившись укрепления своего положения в регионе, чиновники на местах получают рычаги влияния на центр. Равноправными партнерами центральная и региональная бюрократия становятся при развертывании двух ключевых процессов. Во-первых, это — выборы в федеральные органы, которые проходят под контролем региональных властей, выступающих в роли “держателей электората”. Пытаясь добиться нужного ему результата, центр должен идти на уступки, чтобы сделать поддержку региональных элит реальной и эффективной. Во-вторых, это — приватизационный процесс, в котором принимают заинтересованное участие группы центральной и региональной элиты, причем центр не может не считаться с тем обстоятельством, что местные чиновники уже контролируют собственность.

В обеих странах формируются *вертикальные элитные группы*. В России роль их “политического авангарда” в настоящее время играют НДР, “Отечество”, “Вся Россия”, “Единство”. Каждая из этих групп обладает ресурсами и лидерами в центре и на местах. “Угасающая партия власти” в лице НДР опирается на “Газпром”, личные связи В.Черномырдина и довольно большую группу губернаторов (Вологодской, Новгородской, Саратовской, Сахалинской, Томской и др. областей). Группа московского мэра Ю.Лужкова, институционализировавшаяся в виде “Отечества”, привлекает руководителей Московской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Ярославской областей, Карелии, Удмуртии и др. “Вся Россия” создается как горизонтальное объединение региональных лидеров во главе с губернатором Санкт-Петербурга и президентом Татарстана (с участием руководителей Башкирии, Ингушетии, Хабаровского края, Астраханской, Иркутской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского АО и др.), но имеет значимую федеральную компоненту, в частности, в виде поддержки компании “Лукойл”. Новый проект “партии власти” под названием “Единство” реализуется премьер-министром В.Путиным и Администрацией президента с привлечением губернаторов Калининградской, Курской, Тверской областей, Приморского края и др. Замечу, что практически все крупные финансовые группы пытаются осуществлять контроль за территориями, входящими в их “сферу влияния”, работая с местными чиновниками и деловыми кругами.

Аналогичным образом формирование “партий власти” происходит в Украине. НДП, сегодня представляющая собой клиентулу премьера В.Пустовойтенко, опирается на губернаторов Житомирской, Луганской, Харьковской областей, а также премьер-министра Крыма. СДПУ(о), представляющая собой “политическое крыло” киевской финансовой группы Г.Суркиса и практически полностью контролирующая власть в Закарпатье, внедряется в другие администрации, в частности в Черновицкой области. АПУ потеряла свое значение на общеукраинском уровне, но к ней сохраняют свою принадлежность руководители Львовской, Ровенской областей. То, что каждый губернатор тяготеет к одному из политико-экономических кланов, в период избирательной кампании было легко заметить по неодинаковому уровню поддержки, который оказывался в регионе нескольким президентским штабам, представлявшим различные олигархические группы.

Заметим, что все ведущие украинские олигархи являются депутатами от регионов, а, значит, региональными лоббистами: А.Волков избран от Черниговщины, В.Пинчук — от Днепропетровской области, Г.Суркис и В.Медведчук — от Закарпатья, А.Деркач — от Сумской области, Ю.Тимошенко и А.Антоньева — от Кировоградской. И.Бакай избирался депутатом от Киевской области. Здесь в качестве сравнения можно отметить, что в России олигархи в большинстве своем в депутаты не стремились, поскольку это предполагало уход с “основной работы”, и не считали необходимым играть роль региональных лоббистов. Впрочем, в нестабильной

предвыборной ситуации 1999 г. некоторые из российских олигархов уже пытаются освоить эту роль: Б.Березовский баллотируется в Госдуму от Карачаево-Черкессии, Р.Абрамович от Чукотского АО, В.Черномырдин от Ямала и др.

В результате вышеописанных процессов и Россия, и Украина разделились на “сферы влияния” политико-экономических групп, взаимодействие которых составляет основной контекст региональной политики.

Важным принципом функционирования системы власти становится налаженная циркуляция элиты по вертикали. Этим термином описывается тот процесс, когда представители регионов, в т.ч. губернаторы, получают посты в центральных органах власти, а чиновники из центра назначаются или избираются местными руководителями. Привлечение на ответственные государственные посты влиятельных лиц из регионов практикуется в обеих странах. В случае с Украиной достаточно назвать одного из самых влиятельных правительственных чиновников А.Кинаха, бывшего губернатора Николаевской области, и добавить вице-преьера по вопросам АПК М.Гладия, руководившего Львовщиной. В России же губернаторы с их более широкими полномочиями, как правило, негативно относятся к перспективе перехода на работу в центр (единственным и неудачным примером подобного перехода за последние годы было назначение вице-премьером нижегородского губернатора Б.Немцова), но с удовольствием делегируют в Москву своих людей.

Региональные кланы оказывают сильное влияние на политику в центре. Особенно заметно это влияние в Украине, где, как уже отмечалось, практически невозможно отделить столичную элиту от региональной. Региональные кланы играют здесь особую роль из-за компактности страны и развитых традиций местничества. Особенно часто говорят о доминировании днепропетровского клана, амбиции которого известны со времен Л.Брежнев и В.Щербицкого. С Днепропетровском считался Кравчук, назначивший премьер-министром бывшего руководителя “Южмаша” Кучму. Сам Кучма, придя к власти, формировал правительства во главе с постсоветским руководителем Днепропетровской области П.Лазаренко, а затем — бывшим председателем Днепропетровского горисполкома В.Пустовойтенко. Существенное влияние на политику государства оказывал и традиционно конкурирующий с днепропетровским донецкий клан, видный представитель которого Е.Звягильский работал премьер-министром при Кравчуке. Значимым было политическое влияние Харькова, особенно в тот период, когда президентскую администрацию возглавлял бывший мэр города Е.Кушнарев (а перед президентскими выборами вице-премьером стал харьковчанин В.Семиноженко).

В России, где различия между столицей и регионами заметно глубже, представители регионов, попав в Москву, часто “забывают” о своих корнях. Однако формирование центральной элиты по региональному признаку имеет место и здесь. При “раннем Ельцине” выделялся свердловский клан, который представляли Г.Бурбулис, Ю.Петров, В.Илюшин и О.Лобов. Одно время активную роль в правительстве играли нижегородцы — премьер С.Кириенко, вице-премьер Б.Немцов и др. Другой мощной “кузницей кадров” служит Санкт-Петербург, давший стране двух премьеров — С.Степашина и В.Путина. Влияние Санкт-Петербурга вновь стало заметным в 1999 г.: губернатор города В.Яковлев возглавляет наиболее мощное движение региональных лидеров “Вся Россия”, премьер-министр Путин является одним из главных кандидатов в президенты, а А.Чубайс сохраняет контроль над одной из важнейших естественных монополий РАО “ЕЭС России”.

Тем не менее, формирование центральной элиты по принципу землячества и, соответственно, выделение “привилегированных” регионов не являются доминирующими тенденциями российской политики. Местничество, в принципе, свойственно начальному периоду правления политика, который стремится опереться на “проверенных” людей из своего региона. От этого принципа давно отказался Ельцин, вероятно, что на втором сроке своего правления от него отойдет и Кучма.

Характерной особенностью государственного строительства в России и Украине стала статусная *асимметрия* регионов, при которой одни из них имеют больше прав и полномочий, чем другие. Такая ситуация является свидетельством невозможности (и

нежелания) центральной элиты строить однотипные отношения со всеми своими субъектами. Применяя дифференцированный подход к регионам, центральная элита сохраняет большой коридор возможностей для манипулирования ими в рамках переговорных процессов.

Формально, по конституции, в России все субъекты Федерации обладают одинаковым статусом, а Украина просто является унитарным государством. Тогда как на самом деле в России очевидны статусные различия между республиками и областями, не говоря уже об известном правовом нонсенсе с автономными округами. Более того, на этапе 1996-1998 гг. центр делал ставку на формирование индивидуальных отношений с субъектами Федерации посредством специальных договоров о разграничении полномочий (договора заключили 46 регионов). В Украине асимметрия не столь очевидна, ярким примером ее служит только Крым со своей конституцией и особым политическим режимом. Однако практически возможности одних регионов существенно отличаются от других, потому что на уровне реальных отношений между элитными группами работают никак не регламентированные клановые принципы, экономические интересы, личные связи. Поэтому взаимодействие строится на основе бюрократического консенсуса, конкретных договоренностей между лидерами центральных и региональных элитных групп, а также на особом неформальном статусе регионов и их лидеров. И, закономерно, что в обеих странах происходит де факто деление на “привилегированные”, “автономные” и “периферийные” регионы.

Сближает наши страны и удивительная *идентичность внутриэлитных, институциональных конфликтов на региональном уровне*. Базовые конфликты, “встроенные” в региональные политические системы, а именно борьба между исполнительной властью и местным самоуправлением и конфликт между ветвями власти, воспроизводятся в России и Украине почти одинаково. Содержание этого соперничества, как и везде, составляет борьба за ресурсы, финансовые и информационные.

Более раннее введение повсеместной выборности мэров городов сыграло важную роль в становлении местного самоуправления в Украине. В России не было “единовременных” выборов глав местного самоуправления, и проводились эти выборы, как правило, не раньше губернаторских. Украина, начиная с 1995 г., пережила целый период сосуществования всенародно избранных мэров с назначенными губернаторами. Результатом стало возникновение феномена “сильных мэров”, которые по своему влиянию не уступали губернаторам. Ярчайшим примером такого конфликта стала борьба одесского губернатора Р.Боделана с мэром Э.Гурвицем, за каждым из которых стояли мощные бизнес-группировки. Интересен и ее результат: в конце концов губернатор выиграл выборы и сел в кресло мэра, а пост главы областной администрации достался человеку из его команды. На украинской политической сцене выделяются руководители Черкасс (баллотировался в президенты, но снял свою кандидатуру), Донецка (лидер Партии регионального возрождения Украины), Львова, Кировограда, Хмельницкого, Полтавы и др.

В России конфликты такого рода начались позже, хотя их сила оказалась не меньшей, если взять ситуацию в Приморском крае, Новосибирской, Омской, Свердловской областях. Борьба омского губернатора Л.Полежаева и мэра В.Рощупкина как по силе своей, так и содержательно мало отличается от соперничества Боделана и Гурвица. Мэры пытаются объединить свои усилия, выработать общую позицию. В обеих странах действуют ассоциации городов, в России есть еще и разветвленная сеть региональных городских ассоциаций (Юг России, Поволжье, Сибирь и Дальний Восток и др.). На определенном этапе федеральный центр использовал местное самоуправление как рычаг давления на губернаторов, искусственно поднимая статус мэров в ущерб всенародно избранным и “зарвавшимся” губернаторам: так, был создан Совет по местному самоуправлению при президенте, затем — Конгресс муниципальных властей. Наконец, 1999 г. ознаменовался созданием общественно-политического движения “Союз российских городов” на базе Ассоциации российских городов и во главе с ее лидером Рощупкиным. В Украине процесс политической самоорганизации мэров еще не зашел так далеко, но те же предпосылки уже имеются: создана Ассоциация городов

Украины, влияние выборных мэров в отдельных регионах весьма велико, среди них много амбициозных лидеров, в т.ч. молодых представителей бизнес-элиты (которых, кстати, до сих пор очень мало в российской региональной власти). Как правило, мэр областного центра и в России, и в Украине является достаточно самостоятельной фигурой со своими интересами, амбициями и ресурсами.

Другим альтернативным центром власти в регионах являются законодательные собрания. Типично постсоветский конфликт ветвей власти — явление известное и многократно описанное. В современной Украине он развит гораздо сильнее, чем в России, что имеет свои объяснения. Россия ушла дальше от Украины в процессе формирования моноцентрического режима с абсолютным доминированием исполнительной власти. Выборы легислатур в России проходили под жестким контролем губернаторов, что проявилось и в соответствующих результатах избирательных кампаний, особенно в национальных республиках. Поэтому мало где в России региональные законодательные собрания действуют самостоятельно и тем более конфликтуют с губернаторами. Следует отметить, впрочем, что и недооценивать в России роль спикеров собраний не следует, потому что они имеют такое же право голоса в Совете Федерации, как и губернаторы.

В Украине, тем не менее, отмечается более серьезная роль региональных легислатур, которые в ряде областей обладают мощными ресурсами — сильными лидерами, развитым аппаратом, активной позицией, СМИ и, что особенно важно, контролем за собственностью, которую в условиях несовершенного законодательства спокойно переподчиняют себе местные рады на областном и даже районном уровнях. В результате как минимум в половине регионов Украины можно говорить об областных радах как о сильных и самостоятельных центрах власти с признанными лидерами во главе (Луганская, Николаевская, Херсонская, Черниговская области служат наиболее яркими примерами), а Крым представляет собой по существу парламентскую республику, российским аналогом которой можно считать Удмуртию. Показательно, что председатель Верховной Рады А.Ткаченко пытался в преддверии парламентских выборов сформировать параллельную «вертикаль» законодательной власти; в России трудно было бы представить себе председателя Госдумы Г.Селезнева, собирающего сплоченную группу спикеров законодательных собраний.

Во многих регионах как России, так и Украины прослеживается *тенденция к формированию консолидированной «партии власти» во главе с губернаторами*. Здесь уже все зависит не от типа политического режима, а от личных ресурсов региональных лидеров. В России эта тенденция более характерна для республик и южных регионов типа Татарстана или Саратовской области, в Украине — для Запада (например, Ивано-Франковская область). Основные направления внутрирегиональных противоречий остаются похожими в двух государствах: конфликты губернаторов с мэрами и спикерами, которые с большей силой развиваются в Украине, где пока еще не до конца выкристаллизовался моноцентризм региональной власти.

* * *

Таким образом, можно сделать вывод: *под разными институциональными оболочками в России и Украине сформировались сходные принципы отношений «центр — регионы» и региональные режимы*. Общим для обоих государств является построение политических отношений на основании бюрократического консенсуса и столкновения экономических интересов, влекущего за собой институциональные конфликты. Обратим внимание и на некоторые различия между двумя государствами.

Для Украины характерна *меньшая стабильность региональных режимов*. Она объясняется:

· сохранением принципа назначения глав администраций, в результате чего центр активно пользуется своим правом менять региональных лидеров (кадровая чехарда была обусловлена результатами избирательной кампании 1994 г. — всенародными выборами председателей областных рад, сменой президента и его кадровой политикой);

политическим влиянием альтернативных центров власти — областных рад и мэров городов, что ведет к формированию двух— и трехполюсных ситуаций.

Поэтому положение, когда регионом на протяжении многих лет управляет один и тот же человек (как Ю.Спиридонов в Республике Коми, Ю.Горячев в Ульяновской области), или когда такой человек возвращается к власти через выборы (как Е.Строев в Орловской области), для Украины нехарактерно. В Украине губернатор пока не является главным и единственным центром принятия решений на региональном уровне, с ним небезуспешно конкурируют председатели областных рад и выборные мэры административных центров. Зато Украине свойственно четкое деление местной элиты на группы, ориентированные на губернаторов, спикеров областных рад, мэров городов и депутатов Верховной Рады.

Украинский унитаризм является причиной *слабости горизонтальных связей*. Практически все внешние связи регионов ведут непосредственно в Киев. И, напротив, в республике не наблюдается консолидации элит, представляющих соседние регионы с близкими историко-культурными особенностями. Попытки создания горизонтальных структур до сих пор были весьма слабыми. Не получили развития проекты создания региональными лидерами партий, типа Партии регионального возрождения Украины (мэр Донецка В.Рыбак) или Либеральной партии Украины (бывший руководитель Донецкой области, нынешний губернатор Сумской области В.Щербань). Не идет процесс создания межрегиональных ассоциаций (есть только довольно слабые общеукраинские ассоциации городов и областных рад). В России горизонтальные связи развиваются намного интенсивнее, чему способствуют как размеры страны, так и возможности, которыми региональные лидеры обладают при федеративном устройстве государства. Достаточно сказать о роли восьми межрегиональных ассоциаций, которые стремятся превратиться в мощные группы лоббирования региональных интересов, признаваемых на федеральном уровне (неслучайно все последние российские премьеры, начиная с Кириенко, делали ставку на развитие отношений с межрегиональными ассоциациями, а не с отдельными губернаторами). В Украине, административное деление которой не является столь дробным, пока, похоже, не вызрела потребность в создании межрегиональных объединений.

* * *

Необходимо проанализировать и *современные тенденции развития отношений между центром и регионами в России и Украине*. Они, безусловно, определяются особенностями нынешнего электорального цикла. Украина прошла через президентские выборы, причем во время своей президентской кампании Кучма выступил с важными инициативами в области региональной политики. Россия готовится к выборам президента, которые приведут к смене лидера. Особенность настоящего момента заключается в том, что ни в России, ни в Украине еще не наступил этап практической реализации внесенных политическими лидерами предложений, поэтому сейчас благодатное время для выдвигания прогнозов и изучения тенденций.

Центральные элиты обоих государств в преддверии выборов искали или ищут поддержку в кругах региональной элиты и готовы идти им на уступки. Региональные элиты, в свою очередь, добиваются усиления своих возможностей влияния на ход процессов на общегосударственном уровне. В России ситуация усугубляется межгрупповой борьбой в центре, которая проецируется на региональный уровень. Здесь губернаторы ищут свое место в постъельцинском политическом режиме и принимают деятельное участие в формировании групп, претендующих на власть, выбирая своими лидерами Примакова, Лужкова, Путина, Черномырдина и др. В Украине они “пока” стремятся повысить свой политический статус до российского уровня и стать одной из основ режима, а не зависимой стороной.

Как известно, в ходе предвыборной кампании, выступая в Полтаве, Кучма выдвинул лозунг “Сильный центр через сильные регионы”, который не раз уже озвучивался в России. Далее на свет появился Союз руководителей региональных и местных властей и была подписана Декларация о совершенствовании государственной региональной политики. Украинские власти предполагают провести

референдум на тему разграничения полномочий между центром и регионами и создать двухпалатный парламент, в котором верхней палатой станет Совет Регионов, состоящий из представителей местных властей (украинский аналог Совета Федерации).

Таким образом, оставаясь унитарным государством, Украина фактически начинает двигаться по российскому пути. Краткосрочные цели киевских властей понятны — ослабление оппозиционной Верховной Рады и консолидация региональной элиты в рамках единой “партии власти”. Однако ясно, что центр не собирается отдавать всю власть регионам, о чем свидетельствует немедленное увольнение руководителей тех регионов, где Кучма в первом туре получил наименьший процент голосов, — Винницкой, Полтавской, Кировоградской областей.

Тем не менее, долгосрочная тенденция регионального развития Украины, проявившаяся в предвыборный период, свидетельствует о неуклонном росте влияния региональных элит на политический процесс в стране. При Кучме Украина стала превращаться в “нормальное” постсоветское олигархо-бюрократическое государство с тенденцией к укреплению региональной номенклатуры. Президентские выборы 1999 г. сделали практически неизбежным включение региональной элиты в политический контекст в качестве самостоятельной и одной из ведущих сил. И можно сказать с полной определенностью, что если не сейчас, то по крайней мере к следующим президентским выборам будет ставиться вопрос о выборности украинских губернаторов. Впрочем, центр скорее всего не предоставит региональным лидерам возможность избираться, но в качестве паллиатива пойдет на требуемые ими экономические уступки.

Статус главы местной исполнительной власти становится одним из ключевых вопросов украинской региональной политики. Пока губернатор остается назначаемым, он не уверен в силе своих позиций, поэтому, чтобы подстраховаться перед выборами, украинский губернатор может добровольно сложить полномочия и стать председателем областной рады (что и произошло в Сумской, Черниговской областях). Еще более очевидным этот процесс проявился на районном уровне. Конкуренция губернаторов и мэров также протекает столь остро, что определить, кто имеет большее влияние, порой невозможно. Одесский губернатор Боделан в силу обстоятельств, но без потерь для своего политического влияния, уходит из губернаторов в мэры Одессы, а днепропетровский мэр Н.Швец, наоборот, соглашается стать губернатором области.

Пока не ясно, на каком этапе процесс остановится, контролируется ли он центром, как далеко зайдет регионализация Украины, и нужна ли она молодому государству. Ясно, что Украина движется от унитаризма в сторону частичной федерализации и власти способствуют этому процессу. Причем сейчас уже нет значимой политической силы, готовой противопоставить данному движению идею единой украинской державы и сформировать негативное общественное мнение (как в России ни к чему не привели протесты сторонников “имперской идеи” о “единой и неделимой”, выступавшие за “губернизацию”). Общественная жизнь деидеологизируется (это показали парламентские и президентские выборы 1998-1999 гг.): Народный Рух и другие национальные движения потеряли свое влияние, настроениям избирателей соответствует увеличивающийся конформизм. С другой стороны, властные аппетиты губернаторов как в западных, так и в восточных регионах страны растут совершенно идентично. Ведь в тех же западных регионах у власти уже давно находятся хозяйственники-прагматики, да и в областных радах партийное представительство, как правило, незначительно. А государство уже показало, что готово удовлетворять эти аппетиты, в частности, отдавая в управление регионам госсобственность.

Развитие России за последние два-три года продемонстрировало, к чему ведет тот тип отношений, который, по-видимому, готова принять Украина. Он не угрожает государству распадом: после президентских выборов тема распада Украины утратила актуальность, напротив, стало очевидным сглаживание электоральных различий между регионами страны^{**}. Зато он означает бесконечный процесс перераспределения ресурсов в двух плоскостях — между центром и регионами и

между финансовыми группами всех уровней. Таким образом, и у центра, и у регионов формируется общий интерес к взаимодействию, за счет которого, кстати, удалось сохранить территориальную целостность России. Внешняя лояльность Совета Федерации (предполагаемого Совета Регионов) центру и единство “партии власти” в какой-то степени обеспечиваются в основном способностью центральных властей поддерживать у региональных элит интерес к взаимному сотрудничеству. В России центр постоянно предлагал регионам договора о разграничении полномочий, положительные решения по конкретным экономическим проектам, дотации, обменывая таким образом уступки со своей стороны на лояльность местных властей, в частности во время выборов. Однако ближе к следующим выборам, какие сейчас происходят в России, это не предотвращает распад региональной элиты на враждующие группировки, ориентированные на тех или иных кандидатов в президенты.

Поэтому квазифедеративная модель, основанная на балансе сил между центром и губернаторами, не является устойчивой, ее постоянное воспроизводство требует усилий, инициативы со стороны центральных властей. Но в то же время она не ведет к формированию мощного “горизонтального” объединения губернаторов в силу слишком неодинаковых экономических интересов различных регионов и типичного губернаторского эгоизма.

Если Украина пойдет по этому пути, то ей придется создавать иные механизмы политического контроля (помимо права увольнять негодных губернаторов). Ей окажется необходима модель сдержек и противовесов, ограничивающая возможности губернаторов, другими словами — модель “разделяй и властвуй” применительно к региональной элите. А для этого можно использовать мэров крупных городов (российский вариант) или законодательные собрания, пока еще сильные в Украине. Во всяком случае, отдавать всю реальную власть губернаторам было бы слишком опасно, зато игра на противоречиях между группами региональных элит, вероятно, станет важным элементом украинской политики.

Способ формирования Совета Регионов должен быть максимально выгодным центру. Принятие решений российским Советом Федерации осуществляется во многом за счет того, что при их вынесении можно надеяться на поддержку большинства глав администрации, а спикеры законодательных собраний голосуют, как их губернаторы. В Украине отсутствует корпоративное единство губернаторов, мэров и спикеров, а значит, Совет Регионов имеет шанс оказаться неспособным принимать вообще какое-либо решение. Центру это может быть даже выгодно: *российский опыт показал, что на федеральном уровне региональная элита не в состоянии изменить тенденции государственного развития в силу своей имманентной раздробленности.*

Тем временем Россия, пройдя через этапы “дикой суверенизации” и “губернаторской вольницы”, ищет более эффективную модель государственного строительства. В предвыборный период стало сложно говорить о региональной политике — ее нет, поскольку не решен вопрос о власти. Вместо этого существует набор подходов, позволяющих преодолеть центробежные тенденции, — неслучайно Примаков недавно предложил вернуться к назначению губернаторов. Начиная с 1997 г. основные усилия центра были направлены на то, чтобы каким-то образом ограничить политические возможности выборных губернаторов. В качестве противовеса им использовали мэров, представителей президента, судебные органы; тема восстановления властной вертикали стала доминирующей в выступлениях многих представителей центра, и еще до Примакова (например, О.Сысуев в период его работы на посту первого заместителя руководителя президентской администрации) стали звучать голоса за отмену выборности губернаторов. Поскольку вариант с назначением выглядит явным рецидивом унитаризма, воспроизводя ситуацию 1992 г. (трудно допустить, что национальные республики откажутся от выборов), в качестве компромиссного варианта предлагается избрание губернатора законодательным собранием по предложению президента. Активно обсуждается и тема выборов Совета Федерации: многие губернаторы считают его бесполезным органом и готовы отказаться от ежемесячных поездок в Москву на утомительные заседания, где реально не принимаются никакие государственно важные решения.

Впрочем, ни один из российских претендентов на роль создателя новой “партии власти”, будь то Путин, Примаков или кто-либо другой, наверняка не решится посягнуть на права регионов и легитимность их руководителей. Отмена губернаторских выборов почти невероятна, хотя бы потому, что никто из реальных претендентов на президентский пост не рискнет поссориться с региональной элитой ради абстрактных лозунгов “единой и неделимой”. Поэтому *процесс превращения региональной элиты в системообразующий элемент политического режима является необратимым*. Для Украины вопрос заключается в том, удастся ли ей эффективно ограничить политические возможности местных элит, не допустить всевластия “региональных баронов” на местном уровне и их чрезмерного влияния на общеукраинский процесс. Пока для этого есть все возможности.

И России, и Украине в будущем придется решать общие проблемы, в числе которых выделим следующие:

- создание стандартной модели разграничения полномочий между центром и регионами;
- достижение соответствия регионального законодательства федеральному;
- введение санкций за неконституционную деятельность региональных лидеров, в т.ч. механизма отстранения от должности всенародно избранного руководителя (в украинском случае — мэра);
- эффективное распределение собственности между государственным, региональным и муниципальным уровнями.

Две республики по-разному проходят один и тот же путь: если Украина предоставляет региональной элите шанс принять участие в формировании политического режима и расширяет коридор ее возможностей, то Россия, миновавшая этот этап, уже ищет способы укрепления властной вертикали и решения перечисленных выше “больных” вопросов. Тем самым обе страны движутся к оптимуму в балансе сил между центром и регионами: Россия укрепляет централизованное начало и демонстрирует, что федерализм не означает вседозволенность, тогда как Украина дает регионам дозированную свободу и пока еще имеет шанс избежать российских крайностей. Следует заметить, что аналогичные процессы происходят в других крупных постсоветских государствах, в частности в Казахстане и даже авторитарном Узбекистане — фактор влияния региональной элиты везде является очень значимым и стороны находятся в поиске приемлемой модели взаимоотношений.

Федерализм и унитаризм — идеалтипические конструкции, и как Россию нельзя назвать классическим федеративным государством, так и Украина не является чисто унитарным государством. Российский федерализм и украинский унитаризм не могут считаться неотъемлемыми элементами государственной идеи соответствующих стран, как, скажем, американский федерализм и французский унитаризм; государственные институты и правовые модели в специфических постсоветских реалиях выполняют инструментальную функцию: они становятся орудиями в руках элитных групп, использующих их в борьбе за ограниченные ресурсы и влияние. Например, в России тема местного самоуправления поднималась лишь с целью ограничить влияние губернаторов и все сводилось к тривиальному разжиганию конфликтов между губернаторами и мэрами крупных городов.

Современные отношения между центром и регионами тесно связаны с реалиями государственно-бюрократического капитализма и исторической инерцией. Поэтому тенденции развития региональной политики и в России, и в Украине определяются необходимостью найти равновесие между центробежными факторами — амбициями региональных бюрократий, прежде всего экономически сильных территорий и автономий, и императивом сохранения территориальной целостности. Из этого вытекает, что результирующие модели региональной политики в ближайшие годы для России и для Украины будут довольно близкими, каждая из республик попытается

установить баланс сил (динамическое равновесие) между ведущими группами центральной и региональной элиты.

1. О современных политических процессах в российских регионах см.: Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики. — *“Полис”*, 1998, №1, с.87-105; *Институт губернатора в России: традиции и современные реальности*. Слепцов Н.С. (ред.). М., 1997; Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Осенне-зимние выборы глав исполнительной власти в регионах: сценарии перемен. — *“Полис”*, 1997, №1, с.97-108; *Политические процессы в регионах России*. Туровский Р.Ф. (ред.). М., 1998; *Региональный политический процесс: современная динамика*. Доклад Фонда Горбачева. М., 1997; Туровский Р.Ф. Отношения “центр-регионы” в 1997-1998 гг.: между конфликтом и консенсусом. — *“Полития”*, 1998, №1 (7), с.5-32; Туровский Р.Ф. *Политическая география*. М., Смоленск, 1999; Чиркин В.Е. *Современное федеративное государство*. М., 1997.

* В работе использованы результаты полевых исследований политических процессов в регионах России и Украины, проведенных с участием автора в 1996-1999 гг.

** В первом туре президентских выборов 1994 г. разброс голосов за Кравчука составлял от 5,55% в Севастополе до 89,7% в Тернопольской области. На выборах 1999 г. в первом туре минимальный показатель лидера “партии власти” Кучмы составил уже 17,1% (Винницкая область), максимальный — 70,4% (Ивано-Франковская область). Для сравнения: на выборах президента России в 1996 г. результат Ельцина в первом туре колебался от 19,3% (Северная Осетия) до 61,2% (Москва).