

Отношения между Центром и периферией

Высвобождение различных региональных интересов, которые в настоящее время сдерживаются, может заставить элиту отказаться от многих стратегий последних лет | **РОБЕРТ ОРТУНГ**

В настоящей статье анализируется нынешнее состояние федерализма в России и перспективы его развития в течение ближайших десяти лет. Главный тезис состоит в том, что усилия Владимира Путина по централизации власти обеспечили федеральному правительству больший контроль над региональными политиками, но даже не ставили цели стимулировать эффективное экономическое развитие регионов. Федеральный Центр по-прежнему ставит во главу угла доходы от продажи нефти и газа. Ключевым ограничителем действий федеральной власти является коррупция, и реформам Путина ни в коей мере не удалось приблизить решение этой проблемы. Коррупция и далее будет определять ход развития, потому что из-за нее федеральное правительство лишь в малой степени способно контролировать региональную бюрократию. По мере тонкой настройки российским правительством методов контроля отношения между Центром и периферией в стране будут и далее трансформироваться в направлении централизации. Однако при устойчиво высоком уровне коррупции повышается вероятность инфраструктурных и/или экологических катастроф, что в сочетании с растущим недовольством в адрес нынешней власти может нарушить статус-кво системы.

Централизованная власть и механизмы контроля

Ситуация в регионах России обычно зависит от того, что происходит в Москве. Если элита в Центре относительно едина, то региональным элитам остается мало пространства для маневра. Однако если в московской элите возникает трещина, то региональные элиты могут играть на противоречиях между лидерами в Центре и оказывать более заметное влияние на формирование политики. До сравнительно недавнего времени вокруг «путинской» системы существовал консенсус, объединявший центральные элиты.

Теперь, после десяти лет функционирования этой системы, политическая власть в Москве сконцентрирована в руках авторитарного режима, который стремится контролировать все ключевые политические институты России. Властные полномочия в стране сосредоточены в исполнительной ветви федеральной власти, в частности, у премьер-министра. И что самое важное, нынешние российские руководители упорно стремятся устранить любую неопределенность в политической жизни России, в первую очередь это касается выборов, СМИ и судов. Они также «зачищают» политическое пространство от какой бы то ни было жизнеспособной оппозиции.

Осуществляя свою власть, федеральное правительство рассчитывает прежде всего на благоприятные цены на нефть. С 2000 года рост цен на энергоносители обеспечивал лидерам в Центре необходимые ресурсы для того, чтобы держать в узде губернаторов. Поддержание существующей системы — дело дорогостоящее: доходы от продажи энергоносителей используются для кооптации федеральных и региональных элит и для обеспечения роста уровня жизни населения. Благодаря искусным действиям министра финансов Алексея Кудрина России удалось накопить достаточно денег, чтобы смягчить удары, нанесенные глобальным экономическим кризисом, разразившимся в 2008-м. Однако зависимость России от доходов, связанных с экспортом энергоносителей, и ограниченность накопленных на черный день сбережений не обеспечивают долгосрочную основу для роста и процветания в условиях, когда в мировой экономике нарастает неопределенность.

Отношения между Центром и периферией в России встроены в этот более широкий контекст. После прихода Путина к власти в конце 1999 года федеральное государство установило эффективный контроль над региональными политиками и политическими процессами в регионах. В следующих разделах мы опишем эти методы контроля и присутствие им ограничения. Этот анализ состояния нынешней системы позволит далее поговорить о возможных будущих изменениях.

Федеральные власти имеют в своем распоряжении обширный набор инструментов, которые они могут использовать для управления регионами. Ниже рассмотрены некоторые из них.

ЛИКВИДАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ Во время своего пребывания на посту президента Путин последовательно ограничивал возможности

продвижения региональных интересов на федеральном уровне. Реформировав Совет Федерации, Путин заменил губернаторов и глав региональных законодательных собраний назначениями, которых подбирают в Москве. Кроме того, президент реформировал систему выбора депутатов в нижнюю палату российского парламента. Начиная с выборов 2007-го, Россия перешла от системы, в которой половина членов парламента избиралась по одномандатным округам, к выборам всех членов парламента на пропорциональной основе по партийным спискам. Короче говоря, формальных механизмов, обеспечивающих влияние региональных интересов на федеральную политику, почти не осталось.

НАЗНАЧЕНИЕ ГУБЕРНАТОРОВ На региональном уровне ключевым элементом реформ Путина стала замена прямых выборов губернаторов фактическим их назначением президентом. Российские губернаторы не протестуют против прямого подчинения президенту, поскольку федеральное правительство оставляет им достаточно средств для удовлетворения их основных политических потребностей¹. Но теперь губернаторы уже не представляют региональные интересы. Скорее они являются проводниками федеральной политики в регионах. Как правило, главными приоритетами для Москвы являются поддержание порядка в регионах, то есть недопущение массовых акций протеста, и обеспечение нужного числа голосов избирателей, что позволяет федеральным властям выигрывать парламентские и президентские выборы. При концентрации внимания на этих целях проблемы развития регионов отходят на второй план, за исключением тех их аспектов, которые необходимы для предотвращения протестов и для достижения других краткосрочных политических целей.

Чтобы гарантировать преданность губернаторов федеральным целям, центральное правительство прибегает к различным стратегиям. Кое-где, как, например, в Татарстане, федеральные органы власти стараются кооптировать во власть влиятельных местных лидеров, доказавших свою способность обеспечивать стабильность в регионе. Эти лидеры хорошо представляют себе местную ситуацию и располагают связями, необходимыми для работы с локальными сетями чиновников и бизнесменов. В других случаях федеральные власти, наоборот, ставят во главе региона людей извне, рассчитывая на то, что такой «пришлый» губернатор будет стоять над этими локальными сетями и следить за тем, чтобы действия местных политиков не шли вразрез с целями Москвы. При выборе кандидатур на пост губернатора федеральные власти, похоже, принимают решения исходя из каждой конкретной ситуации и с учетом различных местных факторов, а не руководствуются какой-то общей стратегией.

Экспертный анализ показывает, что, хотя назначение губернаторов упростило политическую систему России и облегчило контроль над региональными руководителями, фактически управление регионами не стало лучше. В частности, новая система, по-видимому, не способствовала экономическому росту за пределами столицы и Санкт-Петербурга².

«ЕДИНАЯ РОССИЯ» КАК ДОМИНИРУЮЩАЯ ПАРТИЯ

«Единая Россия» представляет собой механизм, позволяющий Кремлю управлять регионами. Она контролирует доступ к государственным ресурсам, распределяет ключевые административные должности, поставляет блага и услуги лидерам, элитам и избирателям, помогает амбициозным политикам подниматься на более высокие посты и разрешает споры между элитами³. По состоянию на начало 2010 года 78 из 83 губернаторов являются членами этой партии

и она контролирует 81 региональное законодательное собрание. ЕР также выступает как система распределения среди своих сторонников ренты и назначений на официальные посты. Ключевые решения в региональных законодательных собраниях принимаются на заседаниях фракций ЕР.

Быстрый подъем «Единой России» резко изменил региональную политическую среду. Раньше местные законодательные органы состояли из независимых депутатов, которые обычно представляли различные сегменты регионального бизнеса. Бизнесмены шли в политику, видя в этом способ решения своих деловых проблем. Однако теперь оказывается, что лучше всего действовать через партию. Тем не менее сама по себе партия не имеет самостоятельной власти, она служит лишь инструментом, обеспечивающим Центру контроль на местном уровне, и помогает региональным политикам получить доступ к различного рода ресурсам централизованной политической системы.

МАНИПУЛЯЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Федеральные власти используют государственные ресурсы для манипулирования региональными и местными выборами. После того как на выборах в октябре 2009-го «Единая Россия» завоевала подавляющее большинство — 70 проц. мест, три другие партии в знак протеста покинули заседания Думы. Хотя этот демонстративный шаг не привел к каким-либо реальным переменам, он привлек внимание к тому, что в ходе подготовки к выборам и самого голосования «партия власти», возможно, совершала противозаконные действия. Действительно, по данным Центральной избирательной комиссии, власти отстранили от голосования 54 проц. кандидатов от «Патриотов России», 26 — от «Правого дела» и 33 от «Яблока», в то время как число кандидатов от ЕР, которым было отказано в регистрации, составило всего 0,5 процента⁴.

На региональных и местных выборах в марте 2010 года правящая партия опять получила примерно те же 68 проц. мест, но восприятие результатов выборов к этому времени существенно изменилось. Причина в том, что по схеме пропорционального представительства в четырех из восьми регионов, где проходили выборы, «Единая Россия» получила в региональных законодательных собраниях менее 50 проц. голосов. Примечательно, что в марте 2010-го власти пытались манипулировать голосованием точно так же, как в октябре 2009 года, но привычные методы в среде протестного электората не сработали.

Хотя выборы мэров во многих городах России проходили на конкурентной основе, федеральные власти мало-помалу свертывают такую конкуренцию, заменяя ее процедурой назначения мэров — городских менеджеров — местными городскими советами. Кроме того, в 2009-м Дмитрий Медведев подписал закон, позволяющий местным советам отстранять от должности всенародно избранных мэров, действия которых им не нравятся.

Устойчиво сохраняющаяся состязательность некоторых выборов регионального уровня указывает на то, что способность федеральных властей манипулировать выборами имеет свои пределы. Однако, поскольку власти обычно не допускают до выборов многих потенциально популярных кандидатов от оппозиции, избиратели, как правило, не имеют возможности избрать желаемого кандидата и голосуют по принципу «кто угодно, только не тот, которого нас заставляют поддержать».

УСТРАНЕНИЕ И/ИЛИ КООПТАЦИЯ ОППОЗИЦИИ

Поскольку партийная организация «Единой России» практически монополизировала политический процесс, оппозиционным партиям трудно с ней конкурировать; победа оппозиции на выборах полностью исключена. Что касается общественных движений, то как только появляется потенциально мощное

движение, власти стремятся кооптировать его лидеров и предотвратить перерастание его конкретных экономических или политических требований в более широкое сопротивление режиму⁵.

В 2006 году федеральные власти приняли закон, затрудняющий работу НПО и направляющий практически все государственное финансирование группам, которые либо не являются политическими, либо следуют в фарватере Кремля⁶. Несмотря на ряд символических шагов президента Дмитрия Медведева в поддержку гражданского общества, его администрация продолжает политику Путина, создавая трудности для работы НПО, изводя их бесконечными проверками со стороны налоговой, финансовой, противопожарной и других инспекций; деятельность НПО также ограничивается путем применения антиэкстремистского законодательства, допускающего весьма широкое толкование.

В качестве инновационного шага, имеющего целью кооптировать и нейтрализовать оппозицию, президент Медведев поставил бывшего лидера оппозиции Никиту Белых на заметную должность — назначил его губернатором Кировской области. Перед Белых стоит сложнейшая задача повышения качества жизни в одном из самых депрессивных регионов России. Если он добьется успеха, его усилия сработают в поддержку нынешней системы, если же нет, Кремлю не составит труда уволить его как неэффективного руководителя.

СБОР ИНФОРМАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ ЕЮ На федеральном уровне Путин обладает монополией на информацию, с тем чтобы держать под контролем олигархов⁷. Кроме того, для российского руководства жизненно важно располагать точными данными о предпочтениях населения на всей территории России, чтобы оценить эффективность своей поли-

тики и предотвратить возможные всплески недовольства. Так как электоральный процесс в России подконтролен властям, а политические дискуссии в СМИ ограничены довольно узким кругом участников, для получения информации о том, что происходит в стране, властям приходится опираться на другие источники.

Федеральное правительство тратит значительные средства на сбор информации в регионах. Частично эту функцию выполняют восемь представителей президента в соответствующих федеральных округах. Их офисы собирают подробные сведения об отдельных лицах и событиях в регионах. Эта информация стекается в администрацию президента. Параллельно с федеральными округами информацию о событиях в регионах собирает для Москвы Федеральная служба безопасности.

Кроме отслеживания общественных тенденций бюрократия также собирает сведения компрометирующего характера — финансовые, политические и личные, — которые могут быть использованы, чтобы обеспечивать лояльность наиболее важных региональных должностных лиц (губернаторы, мэры и их заместители).

Кроме того, власти опираются на данные опросов общественного мнения, проводимых разными учреждениями, включая государственный ВЦИОМ, ФОМ, который работает по государственным контрактам, и Левада-Центр, имеющий репутацию независимого. Данные, поступающие из таких источников, создают у федеральных властей представление об уровне поддержки «Единой России» и позволяют оценить объем «административного ресурса», который необходимо задействовать федеральному правительству, чтобы добиться желаемого результата на выборах⁸.

В России создана мощная машина пиара, которая используется в целях создания рамок

для внутренних политических дискуссий как на федеральном уровне, так и в регионах.

Правительство России жестко контролирует федеральные СМИ, главным образом, телевидение, гарантируя тем самым, что его послания дойдут до населения, и вытесняя критические журналистские материалы в СМИ с относительно небольшой аудиторией — в основном онлайн-версии и печатные. Серьезно ограничена также деятельность региональных СМИ. Многие важнейшие СМИ в регионах принадлежат региональным или местным властям либо финансируются ими, что фактически позволяет власти контролировать содержание информации. Сочетание массивной подпитки регионов доходами от экспорта энергоносителей с «монологом власти», который обеспечивается контролем над СМИ, гарантирует нынешнему руководству общественную поддержку⁹.

КОНТРОЛЬ НАД НАЛОГОВЫМИ И БЮДЖЕТНЫМИ

ОРГАНАМИ Федеральные власти по традиции строго контролируют сбор налогов и перераспределяют полученные доходы в соответствии с приоритетами, определяемыми Центром. Хотя в 2000 году Путин унаследовал государство с весьма неэффективной налоговой системой, со временем он значительно усовершенствовал налоговые механизмы¹⁰. Региональные и местные органы власти по-прежнему недофинансируются и вынуждены постоянно бороться за сохранение контроля над теми ресурсами, которыми они обладают.

В 2003-м Россия одобрила планы обширной реформы местного самоуправления, но неоднократно откладывала ее осуществление, так что начало реформы было в конце концов перенесено на 2011 год. Тем не менее как минимум 65 из 83 регионов реализуют свое право на реформу на добровольной основе. Ключевая проблема в этом процессе — определить объем имущественных

и бюджетных прав муниципалитетов. Вряд ли эти реформы укрепят местные органы управления, поскольку они еще больше централизуют власть, передавая часть полномочий мэров губернаторам; к тому же местным властям по-прежнему не будет хватать финансовых ресурсов для надлежащего исполнения своих обязанностей. Поскольку налоговые полномочия местных властей весьма ограничены, у них мало возможностей самостоятельно формировать бюджет.

ГРОМКИЕ, АМБИЦИОЗНЫЕ ПРОЕКТЫ В дополнение к многочисленным механизмам контроля, перечисленным выше, федеральное правительство вкладывает значительные средства в амбициозные проекты, имеющие целью повысить престиж России за рубежом, а тем самым и среди жителей собственной страны. Самый заметный из них — это зимние Олимпийские игры, которые должны состояться в Сочи в 2014 году. На подготовку к этой Олимпиаде российское государство планирует потратить, как заявил заместитель председателя правительства Дмитрий Козак в ходе рабочей поездки в Сочи в июле 2010 года, около 80 млрд руб. государственных средств¹¹, причем большая часть необходимой инфраструктуры возводится с нуля. Правительство также рассчитывает на крупные частные инвестиции. В процессе строительства уже возникло несколько локальных конфликтов из-за намерения властей переселить часть местных жителей, чтобы освободить место для олимпийских объектов. Кроме того, критики режима считают, что Россия тратит на эти проекты огромные деньги, в то время как многие ее граждане живут в бедности.

Что касается Владивостока, то Медведев выделил 6 млрд дол. на строительство моста (стоимостью 1 млрд дол.), соединяющего материк с островом Русский, а также на развитие этого района в целом (модернизация

аэропорта, строительство курортов, ресторанов и т. п.) к предстоящему здесь в 2012-м самиту организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Данный проект сталкивается с аналогичными инфраструктурными трудностями.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕПРЕССИВНОГО АППАРАТА

Наконец, федеральное руководство использует широкий спектр репрессивных методов, чтобы и далее обеспечивать свое пребывание у власти. Федеральные власти принимают специальные меры для того, чтобы мелкие очаги протеста в различных регионах не превращались в общероссийское движение. Организаторам политических акций периодически не дают разрешение на проведение акций в популярных публичных местах. А если митинги все же проводятся, сотрудники милиции, как правило, их разгоняют.

Факторы, ограничивающие возможности нынешней системы

Хотя федеральное правительство имеет широкие возможности управлять регионами, оно сталкивается со значительными трудностями в реализации своей политики на местах. Среди ключевых факторов, ограничивающих возможности центральной власти, можно отметить следующие.

ПОВСЕМИСТНАЯ КОРРУПЦИЯ Российское руководство уже давно говорит о проблеме коррупции и инициирует разного рода программы, предназначенные для ее искоренения. На практике от этих планов мало толку, так как они не затрагивают корней явления. Кроме того, федеральные руководители используют обвинения в коррупции в качестве оружия против региональных элит, когда хотят по тем или иным причинам устранить каких-то их представителей. Тем не менее эта проблема очень серьезна: именно коррупция делает неэффективным федеральный кон-

троль над ситуацией в регионах. Бюрократия, ориентированная, главным образом, на обслуживание собственных интересов, не видит проку в директивах из Центра.

Коррупция существенно ограничивает возможности Москвы на Северном Кавказе, где местные чиновники используют значительные объемы предоставляемой федеральной помощи в собственных интересах. Аналогичным образом крупные строительные и инфраструктурные проекты, реализуемые на федеральные средства, скажем, в Сочи и Владивостоке, пронизаны злоупотреблениями. Применительно к некоторым дальневосточным регионам можно говорить о сращивании местных органов власти с организованными преступными группировками.

Обширные коррупционные сети подрывают усилия по развитию регионов. К примеру, в Сибири и на Дальнем Востоке мелкие компании валят лес и вывозят необработанную древесину в Китай, где она обрабатывается и используется для производства мебели на экспорт. Допуская беспрепятственный контрабандный вывоз круглого леса, Россия фактически вывозит рабочие места, которые могли бы занять жители этих наиболее депрессивных регионов страны.

Бизнес в России по-прежнему остается опасным делом. Большой проблемой для российских компаний остаются противозаконные силовые поглощения, так называемое рейдерство. В ходе таких захватов собственность компаний переходит в руки группировок, действующих одновременно легальными и нелегальными методами, в частности с использованием принудительных банкротств, инсайдерских связей, милицейских рейдов и налоговых проверок, а также прямого насилия. Кроме того, практикуется присвоение фирм с крупными активами при помощи инсайдеров в банках. На эту проблему и ее негативное влияние на деловую среду жалуются как местные, так и иностранные бизнесмены.

ПРОБЛЕМЫ «ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТ» И КОНТРОЛЬ НАД

ГУБЕРНАТОРАМИ Хотя теперь губернаторов назначает президент России, интересы региональных руководителей не обязательно совпадают с интересами их московского начальства. И в ситуации, когда потоки информации асимметричны, у губернаторов все-таки остается пространство для самостоятельного маневра, несмотря на обширные ресурсы, которыми располагают федеральные чиновники.

На местном уровне губернаторы сохраняют большую власть над региональным бизнесом, которому для продолжения своей деятельности приходится поддерживать хорошие отношения с властями. Хотя губернаторы в значительной мере утратили контроль над местными правоохранительными органами и частью финансовых потоков (в пользу федерального правительства), они все еще сохраняют важные рычаги влияния — контроль над некоторыми бюджетными фондами и местной общественной ответственностью. Так что поддержка со стороны региональных руководителей может иметь решающее значение для успеха любого местного бизнеса.

СЛОЖНОСТЬ ПОДГОТОВКИ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ РУКОВО-

ДИТЕЛЕЙ Кроме проблемы сохранения контроля над нынешними региональными элитами, центральная власть испытывает трудности с подбором новых лидеров. Выходом из положения могли бы стать выборы, которые позволяют выявлять и продвигать таких лидеров. Но в отсутствие свободных и справедливых выборов эти каналы оказываются заблокированными, и российским властям приходится полагаться на другие механизмы подбора руководителей.

В частности, один из механизмов выявления и продвижения новых лидеров — это президентский кадровый резерв, созданный по аналогии с советской номенклатурной

системой. Однако такая схема вряд ли будет благоприятствовать *политикам*, способным скоординировать и интегрировать различные интересы. Скорее она обеспечит продвижение наверх *бюрократов-менеджеров*, пользующихся поддержкой действующих лидеров.

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ КАТАСТРОФЫ В последнее время в России периодически происходят инфраструктурные катастрофы, вызывающие тяжелые последствия. Например, при затоплении машинного зала Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года погибло 75 человек, а ущерб составил миллиарды долларов. В результате взрывов 8 и 9 мая 2010-го на шахте «Распадская», крупнейшей подземной шахте в России возле города Междуреченска в Кемеровской области, погибло более 90 горняков и спасателей и был нанесен большой ущерб российской черной металлургии, стремившейся с выгодой для себя воспользоваться ростом мировых цен¹².

Сами по себе такие аварии не ставят под вопрос легитимность режима. Но если их оказывается слишком много, а реакция властей на них не выглядит достаточно адекватной, они могут иметь и политические последствия. В последние дни существования Советского Союза именно шахтеры сыграли важную роль в доведении протестов населения против режима до руководства страны. Серьезные аварии способны спровоцировать масштабный политический кризис.

ПРОДОЛЖАЮЩАЯСЯ ВООРУЖЕННАЯ БОРЬБА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ МЕШАЕТ ПРОВЕДЕНИЮ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ Ситуация на Северном Кавказе (о ситуации на Северном Кавказе и возможных сценариях развития событий см. статью Алексея Малащенко на с. 96–111 в этом номере *Pro et Contra*) создает значительные трудности для центральной власти, пытающейся ввести единообразные законы

по всей стране. Один из примеров — суд присяжных. В нескольких случаях присяжные на Северном Кавказе — к великому неудовольствию российских правоохранительных органов — отказывались признать виновными обвиняемых в терроризме. В результате в 2009 году Медведев подписал закон об изменениях в судебном производстве, согласно которым дела по обвинению в терроризме больше не подлежат рассмотрению в судах присяжных. Таким образом, тяжелая обстановка на Северном Кавказе вынудила Россию ограничить проведение реформы, которую многие наблюдатели оценивали как прогрессивное начинание.

УХУДШЕНИЕ СИТУАЦИИ В СИБИРИ И НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ Сибирь и Дальний Восток, несмотря на наличие там огромных запасов природных ресурсов, по-прежнему относятся к числу самых бедных регионов России. После распада Советского Союза они пережили отток капитала и рабочей силы, что привело к сокращению населения и хроническому демографическому кризису. Из-за высоких транспортных тарифов эти районы фактически отрезаны от европейской части России. И федеральные, и региональные политики выражают озабоченность все большей зависимостью Дальнего Востока от более мощной китайской экономики к югу от российских границ, хотя часто эти во многом справедливые опасения значительно раздуваются региональными политиками, которые таким образом рассчитывают добиться от Москвы увеличения федеральной помощи.

Москва стремится развивать энергетический сектор в Сибири и на Дальнем Востоке, в первую очередь в целях более эффективной интеграции этих территорий с остальной Россией. Ожидается, что через несколько лет будет закончено строительство нефтепровода, соединяющего Восточную Сибирь

с тихоокеанским побережьем. Кроме того, подготовлено несколько проектов строительства газопровода для продажи газа в Китай. Это также помогло бы России географически диверсифицировать продажи энергоносителей (в настоящее время основной экспортный поток российских энергоносителей идет в Европу). Однако существуют опасения, что тем самым Россия будет способствовать дальнейшему прогрессу быстро растущей экономики Китая, который станет оказывать еще большее влияние на данный регион.

Те тренды, которые прослеживаются в отношениях между Центром и периферией в настоящее время, вероятно, продолжатся в устойчивой линейной форме и в следующее десятилетие. Однако эти тенденции также чреваты потенциальными переломами, которые трудно предсказать заранее. Ниже мы поочередно рассмотрим каждую из этих категорий — линейные и нелинейные процессы.

Линейные тренды

ХРОНИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ Центральной проблемой, затрагивающей все аспекты политической жизни России, в том числе и эффективность контроля центрального правительства над регионами, является коррупция. Широкое распространение коррупции означает, что бюрократия не выполняет распоряжения центральной власти, действуя вместо этого в своих собственных интересах. После вступления в должность президент Медведев уже дважды — в конце 2008-го и в мае 2010 года — представил две широко разрекламированные программы борьбы с коррупцией. Но ни одна из них, скорее всего, не будет эффективной, потому что они не подкреплены ни свободными и справедливыми выборами, ни независимыми судами, ни интенсивными публичными дискуссиями по ключевым вопросам.

УЖЕСТОЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ НАД ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ Второй тенденцией является ужесточение контроля федерального правительства над политической системой. Первая (с начала ее действия) поправка к Конституции 1993 года, принятая в декабре 2008-го, продлила срок президентских полномочий с четырех до шести лет, а думских — с четырех до пяти лет.

ПРОДВИЖЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В ОТСУТВИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ Федеральная власть стремится одновременно сохранить жесткий контроль над федеральной системой и модернизировать экономику России, заставив ее работать более эффективно и результативно. С точки зрения совмещения этих задач интересным примером являются попытки сократить субсидирование цены природного газа для населения. В последнее десятилетие Россия постепенно поднимала цену на газ для местных пользователей (и граждан, и предприятий), но они по-прежнему платят за него гораздо меньше, чем европейские потребители.

Ведущую роль в усилиях Кремля по поддержанию политической стабильности в стране играет «Газпром», который правительство России использует для субсидирования энергетических нужд российских потребителей¹³. (Компания продает на внутреннем рынке России 51 проц. добываемого газа, но получает от этого лишь 18 проц. своих доходов¹⁴.)

Политика России в отношении внутренних субсидий со временем эволюционирует, но политическое руководство всячески избегает быстрого повышения цен и доведения их до уровня, который мог бы вызвать серьезное недовольство российских потребителей. 30 ноября 2006 года, когда казалось, что России не хватит газа для удовлетворения своих внутренних и экспортных потребностей, был принят план «шоковой терапии» — повышения внутренних цен до уровня экс-

портных (европейских) в течение пяти лет, то есть до 2011-го¹⁵. Однако этот план не был реализован, а затем и вообще снят с повестки дня. В середине 2009 года правительство опасалось, что повышение цен на энергоносители для местных пользователей нанесет ущерб экономике как раз в то время, когда ВВП страны стремительно падал. Поэтому 15 июля 2009-го было решено отложить повышение цен, запланированное в 2006-м, на неопределенный срок. Однако как только в марте 2010-го экономические перспективы страны стали выглядеть более благоприятно, «Газпром» снова вернулся к своему плану отмены внутренних субсидий, на этот раз наметив его реализацию на 2014 год. Кроме того, ожидается, что цены на электроэнергию к 2013-му вырастут на 83 процента.

К этому времени станет понятно, как далеко федеральные руководители могут зайти в «рационализации» цен на энергию, не подвергая угрозе в то же время политическую стабильность.

НАРАСТАНИЕ АКЦИЙ ПРОТЕСТА В ОТВЕТ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НЕУРЯДИЦЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В условиях глобального экономического кризиса российские потребители нередко выражают недовольство растущими экономическими трудностями. Обычно такие протесты связаны с повышением налогов и платы за коммунальные услуги, повсеместной коррупцией, безработицей и общим снижением уровня жизни в последние годы.

Самыми заметными были акции на Дальнем Востоке, где импортеры и покупатели зарубежных автомобилей протестовали против решения федерального правительства увеличить импортные пошлины, чтобы защитить отечественных автопроизводителей.

Тем не менее масштабы участия россиян в акциях протеста невелики. А кроме уличных протестов у россиян мало возможностей реально воздействовать на политический

процесс, потому что российские демократические институты не поощряют участие в нем населения. Соответственно, усиление централизованного политического контроля в сочетании с нарастающими экономическими трудностями делает систему более хрупкой, что может привести к непредсказуемым последствиям.

Точки перелома в нелинейных процессах

Наиболее вероятно, что в краткосрочном плане проблемы нынешнего режима будут связаны с недостаточно эффективной реакцией на природные катастрофы и крупномасштабные промышленные аварии. Сценарий может быть примерно таким: коррупция в сфере надзора за строительством и обслуживанием объектов инфраструктуры влечет за собой катастрофические, с многочисленными жертвами, тяжелые аварии в школах, жилых домах, на плотинах и других объектах. И если федеральное правительство окажется не в состоянии компетентно реагировать на это, можно ожидать масштабных беспорядков в регионах и сомнений в легитимности федеральных элит. Одно такое событие не спровоцирует кризиса легитимности, но несколько подобных инцидентов в течение короткого периода времени – вполне могут.

Аналогичные трудности могут быть спровоцированы и экологической катастрофой, вызвавшей, например, серьезный дефицит питьевой воды или сильное загрязнение воздуха в крупной городской агломерации. Во многих частях страны окружающая среда и так уже испытывает чрезмерные нагрузки, хотя в настоящее время эти проблемы мало кого волнуют за исключением горстки активистов¹⁶.

В случае серьезной дестабилизации, вспышек хаоса и насилия на Северном Кавказе, например, в результате покушения на Рамзана Кадырова и/или его убийства, феде-

ральное руководство в Москве столкнется с очень значительными проблемами.

Провалы в подготовке к саммиту АТЭС 2012 года и к Олимпийским играм в Сочи в 2014-м также могут поставить под сомнение легитимность и компетентность режима.

В более долгосрочной перспективе отсутствие согласованной стратегии развития может привести к появлению целого поколения региональных лидеров, опасаящихся выдвигать какие бы то ни было инициативы, что привело бы к политическому и экономическому упадку. Но и такая система могла бы существовать в течение многих десятилетий, поскольку Россия, скорее всего, по-прежнему будет с выгодой продавать свои энергоносители.

Россия-2020

В этом разделе мы проанализируем два возможных сценария развития России. При первом нынешние тенденции продолжатся в ближайшие десять лет. Второй сценарий позволяет сделать более оптимистичный прогноз.

ИНЕРЦИОННЫЙ СЦЕНАРИЙ Если исходить из нынешней ситуации и предполагать, что основные сегодняшние тренды сохранятся, то в будущем Россию, скорее всего, ожидает политическая стагнация в условиях «путинского» режима: с управляемым (но главным образом, инертным) гражданским обществом, скромным экономическим ростом и продолжающимся использованием доходов от экспорта природных ресурсов. Определяющей чертой системы по-прежнему останется коррупция, вопреки тщетным усилиям властей искоренить это зло.

Согласие между элитными группами в Центре относительно устройства политической системы России может дать трещину. Господствующие группы будут стремиться к политическому контролю как наиболее

важной цели системы, а небольшое, но активное меньшинство центральных элит будет бороться за улучшение условий для развития малого и среднего бизнеса и вести кампанию против коррупции и рейдерства.

В условиях нынешней «вертикали власти» политики и бизнесмены станут концентрировать усилия на преследовании краткосрочных интересов. Некоторые компании, конечно, будут вкладывать деньги в технологии и импорт новых методов производства с Запада, но большинство будет довольствоваться получением прибыли от существующей инфраструктуры в ее нынешнем виде.

В отсутствие жестких директив из Центра, региональные элиты вряд ли решатся на инновационную деятельность на местах. Вместо этого они будут выделять ресурсы на поддержание порядка, работая прежде всего с региональными бизнес-элитами. Эти последние фактически будут держать региональные рынки закрытыми и препятствовать расширению конкуренции.

Несмотря на рост недовольства нынешними элитами, население в целом останется политически пассивным и не будет принимать особого участия в общественной жизни. Усилия тех, кто пытается способствовать более широкому участию граждан в деятельности политических партий, организаций общественного контроля и экологических групп, в целом не принесут успеха. Граждане в своем большинстве будут заниматься улучшением личного благосостояния, а не добиваться более широкого социально-экономического прогресса.

Основными звеньями, связывающими воедино экономику и страну в целом, по-прежнему будут представители большого бизнеса — энергетические и металлургические компании, финансовые учреждения, а также компании, занимающиеся производством и дистрибуцией потребительских товаров. Такие компании станут во все большей

степени играть роль проводников влияния России в Сибири и на Дальнем Востоке. Малый бизнес будет продолжать расти умеренными темпами, но не настолько активно, чтобы трансформировать местные экономические и политические системы.

Северный Кавказ останется зоной насилия и коррупции, а также источником нестабильности внутри России, с эпизодическими терактами не только в самом регионе, но и в других частях страны. Усилия государства по развитию бизнеса и созданию рабочих мест в этих краях окажутся малоэффективными из-за продолжающейся борьбы с боевиками и из-за поддержки Центром Рамзана Кадырова, власть которого будет только укрепляться. Продолжится отток людей с Дальнего Востока.

В целом неспособность федерального правительства справиться рутинными методами с растущим недовольством приведет к более широкому использованию репрессивных мер.

ОПТИМИСТИЧЕСКИЙ СЦЕНАРИЙ Более оптимистичный сценарий развития России предусматривает раскол федеральной элиты и победу сторонников модернизации экономики над сторонниками сохранения широкого политического контроля, что будет способствовать постепенной демократизации системы. В этом случае послепутинская элита, придя к власти, начнет реализацию программы, направленной на обеспечение большей прозрачности политического процесса, участия в нем общественности и постепенного уменьшения масштабов коррупции при принятии политических решений. Власть шаг за шагом будут переходить к практике беспристрастного соблюдения законов, а население станет с большим уважением относиться к политическим институтам страны. И политики, и руководители бизнеса перестанут заикаться только на краткосрочных выгодах и начнут более эффективно инвестировать

в инфраструктурные проекты, такие как строительство дорог и расширение доступа в Интернет.

Несмотря на перенос акцента с политического контроля на эффективное экономическое развитие, между федеральными элитами по-прежнему не будет согласия относительно того, как лучше диверсифицировать экономику России. Хотя сторонники сохранения политического контроля будут по-прежнему делать упор на энергетическую отрасль, видя в ней надежный источник доходов, позволяющий им укрепить свою политическую власть¹⁷, сторонники большей диверсификации будут исходить из того, что развитие новых отраслей и секторов экономики приведет к плюрализации политической системы, и станут поддерживать инновации, видя в них способ увеличить свой политический вес в системе¹⁸. Продолжатся попытки повысить цены на энергоносители для местных потребителей, что, в свою очередь, побудит промышленность использовать энергию более эффективно, хотя масштабы субсидирования все равно останутся значительными.

По мере нарастания неопределенности в Центре регионы будут все активнее принимать собственные инновационные стратегии. С ослаблением политического контроля региональные элиты смогут вернуться в политику и приступить к решению собственно региональных проблем.

С увеличением прозрачности и постепенным снижением уровня коррупции откроется пространство для дальнейшего развития малого бизнеса — в дополнение к уже существующим и действующим крупным компаниям.

Траектории развития: 2010—2020

Определяющим фактором в развитии отношений между Центром и периферией может стать ослабление позиций тех представителей политической элиты, которые выступают за жесткий политический контроль

в стране как лучший способ управления и поддержания порядка. Это может произойти в результате поражения этой группировки в политической борьбе и выхода на первый план сторонников либеральных экономических реформ, направленных на борьбу с коррупцией, диверсификацию экономики и ликвидацию нынешней зависимости экономики от экспорта энергоносителей.

Избирательный цикл 2011–2012 годов – важный рубеж такого эволюционного развития. Команде Путина – Медведева придется определиться, хочет ли она сохранить существующую централизованную систему или следует допустить появление реальной политической оппозиции. Сегодня среди политически влиятельных элит растет понимание того, что нынешняя система в России не работает, но пока нет и серьезной поддержки альтернативного пути, предусматривающего демократизацию¹⁹.

Этот определяющий политический процесс будет проходить не линейным и последовательным образом, а рывками. Высвобождение различных региональных интересов, которые в настоящее время сдерживаются, может заставить элиту отказаться от многих стратегий последних лет.

Роль внешних воздействий

Российская политика федерализма уязвима для многих внешних воздействий. В частности, политическая система России сильно зависит от мировых цен на сырьевые товары (особенно на нефть и природный газ), от угроз, связанных с подъемом Китая, от событий на Южном Кавказе и от демонстрационного эффекта – сравнения жизни россиян в приграничных районах с жизнью их соседей по другую сторону границы.

Сохранение централизованного контроля над страной таких размеров, как Россия, – дорогое удовольствие. Вследствие экономического кризиса в России резко возросли

бюджетные расходы на социальную поддержку и помощь населению в целях сохранения политической стабильности. Для финансирования этих задач России необходимо обеспечить постоянный приток доходов от экспорта своих энергоносителей. Достижимая такими способами стабильность несет в себе значительные риски, поскольку цены на сырье крайне нестабильны.

По словам министра финансов Алексея Кудрина, чтобы избежать дефицита федерального бюджета в 2010-м, России нужно, чтобы нефть стоила 95 дол. за баррель²⁰. Между тем в течение года цена на нефть колебалась в пределах от 70 до более чем 80 дол. за баррель. Если она останется на этом уровне, то в 2011-м дефицит бюджета России составит 4 проц. от ВВП²¹.

Значительная доля доходов России от продажи энергоносителей приходится на газ. В 2009 году цена на газ была привязана к цене на нефть. Однако в будущем цены на газ, вероятно, станут менее устойчивыми и в своей динамике не будут следовать за ценой на нефть. Когда-то Россия была уверена в своей позиции на газовом рынке, поскольку на ее долю приходилась четверть мировых поставок природного газа. Но в результате «газовой революции», связанной с интенсификацией разработок сланцевого газа в разных странах мира, спрос на газ, поставляемый из России, уже не столь устойчив, как раньше. К тому же Катар резко увеличил свои возможности экспорта сжиженного природного газа, и в Европе построено несколько новых терминалов для приема таких поставок. Все эти события в совокупности вынуждают Россию пересмотреть в сторону понижения цены, оговоренные в ее долгосрочных контрактах с европейскими покупателями.

Ожидается, что нынешнее перенасыщение газового рынка продлится 3–4 года, так что цены на природный газ в течение этого периода, по-видимому, будут низкими. Однако

как только мировая экономика снова начнет расти и потребление увеличится, Россия снова сможет получать сверхприбыли.

Второй внешний фактор — это быстрый экономический подъем Китая. Россия уже давно учитывает этот фактор, составляя планы для Дальнего Востока и Сибири. И если после окончания строительства трубопровода из Восточной Сибири в Дацин продажа нефти, как ожидается, увеличится, то продажа газа вряд ли начнется раньше 2020-го из-за того, что пока сторонам не удастся определить справедливую цену.

Наконец, у жителей некоторых приграничных регионов, таких как Калининградская область, нарастает разочарование, поскольку они могут сравнивать свое положение с положением своих соседей. Если не удастся приблизить уровень жизни россиян к уровню жизни их ближайших соседей, в особенности в странах Балтии, Россия может столкнуться с недовольством населения этой области.

Меры для оптимизации траектории

Россия могла бы сделать некоторые шаги с целью оптимизировать траекторию развития в отношениях между Центром и периферией. Эти шаги лишь положили бы начало процессам, для которых потребуется гораздо больше времени, чем десять лет, но, по крайней мере, они бы обеспечили России более оптимистический путь развития в дальней перспективе.

Первым шагом могло бы стать признание законности региональных интересов и необходимости их учета на федеральном и региональном уровне, иными словами — восстановление представительства регионов в избирательном процессе. Это означает восстановление одномандатных округов на выборах в Думу, а также право для жителей каждого региона избирать собственного губернатора. Конечно, нет никакой гаран-

тии, что в результате таких выборов к власти придут эффективные руководители, но они все же дадут российским избирателям возможность самим выдвинуть тех лидеров, которые будут определять политику их региона. Хотя губернаторы, избранные в период между 1996 и 2004 годами, часто создавали в регионах собственные авторитарные режимы, ограничения в сроках, отслеживание их деятельности с федерального и местного уровней власти, а также активные СМИ и гражданское общество могли бы стать эффективным ограничителем региональной исполнительной власти и заставить ее более чутко реагировать на местные проблемы.

Точно так же восстановление политического пространства для эффективной деятельности оппозиции на федеральном и региональном уровнях могло бы способствовать существенному снижению коррупции в России. Возрождение оппозиции позволит российской властной системе выявлять и продвигать наверх новых политических лидеров гораздо эффективнее, нежели с помощью списков, формируемых бюрократическими методами.

Возрожденная оппозиция расширила бы пространство для формирования гражданских групп. В нынешних условиях политическая пассивность россиян связана с тем, что они не могут повлиять на события в общественной сфере. Тем не менее в определенных моменты и при определенных условиях они готовы проявить активность. Так, ассоциации водителей активизировались, когда государственная политика стала явно нарушать права личности, например значительно повышая импортные пошлины или вводя иные ограничения на импорт автомобилей. Шахтеры также действовали активно и организованно, защищая свои права в политической сфере. Мобилизующими факторами могут стать также проблемы окружающей среды и городского планирования.

Хотя многим россиянам доступен весьма широкий спектр информации, большинство их все же получает информацию из телевизионных передач. Отказ от нынешнего масштабного государственного контроля над национальным и региональным телевидением мог бы способствовать широкому общественному обсуждению важнейших вопросов, стоящих перед российским обществом.

Эффективное осуществление этих мер позволило бы обществу постепенно искоренить коррупцию. Уменьшение всепроникающей коррупции в России, в свою очередь, дало бы дальнейший толчок эволюции в направлении гораздо более представительной федеральной системы, которая будет более гибко реагировать на нужды населения. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ *Чурикова А.Е.* Региональные элиты в современной России: Концептуальные дискуссии и политическая практика // *Россия и современный мир.* 2009. № 1. С. 154–172; англ. пер. см.: *Chirikova A. E.* Regional Elites in Contemporary Russia // *Russian Politics and Law.* Vol. 48. No. 1. Jan.–Feb. 2010. P. 21–39, here 37.

² *Пять лет системе* назначения глав регионов в РФ / Международный институт политической экспертизы (МИПЭ) и агентство “Minchenko GR consulting”. 2010. 17 марта.

³ *Reuter O. J.* The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia’s Governors // *Europe-Asia Studies.* Vol. 62. No 2. Mar. 2010. P. 295.

⁴ *Единый день* голосования 11 октября 2009 г. / ЦИК <http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/10/23/vist.jsp> (сайт посещен 14 нояб. 2009).

⁵ Так случилось со «Свободой выбора» — организацией, созданной в 2005-м в связи с предполагаемым запретом на автомобили с правой рулевой колонкой. В конечном счете под давлением властей эта организация свела свою деятельность к проблемам введения обязательных ремней безопасности для детей, полностью отказавшись от борьбы за более широкие перемены. См.: *Fossato F., Lloyd J., Verkhovskiy A.* The Web That Failed: How Opposition Politics and Independent Initiatives Are Failing on the Internet in Russia. Univ. of Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. Sept. 2008. P. 41–49.

⁶ *An Uncivil Approach to Civil Society* / Human Rights Watch. June 2009. <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/16/uncivil-approach-civil-society>.

⁷ *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia after the Global Financial Crisis // *Eurasian Geography and Economics.* Vol. 51. No. 3. May–June 2010. P. 299.

⁸ Подробно см.: *Галицкий Е., Кертман Г., Преснякова Л., Чуриков А.* Прогнозирование электорального поведения на региональных выборах: методика ФОМа // *Социальная реальность.* 2006. № 4 <http://socreal.fom.ru/files/sr0604-105-122.pdf>

⁹ *Linan M. V.* Putin’s Propaganda Legacy // *Post-Soviet Affairs.* Vol. 25. No 2. 2009. P. 137.

¹⁰ *Appel H.* Is it Putin or Is it Oil? Explaining Russia’s Fiscal Recovery // *Post-Soviet Affairs.* Vol. 24. No. 4. Oct.–Dec. 2008. P. 301–323.

¹¹ Точных оценок, во сколько реально обойдется госбюджету и частным инвесторам Олимпиада-2014, пока нет; разница в оценках затрат составляет от 185 млрд руб. до почти 1 трлн руб. См.: *Наумов И.* Сочи не знает себе цену // Независимая газета. 2010. 9 авг.

¹² <http://www.businessweek.com/news/2010-05-21/raspadskaya-pledges-coal-supply-to-russia-after-blast-update2.html>

¹³ *Van Der Meulen E. F.* Gas Supply and EU-Russia Relations // *Europe-Asia Studies.* Vol. 61. No. 5. July 2009. P. 847.

¹⁴ *Pirani S.* The Impact of the Economic Crisis on Russian and CIS Gas Markets. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. Nov. 2009. P. 45. Будучи корпорацией, чья цель извлечение прибыли, «Газпром» предпочел бы установить рыночные цены и для своих внутренних клиентов. Однако после назначения главой «Газпрома» Алексея Миллера (вскоре после того, как Путин стал президентом в начале 2000-го) новое руководство компании строго следует политическим предписаниям Центра. См.: *Stern J. P.* The Future of Russian Gas and Gazprom. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005. P. 197.

¹⁵ *Sagers M. J.* Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 48. No. 6. 2007. P. 657.

¹⁶ *Yablokov A.* The Environment and Politics in Russia // *Russian Analytical Digest*. No. 79. 2010. May 27.

¹⁷ *Dunning Th.* Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability // *J. of Conflict Resolution*. Vol. 49. No. 4. Aug. 2005. P. 451–482.

¹⁸ Эта аргументация существенно отличается от предложенной Клиффордом Гэдди и Барри Икесом. Они утверждают, что споры вокруг диверсификации являются просто попыткой разного рода людей перехватить контроль за энергетической рентой. Но они не учитывают того, что

зависимость экономики от доходов, получаемых от продажи природных ресурсов, влечет за собой серьезные политические последствия. Такая экономика благоприятствует авторитаризму и его увековечению. См.: *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Op. cit.

¹⁹ *Ельман В.* Тупик авторитарной модернизации // *Pro et Contra*. Сент.—дек. 2009. С. 51.

²⁰ См., например: Высказывания А.Л.Кудрина информационным агентствам по итогам коллегии Минфина, посвященной финансовой грамотности населения РФ. 25 мая 2010 года (http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?&show_all4=1&id4=9739); Минфин РФ: В бюджет на 2011–2013 гг. нужно заложить нефть по 70 дол. (<http://top.rbc.ru/economics/25/05/2010/411640.shtml>).

²¹ *VOFIT Weekly*. 2010. May 28.