

## ТЕМА НОМЕРА

**Р.Ф. Туровский**

**R. Turovsky**

### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ДЕМОКРАТИЧНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОТИВОРЕЧИЯ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ИЗМЕРЕНИЯ\***

### **EFFECTIVENESS AND DEMOCRACY SCORES OF REGIONAL POLITICAL REGIMES IN MODERN RUSSIA: THE CONTROVERSY OF MEASUREMENT'S THEORY AND PRACTICE**

**Аннотация:**

В статье рассматриваются актуальные вопросы измерения уровня демократии и эффективности власти в регионах России. Автор отмечает несовершенство существующих методик и представляет собственные разработки. В отношении оценки эффективности региональной власти предлагается учитывать полномочия и социально-политические аспекты ее деятельности, что позволит сделать оценку более корректной. Автор также считает, что произошедшая в последние годы унификация региональных политических режимов не означает исчезновения различий между ними и, наоборот, требует их углубленного исследования, в т.ч. в отношении демократического процесса и структуры политических отношений.

**Ключевые слова:**

эффективность, демократия, региональный политический режим, автономия, моноцентризм, консолидация.

**Abstract:**

The article deals with the ongoing debates on the measurement of democracy and effectiveness of power in Russian regions. The author points out the flaws in existing methods of this measurement and presents the new ones. Regarding the evaluation of regional power's effectiveness in order to make it more correct the author proposes to consider its specific powers in power sharing federal system and social and political aspects of its activities. The author also supposes that recent unification of regional political regimes has not eliminated their differences and on the contrary created the need for the more sophisticated research of democracy building and structural features of political relations.

**Key words:**

effectiveness, democracy, regional political regime, autonomy, mono-centrism, consolidation

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Современная эволюция политических систем и режимов в регионах России: сравнительный анализ», проект № 10-03-00074а

## **Введение**

Сравнительные политические исследования российских регионов являются распространенным направлением в политической науке России и привлекают большое внимание зарубежных исследователей, но всегда сталкиваются с методологическими проблемами. Наиболее важная из них – это амплитуда межрегиональных различий, т.е. их размах в пределах одного государства, соотношение универсального для России и уникального в региональных политиях. Для ее решения всегда необходимо выбирать масштаб оценки межрегиональных различий, поскольку нельзя ожидать, что эти различия будут радикальными. Очень важным также является поиск правильного соотношения между действием формальных политических институтов и права, изучать которые гораздо проще, и формализованных и неформальных политических практик, значение которых обычно очень велико. Необходимо снизить роль экспертных оценок, типичных для регионального анализа в России, но могущих быть субъективными и неточными в силу ограниченности экспертных знаний в такой большой стране, и ориентироваться по возможности на переменные, поддающиеся квантификации. В то же время для весьма закрытой политической системы типа российской неизбежным является использование доступных инсайдерских знаний и включенных наблюдений.

В своей работе мы сравниваем российские региональные политики, сложившиеся или складывающиеся в границах субъектов федерации, стремясь определить как их общие черты, так и различия, чтобы понять соотношение того и другого, реальную меру разнообразия и унификации российского политического пространства. Наиболее операциональной является концепция регионального политического режима, на протяжении многих лет развиваемая в России рядом авторов (В. Гельман, В. Нечаев, А. Кузьмин и др.).

Западные классики Г. О’Доннелл и Ф. Шмиттер понимают политический режим, как совокупность явных и скрытых моделей, которые определяют формы и каналы доступа к ведущим правительственным постам, а также характеристики акторов и используемые ими стратегии [33, с. 73]. Российский исследователь В. Гельман в своей известной работе, посвященной российским регионам, определил политический режим, как «совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение или удержание власти» [7, с. 19-20]. Главными независимыми переменными он считает акторов, институты, ресурсы и стратегии.

Акцент в этих определениях сделан на политических акторах и их взаимодействии, в результате которого происходит структурирование властных отношений. Для целей данной работы, исходя из существующих

щих определений, приведенных выше, мы определим политический режим как существующую на определенной территории взаимосвязанную совокупность политических акторов (с их методами властвования, ресурсами, целями и стратегиями) и институтов (понимаемых и как организации, и как нормы, правила игры). Отталкиваясь от такого понимания политического режима, в дальнейшем можно проводить идентификацию определенных (национальных, региональных, локальных) политических режимов, устанавливать их индивидуальность и осуществлять классификацию.

Использование понятия региональных политических режимов стало новацией российской науки. Важнейшей проблемой, однако, является автономия региональных политических режимов, поскольку очевидно, что сохраняющееся, несмотря на глобализацию, деление политического пространства на государства с их национальными политическими режимами не оставляет много места для формирования обособленных региональных политических режимов. Отсюда важный вопрос о степени разнобразия или, как говорит В. Нечаев, дивергенции региональных политических режимов [17]. Целесообразно все же исходить из фундаментальной особенности структурирования глобального политического пространства с его делением на государства с их политическими системами и режимами, характеристиками институционального дизайна, демократии и т.п. Это не отрицает формирования региональных политических режимов, поскольку структура межакторного политического взаимодействия и связанного с ним распределения власти, что мы считаем центральной проблемой при изучении любого политического режима, не будет полностью идентичной на всех территориях данного государства. Конечно, эти различия не будут фундаментальными, но именно различия «второго порядка», «малые субнациональные различия» и составляют предметное поле кроссрегиональных исследований.

Исследования региональных политических режимов в 1990-е гг. в значительной мере были посвящены особенностям отношений между двумя ветвями региональной государственной власти. Данная проблематика заняла большое место в изучении политических трансформаций России 1990-х гг., и ее проецирование на региональный уровень стало продолжением общенациональных исследований и их типичной для того периода логики. Однако, разделение властей на региональном уровне сегодня не просто является достаточно стандартным для всех регионов России, но еще и далеко не полностью характеризует региональный политический режим, как более сложную структуру властных отношений.

Одной из подобных попыток является работа А. Кузьмина, Н. Мелвина и В. Нечаева, основанная на изучении операционального набора функций и методов властвования [14]. В этой работе проведена ти-

пологизация региональных политических режимов второй половины 1990-х гг., которая позволила выявить 8 типов для 31 региона (в рамках некоторых типов определены подтипы). В типологии было задействовано небольшое число критериев – распределение полномочий между исполнительной и законодательной властью (дифференциация между сильными и слабыми легислатурами), конкурентность выборов главы исполнительной власти (число эффективных кандидатов) и уровень партийности региональной легислатуры (доля партийных депутатов). Проведенные ранее типологии носили экспериментальный характер, что признавали их авторы (не говоря о том, что они проводились до отмены губернаторских выборов). Например, в случае типологии А. Кузьмина, Н. Мелвина и В. Нечаева мы видим чрезмерно большое число типов. Также обращает на себя внимание изменчивость региональных политических режимов во времени, слишком привязанная к политической конъюнктуре.

Наряду с проблемой выбора методологии сравнительные региональные исследования в России столкнулись в 2000-е гг. с вызовом унификации. Пик этих исследований пришелся в России на вторую половину 1990-х – начало 2000-х гг. Прежние исследования основывались на признании факта значительной автономии региональных политических режимов от общенационального режима, как следствии «парада суверенитетов» и слабого централизованного контроля в ельцинский период. Законодательство давало регионам большее пространство для выбора собственных модификаций институционального дизайна [4].

В 2000-е гг. укрепление властной вертикали и унификация российского законодательства прямо и сильно повлияли на развитие региональных политических режимов, что до сих пор требует разработки новой теоретико-методологической базы. Принятие в 1999 г. закона об общих принципах организации региональной власти и дальнейшее внесение поправок в этот закон свели к минимуму поле для региональных экспериментов с формально-правовой организацией государственной власти. Закон о местном самоуправлении 2003 г. и дальнейший ход муниципальной реформы привели к стандартизации местного уровня власти.

Нынешняя централизация ставит исследователя перед «проблемой второго шага», перехода от формально-правового, основанного на анализе законодательства подхода к изучению неформальных практик, характера распределения власти, структурирования акторов, деления элиты на группы влияния и т.п.\*

---

\* Важность изучения неформальных институтов и практик подчеркивается во многих исследованиях, посвященных России и другим посткоммунистическим странам, являясь закономерной реакцией на недостаточность и неточность подходов, сконцентрированных на формальных аспектах перехода к демократии, на изменениях законодательства и заимствовании западных институтов [16]. При всей внешней схожести многих правовых норм России и Запада остается ключевой вопрос, как они работают. Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, позволил бы обогатить классическую транзитологию с ее анализом политических режимов, возникающих в результате краха прежних авторитарных режимов [33] [32] [13].

Примечательно, что «вызовы централизации» за последние несколько лет привели к уменьшению числа концептуальных разработок, посвященных региональным политическим режимам нового типа, хотя они и не исчезли вовсе [5]. Отвечая на этот «вызов», следует согласиться с тем, что региональный политический режим не представляет собой совершенно новое и отдельное политическое явление и, соответственно, внутристрановые различия всегда ограничены. Региональный политический режим целесообразно рассматривать как территориальный уровень общенационального политического режима, для которого могут быть характерны свои структуры и методы распределения и реализации власти, в той или иной, но разной мере отвечающие общенациональным характеристикам и обычно дополняющие их отдельными чертами.

Итак, межрегиональные различия определяются, во-первых, рамками российского законодательства. Они – узкие, но оставляют регионам определенное пространство для выбора своих модификаций устройства власти. Во-вторых, наибольшие различия связаны с практиками властвования, являющимися выбором региональной элиты и требующими углубленных исследований.

Определим контур для сравнительного исследования региональных политий, который, вероятно, может быть применен и для других стран (что, конечно, нуждается в специальных исследованиях). На наш взгляд, целесообразно использовать четыре оси.

1. Ось автономия – зависимость. В современной России региональная автономия в целом низкая для федеративного государства, но неформальные практики индивидуальных отношений между центром и разными регионами создают значительные различия.

2. Ось демократия – авторитаризм. Очевидно, что в России все регионы являются в той или иной степени авторитарными, находясь в структуре общенационального политического режима. Тем не менее, уровень публичного участия не идентичен, и степень элитизма политических отношений в регионах тоже различается. Причем, как мы покажем далее, элитная конкуренция в целом стала заменителем полиархии и слабым стимулом для развития демократии в виде хотя бы электроальной конкуренции.

3. Ось моноцентризм – полицентризм, характеризующая разделение власти между властными институтами (ветви и территориальные уровни власти) в соответствии с законом и на практике. Крайние формы моноцентризма означают полное доминирование региональной исполнительной власти, персонифицированной губернатором. Тенденция в сторону полицентризма предполагает наличие относительно автономных центров власти.

4. Ось консолидация – конкуренция, характеризующая структуру принятия решений, не совпадающую с более формальной структурой властных институтов. Это – структура политических акторов, определяющих повестку дня и принимающих решения. В либеральных демократиях на данной оси мы в большей степени рассматривали бы партии, но с учетом их внутренней идеологической, персоналистской (клиентельной) и иной фракционности. В авторитарных системах типа российской следует рассматривать элитные группы, а партии уже как их производные.

Исследование региональных политических режимов по трем осям «монополия – олигополия» («консолидация – конкуренция»), «центр – регионы» («автономия – зависимость») и «демократия – авторитаризм» позволяет, на наш взгляд, давать наиболее точную характеристику изучаемым объектам, проводить их типологизацию, кроссрегиональные сравнения и индивидуальные исследования территорий, не оторванные от общей теории и практики. Смысл этих трех осей состоит в том, что на оси «монополия – олигополия» («консолидация – конкуренция») определяется акторная и организационная структура властных отношений, на оси «демократия – авторитаризм» – методы и способы властвования, на оси «центр – регионы» («автономия – зависимость») – степень обособленности регионального политического режима от общенационального. Используемая нами параметризация еще может быть уточнена и дополнена. В заключение следует указать на ряд перспективных направлений, которые способны дополнить и развить эту проблематику, предложить новые измерения региональных политических режимов.

Во-первых, фундаментальным вопросом, который прямо связан с определением политического режима, являются цели и стратегии акторов, которые воздействуют на структуру и устойчивость режима (в зависимости от текущего совпадения целей и результатов их достижения). В России мы привыкли опираться на своеобразную версию «теории рационального выбора», предполагая, что стратегии акторов связаны с удержанием и/или приращением власти, понимаемой как самоценность. Соответственно, совпадение или несовпадение властных целей индивидов или малых групп при реализации своих стратегий структурирует режим, обеспечивает его воспроизводство или эрозию. Складывается ядро из системных групп, способных к коалиционной игре, тогда как «за бортом» остаются несистемные и антисистемные группы.

Такой привычный и кажущийся очевидным рационально-технологический анализ оставляет за рамками решение вопроса о смысле и целеполагании власти, о том, является ли она самоцелью или же инструментом для достижения различных целей. Не всегда ведь можно «рационально» объяснить «выход из игры» или «пассивность» актора. Поэтому важно двигаться по пути более точного выявления политиче-

ских целей. Обычно они связаны с реализацией наличествующих на данной территории интересов, принимающих политические формы. В простейшей форме эти интересы могут быть сведены к «развитию» и «сохранению», т.е. улучшению ситуации или выгодному статус-кво.

Идентификация интересов, с которыми напрямую связано функционирование региональных политических режимов, требует введения в анализ экстраполитических переменных. Это – экономические цели, в соответствии с которыми «развитие» понимается, как улучшение социально-экономических показателей для разнородных заинтересованных субъектов – бюрократии, бизнес-структур, социальных слоев и групп, локальных сообществ, семей и кланов, отдельных персон (возможны цели как «общественного блага», так и личного обогащения). И это – культурные цели, такие как сохранение языка, защита традиционных ценностей или продвижение новых культурных форм. С реализацией этих целей может быть связана деятельность различных этнических, конфессиональных, локальных групп давления и их представителей во власти. Для региональных политических режимов в России 2000-х гг. характерно структурирование акторов вокруг экономических целей, связанных с перераспределением национального богатства с помощью властных ресурсов. Конкуренция усиливается в случае дефицита экономических ресурсов, ослабления бизнес-групп, деконцентрации собственности, а также «пробуждения» общества в борьбе за свои экономические интересы.

Во-вторых, немаловажен политико-исторический и культурно-идеологический контекст, в котором развиваются региональные политические режимы. Очевидно, что и российская политическая конъюнктура изменчива если не в средне-, то хотя бы в долгосрочной перспективе. Тем более, понимание контекста важно для кросснациональных сравнений. Из него вытекает различная структура значимых политических интересов, а значит, политических субъектов с их генезисом, характером, физической «величиной» (общественные слои, элитные микрогруппы, отдельные персоны). Различаться и меняться могут нормы и правила, которые входят в понятие режима.

В-третьих, анализ региональных политических режимов должен выводить нас на определение механизма и способа принятия политических решений и функционирования политической сферы в целом. Политическая система не представляет собой абстрактную, безжизненную форму, в которой «роботы» выполняют свои функции. Концепции политических систем и режимов генетически связаны с теорией рационального выбора, рамки и представления которой являются слишком узкими. Излишняя априорная «рационализация» политического поведения недоучитывает проблему информированности политических акторов (отсюда

неоправданная презумпция «гениальности» и «полной осведомленности» лиц, принимающих решения), влияние индивидуальных психологических факторов и культурных стереотипов, «традиций». Принадлежность многих нынешних управленцев к старой советской школе, сложившейся в иных общественных реалиях (или к постсоветской школе периода первоначального накопления капитала), хронический дефицит точной информации и ограниченная компетентность самих акторов, слабость моральных и идеологических норм и ограничений, сочетание индивидуализма и авторитаризма сильно влияют на функционирование региональных политических режимов, дополняют механизм принятия решений мощной волюнтаристской составляющей и теневыми мотивами, расходящимися с законом. При определении нами исследовательской стратегии теория рационального выбора может казаться наиболее простым и ясным вариантом, но вряд ли она позволит ответить на все вопросы, возникающие при внимательном изучении предмета. Это значит, что полезными, каждый по своему, могут оказаться как подходы, основанные на чистой эмпирике и индукции и восходящие к бихейвиоризму, так и подходы, тяготеющие к неонституционализму, акцентирующие роль политических институтов с учетом таких стимулов и ограничений, как идеологическая сфера, доступная акторам информация, исторические традиции и т.п. [30].

Существующая практика изучения политических режимов в значительной мере связана с вопросами функционирования демократии. В рамках «классического» подхода дивергенция определяется по шкале «больше – меньше демократии». Оценка демократичности региональных политических режимов может быть проведена и систематизирована по трем фундаментальным направлениям: насилие в политических практиках, «власть – оппозиция» и «власть – общество».

### **Оценка демократичности региональных политических режимов**

Рассматривая различия между региональными политическими режимами, следует достичь большей определенности при их позиционировании на оси «демократия – авторитаризм». Очевидно, что центром системы координат является общенациональный режим, и разброс по регионам не может быть велик. Конечно, российские регионы не делятся на демократические и авторитарные и, как показывают наши исследования, сдвинуты в сторону авторитаризма. Интерес общества к институтам демократии тоже различается отнюдь не на порядок.

Самой простой и дискуссионной в России является т.н. минималистская концепция, в соответствии с которой политический режим может быть или демократическим, или авторитарным. С минималистской кон-



цепцией была связана популярная в 1990-е годы версия концепции регионального авторитаризма в России. Она объясняла реальное или кажущееся отсутствие синхронности в процессах демократизации на федеральном и региональном уровне, характеризовавшее процессы демократического транзита в стране. Федеральный центр, где, как принято считать, у власти находились «демократы», воспринимался как инициатор демократизации, а регионы – как сопротивляющаяся консервативная среда, «зараженная» советским авторитаризмом. Причиной регионального консерватизма и авторитаризма, по общему мнению экспертов, характерному для 1990-х гг., виделись незначительная ротация властной элиты в регионах, сохранение у власти представителей советской номенклатуры, слабое развитие гражданского общества и т.п.

Оглядываясь назад, невозможно не пересмотреть точку зрения, в соответствии с которой федеральная власть при Б.Ельцине воспринималась в качестве инициатора демократического развития. В этой связи правы те авторы, которые считают важнейшим при оценке демократии вопрос степени, говорят о континууме между демократией и авторитаризмом [7]. Поэтому развитие получили оценки демократичности российских регионов, из которых наибольшую известность имеют разработки Московского центра Карнеги [19], а также проект «Демократический аудит России» [26].

В то же время существующие оценки демократичности российских регионов страдают серьезными недостатками. Во-первых, они обычно дают амплитуду межрегиональных различий, которая является чрезмерной при сопоставлении с общими режимными характеристиками, что позволяет поставить фундаментальный вопрос о точке отсчета и масштабе оценивания. Во-вторых, метод экспертных оценок, будучи самым доступным, имеет ограниченную ценность, поскольку дает больше информации не о регионах, а об экспертных знаниях и стереотипах в рамках используемой выборки экспертов. Например, он подвержен персоналистским стереотипам, когда эксперт оценивает ситуацию в регионе по личности губернатора, а также часто смешивает экономический либерализм губернатора с его демократизмом. В-третьих, количественные переменные в основном связаны с выборами – явкой и электоральной конкуренцией, которые в условиях авторитарного режима лишь в небольшой степени отражают развитие демократии, если отражают вообще.

Для того чтобы не ограничивать сравнительные исследования регионов темой демократии, но при этом более четко определить, что мы исследуем именно на этой оси, целесообразно взять за условную точку отсчета распространенную – плюралистическую теорию демократии, связанную с концепцией полиархии [9; 28; 29]. В таком случае, не вдаваясь в подробности, мы будем условно понимать демократию, как свободную конкуренцию политических акторов за доверие граждан в си-

туации динамического равновесия и относительно равномерного распыления власти. Но в авторитарных системах, типа российской, исследование демократии в регионах по сути превращается в самое последнее время в исследование другой стороны медали – концентрации власти в руках элиты, степени и характера ограниченного общественного участия и малоэффективного влияния на процесс принятия элитами решений. Поэтому на практике, используя концепцию полиархии в качестве условной точки отсчета для измерения «демократии, которой нет», мы неизбежно будем оказываться в пространстве элитистской демократии [11; 36], электорального авторитаризма [34; 35] и соревновательного авторитаризма [31].

Наследие российской политической науки 1990-х гг. по-прежнему сохраняет в большинстве работ акцент на демократии и ее изучении (обычно – на основе метода экспертных оценок, верификация которых очень затруднена), тогда как, по нашему мнению, необходима дальнейшая разработка исследовательской методологии, в центре внимания которой находятся субнациональный авторитаризм и его практики, причем желательно – в сравнительном кросснациональном контексте [6].

Предварительно определяя контуры подобной методологии, отметим, что в целом при таком подходе оценке, на наш взгляд, подлежат три направления: подавление гражданских свобод и оппозиционности, развитие гражданского участия и публичная открытость «элитарной» власти, электоральная демократия.

Переменные для подобного оценивания можно, например, сгруппировать по трем блокам.

### **Насилие в политических практиках, подавление гражданских свобод и оппозиционности**

Здесь следует отметить, что данная переменная определяется прежде всего общесистемными факторами (к числу которых добавилось «антиэкстремистское» законодательство), а правоохранительные органы в регионе подчинены центру (хотя на практике могут координировать свою работу с региональными властями и даже направляться ими). Поэтому интенсивность использования силовых структур и проверяющих органов в качестве политического инструмента, направленного для пресечения оппозиционной деятельности, определяется не столько авторитарностью регионального политического режима, сколько ситуативным наличием в регионах «объекта» – активной публичной оппозиции и «ситуации» – принципиального решения о ее подавлении.

В ситуации относительной общественно-политической стабильности 2000-х гг. постоянное применение государством, будь то центральная или ре-

гиональная власть, насилия в отношении политических противников не требуется (например, возможное по закону введение режима чрезвычайного положения в России и на отдельных территориях не практикуется). Эпизодические авторитарные практики являются скорее функцией гражданской оппозиционной активности, чем развития авторитаризма в конкретных регионах.

Однако, необходимо отметить отдельные регионы, где в особых условиях влияние силовых структур (часть которых лояльна региональной власти, о чем говорилось выше) является постоянно действующим фактором, ограничивающим демократию (это – Чечня, где к тому же вплоть до последнего времени действовал особый режим контртеррористической операции, предусмотренный российскими законами о борьбе с терроризмом). В целом, пока единственным более или менее доступным источником информации о подобных практиках, их регулярности и интенсивности является мониторинг, который проводится в регионах правозащитными организациями (см. [www.memo.ru](http://www.memo.ru), [www.amnesty.org.ru](http://www.amnesty.org.ru), [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru) и др.).

Более тонкий анализ способен определить существенные региональные различия, связанные с постоянным ограничением свободы слова и свободы собраний и определяемые в наибольшей степени действиями региональных властей. Например, это действия региональных и муниципальных властей, связанные с запретами на проведение митингов и шествий или ограничением мест для их проведения. Подобные практики типичны для Москвы, где уличные акции являются наиболее частыми. Свобода слова определяется долей государства на рынке СМИ в регионе (и, соответственно, наличием хотя бы формально независимых от государства СМИ)\*, характером и степенью контроля над редакционной политикой остальных СМИ – вплоть до закрытия негодных СМИ, злоупотреблениями государственным контролем – использованием подконтрольных СМИ для давления и компрометации оппонентов.

### **Оценка гражданского политического участия и его эффективности**

Данная оценка является непростой задачей по причинам фундаментального характера. В условиях авторитарного общенационального режима и элитистского характера политики традиционные способы оценки демократии участия, основанные на западных теориях демократии, дают искаженные результаты. Их использование должно проводиться с поправкой на административную мобилизацию политического участия в интересах властей, на межрегиональные различия в гражданской культуре и на социальную нестабильность, приводящую к акциям протеста. С этими оговорками можно предложить пять параметров.

---

\* Сенсационным примером является Калининградская область, где нет ни одного государственного средства массовой информации.

### **Электоральное участие**

Явка на выборах в последние годы перестала служить критерием развития демократии в России, свидетельствуя скорее о мобилизационных возможностях авторитарных практик региональной власти. Самую высокую явку демонстрируют регионы с более высоким административным контролем, когда власти фактически принуждают определенные зависимые группы населения голосовать. Причем в значительной степени явка считается многими экспертами фальсифицированной, и на основе официальных данных о высокой явке в современной России скорее следует устанавливать степень авторитаризма, а не гражданского участия.

В то же время косвенным критерием «аутентичной» гражданской активности, больше соответствующей концепциям демократии участия, может случить оппозиционное электоральное участие, которое является функцией гражданской активности, социальной стабильности и электорального авторитаризма (отделить влияние этих переменных друг от друга практически невозможно, поэтому мы и считаем данный критерий косвенным). Соответственно, можно использовать в качестве переменной сумму процентных показателей голосов, поданных за все партии кроме «Единой России» или, как вариант, за все партии кроме «Единой России» и «Справедливой России» (исходя из распространенного в экспертном сообществе тезиса о целенаправленном создании в России двух «партий власти»), в каждом регионе, на федеральных и региональных выборах.

### **Массовое участие**

Важным критерием является массовое политическое участие в виде демонстраций, митингов, пикетов, забастовок и других подобных акций. Соответствующие количественные показатели мало учитываются в исследованиях региональной демократии, хотя относятся к числу наиболее надежных (существует, например, официальная статистика забастовок, которая ведется Росстатом, а также числа участников массовых акций, определяемого МВД). Как и в случае с электоральным участием, необходимы те же оговорки и поправки на целенаправленную проправительственную мобилизацию граждан, в связи, например, с развитием в самые последние годы массовых проправительственных акций.

### **Участие населения в партиях и общественных движениях**

Численность партий является официальной статистикой министерства юстиции, которая также мало используется в сравнительных исследованиях (к сожалению, полномасштабный доступ к этой статистике в региональном разрезе затруднен как со стороны правительства, так и со стороны партий, ведущих собственный подсчет своей членской базы). В связи с поправками в российское законодательство, партии в рамках

очередной реформы партийной системы стали заинтересованы в создании массовой членской базы и отделений в большинстве регионов (по закону «О политических партиях», партия, чтобы быть зарегистрированной или чтобы сохранить регистрацию, должна располагать отделениями в более чем половине субъектов федерации с численностью не менее 500 человек в каждом\*). Очевидно, что этот показатель также нужно использовать с большой осторожностью, поскольку численность большинства партий завышена, а формирование основной части организаций «Единой России» проводится на основе административной мобилизации.

Поэтому наряду с количественными данными, в случае их доступности (пока эти данные практически не используются в работах, посвященных российским регионам, где оценка влияния партий обычно проводится на основе электоральной статистики, и ею зачастую ограничивается), следует оценивать, в какой мере элитарными являются региональные партийные организации. Для этого нужно при помощи экспертных оценок и анализа клиентелистских связей определить аффилированность партий и их руководства с элитными группами, действующими в регионе. Понятно, что «Единая Россия» повсеместно и «Справедливая Россия», как правило, в силу своего статуса и особенностей создания, не могут быть полноценным критерием гражданской партийной активности. ЛДПР с ее слабыми региональными организациями немного добавит в анализ. В сущности, более точным, но также далеко не идеальным показателем grassroots' партийного участия является развитие членской базы в организациях КПРФ.

Аналогичная оценка целесообразна и по общественным организациям, действующим в регионах. Она также должна включать в себя формальные количественные показатели (численность членов) и экспертную оценку аффилированности организаций с элитными группами.

### **Политическая эффективность массового участия**

В типичных для России рассуждениях власть должна (или не должна) «прислушиваться» к мнению общественности. В какой мере это происходит, является важным направлением исследования. В целом в России можно найти некоторое, хотя и небольшое количество случаев, когда под влиянием массовых акций протеста власти принимали, или скорее отменяли ранее принятые решения. Можно вспомнить, например, уход в отставку президента Ингушетии М. Зязикова в 2008 г. на фоне акций протеста против его правления. На местном уровне есть также примеры успешных акций за возвращение тех или иных льгот, например, на проезд пенсионеров в муниципаль-

---

\* Поправки, внесенные в закон «О политических партиях» в 2009 г., снижали планку обязательной численности региональных партийных организаций, действующих более чем в половине субъектов федерации, до 450 чел. на период с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. и до 400 чел. после 1 января 2012 г. В дальнейшем требования к численности партий были вовсе сведены к минимуму.

ном транспорте. Иногда эффективными оказываются акции экологических организаций, например, при получившем широкое освещение в СМИ переносе маршрута нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» из природоохранной зоны в районе озера Байкал в Иркутской области.

Однако, многочисленные примеры т.н. строительных конфликтов в крупных городах, особенно в Москве, свидетельствуют скорее об обратном, когда власти и строительные компании игнорируют требования жителей близлежащих домов и политических активистов. И, конечно, далеко не всегда массовый протест является главной причиной для принятия властных решений. В целом же оценка эффективности массового участия в российских регионах остается нерешенной задачей, и не может быть решена в рамках данного исследования.

### **Публичность и обратная связь власти в регионе**

Для органов региональной власти возможна также оценка по шкале «закрытость – формальная открытость (т.е. наличие информационной политики в виде односторонней рекламы) – действующая обратная связь». Таких оценок очень немного в связи с неразвитой методологией, и ориентиром могут служить оценки открытости официальных региональных сайтов, которые дает Институт развития свободы информации\*.

Исходя из существующих оценок, регионы в первом приближении можно поделить на информационно закрытые и те, власти которых проводят политику формальной открытости. В то же время развитие обратной связи с обществом (третья часть предложенной нами выше шкалы, означающая наибольшую публичность власти) для региональной власти нехарактерно. В качестве механизмов обратной связи могут рассматриваться общественные палаты и различные диалоговые площадки, создаваемые органами региональной власти. Однако, эти структуры и их состав формируются под контролем властей, и даже формально существуют не везде.

Ограничены и такие возможности, формально предоставляемые обществу, как работа с обращениями граждан, личный прием граждан политиками и т.п. Такая работа формально ведется властями, и ее «традиции» были заложены еще в советское время, но нельзя обойтись без оценки эффективности процедур обратной связи власти и общества – рассмотрения инициатив и обращений с целью принятия на их основе решений. Эффективность эта, как и в случае предыдущей переменной, с трудом поддается измерению и, по экспертным оценкам, явно невелика. Рассмотрение обращений граждан нередко используется властями для рекламы, но для этого отбирают единичные случаи. Впрочем, созданные по всей стране в 2008 г. общественные приемные премьера и лидера «Единой России» В. Путина сами их создатели уже оценивают с точки

---

\* Этот институт ежегодно публикует рейтинг информационной открытости исполнительных и законодательных органов региональной государственной власти (см. [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org)).

зрения эффективности их работы, и впервые, в конце 2008 г. провели награждение лучших по собственным критериям.

В целом, говоря об оценке гражданского политического участия и его эффективности, необходимо признать, что на серьезном научном уровне, с использованием ясных критериев эта оценка в России до сих пор не проводится и часто подменяется общими рассуждениями и стереотипными взглядами.

### **Электоральная демократия и электоральный авторитаризм**

Концепция электорального авторитаризма, на наш взгляд, хорошо подходит для оценки современной ситуации во всех российских регионах [34; 35]. Разумеется, общесистемные условия не позволяют считать какой-либо регион оплотом электоральной демократии. Различия в степени развития электорального авторитаризма мы предлагаем определять с помощью следующих параметров.

#### **Сменяемость власти на выборах**

Важнейшим тестом на наличие в регионе электоральной демократии мог бы стать приход оппозиции к власти через выборы, в соответствии с канонами демократии (как заметил А. Пшеворский, в условиях демократии правящая партия теряет власть: [20]). Однако, в настоящее время, тем более в условиях отмены губернаторских выборов, реалистичность этого сценария близка к нулю. Возможности демократической смены власти в российских регионах сводятся к выборам региональных legislatures (где они минимальны), а также глав местного самоуправления и местных представительных собраний (где перемены возможны, но они ограниченным образом влияют на региональный политический режим в целом).

Оценивая российские региональные выборы, целесообразно отделить две возможных ситуации – смену власти в принципе и смену власти в пользу оппозиции. На региональном уровне выборным органом власти является только legislature. Смена власти в legislature в пользу оппозиции является практически невозможной, и в последние годы таких случаев не было\*. Возможными являются обратные ситуации, когда «Единая Россия» берет власть в legislature под свой полный контроль. Так произошло в 2009 г. во Владимирской области, где губернатор, бывший коммунист на протяжении многих лет поддерживал баланс между «Единой Россией» и КПРФ (по итогам выборов 2009 г. «Единая Россия» серьезно опередила КПРФ, и был вынужден уйти в отставку по-

---

\* Единственным случаем была победа КПРФ на выборах в думу уже не существующего Корякского АО (позднее был объединен с Камчатской областью), позволившая этой партии избрать своего спикера. Первое место КПРФ при голосовании за партийные списки на предыдущих выборах в думу Ненецкого АО оказалась недостаточной, чтобы создать большинство и избрать своего спикера.

следний в регионах России спикер – член КПРФ). В Ставропольском крае, где победу на выборах 2007 г. одержала «Справедливая Россия», ситуация изменилась в пользу «Единой России» без выборов, в связи с распадом организации «Справедливой России» и переходом многих депутатов в ряды «Единой России». В этих общесистемных условиях смена власти в легислатуре, олицетворяемая, например, сменой спикера, может анализироваться только на следующем уровне анализа – фракционной борьбе внутри «Единой России».

Гораздо более высокими являются в современной России шансы демократической смены власти на муниципальном уровне, и здесь уже между регионами появляются большие различия. Пока, однако, влияние партий на местном уровне невелико, и анализ смены власти в терминах партийной или внутрипартийной борьбы станет релевантным лишь в перспективе нескольких лет, в связи с происходящим сейчас внедрением выборов в муниципальные собрания по партийным спискам. На данном этапе смена власти в муниципальных ассамблеях может оцениваться прежде всего с позиций борьбы между местными группами влияния, не обязательно имеющими партийный характер и уж точно не имеющими партийную природу. В 2009 г. единственным интересным примером потенциально возможной смены власти в пользу партийной оппозиции могла бы стать Тверь, где на выборах второй половины городской думы сенсационную победу одержали коммунисты. Однако, им не хватило буквально одного голоса, чтобы взять власть в городской думе под свой контроль, и «Единая Россия» смогла сформировать в Твери правящую коалицию с другими партиями.

В этих условиях наиболее важным для анализа процессом становится смена мэров в результате выборов, которая происходит достаточно часто. Однако, победы членов КПРФ в более или менее крупных муниципалитетах в последние годы не наблюдаются кроме Нарьян-Мара в 2012 г. Успехи «Справедливой России», которую в контексте местной политической борьбы, как правило, можно признать системной оппозицией «Единой России», возможны, но редки. Единственной крупной победой этой партии, однако, были только выборы мэра Самары, но последние выборы ее мэр проиграл. В остальном победы кандидатов «Справедливой России» сводятся в сельским районам и небольшим городам (в последнее время – Псковская, Свердловская области и др.).

Наиболее распространенным способом функционирования electoralной демократии на локальном уровне остается борьба между локальными финансово-экономическими и бюрократическими группами. Временами она принимает межпартийный характер, временами приводит к расколам внутри «Единой России», победам независимых кандидатов или же членов «Единой России» (либо кандидатов, исключенных из



«Единой России» за самостоятельность, проявленную при выдвижении), не имеющих официальной поддержки «Единой России». По активности ротации мэров в самые последние годы выделяется Свердловская область, к ней близка Московская область (однако, требуются гораздо более масштабные исследования муниципальных выборов, которые пока в России очень слабо развиты и резко уступают по объему и качеству исследованиям выборов в региональные legislatures [12]).

С другой стороны, есть множество регионов, где на муниципальных выборах инкубенты или другие кандидаты «Единой России», поддержанные губернатором, фактически не имеют альтернативы, и говорить об электоральной демократии не приходится вообще.

### **Нарушения на выборах**

Ярким показателем электорального авторитаризма являются, разумеется, нарушения на выборах. Но оборотной стороной медали в условиях существующего политического режима является невозможность их точного выявления, что затрудняет последующий анализ и придает ему расплывчатый, оценочный характер (тем не менее, следует положительно оценить работу таких неправительственных организаций, как ассоциация «Голос» и Независимый институт выборов, которые проводят такую оценку, см. [www.golos.org](http://www.golos.org), [www.vibory.ru](http://www.vibory.ru)).

Среди косвенных методов, которые, по оценкам экспертов, приблизительно определяют размах фальсификаций, следует, во-первых, назвать положительную корреляцию между явкой и голосованием за «Единую Россию» и ее кандидатов (подозрение на фальсификацию явки и вброс бюллетеней). По итогам думских выборов коэффициент корреляции Пирсона между явкой и долей голосов «Единой России» по субъектам федерации, рассчитанный автором, составил 0,9. Во-вторых, активное использование практик досрочного голосования и голосования в день выборов вне помещения (формально для удобства граждан, в т.ч. инвалидов, но это голосование не контролируется). В-третьих, явные различия между соседними территориями (регионами или муниципальными образованиями), близкими по социокультурным характеристикам. Что касается прямых методов установления нарушений, то это факты, зафиксированные оппозиционными и независимыми наблюдателями, которые, однако, в очень редких случаях могут быть доказаны в судебном порядке в условиях зависимой судебной системы.

В целом наибольшее развитие электорального авторитаризма характеризует республики, которые практически целиком составляют группу регионов с максимальными показателями голосования за «Единую Россию». Также электоральный авторитаризм характеризует периферийные территории, усиливая тем самым типичный для российской электоральной географии раскол «центр – периферия» [18; 21; 37]. Отчасти этот раскол обусловлен

техническим отсутствием независимого контроля над выборами в окраинных районах, которые в пределах каждого субъекта федерации, как правило, отличаются наивысшими результатами голосования за «Единую Россию».

### **Электоральная конкуренция**

На региональных выборах в связи с их повсеместным проведением по партийным спискам [8] уровень электоральной конкуренции может определяться через эффективное число партий, которое в последние 2-3 года резко снижается, и все чаще конфигурация региональной партийной системы соответствует параметрам партийной системы с доминантной партией (в большинстве законодательных собраний «Единая Россия» получает более двух третей мандатов, и с каждым новыми выборами таких регионов становится все больше).

Тем не менее, проведенные автором расчеты эффективного числа партий на выборах в региональные законодательные собрания по партийным спискам показывают заметные различия между регионами. Интересно, что эффективное число партий в большинстве российских регионов пока остается выше, чем на федеральных парламентских выборах.

Более разнообразный и слабее контролируемый государственными властями муниципальный уровень демонстрирует значительные различия между территориями (для их выявления можно оценивать число эффективных кандидатов на выборах местных глав там, где они остаются всенародными).

Итак, проблематика насилия очень важна для оценки соотношения демократических и авторитарных практик. С этой целью могут быть определены факты использования силовых структур и проверяющих органов в качестве политического инструмента, направленного для пресечения оппозиционной деятельности; нарушения и сознательного ограничения гражданских свобод – собраний, слова и др.; управления СМИ с целью недопущения соперников в информационное поле; дискредитации противников с использованием «черного пиара». Для направления «власть – оппозиция» важнейшим тестом на демократичность мог бы стать приход оппозиции к власти через выборы, в соответствии с канонами демократического транзита. Однако, в условиях отмены губернаторских выборов, реалистичность этого сценария была близка к нулю. Возможности демократической смены власти в российских регионах даже после возвращения выборов губернаторов сводятся к выборам региональных легислатур (где они также минимальны), глав местного самоуправления и местных представительных собраний (что ограниченным образом влияет на региональный режим в целом).

Более операциональным для современной России критерием являются пределы оппозиционности и оппозиционного влияния на процесс

принятия решений. В одних случаях это – геттоизация оппозиции в пределах той или иной доли принадлежащих ей голосов, например, в представительном собрании, которых слишком мало, чтобы заблокировать решения. В других – компромиссная тактика властей, предполагающая учет мнения и инициатив оппозиции с целью выработки консенсусной позиции для повышения политической стабильности. При обычном доминировании «Единой России» в законодательных собраниях осуществляется выбор между тактикой «победитель получает все» и пакетным соглашением, которое предполагает предоставление некоторых должностей, обычно – второстепенных другим партиям (известная проблема выбора между мажоритарным и консенсусным правлением, которую наша «партия власти» в регионах решает сама и по-разному). Пределы самой оппозиционности зависят от тактики конкретных партий в отношениях с властями. В зависимости от голосования в легислатуре и других публичных действий и заявлений они могут колебаться в пределах между открытой оппозиционностью, достижением согласия и компромиссов по отдельным вопросам, фактической солидарностью с «партией власти».

Необходим также учет положения внутриэлитной оппозиции, не институционализированной в партийной системе и нередко представляющей собой неформальные фракции в «Единой России» (изучение таких фракций становится очень важным по мере формирования партийной системы с доминантной партией). Здесь возможно использование тех же параметров, что и для отношений между ядром «партии власти» и оппозиционными партиями, о чем говорилось выше, но уже с целью выявления внутренних расколов в «партии власти». При этом в случае внутриэлитной оппозиции возможной оказывается и смена верховной региональной власти в ее пользу – через механизм назначения губернаторов, связанные с ним публичные и непубличные процедуры федерального уровня, заменившие выборы.

Наша итоговая оценка позиционирования российских регионов по оси «демократия – авторитаризм» позволяет сгруппировать регионы на авторитарной «половине». Наиболее ярко выраженные авторитарные тенденции характеризуют национальные республики с доминированием титульного этноса (т.е. проявляется раскол между более авторитарными этническими перифериями и русским государствообразующим ядром) и в целом периферийные территории (раскол «город – село», «центр – периферия»). Оставаясь авторитарными, чуть ближе к демократическому полюсу, т.е. «умеренно авторитарными» обычно оказываются регионы столичного типа, крупные промышленные центры и агломерации, где гражданская культура имеет более активный характер, приближаясь, но не достигая образцов гражданской культуры участия.

### **Оценка эффективности региональной власти и эффективность региональных политических режимов**

Оценка эффективности региональной власти стала одним из важных направлений деятельности российского правительства. Потребность в такой оценке выросла в связи с переходом к назначению губернаторов и попытками определить результаты их деятельности в новых условиях, а также создать основания для отставок тех, кто не справляется с работой. В дальнейшем возникла также оценка эффективности муниципальной власти.

Существующая система оценки имеет свои плюсы и минусы. Главный плюс состоит, пожалуй, в том, что сама оценка появилась и проходит стадию апробации. Вопрос об эффективности власти является крайне важным как в теоретической, так и в практической плоскости. Регулярная, ежегодная оценка деятельности региональной власти позволила упорядочить и ускорить сбор статистических данных о ситуации в регионах России. Ранее, когда эти функции целиком замыкались на Росстат, поступление данных происходило с огромным опозданием. Многие данные вообще не собирались, и впервые появились в статистике с введением системы оценивания региональной власти. Важно, в частности, что впервые в масштабе всех регионов страны стали проводиться социологические исследования, результаты которых включены в оценку. Наконец, положительные результаты деятельности региональной исполнительной власти стали основанием для награждения победителей грантами из федерального бюджета.

С другой стороны, существующая методика, особенно после своего упрощения в 2012 г. является крайне уязвимой с научной точки зрения. В сущности, она представляет собой огромный набор данных, которые структурированы по направлениям, но мало связаны между собой и зачастую имеют очень косвенное отношение к деятельности собственно региональной власти.

Прежде всего, не учитывается разграничение полномочий между уровнями власти. Глава региона и орган региональной исполнительной власти наделяются избыточной ответственностью за социально-экономические показатели, влиять на которые региональная власть, тем более в условиях централизации, может в небольшой степени, или вообще не в состоянии. Особенно это относится к общим экономическим показателям типа динамики валового регионального продукта, инвестиций и т.п., которые определяются ситуацией на мировых рынках, деятельностью ФПГ, решениями федерального центра. Но в конкретной политической ситуации центру выгодно перекладывать всю ответственность на регионы, одновременно снимая ее с себя и не позволяя задаться вопросом об эффективности федеральной исполнительной власти. На этот

счет в российском законодательстве есть уловка, поскольку закон наделяет региональную исполнительную власть ответственностью за комплексное социально-экономическое развитие региона. Но в реальности региональная исполнительная власть не в состоянии нести столь масштабную ответственность, хотя и не может не пытаться это делать.

Также данная система оценивания не позволяет делать политические выводы, т.е. не является оценкой политической эффективности. По этой причине она не стала основанием для оргвыводов в отношении «плохих» губернаторов. Напротив, ее практическое применение оказалось очень позитивным – лучшие получают бюджетные гранты. Худших никто не наказывает, поскольку обосновать наказание трудно (на уровне здравого смысла всем игрокам понятно, что данные показатели не всегда оценивают именно региональную власть, и ставить их в вину губернаторам трудно).

Спорным является и подход к оценке эффективности по ряду показателей, в основном – финансово-бюджетных. В реальности речь идет не столько о собственной эффективности региональной власти, сколько о следовании региональной власти установкам центра. Именно центр, прежде всего – Минфин решают, какие бюджетные расходы считать эффективными, а какие – неэффективными, устанавливая соответствующие нормативы. При этом критерии Минфина, а также некоторых других правительственных структур (министерство образования, министерство здравоохранения и социального развития) идеологически связаны с либеральными экономическими взглядами и разработаны именно в этой логике. В действительности же возможны различные подходы, и для каждого из них критерии эффективности могут оказаться разными, а то и противоположными.

В то же время при всех указанных недостатках существующей методики создать идеальную альтернативную методику невозможно. Главная причина в том, что невозможно в точности очертить сферу ответственности региональной исполнительной власти и разработать критерии именно и только для нее. Российское законодательство определяет, конечно, значительную часть ее полномочий. Но при этом многие вопросы решаются центром и регионами совместно, и невозможно отделить вклад центра от вклада региональной власти в их решение. Также региональная власть не вполне самостоятельна при реализации многих полномочий, поскольку их финансирование может идти из центра. Крайне трудно «вынести за скобки» все внешние факторы, а именно влияние международной ситуации, федерального центра, а с другой стороны – муниципальной власти. В собственно региональной государственной власти следует учитывать разграничение функций между исполнительной и законодательной ветвями, если мы хотим сосредоточиться на оценке именно исполнительной власти.

В этой связи любая оценка региональной власти будет носить экспериментальный характер, нуждаться в длительной апробации и корректировке. Кроме того, существуют проблемы с точностью статистических данных и социологических опросов, которые могут быть подтасованы в угоду властям, как это часто делается, например, в республиках Северного Кавказа.

Один из возможных путей – проведение экспертных опросов и оценка региональной власти на их основе. В этом случае предполагается, что эксперты в баллах оценивают эффективность региональной власти по определенному набору индикаторов. У этого подхода больше недостатков, чем достоинств. Он позволяет опереться на мнение авторитетных специалистов, проводить опросы быстро и часто, например, каждый месяц. В то же время число специалистов по регионам невелико, объем и глубина их знаний очень различаются, также эксперты могут быть ангажированы.

Другой путь – это создание собственного рейтинга, основанного на постоянном мониторинге определенных индикаторов. Подобный рейтинг будет напоминать рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов, который делает рейтинговое агентство «Эксперт». В этом случае важно, чтобы методика была публичной и понятной, иначе не удастся избежать обвинений в субъективности и политическом заказе. С методологической точки зрения важен выбор индикаторов, отражающих работу именно региональной власти, при этом доступных и точных.

Процесс отбора индикаторов осложняется рядом проблем. Во-первых, это регулярность и запаздывание их поступления. Например, основные статистические показатели за истекший год появляются в открытом доступе к лету-осени следующего года. Мониторинг, который ведет Минрегион, основывается на докладах регионов, которые поступают в мае (но не публикуются), а затем обобщаются к концу лета. Росстат работает с еще большим запаздыванием, которое по отдельным индикаторам превышает один год. Это означает, что полная оценка на основе статистики за истекший год становится возможной только осенью следующего года.

Во-вторых, это проблема интерпретации данных, учитывая разграничение полномочий между уровнями власти и влияние различных внешних факторов. Значительная, если не основная часть статистики отражает социально-экономическую ситуацию в регионе и не дает возможности разделить вклад в ее динамику со стороны различных властных и корпоративных структур. Поэтому при всем стремлении опираться на «объективные» данные надо понимать, что они не являются надежным основанием для оценки именно региональной исполнительной власти. Скорее, если при этом правильно определить индикаторы, это будет эффективность власти на терри-

тории региона, в ряде случаев – без различения, какой вклад приносят федеральная, региональная и муниципальная власть.

Более перспективным представляется основанный на статистических данных рейтинг результативности действий региональной власти. Речь идет о том, к каким изменениям приводит вложение средств в те или иные сферы и проекты, иными словами, каким оказывается результат, деленный на вложенный региональным бюджетом рубль. Но столь точная оценка финансовой результативности возможна лишь в ограниченных масштабах, поскольку в идеале требует знаний обо всей региональной «бухгалтерии», которые даже в условиях властной вертикали не могут собрать правительственные органы.

Представляется целесообразным проводить оценку эффективности региональных политических режимов по шести измерениям\*. Их определение связано с нашим представлением о месте региональной власти в политической, социальной и экономической системах, т.е. нами используется системный подход.

Орган региональной исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта федерации во главе рассматривается в его отношениях с внешней средой, на которую он стремится влиять, производя в ней позитивные или негативные изменения и получая от нее обратные импульсы в виде поддержки или ее отсутствия. Эффективность регионального политического режима ассоциируется со снижением конфликтности, стабильностью, улучшением качественных характеристик социума (с позиций теории модернизации, стадийного развития, демократизации).

Также учитывается особенность федеративной системы и многоуровневого управления, хотя и с учетом российской централизации, что предполагает взаимодействие региональной власти с центром. Эффективность с позиций федерализма понимается, как способность влиять на решения центральной власти (хотя возможна альтернативная интерпретация с позиций централизации – эффективность, как оперативное и неукоснительное следование установкам центра). Ниже представлены разработки основ системы оценки эффективности региональных политических режимов.

### **Демократическое измерение**

Здесь определяется эффективность отношений главы региона и общества с точки зрения обратного воздействия, связи и реакции со стороны общества. Другими словами, для данного измерения принципиально важны уровень легитимности (общественной поддержки) региональной исполни-

---

\* Разработка данной методологии проведена совместно с Институтом региональной информации.

тельной власти, наличие и эффективность механизмов обратной связи власти и общества.

Индикаторы оценки:

– Главным индикатором является рейтинг популярности главы региона, для определения которого могут использоваться доступные результаты социологических опросов о личной популярности главы региона.

– Отношение граждан в целом и отдельных социальных групп к работе региональной исполнительной власти в целом и по ее отдельным направлениям, тем, которые структурно выделены в органе исполнительной власти и в статьях регионального бюджета.

– Информационная открытость региональной исполнительной власти (раскрытие информации о деятельности главы региона и органа региональной исполнительной власти, подготовке и принятии решений; здесь эффективность не связана, конечно, с однонаправленной пропагандой, т.е. не понимается, как эффективность обработки общественного мнения).

– Наличие и эффективность обратной связи с обществом (прием граждан, в т.ч. личный, работа с обращениями граждан, поездки по территории).

– Наличие и эффективность диалоговых и экспертных площадок, созданных при главе региона или по его инициативе.

– Взаимодействие с общественными движениями, группами интересов (личные встречи, консультации, участие в митингах и пр.).

– Электоральная эффективность. Результаты выборов, если таковые проводились на территории региона (в части голосования за политические силы, получившие выраженную публичную поддержку главы региона). При этом учитывается статус выборов, т.е. проводятся ли они на территории всего региона (федеральные, региональные), тогда их вес для итоговой оценки выше, или в отдельных округах или муниципальных образованиях.

– Эффективность митингов и собраний. Протестные акции, направленные против главы региона непосредственно или содержавшие выступления против него, за его отставку и т.п. (учитываются число акций, численность участников, степень их направленности против главы региона). Напротив, возможно проведение акций в поддержку главы региона, но здесь надо понимать, в какой мере они являются «искусственно» организованными.

– Эффективность обратной связи. Факты взаимодействия главы региона с общественностью и профессиональными экспертами и/или организации такого взаимодействия (обратная связь с обществом, участие в работе диалоговых и экспертных площадок, консультативных органов, общественных палат, взаимодействие с общественными движениями, группами интересов, поездки по территории). Наиболее важным показателем эффективности является принятие главой региона решений на основе механизма обратной связи, т.е. по итогам встреч, консультаций, экспертизы и т.п. При взвешивании учитывается значимость контрагентов главы региона с точки зрения вы-



ражения ими более или менее массовых настроений или важных для региона позиций элиты или экспертного сообщества.

– Информационная эффективность. Факты, свидетельствующие об информационной открытости или закрытости региональной власти: объем и характер (детализация, глубина, анализ, палитра оценок и мнений) информации о ее текущей деятельности на официальных сайтах, в СМИ, других интернет-источниках. Показателем закрытости может быть и наличие альтернативных (оппозиционных) источников информации, дающих более развернутые и иные оценки деятельности, нежели это делает сама власть.

– Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

– Рейтинг информационной открытости исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

– Удовлетворенность населения информационной открытостью.

### **Социальное измерение**

Здесь определяется эффективность деятельности региональной исполнительной власти по реализации общественных интересов. Мы исходим из того, что реализация общественных интересов, в целом и структурированных по значимым социальным группам является основной задачей власти.

Данное измерение, как и предыдущее, связано с оценкой взаимодействия региональной исполнительной власти и общества (социальной системы). Разница в направленности этого взаимодействия. В демократическом измерении акцент сделан на поддержке власти обществом, а в данном случае оценивается социальная направленность деятельности самой власти. В рамках социального измерения оценивается, насколько эффективно региональные власти в рамках своих полномочий реализуют общественные интересы, насколько их политика соответствует потребностям социума.

Для этого принимаются во внимание приоритетность для главы региона тех или иных социально значимых сфер, активность и результативность работы в этих сферах. В соответствии с особенностями разграничения полномочий между центром и регионами в России и эмпирически сложившейся расходной политикой региональных бюджетов целесообразно рассматривать семь сфер:

I. Образовательная политика;

II. Политика в области здравоохранения, физкультуры и спорта;

III. Политика в отношении социально незащищенных категорий населения;

IV. Экологическая политика, т.е. политика в отношении охраны окружающей среды и природного наследия;

V. Культурная и национальная политика, т.е. политика в отношении культуры и культурного наследия, гармонизации межнациональных отношений;

VI. Политика в сфере ЖКХ;

VII. Политика в сфере общественной безопасности.

Индикаторы оценки:

– Финансовая приоритетность: доля расходов на данную сферу в региональном бюджете;

– Институциональные решения: активность разработки и принятия;

– Результативность финансовых вложений и институциональных решений: улучшение показателей работы данной сферы в сопоставлении с расходами (главный индикатор).

Следует понимать, что реальная эффективность может быть оценена только в ежегодном и многолетнем режиме. Еще одна проблема в том, что эти же задачи частично решаются муниципальными образованиями. Поэтому, например, низкий интерес региональной власти может объясняться высокой эффективностью власти муниципальной, а не собственными недоработками. Аналогично в отношении общественной безопасности приоритет всегда имеет власть федеральная, и региональная власть имеет право быть более пассивной.

#### **Финансово-экономическое измерение**

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

Индикаторы оценки:

– Улучшение инвестиционного климата и снижение инвестиционных рисков;

– Снижение долговой нагрузки на бюджет;

– Сбалансированность бюджета (соотношение доходов и расходов).

– Снижение дотационности региона;

– Использование программно-целевого метода;

– Целевое расходование финансовых средств;

– Результативность финансовых вложений и институциональных решений для сфер экономики, зависимых от региональной власти (соответствующая часть дорожного хозяйства, сельского хозяйства, водного хозяйства, лесного хозяйства и т.п.);

– Эффективность инвестиционной политики. Решения, способствующие улучшению инвестиционного климата (специальные нормативные акты, с оговорками – публичные высказывания без/до принятия нормативного акта), привлечению инвесторов (соглашения с компаниями, переговоры с определенными предварительными результатами и договоренностями), непосредственному росту инвестиций (собственные инвестиции из регионального бюджета). Учитывается статус (мощь) потенциальных инвесторов, масштабность вложений и институциональных изменений. Различаются по своему весу также принятые решения (нормативные акты), предварительные договоренности (соглашения, меморандумы) и публичные высказывания (обещания);

– Эффективность финансовой политики. Решения, наиболее очевидным образом способствующие повышению качества финансовой политики (снижение долговой нагрузки, снижение дотационности, повышение сбалансированности бюджета, применение программно-целевого метода);

– Эффективность отраслевой политики. Институциональные решения для сфер экономики, зависимых от региональной власти;

– Коррупционность. Факты коррупции на основе данных о расследовании уголовных дел, отчетов контрольно-счетных органов.

#### **Измерение элитной консолидации**

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

Индикаторы оценки:

– урегулирование конфликтов в элитах, исполнение функций арбитра. Напротив, негативно оценивается заинтересованное участие в конфликте, особенно приобретающее скандальный публичный характер;

– стабильность, которая понимается, как способность обеспечивать согласование интересов различных групп элиты в условиях ее структурного многообразия. Иными словами, эффективность является относительной, она зависит от структурной сложности ситуации, расстановки сил;

– Эффективность воздействия на конфликты в политических элитах: арбитраж (позитивное влияние с учетом его силы), нейтралитет или участие в качестве заинтересованной стороны (негативное влияние);

– Эффективность воздействия на экономические и корпоративные конфликты: арбитраж (позитивное влияние, с учетом его силы), нейтралитет или участие в качестве заинтересованной стороны (негативное влияние).

### **Лоббистское измерение**

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

Индикаторы оценки:

– способность региональной власти добиться принятия разработанного ей решения на федеральном уровне;

– способность региональной власти противостоять нежелательному решению федерального уровня;

– способность региональной власти участвовать в разработке и принятия решения федерального уровня;

– Эффективность продвижения региональных интересов (прямая лоббистская эффективность). Учитывается инициатива региональной власти и ее реализация в центре или при участии центра (отклонение, частичная публичная поддержка, полная публичная поддержка, частичная реализация, полная реализация). К числу инициатив могут относиться: инициативы законодательные (законопроекты), политические предложения, финансово-экономические и инвестиционные инициативы. Наряду с характером реализации инициативы (см. выше) учитывается ее значимость для региона. Знак влияния – позитивное или негативное – в данном случае не столь важен, т.е. успешное продвижение ошибочного решения все равно оценивается, как успех;

– Эффективность регионального влияния на решения федерального уровня (косвенная лоббистская эффективность). Инициатива (решение) федеральной власти при участии федеральной власти (политического и экономического характера) в отношении регионов в целом, отдельных их групп, данного региона, с учетом влияния региональной власти заинтересованного субъекта федерации на его принятие. Оценивается значимость данной инициативы (для финансово-экономических решений учитывается, в частности, объем средств) и ее знак (позитивное или негативное влияние). Для позитивного воздействия оценка делается с поправкой на влияние региональной власти на принятие решения (отсутствие влияния, низкое, среднее, высокое влияние). Негативное воздействие оценивается в полной мере, поскольку понимается, как неспособность региональной власти противостоять такому решению.

### **Управленческое измерение**

В случае данного измерения оценивается эффективность подбора кадров, функциональной организации и финансового содержания органа исполнительной власти. Если в предшествующих измерениях рассматривались отношения региональной власти с внешней средой, то в данном случае оценивается внутренняя эффективность региональной власти. Оценка проводится на основании теорий государственного управления и бюрократии.

В рамках управленческого измерения определяются профессионализм органа региональной исполнительной власти, его социальная репрезентативность и качество его структурной организации. Привлекаются биографические данные для главы региона, его первых заместителей, «простых» заместителей, руководителей функциональных подразделений (министерства, департаменты, комитеты), возможно – с разными весами в зависимости от статуса должности.

Индикаторы оценки:

– Образованность. Соответствие профиля образования чиновников профилю занимаемой должности. Предлагается оценивать соответствие в баллах для каждого чиновника, а затем баллы суммировать. Приоритет отдается первому высшему образованию, учитываются последующие высшие образования, получение ученых степеней. Возможна итоговая формула образованности региональной исполнительной власти;

– Профессионализм. Накопленный профессиональный опыт чиновников: продолжительность работы на государственной и муниципальной службе в годах и уровень должностей. Возможна итоговая формула профессионализма региональной исполнительной власти;

– Территориальная репрезентативность. Связь чиновников с территорией. Предлагается оценивать данную связь в баллах для каждого чиновника (срок проживания на данной территории, с большим весом для зрелого возраста и периода работы в органах власти в регионе), а затем баллы суммировать. Возможна итоговая формула территориальной репрезентативности региональной исполнительной власти;

– Этническая репрезентативность власти (важна для республик и др.). Определяется доля различных этнических групп в чиновничестве, в отношении к их доле в этнической структуре населения (с привлечением данных последней переписи населения). Возможна итоговая формула этнической репрезентативности региональной исполнительной власти;

– Омоложение власти. Определяется средний возраст чиновничества;

– Феминизация власти. Определяется доля женщин в чиновничестве, в отношении к доле женщин в половозрастной структуре населения в данном регионе;

– Сложность структуры органа исполнительной власти (количество подразделений, количество уровней, дублирование функций). Эффективной условно считается средняя сложность, т.е. среднее количество базовых

структурных подразделений для современной ситуации в органах региональной исполнительной власти в России. Дополнительно принимается во внимание дублирование функций;

– Бюрократизация общества: число занятых в органах региональной государственной власти (в целом и в отношении к экономически активному населению);

– Эффективность расходов на государственное и муниципальное управление (данные Минрегиона о доле неэффективных расходов). Однако, здесь возможно выделить ненужную муниципальную составляющую;

– Кадровые изменения: отставка и/или назначение. Оценка дается с точки зрения динамики образованности, профессионализма, территориальной и этнической репрезентативности, омоложения и феминизации;

– Структурные изменения в органе исполнительной власти с точки зрения упрощения или усложнения структуры.

### **Литература**

1. Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «Интелтех», 1999.
2. Бирюков С.В. Клиентела как модель политического порядка и политических изменений. М.: ТЕИС, 2009.
3. Гельман В.Я. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. №9.
4. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. №1.
5. Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (политика рецентрализации в современной России) // Полис, 2006, №2, с. 90-109.
6. Гельман В.Я. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе. СПб.: Издательство Европейского Университета в Санкт-Петербурге, 2008.
7. Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.). Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Издательство «Весь Мир», 2000.
8. Голосов Г. В. Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. №4.
9. Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.
10. Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // Полис. 1998. №4.
11. Елизаров В. П. Элитистская теория демократии и современный российский политический процесс // Полис. 1999. №1.
12. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005.

13. Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) // Полис. 2004. №4.
14. Кузьмин А., Мелвин Н., Нечаев В. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. №3.
15. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс. 1997.
16. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. №1; №2.
17. Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et contra. том 5. 2000. №1.
18. Орешкин Д.Б. География электоральной культуры и цельность России // Полис. 2001. №1.
19. Петров Н.В. Демократичность регионов России // Брифинг Московского центра Карнеги. 2005. том 7. выпуск 9.
20. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 2000.
21. Туровский Р.Ф. Концептуальная электоральная карта постсоветской России // Полития. 2005-2006. зима. №4.
22. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2006.
23. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007.
24. Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. №2.
25. Чилкот Р.Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М.: ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 2001.
26. Яковенко И. Демократический аудит России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.freepress.ru/publish/publish042.shtml> (дата обращения: 10.03.13).
27. Bachrach P., Baratz M. The Two Faces of Power // American Political Science Review. 1962. №57 (December).
28. Dahl R.A. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.
29. Dahl R.A. Regimes and Oppositions. New Haven: Yale University Press, 1973.
30. Hay C. Political Analysis. A Critical Introduction. Houndmills and N.Y.: Palgrave, 2002.
31. Levitsky S., Way L. Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. №13.

32. Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore-L.: The John Hopkins University Press, 1996.

33. O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L. Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy. Baltimore-L.: The John Hopkins University Press, 1986.

34. Ross C. Regional Elections and Electoral Authoritarianism in Russia. Working paper, 2009.

35. Schedler A. (ed.). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2006.

36. Schumpeter J.A. Capitalism, Socialism and Democracy. L.: Routledge, 1992.

37. Turovsky R. Regional Aspects of National Elections in Russia // The 1999-2000 National Elections in Russia. Analyses, Documents and Data. Gel'man V., Golosov G., Meleshkina E. (eds.). Berlin: Edition Sigma, 2005.