Фронда регионов Родион Михайлов rodion@wombat.ru 03 июня 17:04 MCK Итогами федеративной реформы В.Путина 2000 года стала результативная политика рецентрализации страны. Негативные последствия противоречивого процесса становления федеративных отношений 90-х годов во многом преодолены. На повестке дня стоит вопрос о векторе второго этапа федеративной реформы. Однако вопрос о "ползучей фронде региональных элит" как реакции на перегибы политики централизации окончательно не снят с повестки дня. Возможно несколько сценариев в стратегии восстановления региональными элитами утраченных позиций. Ключевой предпосылкой их реализации является роль и значение регионального административного ресурса в рамках федерального электорального цикла.

**Итоги двухлетия федеративной реформы В.Путина**

Цели начатой в 2000-м году федеративной реформы В.Путина применительно к федеративным отношениям были ясны и понятны: за период нестабильных 90-х годов отношения "центр - регионы" в стране развивались таким образом, что Россию как федеративное государство можно было смело поставить под сомнение. Скорее речь могла идти в лучшем случае о децентрализованной федерации, а по мнению ряда экспертов, и о конфедеративном государстве. Отсутствие единого правового поля, экономические барьеры внутри страны, наличие на территории страны "пятен", на которые не распространялось действие федеральной Конституции, - таким предстало ельцинское наследство для нового президента. Задача рецентрализации государства, восстановления его единства являлась в данных условиях объективным требованием для В.Путина.

Как следствие, федеративная реформа стала самым первым шагом в логике путинского реформизма. Энергичные действия В.Путина по перестройке политической системы носили во многом экстренный характер, поскольку российская государственность если и не находилась под угрозой распада, как это было в начале 90-х, то была подвержена коррозии настолько, что вопрос об обретении управляемости страной стоял первым в проблемной повестке России. Решительными действиями новый президент остановил развал властных структур, сумел реинтегрировать в правовом и экономическом отношении страну.

Федеративная реформа была призвана выполнить следующий *комплекс задач* :   
- ликвидация имевшихся предпосылок к правовому развалу страны;   
- преодоление правового сепаратизма, реинтеграция правового поля, распространение действия федерального законодательства на всю территорию Федерации (как это и должно быть в едином федеративном государстве);   
- "деприватизация" федеральной власти на местах, оказавшейся в "собственности" региональных элит;   
- преодоление асимметричности федеративных отношений, выравнивание конституционных прав субъектов Федерации вне зависимости от принципа, который положен в основание их образования (национальный или территориальный);   
- ликвидация разорванности экономического пространства страны, воссоздание единого экономического рынка России - без межрегиональных барьеров.

Ключевыми *механизмами* решения данного комплекса задач стали:   
- выведение институтов федеральной власти, размещенных на региональном уровне, из-под влияния региональных элит (с этой целью был создан институт федеральных округов и полпредов);   
- создание института федерального вмешательства (выразившегося в пакете законов, предусматривающих соответствующие механизмы);   
- вытеснение региональных элит с федерального политического уровня, уменьшение их возможности влиять на процесс принятия государственных решений на федеральном уровне (реформа Совета Федерации).

Оценивая итоги двухлетия федеративной реформы В.Путина, можно рассматривать первый ее этап как успешный.

Снята с национальной повестки актуальность приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Никто из экспертов и не ожидал, что она будет реализована на все 100 процентов в короткие сроки. Сохраняются проблемы в отношении лидеров "парада суверенитетов" 90-х годов Татарстана и Башкортостана. Тем ни менее и там идут позитивные сдвиги: республиканские законодательные органы изымают наиболее одиозные положения республиканских конституций. В целом эту некогда общенациональную острую проблему российского федерализма можно считать локализованной.

Вопрос о едином экономическом пространстве, который остро стоял начиная с середины 90-х годов, в настоящее время даже не воспринимается в виде вопроса - настолько странной теперь кажется его постановка. Проблема в данной сфере решена окончательно.

Региональные элиты более не обладают выходящим за рамки Конституции влиянием на процесс принятия решений на общенациональном уровне.

Федеративные отношения из системы перманентного торга, который оборачивался видимыми преимуществами региональных элит, превратились в систему управления региональными элитами с минимальными возможностями ответного воздействия субъектов Федерации на Центр. "Маятник российского федерализма" качнулся в направлении рецентрализации. Перегибы централизации стали логичной реакцией на децентрализацию и конфедерализацию России, которые страна переживала на протяжении всей последней декады ушедшего века.

Выполнил свою главную функцию институт полномочных представителей Президента в субъектах Федерации: непосредственный контроль за процессом приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; возвращение территориальных институтов федеральной власти в лоно федеральной власти (в первую очередь, через ликвидацию института согласования руководителей территориальных подразделений федеральных органов власти с региональными руководителями).

Еще раз подчеркнем, что полная реализация задач федеративной реформы в короткие сроки изначально рассматривалась как практически невозможная. Тем ни менее по итогам двухлетия федеративной реформы ее задачи, а именно задачи первого этапа, в целом решены.

**Промежуточность итогов федеративной реформы: перегибы централизации**

Вместе с тем федеративная реформа явила промежуточные этапы, заключающиеся в некоторых "перегибах" политики централизации. То, что оправдывало себя в период экстренного спасения российской государственности, не во всем оправдывает себя в период наступившей стабилизации: продолжение политики централизации оборачивается усилением давления на региональные элиты и провоцирует последние на ответную реакцию.

Основная опасность заключается во временн *о* м совпадении: *дальнейшее усиление политики централизации приходится на начало нового федерального электорального цикла* . Как следствие, растет соблазн региональных лидеров если и не "отыграться" за политику давления в ходе избирательных процессов, то использовать последние в качестве аргумента для частичного восстановления утраченных позиций. Главным ресурсом губернаторского корпуса остается российская электоральная формула: *выборы делаются в регионах* .

Как выглядит схема реализации угрозы реванша региональных элит в рамках федерального электорального цикла? Очевидно, что региональные элиты, точнее наиболее "непримиримые" из них, не будут играть в открытую против федерального центра, поэтому наиболее реально осуществление следующих сценариев:

1. *Организация "электорального срыва" партии власти* на парламентских выборах.   
2. *Снижение уровня "психологической легитимности" В.Путина* в ходе президентской избирательной кампании, реализация сценария "победы во втором туре".

Организация "электорального срыва" партии власти оборачивается если и не оппозиционным составом Государственной думы 2003 года, то существенно меньшей ее провластной ориентацией.

Учитывая зафиксированное до недавнего времени падение рейтинга "Единой России", которое прекратилось лишь недавно по причине резкой активизации партией своих действий как на федеральном уровне, так и в регионах; возникшую после перераспределения комитетов в Государственной думе свободу КПРФ от политической ответственности, а стало быть, и полную свободу в оппонировании власти, *роль регионального административного ресурса в парламентских выборах существенно возрастает* .

Реализация сценария "электорального срыва партии власти" провоцирует федеральный центр на поиск новых союзников, новой опоры, поскольку Государственная дума уже не может полноценно выступать в роли таковой. Выбор перед президентом небогатый: крупные ФПГ или региональные элиты. В данном случае региональные элиты получают возможность возрождения системы "федеративного торга", с помощью которой можно компенсировать потери, понесенные от федеративной реформы.

Второй сценарий заключается в том, чтобы *лишить В.Путина "психологической легитимности"* по итогам президентских выборов. Именно "психологическая легитимность", реальным выражением которой стала убедительная победа в первом туре в 2000 году, и стала тем ресурсом, благодаря которому В.Путин мог начать любую реформу, в том числе и федеративную. В случае реализации сценария "победа во втором туре" подобного ресурса у В.Путина уже не будет.

Тем самым региональные элиты:   
- получают возможность обезопасить себя от новых решительных действий со стороны федерального центра, то есть от второго этапа федеративной реформы по сценарию дальнейшей централизации;   
- повышают собственную котировку как субъекта, на который президент будет вынужден опираться при реализации собственного политического курса.

И при первом, и при втором сценарии региональные элиты формируют предпосылки для реанимации "федеративного торга". Это означает:   
- ослабление политического режима В.Путина;   
- опасность девальвации в массовом сознании достижений первого срока президента.

Региональные элиты уже постепенно оправляются от наступательной федеративной реформы 2000 года. Этот процесс, малозаметный для информационного поля, идет пусть и медленно, но по нарастающей. Он выражается:   
- в тихом губернаторском сопротивлении, прикрытом демонстративной "пассивностью" (например, главы регионов тихо "переварили" полпредов, переиграв их, за редким исключением, на региональном политическом поле);   
- в росте публичных негативных реакций на конкретные действия федерального центра со стороны отдельных представителей региональных элит;   
- перенаправливании протестных настроений, проявляемых в регионах, в сторону федеральной власти (наряду с общим увеличением протестных акций);   
- открытой публичной критике дальнейшей политики централизации государства (при расширении круга субъектов подобной критики) - см. например " *Прусак разбушевался* " (" *Независимая газета", 24.05* ).

Рост публичной критики политики централизации со стороны региональных лидеров свидетельствует о сохранении предпосылок формирования единой губернаторской фронды. Пока отсутствует "техническая площадка" формирования подобной фронды: губернаторы вытеснены из Совета Федерации, а Государственный совет по своему формату в принципе подобной площадкой стать не может.

Однако роль подобной площадки могут на первых порах сыграть *окружные советы* - советы глав исполнительной власти при полпредах в федеральных округах. Их формат не является препятствием для формирования общей негативной позиции (а впоследствии и реакции) как по общим, так и конкретным направлениям политики федерального центра.

Если в отношении организационного формирования губернаторской фронды речь может еще вестись гипотетически, на сценарном уровне, то *переадресация протестных настроений с регионального уровня на федеральный* - уже начавшийся процесс. У губернаторов есть неизбежные козыри на руках: политика бюджетной централизации, перераспределение наиболее привлекательных налогов и бюджетных поступлений в пользу федеральной власти.

Ключевым же козырем становится ЖКХ. Политические дивиденды от увеличения доходов широких слоев населения немедленно девальвируются протестными настроениями в отношении роста тарифов коммунального хозяйства (особенно показательны в этом отношении пенсионеры: регулярные повышения пенсий на фоне роста тарифов никак не сказываются на улучшении доверия к власти). Оценка текущего регионального процесса показывает: все чаще *региональные лидеры канализируют недовольство населения по поводу ЖКХ в направлении федерального центра* .

**К вопросу об инструментах Кремля**

СМИ и экспертное сообщество привычно исходят из того, что пресловутая "вертикаль власти", выстроенная В.Путиным в рамках первого этапа федеративной реформы, эффективно сработает в рамках федерального электорального цикла. Между тем если и не данный тезис целиком, то сложившуюся полную уверенность в нем можно поставить под сомнение. Это сомнение обусловлено вектором эволюции "вертикали".

"Вертикаль власти", под эгидой которой прошла половина текущего срока президентства В.Путина, *обернулась обюрокрачиванием* . В условиях российской специфики это во многом неизбежный процесс. Бюрократический аппарат формирует собственные интересы и стратегии их реализации. По ряду аспектов они отличны от целей и задач, стоящих перед федеративной реформой, перед главой государства, перед задачами федерального центра в рамках электорального цикла. По итогам двух лет путинская "вертикаль власти" стала частью бюрократической среды, оказалась подвержена все тем же ее порокам: коррупция, наместничество, приоритет собственных интересов перед государственными, и проч.

Яркий пример парадокса федеративной реформы (в частности, чем оборачиваются институты и механизмы реформы) дает *ситуация вокруг института полпредов* , проанализированная в докладе *"Два года реформы федеративных отношений в России: итоги и перспективы"* (авторы эксперт Р.Михайлов и директор ЦПКР В.Федоров), представленном в "Горбачев-Фонде" 23 мая.

В Докладе, в частности, указывается, что, выполнив функцию одного из проводников федеративной реформы и добившись определенной стабилизации в отношениях "центр - регионы", *институт полпредов не демонстрирует эффективной способности обеспечить дальнейшее развитие страны* , последующий этап федеративной реформы. Более того, в России нет на текущий момент единой модели полпредства.

Эксперты обращают внимание на то, что полномочия представителей президента остаются весьма туманными и очень многое в их работе зависит от их персональных качеств. *Личностный фактор полпреда становится одним из ключевых в функционировании всей системы федеральных округов* . Свидетельством тому является то, что в каждом федеральном округе сложилась своя уникальная ситуация, а каждый из полпредов выбрал себе "индивидуальную специализацию" деятельности. Каждый полпред обладает различным политическим весом, влиянием и ресурсами, по-разному воспринимается региональными элитами.

Следствием этого явилась удивительная трансформация: *борьба с асимметрией российского федерализма обернулась новой асимметрией* .

Политическая асимметричность института полпредов реализуется в следующих направлениях:   
- в различиях их политического веса в центре и регионах. Если во многих регионах полпреды рассматриваются как фигуры, обладающие серьезным ресурсным потенциалом, как политические игроки, то на федеральном уровне оценка их политического влияния существенно ниже;   
- в различиях политического веса и влияния полпредов по различным федеральным округам: влияние одного полпреда в "своем" федеральном округе несопоставимо с аналогичным влиянием другого полпреда в "своем" округе;   
- а также в различиях веса одного и того же полпреда по конкретным регионам его округа: проще говоря, позиции С.Кириенко в Нижегородской области несопоставимы с его же позициями в Республике Татарстан.

Усиление персонального фактора обернулось тем, что *полпреды эволюционировали от статуса крупных государственных чиновников-представителей президента к политическим фигурам, самостоятельным игрокам как федерального, так и регионального политического процесса* . При этом главы регионов, за редким исключением, переиграли полпредов на внутрирегиональном политическом поле. С одной стороны, институт полпредов полностью вписался в политическую систему России, а с другой - как бы растворился в ней.

Следует учитывать тот факт, что институт полпредов не только выступает в роли передаточного звена между центром и регионами. В лице полпредов президента формируется своего рода *промежуточная элита* , находящаяся между федеральной и региональной элитами. Формируется самостоятельный элитный слой со своими интересами, который стремится играть все более активную роль в политической жизни. Таким образом, указывается в докладе, "вертикаль власти" начинает выступать как самостоятельный политический субъект, а не инструмент реформ.

Насколько эффективно, исходя из представленного в докладе анализа эволюции института полпредов, данный механизм первого этапа федеративной реформы может успешно конкурировать с административным ресурсом региональных элит - вопрос сложный, на который тяжело ответить однозначно. Следовательно, интерес к главам субъектов Федерации накануне парламентских и президентских выборов 2003 и 2004 годов у Кремля объективно будет усиливаться. И *данный интерес будет принципиальным образом влиять на постановку целей и задач второго этапа федеративной реформы* .

**Вывод**

Начало федерального электорального цикла рискует стать поводом, провоцирующим региональные элиты к пересмотру сложившегося баланса федеративных отношений. Региональный административный ресурс, имеющий в ходе выборов особое значение, является как предметом, так и инструментом торга между центром и регионами. Данный торг пойдет по основным конфликтным линиям и проблемным узлам в отношениях между центром и регионами: по конституционно-правовому блоку, бюджетно-экономической проблематике, партийно-политическим вопросам, а также в отношении местного самоуправления. Данные проблемные узлы мы намерены особо рассмотреть в соответствующих материалах на сайте **СМИ.ru** .

Независимая газета: Прусак разбушевался (Андрей Рискин)   
Независимая газета: Сергей Миронов: "В органах власти работает слишком мало питерских"   
СМИ.ru: Будет ли создан "единый фронт" против Путина? (Наталья Серова)   
ВВП.Ru: Психологическая легитимность - это сильная власть и массовое доверие к ней населения страны (Екатерина Михайлова)