

полевых исследований рассматриваются проблемы интеграции турок-месхетинцев и курдов в Краснодарском крае, их отношений со старожильческим населением.

Проблемы миграций крайне важны и для западных стран, где они стимулируют поиск новых подходов к различным направлениям внутренней политики, а также способствуют оформлению конкурирующих и конфликтующих партийно-политических позиций. Конструирование, или, можно сказать, реконструирование, наций под влиянием меняющейся этнической структуры и роста доли мигрантов является очень интересным примером, который полезен для России с ее теперешней проблемой поиска адекватной национальной политики. В статье Р. Акифьевой исследованы в этой связи образовательная политика Великобритании и Франции, а на концептуальном уровне изучена теория и практика мультикультурализма. Кроме того, миграционные процессы не могут быть отделены не только от образовательной, но и от информационной политики. Информационное поле, безусловно, влияет на общественные настроения, тема мигрантов активно используется в политических кампаниях. Пример Москвы, рассмотренный в работе В. Нерюева, наглядно показывает, что СМИ могут играть разные, но всегда важные, воздействующие на общественное сознание и формирование политических интересов роли в миграционных процессах.

Таким образом, вошедшие в сборник статьи с разных сторон и с использованием различных подходов определяют значительную часть проблемного поля современных российских исследований в области регионалистики и этнополитологии, дополняя традиционные и привычные направления новыми, востребованными в условиях очередных политических трансформаций.

Ростислав Туровский

ЧАСТЬ I ОТНОШЕНИЯ «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ»: СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Туровский Р.Ф.

МЕХАНИЗМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Актуальной проблемой российской политической системы является низкая эффективность функционирования институтов регионального представительства на федеральном уровне. В кризисе находится система российского бикамерализма, поскольку Совет Федерации в значительной степени утратил функции органа власти, представляющего региональные интересы, в связи со сложившейся практикой делегирования сенаторов. Также существуют проблемы, связанные с ролью Совета Федерации в законотворческом процессе и разграничении полномочий между двумя палатами российского парламента. Новой проблемой регионального представительства стала фактическая невозможность создания региональных партий в России. Функции Госсовета и Совета законодателей серьезно ограничены, не прописаны на уровне российских законов и сводятся к сугубо консультативным. В результате можно говорить о резко смещенном балансе от-

ношений «центр – регионы», который в то же время оказывается ситуативно устойчивым (условно равновесным) в связи с отсутствием значимых региональных импульсов, способных изменить соотношение сил.

В ситуации, сложившейся с институтами регионального представительства на федеральном уровне, активно развиваются его иные формы, связанные в большей степени с неформальными практиками. Это прежде всего – региональный лоббизм, осуществляемый региональными элитными группами в индивидуальном порядке в соответствии с механизмом патронажно-клиентельных отношений. Наиболее важным элементом в отношениях «центр – регионы» становятся не формальные институты регионального представительства, а вертикально интегрированные клиентелы. Их развитие является следствием общего доминирования отношений патронажно-клиентельного типа в российской политике и переноса этих отношений в сферу региональной политики.

Региональное влияние в федеральной законодательной власти

Как показывает сложившаяся в мире политическая практика, институционализация регионального представительства на общенациональном уровне¹ обычно осуществляется в структурах законодательной власти. Такая практика связана с коренными особенностями законодательной власти, которая призвана представлять интересы граждан, т.е. косвенно – региональных и локальных сообществ. Количество мест в общенациональном парла-

¹ Автор использует предложенный им термин «региональное участие» как некоторый аналог политического участия.

менте, будучи достаточно большим, хорошо соотносится с числом региональных и локальных сообществ. В этом состоит важное отличие законодательной власти от более компактной исполнительной, в которой представительство региональных интересов институционализации обычно не подлежит. В законодательной власти может практиковаться формальная институционализация регионального представительства, характерная для федераций (специальная палата общенационального парламента, в которой проводится выравнивание или реже – квотирование регионального представительства). Однако не следует упускать из виду частично формализованные, при этом вполне очевидные способы институционализации регионального представительства, которые существуют практически в любом государстве. Они связаны с организацией избирательного процесса на территории – формирование сетки мажоритарных округов, выдвижение партиями своих списков от территорий.

Совет Федерации: форма и содержание

После распада СССР попытки конституировать Россию в качестве новой федерации привели к заимствованию различных институтов федерализма, включая региональный бикамерализм. Центром диффузии инноваций, как и в случае с выборными губернаторами, оказались США. Это подчеркивает особенность структуры Совета Федерации, возникшего в России в 1993 г. В Совете Федерации, как и в американском сенате, предусмотрено равное представительство субъектов, несмотря на уникально большие различия в численности населения (большие, чем в Индии, где используется неравное квотирование регионального представительства). Использование принципа равной квоты для всех субъектов федерации позволило ослабить влияние на федеральном уровне поли-

тически наиболее активных субъектов – национальных республик, которые в постсоветский период были постепенно лишены своего особого статуса¹. Как и в США, каждый регион представлен двумя сенаторами (на это решение повлияла и большая численность субъектов федерации в России, которая в случае использования другой – большей квоты сделала бы Совет Федерации громоздким).

Использование равного представительства субъектов является формальным критерием высокого уровня развития регионального влияния в национальном парламенте. Это влияние подчеркивает тот факт, что Совет Федерации в России принято называть верхней палатой. В то же время региональное участие в российском парламенте характеризовалось существенными ограничениями:

- Формальность статуса Совета Федерации как верхней палаты. Основная законодательная работа протекает в Госдуме, позволяя Совету Федерации лишь корректировать процесс принятия нормативных актов, включая критически важные для регионов решения в сфере налогового-бюджетной политики.

- Ограниченное и косвенное влияние регионального сообщества на формирование Совета Федерации. Выборы в верхнюю палату в 1993 г. были первыми и последними, поскольку проводились по переходным положениям конституции.

Как и в случае с формированием региональной власти, широкие рамки, заданные российской конституцией 1993 г., позволили на практике неоднократно менять способ фор-

¹ В протоколе к Федеративному договору, подписанному в 1992 г., республики требовали для себя не менее половины мест в региональной палате, настаивая тем самым на своем особом статусе в составе федерации и асимметрии последней. В итоге республики получили менее четверти мест – в соответствии со своим количеством (большинство получили края и области).

мирования Совета Федерации, а вместе с ним – реальный уровень регионального участия. В условиях централизации, характерной для 2000-х гг., региональный бикамерализм в России трансформировался и стал нетипичным для федеративных государств. Одним из очевидных изменений на этом этапе стало уменьшение властного ресурса, которым члены Совета Федерации обладают на региональном уровне: место губернаторов и спикеров заняли представители от ветвей власти. Однако масштаб реальных перемен становится понятным при изучении практики формирования Совета Федерации после реформы 2000 г. Как показывает ее анализ, фактическое региональное представительство в Совете Федерации резко снизилось и со временем перешло порог, за которым начались качественные перемены в деятельности верхней палаты с точки зрения представительства ею региональных интересов. К 2006 г. представители столичной элиты имели более половины мест в Совете Федерации. Фактически это означало, что Совет Федерации перестал играть роль органа власти, выражающего интересы регионов. Переход к формально «мягкому» (согласованному с регионом) назначению губернаторов с 2005 г. усилил эту тенденцию, поскольку с каждым новым назначением все большее число мест в Совете Федерации занимают сенаторы, назначенные губернаторами, которые, в свою очередь, назначены центром – главой государства (примечательно, что именно губернаторы чаще назначают своими представителями москвичей, чем законодательные собрания).

Совет Федерации утратил функции органа власти, представляющего на федеральном уровне интересы даже не региональных сообществ, но хотя бы региональных властных элит. Этот факт подчеркивает расстановка сил в руководстве верхней палаты. Здесь наиболее полно представлены выходцы из московской элиты, а также петербуржцы, выходцы из города, который при В. Путине стал

играть ведущую роль в российском элитогенезе. К представителям московской и питерской элиты относятся половина руководителей комитетов в Совете Федерации, спикер верхней палаты, двое из четырех его заместителей. Другими словами, две столичные элиты, московская и питерская, располагают «контрольным пакетом» в руководстве Совета Федерации.

С точки зрения регионов эта ситуация нуждается в серьезном объяснении, которое не может быть сведено к простой констатации «зависимости» и «послушания» органов региональной власти, вынужденно соглашающихся с кадровыми инициативами центра, взявшего в свои руки формирование сенаторского корпуса. Причины изменений связаны с усилением централизации власти, повышением зависимости региональных властей от центра, что дало последнему возможность проводить своих представителей в Совет Федерации, договариваясь с региональными властями. В результате главной особенностью неформальной структуры верхней палаты стало представительство интересов различных федеральных политических и финансово-промышленных групп. Регионы в этой ситуации сменили модель своих отношений с Советом Федерации. Вместо представительства региональных интересов через выходцев из региональной же элиты возник другой подход, отражающий признание регионами реалий централизации власти и ресурсов – «наем столичного лоббиста» в расчете на его работу в интересах делегировавшей его территории или же в интересах конкретных региональных групп влияния. Патронажно-клиентельные связи между сенаторами московского или петербургского происхождения, с одной стороны, и ведущими региональными группами влияния – с другой стали основой функционирования Совета Федерации в новой системе отношений «центр – регионы». Относительная сбалансированность новой ситуации связана теперь с той поль-

зой, которую приносят регионам «нанятые» ими лоббисты-сенаторы. Как показывает практика, одни сенаторы действительно выполняют эту функцию, тогда как другие практически не занимаются региональной проблематикой.

Эффективность Совета Федерации в таком своем новом качестве оказывается очень низкой. Как показывает анализ, работа сенаторов в интересах региональных сообществ вообще не практикуется: в отсутствие выборов у сенатора не возникает прямой связи с сообществом. В то же время и эффективность деятельности сенатора для региональной элиты выглядит очень неравной, отличается от региона к региону и определяется реальным влиянием Совета Федерации как органа власти на законотворческий процесс и российскую политику в целом, которое является очень невысоким (что предопределено особенностями функционирования Совета Федерации в законотворческом процессе). Невысоким оказывается на практике и фактический статус сенаторов, связанный с их реальным влиянием. В сенаторском корпусе в настоящее время лучше всего выражено «ядро» в виде представителей среднего по российским меркам бизнеса. Ведущие российские ФПГ, получившие вскоре после реформы представительство в верхней палате, к настоящему времени в ней практически отсутствуют. Российский сенатор не может быть эффективным лоббистом региональных интересов, если только он не встроен в одну из действительно мощных клиентел федерального уровня, представленных в исполнительной власти. Но таких сенаторов немного.

Сомнительна и эффективность сенатора для региональной элиты при решении ее частных политических проблем на федеральном уровне, например при назначении губернаторов. Известны случаи, когда влиятельный в столичных кругах сенатор переставал поддерживать «своего» губернатора и сохранял свой пост после смены вла-

сти в регионе. Как показывает практика, превратившись в федеральную номенклатуру, сенаторы становятся «неприкасаемыми», смена власти в регионе в последние годы далеко не всегда приводит к смене сенатора. При такой практике назначений интерес сенатора к работе с региональными элитами также снижается.

Клиентелистские практики в российской политике с поправкой на условия централизации были реализованы в виде «неполных компенсаций» губернаторам и спикерам законодательных собраний за «потерю» Совета Федерации. В результате в системе институтов регионального участия в России появились Госсовет, а затем – Совет законодателей. Таким образом, региональные элиты получили возможность прямого участия в деятельности федеральной власти. Однако эта возможность ограничена, поскольку Госсовет и Совет законодателей – консультативные органы, не принимающие властных решений. На практике деятельность более влиятельной структуры – Госсовета, который возглавляет лично президент страны, позволяет региональным руководителям лоббировать свои интересы и, отчасти, интересы своих регионов на федеральном уровне. После перехода к назначению губернаторов роль Госсовета как органа представительства региональных интересов стала еще ниже.

В реальности, особенно после перехода к назначению губернаторов, смысл Госсовета для региональных элит сводится к лоббированию в частном порядке частных интересов. Эти интересы редко имеют общерегиональное значение, тем более после отмены губернаторских выборов. Одним из таких интересов является, например, личный губернаторский пиар, который становится возможным, если губернатору удастся пролоббировать проведение в его регионе выездного заседания Госсовета или президиума Госсовета, выступить с докладом, возглавить рабо-

чую группу Госсовета. Но с отменой выборов интерес губернаторов к пиару тоже в целом снизился.

Что касается реальных возможностей Госсовета, то они ограничены его низким статусом. Попытки Госсовета выступить с той или иной инициативой наталкиваются на позицию правительства, которое действует, не учитывая в своей работе рекомендации этого консультативного органа. В итоге деятельность Госсовета приобрела формальный характер, свидетельством чему являются невысокий статус обсуждаемых им вопросов, частое повторение одних и тех же тем (например, трижды в течение одного года проводились выездные заседания, посвященные развитию сельского хозяйства) в отсутствие практического результата, связанного с принятием решений федеральной исполнительной или законодательной власти именно на основании рекомендаций Госсовета (в лучшем случае президент принимает решения, которые специально озвучиваются им на Госсовете, обсуждающем – в соответствии с разработанным в президентской администрации планом – соответствующий вопрос).

При этом если деятельность Госсовета хотя бы освещается в информационном пространстве (по одной причине – участие в работе Госсовета является частью личной пиар-кампании президента страны), то работа Совета законодателей протекает незаметно. Этот орган мог бы иметь хороший потенциал (диалог федеральных и региональных законодателей), который, однако, не используется, и нет никаких признаков существенного влияния Совета законодателей на общенациональный законотворческий процесс. Это, кстати, наглядно доказывает тот факт, что большинство законодательных инициатив органов региональной законодательной власти регулярно отвергается Госдумой.

Ни Госсовет, ни Совет законодателей не позволяют создать полноценный механизм обратной связи центра и

регионов. Вместо этого они способствуют созданию клиентельных отношений между отдельными федеральными и региональными политиками для решения частных вопросов, обычно не имеющих отношения к категории регионального интереса. Кроме того, сами эти органы стали критерием неэффективности и архаичности всей российской региональной политики, построенной на принципах так называемого ручного управления. Постоянные, частые контакты президента и губернаторов в рамках Госсовета или в режиме личных встреч являются следствием неэффективного разграничения полномочий, недоверия центра к региональным элитам, инстинктивного стремления центральной власти держать ситуацию на местах под прямым контролем, что, в свою очередь, означает неэффективное распределение сил и ресурсов центральной власти.

Таким образом, налицо тенденция к снижению регионального влияния в российском парламенте после 2001 г., связанная с резким изменением структуры фактического регионального представительства в Совете Федерации в пользу столичных элит и неэффективностью компенсаторного механизма, созданного в виде Госсовета и Совета законодателей. В этих условиях принципиальное значение для представительства региональных интересов в органах федеральной власти приобрела Госдума.

Государственная дума: возможен ли региональный реванш?

Рассмотрим особенности регионального участия в формировании нижней палаты – Государственной думы. На протяжении 14 лет, в 1993–2007 гг. Госдума формируется с помощью смешанной избирательной системы, когда половина депутатов избирается по партийным спискам, а другая половина – по одномандатным округам.

Одномандатные округа в мировой практике обычно обеспечивают представительство локальных интересов. На практике размеры округов могут сильно различаться: в одних случаях округа совпадают с крупными муниципальными образованиями (Тула, Барнаул, Саратов и др.), в других – составляют часть большого города (Екатеринбург, Челябинск, Нижний Новгород и др.), а в третьих – объединяют множество небольших и разнообразных районов и городов.

Особенностью нарезки округов в России с самого начала стала важная уступка всем субъектам федерации, которая немного нарушает принцип равенства округов по числу избирателей. В России каждый субъект федерации, даже самый маленький, обязательно располагает хотя бы одним избирательным округом. Таким способом осуществляется выравнивание регионального представительства в нижней палате – в виде минимальной гарантии, что в ней будет представлен каждый субъект федерации. В то же время Госдума не обеспечивает межрегиональный баланс, поскольку не может (и не имеет задачи) создать равное или даже сопоставимое региональное представительство (такие задачи должен решать Совет Федерации). В России, с ее огромными различиями в численности населения между субъектами федерации, представительство последних в Госдуме отличается на порядок.

Распределение мест в Госдуме выгодно более крупным субъектам федерации. На всех российских выборах число округов в субъектах федерации различалось в 15 раз (от 15 в Москве до одного в большой группе субъектов федерации). На выборах 2003 г. наибольшее количество округов имели Москва (15), Московская область (11, в 1993 г. – 10), Санкт-Петербург и Краснодарский край (по 8), Ростовская и Свердловская области (по 7), Башкирия и Нижегородская область (по 6), Татарстан, Самарская и Челябинская области (по 5).

Фактическое региональное представительство несколько отличается от реального в связи с растущим числом случаев, когда избиратели голосуют за представителя столичной элиты (по аналогии с Советом Федерации, но в гораздо более слабой форме). Однако таких случаев немного¹, и одномандатные округа играли очень важную роль в обеспечении представительства в Госдуме политиков регионального происхождения, тесно связанных со своими территориями.

Таким образом, за счет одномандатников в России обеспечивалось существенное, хотя и очень неравномерное с точки зрения межрегионального баланса представительство региональных и локальных интересов в парламенте. Эта ситуация соответствует мировой практике, в которой региональные элиты в условиях федераций и бикамерализма проявляют не меньший, а зачастую больший интерес к нижней, «нерегionalной» палате. Активное участие представителей региональной элиты в думских выборах 2003 г. позволило отчасти компенсировать потери, связанные с ослаблением регионального влияния в Совете Федерации (в этой связи любопытен факт отсутствия положительной динамики роста числа представителей столичной элиты, избранных в округах, в период 1999–2003 гг.).

Однако одномандатники составляли только половину состава Госдумы. Оставшаяся часть Госдумы формируется за счет партийных списков. «Регионализация» пропор-

¹ Заметный рост числа побед кандидатов, представляющих столичную элиту, произошел в 1999 г. Количество таких округов выросло до 29. Интересно, что в 2003 г. показатель остался примерно на том же уровне – 26 округов. К ним можно добавить еще один округ, где выборы выиграл представитель элиты из другого региона, но не Москвы (выходец из Татарстана стал депутатом от Корякского АО).

циональной системы в мировой практике обеспечивается за счет выдвижения списков от территорий. В России эта практика была применена лишь частично, что привело к заметной «централизации» выборов по спискам и использованию партийных списков в интересах столичной элиты. Как правило, участвующая в выборах партия (избирательное объединение) делила список на относительно небольшую федеральную часть и региональные группы (в последние партии по своему усмотрению включала субъекты федерации по отдельности или в группах). Представительство столичной элиты обеспечивалось как за счет федеральной части списка, так и предоставления ей проходных мест в региональных группах. Российская практика показала, что избиратели обращают очень мало внимания на то, кого партия выставляет от региональной группы. Наши исследования выявили очень немного случаев, когда действительно популярные местные политики, возглавляя региональную часть списка какой-либо партии, привлекали на ее сторону дополнительные голоса. В отечественной политологии принято считать, что, голосуя за партии, избиратель больше ориентируется на ее «бренд», основные идеологические позиции, а роль лидеров важна для мелких и новых партий. При таком подходе пропорциональная система не давала возможности упорядочить и сбалансировать региональное представительство в «списочной» части Госдумы.

В общей логике российской централизации партии также приобретали все более централизованный характер. Это выражалось в попытках укрепления внутривнутрипартийных вертикалей, усилении контроля над деятельностью региональных отделений. На кадровую политику партий повлиял также ресурсный разрыв между центром и регионами, поскольку наиболее влиятельные партийные деятели оказались деятелями столичными. Партиям необходимо было провести в Госдуму ведущих представителей своего цен-

трального аппарата. Аналогично, включаемые в списки основные спонсоры, как правило, происходили из столиц.

Степень централизации партий и их «списочного» представительства заметно отличается. По итогам последних выборов региональные элиты получили наибольшее представительство за счет списков «Единой России» и КПРФ, в сущности – единственных партий, действительно имеющих в современной России общенациональный характер. Приведем в качестве примера итоги выборов 2003 г. «Единая Россия» получила по спискам 120 депутатских мандатов, из которых почти половина – 54 достались москвичам. Наиболее «регионализированной» оказалась проходная часть списка КПРФ: из 40 депутатских мандатов, полученных КПРФ по пропорциональной системе, 16 оказались у москвичей. Как видно, доля москвичей очень высока и у этих партий, но пока хотя бы не превышала половины, т.е. и по спискам этих партий в основном выборы выигрывали представители регионов. Для сравнения: «Родина» получила по спискам 29 депутатских мандатов, из которых 24 достались москвичам. По списку ЛДПР прошли 18 москвичей и три представителя Московской области (из 36 мест).

Что касается других регионов, помимо Москвы, то в списках «Единой России» выделались два из них. От Татарстана, обеспечившего высокие показатели голосования за «партию власти», по спискам «Единой России» прошли семь депутатов. Санкт-Петербург провел шесть своих представителей (плюс некоторые москвичи были петербуржцами по происхождению). Кроме того, заметное количество депутатов провели по спискам «Единой России» Новосибирская область (четыре), Башкирия, Красноярский край, Кемеровская, Московская и Челябинская области (по три).

Заметим, что кандидаты в депутаты от «Единой России» очень часто баллотировались от «чужих» региональ-

ных групп, и это относится не только к москвичам. Например, представители Кемеровской области были избраны от Центральной и Западной групп (Центральная Россия), Краснодарского края – от Башкирии, Саратовской области – от Черноземной группы и т. п. Региональные группы для «Единой России» были лишь формальным способом распределения проходных мест между наиболее влиятельными кандидатами. Их чаще всего возглавляли губернаторы, что позволяло мобилизовать часть избирателей. Но поскольку губернаторы от депутатских мандатов отказывались, депутатами могли стать представители Москвы, Петербурга или других регионов, не входящие в фигурирующую в избирательном бюллетене региональную «тройку». Такой подход облегчает проведение по региональным группам представителей Москвы, Петербурга и других регионов, формально в данную группу не входящих.

По итогам выборов по мажоритарной и пропорциональной системе в Госдуме возможным становится формирование региональных лобби. Наибольшие шансы имеют, конечно, те регионы, в которых создано большое число округов и сосредоточено большое число избирателей ведущих партий. Помимо Москвы, которая заняла более 30% мест в Госдуме, выделяется Санкт-Петербург, представленный 23 депутатами (более 5% мест)¹. Петербуржцы выиграла выборы в восьми «своих» округах и трех округах Ленинградской области, провели шестерых депутатов по спискам «Единой России», трех – по спискам КПРФ, двух – «Родины» и одного – ЛДПР.

Значимые региональные микрогруппы (более 10 депутатов) создали два региона – названный выше Татарстан и

¹ В реальности роль Петербурга значительно выше, поскольку многие депутаты-москвичи являются петербуржцами по происхождению и перебрались в столицу только в последние годы.

Ростовская область (с ее семью округами). Оба региона представлены 12 депутатами. Однако следует учитывать сплоченность депутатских региональных микрогрупп, и здесь уже Татарстан выходит на третье место, поскольку все его 12 депутатов входят в «Единую Россию». К числу заметных регионов относится Краснодарский край (14 депутатов, а также несколько выходцев из региона – москвичей), но здесь депутация разнородна в связи с заметным представительством коммунистов и «родинцев». Хороший потенциал для формирования региональных думских лобби (на уровне 9–10 депутатов) имеют Башкортостан, Нижегородская, Новосибирская, Саратовская, Челябинская области.

Однако реальное влияние региональных лобби в Госдуме определяется не формальным числом депутатов, и даже не их сплоченностью, а их представленностью в руководящих структурах. Ведущие роли Петербурга подчеркнуты тем, что пост спикера занимает выходец из этого города Б. Грызлов (аналогично как в Совете Федерации спикер – С. Миронов, к тому же являющийся представителем своего региона). Роль Татарстана также заметна (один из двух первых вице-спикеров О. Морозов). В то же время налицо и некоторые интересные сдвиги от более крупных регионов к немного меньшим по числу депутатов. Например, Краснодарский край и Ростовская область в этом созыве уступили по своему думскому влиянию Ставропольскому краю, представители которого возглавили бюджетный комитет (Ю. Васильев) и одну из четырех групп во фракции «Единой России» (В. Катренко также один из вице-спикеров). На важные роли вышла Саратовская область, опережая, например, соседей из Самары (первый вице-спикер Л. Слиска, вице-спикер и один из ключевых партийных лидеров В. Володин). Вообще, однако, представительство регионов в руководстве Госдумы, комитетов и комиссий достаточно велико и разнообразно,

что подчеркивает важность нижней палаты парламента для фактического представительства региональных интересов в центре. Возникает парадокс: в Госдуме региональные элиты представлены больше и лучше, чем в Совете Федерации.

Однако после 2007 г. ожидается ухудшение и этой ситуации с точки зрения региональных интересов. Как уже ясно, выборы по пропорциональной системе в российской практике не способствуют усилению регионального влияния в российском парламенте. Причинами являются как особенности организации самих выборов и партийных списков, так и практика «централизации» в самих партиях, заинтересованных в прохождении в парламент своей столичной верхушки. До сих пор такая ситуация была сбалансирована выборами в одномандатных округах, но с 2007 г. эти выборы будут отменены. Пропорциональная система в ее первоначальном варианте была компромиссной и частично сбалансированной. Она предполагала деление страны на партийные округа, карта которых разрабатывалась Центризбиркомом. Причем для крупных регионов было предусмотрено деление на два и более партийных округа, что напоминало прежнюю карту одномандатных округов (только она оказывается несколько укрупненной). Партия получали ограниченное право на свою территориальную структуру региональных групп за счет объединения предложенных ЦИКом партийных округов (но это объединение возможно на меньшей части партийных округов, в большинстве случаев партия должна выставить свои списки по округам, разработанным ЦИК). Однако во время очередной правки избирательного законодательства уже в 2007 г. была восстановлена прежняя ситуация, и крупные субъекты федерации необязательно делить на части.

Новая избирательная система выгодна более крупным регионам при условии, если возглавлять списки в этих ок-

ругах будут все-таки представители региональной элиты, что в современной российской практике делается далеко не всегда. В то же время ее принципиальным отличием является отсутствие гарантий представительства в Госдуме для мелких субъектов федерации. В новой пропорциональной системе регионы с наименьшим числом избирателей рискуют остаться без мест. Выгоды крупных регионов при этом окажутся относительными. Каждая партия будет выбирать между потребностью в привлечении избирателей за счет популярных местных политиков (которые с этой целью будут возглавлять региональные списки) и необходимостью обеспечить прохождение в Госдуму своих столичных деятелей (которые будут рекламироваться в регионах в качестве потенциальных лоббистов). Учитывая последнее, тенденция к найму территориями лоббистов – лидеров региональных групп усилится и в нижней палате. Таким образом, несбалансированность регионального представительства в Госдуме после 2007 г. увеличится.

Региональное влияние и централизация в федеральной исполнительной власти

Рассмотрим особенности регионального участия в деятельности федеральной исполнительной власти. Как следует из мирового опыта, баланс в этих структурах резко смещен в связи с невозможностью обеспечить равноценное представительство всех территорий. «Исправление» баланса достигается за счет проведения центральными властями региональной политики, нацеленной на сглаживание межрегиональных различий и лишенной признаков регионального фаворитизма, в том числе в интересах тех регионов, выходцами из которых являются высокопоставленные чиновники.

В российских политических отношениях большую роль играет клиентелизм¹ (российская демократия часто идентифицируется как клиентелистская, элитистская или делегативная), что в отношениях между центром и регионами означает формирование вертикально интегрированных клиентел (термин автора), включающих федеральных патронов и региональных клиентов. Эту ситуацию можно охарактеризовать, как региональный клиентелизм. Ярче всего выражены клиентелы, патронируемые федеральными чиновниками – выходцами из соответствующих регионов. Однако это, конечно, не исключает формирования более разветвленных с географической точки зрения клиентских сетей, наличие которых в свою очередь позволяет сгладить диспропорции, вызываемые лоббированием интересов какого-либо отдельно взятого региона.

Анализ российской исполнительной власти показывает, что вертикально интегрированные клиентелы и формирование в центре групп, созданных по земляческому признаку, играли и играют немаловажную роль, способствуя смещению баланса в пользу тех или иных субъектов федерации. Определяющее значение в условиях суперпрезидентской республики играет региональное происхождение главы государства.

При Б. Ельцине – бывшем партийном руководителе Свердловской области большое влияние в российской власти имели выходцы из этого крупного, промышленно развитого региона, одного из ключевых в России. В целом ситуация в исполнительной власти при Б. Ельцине была полицентрической с точки зрения регионального происхождения лидеров и географии их клиентских сетей. Об этом свидетельствует не только вхождение во властную

¹ См.: Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000.

элиты представителей довольно большого числа регионов (обычно, впрочем, крупных), но и распад региональных лобби на враждующие группы (внутренние конфликты между свердловчанами, нижегородцами и пр.¹).

Ситуация при В. Путине характеризуется усилением позиций Санкт-Петербурга (немаловажно, что В. Путин – бывший заместитель мэра города, т.е. выходец из структур региональной власти). При этом анализ показывает более заметное смещение межрегионального баланса в пользу этого города по сравнению с периодом правления Б. Ельцина и ролью Свердловской области. В то же время влияние Санкт-Петербурга несколько сбалансировано присутствием на высших должностях выходцев из других регионов или представителей московской элиты.

Так, главой президентской Администрации в 2006 г. стал С. Собянин, бывший губернатор Тюменской области – ведущего сырьевого региона страны. Одним из его заместителей работает уроженец Санкт-Петербурга И. Сечин, другим – В. Сурков, которого правильнее отнести к московской элите. Среди восьми помощников президента выходцами из Петербурга являются двое (в целом президентская администрация имеет «московский» характер). Напомним, что до С. Собянина главой президентской администрации являлся выходец из Санкт-Петербурга – Д. Медведев.

В российском правительстве влияние выходцев из Санкт-Петербурга также весьма велико. Однако, как и в случае с президентской Администрацией, региональное представительство сбалансировано тем, что глава правительства не может считаться прямым представителем ре-

¹ Эти конфликты показали, что в России сплочение элит по принципу землячества весьма условно – в связи с общей атомизацией элиты и индивидуализмом акторов.

гиональных интересов. Премьер-министр М. Фрадков (уроженец Самарской области) скорее может быть отнесен к числу московских политиков. В то же время по ситуации на середину 2007 г. два петербуржца – Д. Медведев и С. Иванов занимают посты его первых заместителей. Выходец из Петербурга С. Нарышкин является одним из двух «простых» заместителей главы российского правительства, наряду с А. Жуковым, представителем московской элиты (многократно избирался депутатом от одномандатного округа при поддержке городских властей). Из 22 членов правительства уроженцами Петербурга или представителями петербуржской элиты являются 11 человек, т.е. ровно половина.

Очень важно, что ключевые должности в финансово-экономическом блоке правительства получили выходцы из Петербурга – министр финансов А. Кудрин и министр экономического развития и торговли Г. Греф, в прошлом занимавшие ответственные должности в городской администрации. Интересно, что практически все руководство этих двух министерств имеет столичный характер. Из четырех заместителей А. Кудрина трое имеют «московские» биографии (Т. Голикова, А. Силуанов, С. Сторчак), а четвертый может считаться выходцем из Псковской области, но затем долгое время работал в Москве (С. Шаталов). Ведомство Г. Грефа в большей степени является «питерским»: два заместителя министра имеют питерское происхождение (В. Савельев и К. Андросов), третий – уфимское и московское (А. Шаронов), четвертый – московское (А. Белоусов).

Формальное представительство других крупных регионов в российском правительстве единично, но заслуживает внимания. Как правило, речь идет о крупнейших российских регионах, на протяжении многих лет играющих роль «кузниц кадров». В современной ситуации в правительстве представлены выходцы из Пермского края

(бывший губернатор Пермской области Ю. Трутнев), Челябинской области (бывший вице-губернатор В. Христенко), Краснодарского края (министр юстиции, бывший генеральный прокурор В. Устинов).

Важно отметить, что в российской бюрократической практике министр обычно получает возможность привести с собой часть команды, т.е. персональной клиентелы, в результате чего доля выходцев из соответствующих регионов растет. Например, одним из заместителей Ю. Трутнева стал выходец из Перми, бывший заместитель губернатора А. Темкин. «Челябинское лобби» в министерстве промышленности и энергетики представлено не только министром В. Христенко, но и двумя из трех его заместителей – А. Дементьевым и А. Реусом. В министерстве юстиции заместителями министра являются два выходца из Краснодарского края – А. Бондар и Н. Савченко, еще один заместитель – В. Колесников долгое время работал в соседней Ростовской области.

Анализ ситуации в органах российской исполнительной власти показывает, что командные высоты здесь занимают выходцы из небольшой группы наиболее крупных и богатых регионов. Их ресурсы и связанные с ними политические возможности позволили создать более тесные отношения региональных элит с центром, «построить» карьерные лестницы для продвижения вверх. Наряду с Москвой и Петербургом важную роль в политическом процессе играют индустриальные полупериферии (уральские регионы, Тюмень и т. п.), а также курортный Краснодарский край, еще с советских времен создававший тесные отношения с центром в связи с частым приездом на отдых высокопоставленных чиновников. В то же время географические и экономические периферии по-прежнему представлены в исполнительной власти очень слабо. Кстати, исследуя состав советской партийной верхушки (члены и кандидаты в члены политбюро ЦК КПСС), автор

обращал внимание на полное отсутствие там выходцев с Дальнего Востока и слабое представительство Сибири¹.

Ситуация в федеральной исполнительной власти России с точки зрения баланса отношений между центром и регионами имеет следующие отличительные особенности:

- В разрезе «центр – регионы»: влияние фигур, имеющих корни в региональной, а не московской элите, в федеральной власти в настоящее время весьма велико. Однако из всех регионов доминирует Санкт-Петербург, который считается второй российской столицей, а потому в российском расколе «центр – периферия» представляет особый тип центра (конкурирующий с Москвой квазистолличный центр).

- В межрегиональном балансе: налицо смещение в пользу одной территории – Санкт-Петербурга. Ни один из регионов, а также Москва не имеют даже сопоставимого представительства в высшем эшелоне российской исполнительной власти.

Доминирование столичных элит в органах федеральной власти означает усиление роли Москвы как гигантского перераспределительного центра. Только московские и питерские элиты имеют действительно устойчивые и притом сильные позиции в центре, опережая все прочие регионы. Соответственно лоббизм даже крупных и промышленно развитых регионов затруднен – в связи с отсутствием стабильных вертикально интегрированных клиентел, сформированных в центре высокопоставленными политиками провинциального происхождения.

При этом существующая кадровая ситуация (в других терминах – география власти) создает лишь потенциал для регионального фаворитизма при принятии решений орга-

¹ См.: Туровский Р. Ф. Политическая география. М.; Смоленск: Изд-во СГУ, 1999.

нами исполнительной власти. Итоговый баланс отношений «центр – регионы» в ее структурах зависит от того, насколько равномерно внимание властей к регионам страны, и действительно ли, например, родные регионы крупных чиновников пользуются приоритетом. Другими словами, реальная ситуация в отношениях между центром и регионами должна еще определяться через исследование региональной политики, которая в российских условиях проводится преимущественно представителями столичных элит. Анализ индивидуальных решений, принимавшихся федеральной исполнительной властью, показывает, что наибольшей поддержкой пользуются вполне благополучные столичные регионы – Москва, Петербург, Московская область и крупные, развитые республики (Татарстан, в меньшей степени – Башкирия). Решения в пользу остальных регионов объясняются или очевидными предпосылками (Калининградская область), или подключением влиятельных федеральных бизнес-групп, косвенно выступающих в роли региональных лоббистов. Такая ситуация неплохо коррелирует с теми «смещениями» в структуре регионального представительства на федеральном уровне, о которых речь шла выше.

Регионы без региональных интересов?

Сложившаяся ситуация, которая сочетает неразвитое и неэффективное региональное влияние на федеральном уровне с недостаточно сбалансированной региональной политикой столичных элит, объясняется отсутствием в России системы региональных интересов. Артикуляция региональных интересов, конечно, происходит. Но это – частные интересы, связанные с отдельными регионами. Их продвижение также идет по частным каналам – через

отдельных сенаторов, депутатов и министров, встречи губернаторов с президентом и т. п.

В то же время следующей стадии – агрегирования региональных интересов в России не наблюдается. Нет, соответственно, и полноценного диалога в формате «центр – регионы», что облегчает политику централизации. Региональные элиты оказались не в состоянии предложить альтернативу региональной политике, проводимой федеральным центром. Их раздробленность, кстати, во многом связана с проблемой слабости в России региональной идентичности. Как показывают социологические исследования (в частности, World Values Survey), региональная идентичность в России уступает локальной и общенациональной, а значит, нет надежной социокультурной основы для формулирования региональных интересов (за исключением национальных республик, где эти интересы смешиваются с этническими).

Заметим также, что межрегиональные ассоциации как потенциальные площадки для агрегирования региональных интересов в России не состоялись. Причины можно искать в слабой макрорегиональной идентичности (даже такой, как сибирская) и в острых противоречиях между частными интересами соседних территорий и губернаторами, как их выразителями. Со своей стороны центр утвердил свое превосходство даже в вопросах макрорегиональной интеграции (которая стала проводиться в формате федеральных округов под надзором полпредов¹), а в условиях доминирования частных узкорегionalных интересов легко может проводить политику «разделяй и властвуй», оперативно реагируя на необходимость удовлетворения политически значимых региональных требований и оставляя

¹ См.: Туровский Р. Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 217–250.

без внимания остальные. В последнее время возникло новое ограничение – невозможность создания в России региональных партий (партия должна иметь отделения более чем в половине субъектов федерации).

В таких условиях на первый план в отношениях между центром и регионами неизбежно выходят патронажно-клиентельные отношения, служащие для удовлетворения частных и нередко – просто личных интересов. Региональные элиты – в условиях выросшей общественной пассивности (по всей видимости, в России в 2000-е гг. произошла смена доминирующей политической культуры, которая ранее подпадала под определение автономной¹) активно включаются – за отсутствием альтернативы – в не очень для них выгодные клиентские сети. Отсюда добровольная сдача мест в Совете Федерации, а в будущем, видимо, и проходных мест в региональных группах на думских выборах столичным политикам. Происходит и переориентация на новый тип губернатора – ставленника федерального центра, а точнее – одной из федеральных политико-финансовых групп. Поскольку апробация этой модели для региональных элит не завершена (т.е. она еще не испытывает полного разочарования, которое, однако, можно предвидеть), а общественность свою альтернативу не предлагает, ее смены в ближайшие годы, видимо, не произойдет. Главный расчет региональные элиты делают на продвижение своих представителей в федеральную власть, создание отношений с федеральными группами влияния и компаниями (в последние годы – с государственными, такими, как «Газпром», «Роснефть», «Рособо-

¹ По Хьюнксу Ф. и Хикспурсу Ф. (Heunks F., Hiksloops F. Political culture 1960–1990 // De Moor R. (ed.). Values in Western Societies. Tilburg: Tilburg University Press, 1995). Расчеты автора на основе данных известного международного проекта World Values Survey // <http://www.worldvaluessurvey.com>.

ронэкспорт» и ОАО «РЖД»). Поскольку лояльность центру одно из условий для такого продвижения, они вынуждены поддерживать централизацию власти и принятия решений, что даже ведет к добровольному сдерживанию ими регионального лоббизма в столичных коридорах власти. Выигрывают в этой ситуации только крупные и богатые регионы, столицы и наиболее мощные индустриальные центры, а также способные напугать центр своим националистическим потенциалом республики. Это видно и по составу федеральной исполнительной власти, и по особенностям распределения федеральных бюджетных средств и принятия регионально ориентированных решений.

Сложившаяся ситуация, в свою очередь, ведет к росту диспропорций в региональном политическом влиянии и экономическом развитии. Ситуация в региональной политике примитивна и слабо управляется в общенациональных интересах. Богатство и политическая активность региона ведут к большей эффективности его лоббистских усилий, в то время как периферии получают отведенный им центром минимум. Увеличению разрыва способствуют инвестиционные стратегии бизнес-групп, которые по понятным экономическим причинам вкладывают деньги в уже развитые регионы. Появившаяся недавно концепция стратегии регионального социально-экономического развития, разработанная под эгидой министерства регионального развития, работает на эту же тенденцию: ставка делается на так называемые опорные регионы, «локомотивы». В этом русле находится и политика укрупнения субъектов федерации.

Напротив, российские периферии политически сейчас никак не защищены. Центр, понимая это, экспериментирует, определяя им «прожиточный минимум» и наблюдая за общественной и элитной реакцией. Пока гражданская культура на перифериях остается пассивной, а интересы

региональных элит редуцированы до частных региональных проблем и личных политических интересов, изменение ситуации в пользу периферий невозможно.

Некоторые перспективы

Отсутствие полноценного механизма представительства региональных интересов на федеральном уровне в современной России представляется одной из важнейших политических проблем латентного характера. Эта латентность – следствие ситуации с региональной идентичностью, политической культурой и особенностями региональных элит в стране. Но в среднесрочной или долгосрочной перспективе отсутствие решения этой проблемы способно привести к негативным последствиям, поскольку в условиях сохранения статус-кво усиливается раскол между центром и регионами.

Формирование такого механизма будет зависеть от текущего соотношения политически релевантных (т.е. артикулированных) региональных требований и стратегического планирования на федеральном уровне, учитывающего региональные интересы, пусть даже слабо выраженные самими регионами. Анализ российской практики с учетом особенностей функционирования подобного механизма в других странах и возможных негативных последствий при сохранении статус-кво позволяет предложить следующие политические решения:

- Возвращение Совету Федерации статуса основной структуры развитого и выровненного регионального участия. Оно возможно как через переход к выборам верхней палаты, так и без него. В последнем случае должно быть гарантировано подлинное региональное представительство

во или через введение специальных цензов¹, или через более жесткую связь сенаторов с делегировавшими их органами власти (делегирование члена регионального правительства и депутата законодательного собрания с достаточным опытом работы на соответствующей должности).

- Восстановление выборов по одномандатным округам с гарантированным созданием округов на территории всех субъектов федерации. В «списочной» части – выдвижение партийных списков от субъектов федерации, а лучше – от их объединений (электоральные округа, которые, например, используются в Мексике). Объединение субъектов федерации в электоральные округа призвано минимизировать или исключить число полностью непроходных партийных списков.

- Повышение и законодательное оформление статуса Госсовета и Совета законодателей как органов непосредственного представительства руководителей региональной власти на федеральном уровне и решений, принимаемых этими структурами.

- Повышение статуса региональных и муниципальных ассоциаций, как особого типа общественных организаций (политическая задача которых – агрегирование региональных и локальных интересов и их лоббирование на федеральном уровне). Такие ассоциации могут, например, стать субъектом законодательной инициативы. Целесообразно усиление их аналитической функции, в особенно-

¹ В 2007 г. началось движение в эту сторону в связи с введением 10-летнего ценза оседлости для членов Совета Федерации. Но при этом в традиционной логике компромиссов предлагается паллиативный вариант, позволяющий сохранить столичных деятелей в верхней палате (ценз распространяется только на последующие назначения сенаторов, за пребывание в регионе засчитывается исполнение сенаторских обязанностей).

сти – разработка рекомендаций для региональной политики центра (пока инициатива исходит только от центра, рассылающего в регионы свои методические указания и инструкции).

- В федеральной исполнительной власти институционализация регионального представительства и даже насыщение министерств и ведомств выходцами из регионов не столь важны, поскольку могут привести к резкому усилению регионального фаворитизма. Изменения необходимы в сфере региональной экономической политики, которая должна обрести подлинный общегосударственный характер. Это означает определение четких критериев предоставления федеральной финансовой помощи¹, сознательное ослабление финансово-экономической роли Москвы, политику стимулирования отсталых периферий (приоритет при принятии индивидуальных решений), разработку и реализацию для каждого региона взаимосвязанных стратегий регионального развития.

¹ Перераспределительная роль центра может остаться большой, что нормально в условиях существующих диспропорций. Если сразу пойти по другому пути и оставлять больше средств в регионах, то диспропорции продолжат расти.

Дагбаев Э.Д.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ АКТОРОВ В ПРОЦЕССЕ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ

Укрупнение российских регионов относится к тем политическим явлениям, которые постепенно назревали. Федеративное государство, конечно же, должно состоять из самодостаточных регионов, чего в постсоветской истории России так и не удалось достичь. Подавляющее большинство регионов являются глубоко дотационными, без соответствующей экономической базы, они не способны самостоятельно обеспечить свое существование. Самостоятельное бюджетное обеспечение для них – почти недостижимая мечта. В принципе, 89 регионов – субъектов федерации действительно слишком много, что создает большие неудобства для управления государством. Особенно эта проблема усугубляется в связи с тем, что национально-государственное устройство России получило в наследство от Советского Союза национально-территориальный принцип федерации с очень сложной структурой.

Понятно, что укрупнение регионов и вместе с этим реформирование национально-государственного устройства России тесно связано с изменением парадигмы ее национальной политики. Как бы ни были важны сами по себе вопросы экономической самодостаточности и оптимизации государственного управления, укрупнение регионов означает принципиально иной подход к вопросу существования наций и этносов в нашем государстве. Вектор отношения к этнонациям, к их национальным устремлениям, заданный в предыдущий период, получает логическое