

УДК 323.2

Шуликов А.О.*(г. Петропавловск-Камчатский)*

ВЛИЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА НА ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

Аннотация. В статье представлен анализ взаимоотношений центральной политической элиты с региональной элитой и рассмотрены основные политические, экономические и административные механизмы построения системы контроля федерального центра над региональными политическими элитами. Исследование охватывает период с 2000 г. по 2014 г. Сформулированы основные характерные черты современной региональной политической элиты, подготовлен анализ итогов выборов глав российских регионов в 2013 г. и 2014 г., сделан предварительный прогноз результатов выборов губернаторов, законодательных собраний регионов и глав местного самоуправления в 2015 г.

Ключевые слова: выборы, политическая элита, федеральный центр, регион, политический процесс, президент, губернатор.

A. Shulikov*(Petropavlovsk-Kamchatsky)*

THE INFLUENCE OF THE FEDERAL CENTRE ON THE FORMATION OF REGIONAL POLITICAL ELITE

Abstract. The article analyzes the relations between political elites of the center and the regions. The main political, economic and administrative mechanisms of constructing the control systems of the Federal center over regional political elites are analyzed. The research covers the period from 2000 till 2014. The basic characteristics of the modern regional political elite are formulated. The analysis of the results of the elections of the heads of Russian regions in 2013 and 2014 is presented. Besides, the author gives the tentative forecast of the results of gubernatorial elections, regional Legislative Assemblies elections, as well as the elections of the heads of local bodies in 2015.

Key words: elections, political elite, the Federal center, region, political process, president, governor.

Сразу после избрания в 2000 г. новый глава государства В.В. Путин приступил к серьёзному пересмотру системы государственной власти, которая сформировалась к концу 90-х гг. Это привело к существенному пересмотру и, как следствие, к сокращению властных полномочий экономической (бизнес) и региональной политической элиты.

Существенное снижение влияния этих двух категорий элит стало стратегической линией В.В. Путина в области внутренней политики [6].

Приход к власти В.В. Путина сопровождался созданием системы государственного управления, предполагающей усиление политической, административной и экономической вертикали. При новом Президенте на региональную политику перестали оказывать влияние разногласия между различными ветвями власти в федеральном центре. Федеральная бюрократия в лице президентской администрации, правительства, судебной власти и парламента выступила как единая сила в борьбе за ресурсы с региональными политическими элитами [6].

Реализация региональной политики Президента предполагала, что при сохранении достигнутых ранее договорённостей в качестве «шаблонной» основы, изменится система взаимодействия между региональными и федеральными властями. В течение 1990-х гг. достигнутый Б.Н. Ельциным компромисс между потерявшим существенное влияние центром и усилившими своё политическое значение региональными политическими элитами предоставлял последним максимальную политическую самостоятельность и статус политического актора всероссийского масштаба в обмен на лояльность. Заключённое в рамках начавшейся в 2000 г. административно-правовой реформы негласное соглашение предполагало, что единственным актором политического процесса в стране станет центральная политическая элита, а региональные элиты, сохранив основные экономические и политические ресурсы влияния, отказываются от роли независимых центров и утрачивают статус самостоятельных политических игроков общероссийского масштаба. Регионы получили гарантии экономической, финансовой и политической помощи со стороны федерального центра в обмен на поддержку Президента и пропрезидентских политических партий в период федеральных выборов [2].

В начале своего первого президентского срока В.В. Путин реализует систему мер, направленных на устранение сложившегося дисбаланса регионального развития. Данный процесс получил официальное название – «воссоздание единого правового пространства»:

1) с 1999 по 2004 гг. формируются единые правила для всех регионов, устанавливающие пределы, в которых могли действовать региональные политические элиты;

2) с 2000 г. проводится реформа института полномочных представителей Президента. Появляется промежуточный управленческий уровень – Федеральные округа. Основной функцией полпреда в Федеральном округе, становится контроль за выполнением на региональном уровне федеральных решений, а также координация деятельности федеральных орга-

нов власти, функционирующих на уровне региона. На уровне федеральных округов также формируются структурные подразделения ряда других федеральных структур. В результате этого процесса, полпреды стали влиятельными акторами федерального уровня, действующими в прямом контакте с центром;

3) в 2000 г. и в 2003 г. начинает функционировать система санкций по отношению к главам регионов. Законодательно создается процедура, позволяющая снимать с должности глав регионов и распускать региональные представительные органы власти;

4) с 2001 г. происходит централизация финансовых ресурсов в руках федерального центра, что поставило большинство регионов в полную экономическую зависимость от федерального Правительства и Президента;

5) в 2002 г. происходит пересмотр полномочий в пользу федерального центра (в 2005 г. процесс стремительной централизации сменил незначительный процесс децентрализации);

6) в 2002 г. реформируется Совет Федераций. Из его состава были выведены губернаторы и руководители региональных парламентов. Вследствие чего, происходит снижение влияния регионов на федеральном уровне;

7) в 2003 г. полностью ликвидируются «договорные» основы взаимодействия федерального центра с субъектами федерации;

8) в 2004 г. отменяются губернаторские выборы. Вместо выборов стала использоваться процедура утверждения на пост главы региона законодательными собраниями кандидатуры, которую предлагал Президент. Самых кандидатов отбирал соответствующий полномочный представитель Президента в федеральном округе [8].

С 2003 г. происходит увеличение политического и экономического влияния федеральной власти в регионах. Основными инструментами роста этого влияния становятся административные, политические (поддержка лояльных центру губернаторов и политиков, а также хозяйствующих субъектов, в том числе в процессе выборов в Государственную Думу и Законодательные собрания регионов), финансово-бюджетные инструменты.

Возможности влияния федеральной власти на политический процесс в регионах существенно возросли в ходе перехода от всеобщих выборов губернаторов к их избранию депутатами региональных законодательных собраний по представлению Президента РФ [2].

Федеральный административный и экономический ресурс стал главным инструментом на губернаторских выборах. В качестве основных факторов, определяющих направление государственной региональной политики по отношению к субъектам федерации, выступают:

– концентрация финансовых ресурсов в центре (или полный контроль центра над различными материальными и природными ресурсами расположенными в регионах);

– политические традиции и политическая культура России, определяющие преимущественно подданныческий модус не только в отношениях элита – население, но и в рамках властно-управленческой иерархии;

– специфика современной политической системы;

– особенности участия различных политических и деловых групп в крупных процессах приватизации и перераспределения государственной собственности;

– слабая консолидация региональных элит [2].

Таким образом, пересмотр отношений «центр – регионы», начавшиеся в 2000 г., показала несостоятельность притязаний региональных акторов на статус субъектов федеральной политики. Региональные политические элиты в любом статусе являются подчинёнными в сложившейся системе взаимоотношений «центр – регионы».

В результате реформ взаимодействие центра и региональных элит можно охарактеризовать следующими чертами [2]:

1. В ходе административно-правовой реформы в отношении «центр – регионы» произошло перераспределение политического влияния в пользу центра. Вследствие чего, как уже было указано выше, руководители регионов перестали оказывать влияние на федеральную политику.

2. Усилилось влияние исполнительной власти субъектов Федерации на региональный политический процесс, в первую очередь за счёт сокращения политического и экономического «веса» региональных парламентов и их спикеров, а также глав местного самоуправления. Кроме этого увеличилось число представителей силовых структур в составе губернаторского корпуса.

3. В регионах произошло слияние региональной власти и бизнеса, а затем на этой основе были сформированы политико-финансовые группы, «жаждущие» занимать доминирующую роль в региональной политике и экономике.

4. Внутриэлитные отношения на уровне региона длительное время характеризовались сосуществованием противоположных тенденций: с одной стороны, происходит повышение степени внутриэлитной консолидации, с другой – прогрессирующее разобщение региональных элит.

5. В отличие от федеральной политики на региональном уровне снизилось влияние политических и идеологических разногласий в отношениях центра с регионами – на смену политическому и идеологическому противостоянию пришла борьба за региональные финансовые, материальные, но

в первую очередь природные ресурсы; основой отношений региональной элиты с центром стал прагматизм.

6. При доминировании формальных механизмов в механизме образования региональной политической элиты определённую роль стали играть теневые механизмы; процесс выборов по сути легитимировал результаты теневого внутриэлитного сговора.

7. Перспективность региональных политиков в значительной степени стали определяться поддержкой со стороны столицы; время независимых политиков ушло в прошлое. В настоящее время статус и возможности дальнейшего роста регионального политика или губернатора в первую очередь определяются наличием формальных и неформальных контактов в структурах федеральной власти, а вес и влияние политика в регионе во многом определяется Москвой.

В 2008 г. действующий в то время Президент РФ Д.А. Медведев начал реализацию ряда мер, связанных с перераспределением власти между центром и регионами. Изначально реформа предполагала пересмотр финансово-бюджетных полномочий центра и регионов, изменение системы налогообложения, пересмотр правил формирования доходной части региональных бюджетов и оптимизацию взаимодействия между центром и субъектами РФ.

Следствием данных мероприятий стало то, что принятие кадровых решений стало максимально «закрытым». В период президентства Д.А. Медведева информационное сопровождение кадровой работы администрации Президента серьёзным образом было сокращено (если сравнивать с первыми двумя сроками В.В. Путина). Статус неформальных механизмов при Д.А. Медведеве стал преобладающим, но он преимущественно касался федерального уровня.

Роль полпредств в результате реформы была нивелирована: в соответствии с изменениями в законодательстве, право выдвигать претендентов для наделения их полномочиями глав субъектов федерации перешло к политической партии, которая в данный момент занимала более половины мест в заксобрании региона. Явные преимущества данная норма принесла только партии «Единая Россия», контролирующей большинство представительных органов власти регионов.

Но при этом сами регионы и их политические элиты были исключены из процесса принятия решений: реализация предложений Д.А. Медведева, которые усилили роль партий, привела к тому, что руководство субъектов федерации потеряли стимулы к сотрудничеству с полпредствами, так как последние перестали быть эффективным лоббистским механизмом в федеральном центре, а региональные отделения партий были фактически ис-

ключены из процесса выдвижения кандидатур на пост главы региона, кадровые решения принимались исключительно Президентом.

При решении кадровых вопросов принцип «консервативности» (политическая лояльность федеральной власти и способность поддерживать социальную стабильность как ключевые требования, предъявляемые к губернаторам) зачастую преобладал над принципом «инновационности» (повышение качества управления) [5].

Приступив к формированию президентского «кадрового резерва», Д.А. Медведев старался укрепить своё влияние на региональных лидеров, так как существенным кадровым резервом, из которого можно было бы подбирать претендентов на должности глав регионов, Президент не обладал. Однако действующие губернаторы остались «встроенными» в созданную после реформы В.В. Путина (2004 г.) «вертикаль власти». Поддержка со стороны премьер-министра В.В. Путина продолжала рассматриваться главами регионов как основной политический ресурс, который предоставлял гарантии стабильности своих позиций.

В этой ситуации введение собственных критериев отбора управленческих кадров для назначения на губернаторские посты выступало логичным способом укрепления позиций Президента в системе федеративных отношений с двумя «центрами» [5].

В связи с тем, что результаты выборов в Государственную Думу вызвали неоднозначную реакцию в обществе и как следствие рост протестных настроений, Президент Д.А. Медведев выдвинул идею о возврате прямых выборах губернаторов, которые были отменены В.В. Путиным. Экспертное сообщество в большинстве поддержало это предложение, так как, по их мнению, прямые выборы губернаторов востребованы со стороны населения. При этом система контроля и взаимодействия центра с субъектами при замене губернаторов-назначенцев на выбранных никак не нарушит функционирование данной системы. Также из положительных последствий прямых выборов часть специалистов отмечали, что формально низкая зависимость губернаторов от центра будет «заставлять» их уделять больше времени и сил на решение непосредственных проблем территории, в то время как система назначения губернаторов нередко приводила к тому, что руководитель субъекта федерации занимался в большей степени лишь тем, что повышает уровень его лояльности центральной власти, а не более полезными актуальным для возглавляемого им региона и его жителей. Но факт выборности скорее всего никак не скажется на уровне этой лояльности. Губернаторы станут более амбициозными, а переход губернатора в «лагерь» оппозиции негативнее всего отразится на самом регионе.

Большинство регионов серьёзно зависят от центра, да и регионы-доноры заинтересованы в нормальных отношениях с центром [7].

Впрочем, контроль федерального центра над главами регионов фактически не изменился. Согласно принятым поправкам к закону, за главой государства сохранилось полномочие отстранения губернатора от должности, если тот утратит доверие Президента (при наличии конфликта интересов) или будет уличён в коррупционных действиях.

Появилось ещё одно нововведение, получившее название муниципального фильтра. В соответствии с ним, политические партии имеют право выдвигать кандидатов на высший пост в регионе только после согласия депутатов местного самоуправления, представленных в регионе. Представители региональной политической элиты в основном положительно оценили внесенные изменения [4].

Анализ, проведённый Институтом социально-экономических и политических исследований показывает, что в данном изменении были заинтересованы практически все акторы политической деятельности. Интересы федерального центра, региональных политических элит и политических партий в данном вопросе совпали [1].

Как показала практика выборов глав регионов на протяжении 2012–2014 гг. ожидания федерального центра от нового способа назначения глав регионов в основном оправдались. Центральная власть сохранила должный контроль как над процессом выдвижения кандидатов, так и над процессом избрания. Но он перестал носить абсолютный характер. С одной стороны, механизм «муниципального фильтра» позволил губернаторам уменьшить влияние федеральной власти на процесс регистрации кандидатов. С другой стороны, упомянутый «фильтр» часто не мешал регистрироваться в качестве кандидатов, оппонентов действующим губернаторам с высоким потенциалом, но не поддержанным Кремлём. Губернаторы с низким или неустойчивым рейтингом по-прежнему находятся в полной зависимости от экономической, финансовой, административной или политической поддержки на федеральном уровне.

В течение 2012 г. выборы проходили в основном в тех регионах, где центральная и региональная власть были в состоянии создать любой необходимый результат (Саратовская и Пензенская области, Краснодарский край). Поэтому у центральной элиты сформировалось чувство полного контроля над политическим процессом в регионах.

Но в 2013 г. управление выборным процессом со стороны центра оказалось менее эффективным. По сравнению с 2012 г. увеличилось количество регионов, где проходили различные выборы. К ним относятся и те субъекты, где сформировались традиции политической конкуренции. Федеральный центр усложнил политическую ситуацию, согласившись на досрочные выборы мэра в г. Москве. В результате, несмотря на использование

административного ресурса, оппозиционным кандидатам удалось добиться определённых успехов. Это вызвало новую волну ужесточения правил выборов (отмена льгот при регистрации, сверхжесткие требования по числу подписей, усиление мажоритарной части на выборах, массовая отмена прямых выборов мэров городов и глав муниципальных образований).

Решение властей о проведении осенью 2014 г. беспрецедентного количества губернаторских выборов в российских регионах можно объяснить желанием федерального центра подготовиться к выборам в Госдуму в 2016 г. и Президента в 2018 г., не растрчивая усилия.

Во избежание политических рисков в единый день голосования осенью 2014 г., федеральная и региональная власть изначально предприняли меры, чтобы закрыть путь к выборам наиболее возможных сильных конкурентов. Реальных конкурентов не допускали до выборов, используя различные поводы, выборы региональных законодательных собраний проводились фактически в «ручном режиме», заранее определяя результат. Как следствие реальной конкуренции на выборах фактически не было за исключением ряда территорий [3].

Будущие выборы осенью 2015 г. вероятнее всего пройдут по схожему сценарию. Сомнительно, что федеральный центр, как и в 2014 г., позволит в каком-либо из влиятельных субъектов федерации конкурентные губернаторские выборы, предотвращая «принцип домино». Поэтому основное внимание специалистов и действующих политиков привлекут выборы в представительные органы власти субъектов и местного самоуправления. И здесь результат выборов может быть не предсказуемым, так как в 2015 г. выборы пройдут в ряде крупных регионов, где имеются существенные разногласия в региональных элитах, существуют протестные настроения, а в ряде случаев и сложившиеся демократические традиции. Особенно это затрагивает крупные города, которые всегда представляют наибольшие риски для действующей власти, а в условиях экономического кризиса тем более. Регулировать эти выборы, особенно в регионах, которые в наибольшей степени будут затронуты кризисом, центральной власти будет сложнее, чем в предшествующие годы. Вероятнее всего данную проблему попытаются решить путём давления на оппонентов, используя различные механизмы. Но возрастают риски, что в ситуации экономического кризиса чрезмерное давление может вызвать диаметрально противоположную реакцию и спровоцирует рост протестов населения. Что именно центральная политическая элита постарается избежать в первую очередь – рисков плохих результатов или протестов – пока предсказать крайне затруднительно. Все минувшие годы наблюдалось постоянное изменение концепций по основным ключевым направлениям.

Литература:

1. Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований». Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г.: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования. Москва, ноябрь 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/itog.pdf> (дата обращения: 17.12.2014).
2. *Гаман-Голутвиной О.В.* Политические элиты России. 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gaman1.narod.ru/index.htm> (дата обращения: 14.02.2012).
3. *Кынев А.* Выборы-2015: как вертикаль справится с кризисом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/275347-vybory-2015-kak-vertikal-spravitsya-s-krizisom> (дата обращения: 17.12.2014).
4. *Пчёлкин П.* Плюсы и минусы прямых выборов губернаторов. [Электронный ресурс]. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/872078/> (дата обращения: 14.12.2014).
5. Россия 2008. Отчёт о трансформации [Электронный ресурс]. URL: http://www.energystate.ru/books/book_43.html (дата обращения: 22.04.2012).
6. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://uchebnik-besplatno.com/teoriya-politiki-uchebnik/politicheskaya-regionalistika.html> (дата обращения: 22.04.2012).
7. *Шуликов А.О.* Механизмы контроля и взаимодействия федерального центра с региональными политическими элитами // Вестник КамчатГТУ. 2012. Вып. 21. С. 105–111.
8. *Шуликов А.О.* Распределение властных полномочий между центральной и региональной политической элитами с 1991 года по настоящее время // Наука, образование, инновации: пути развития: материалы Третьей всероссийской научно-практической конференции (24–26 апреля 2012 г.) / Отв. за вып. Я.В. Ганич. Ч. II. Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2012. С. 8–15.