

Реформа в перпендикулярном направлении

Президентская реформа регионального управления остановит процессы эволюционной модернизации в сильных регионах и не поможет слабым, - уверена директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич.

– Наталья Васильевна, как связано политическое устройство региона с его экономикой?

Если идти от экономики, то картина выглядит так. У нас есть совсем бедные регионы, без внутренних ресурсов для развития. Примерно 60% регионов составляют своеобразную серединку, и есть экономически более сильные регионы, которые, как правило, обладают экспортными ресурсами. Кроме того, есть лидеры, к ним относят Москву и два тюменских округа, потому что по концентрации экономических ресурсов они не имеют себе равных.

Если смотреть с экономической точки зрения, то мы не увидим прямой связи между политическим режимом и экономической базой.

Ситуации в регионах достаточно разнообразны, но некоторые общие тенденции все-таки просматриваются. «Генеральная линия» прошедшего десятилетия заключается в формировании так называемого административного предпринимательства. Примерно в середине 90-х годов окрепшие и вошедшие в силу губернаторы способствовали формированию слитных кланов местного бизнеса и региональной власти, получая дополнительный ресурс за счет контроля над многими видами бизнеса в регионе. Система сращивания бизнеса и власти, административно-предпринимательских кланов достигла своего расцвета к выборам 1999 года. Ее олицетворением стала партия «Отечество», где лидерами были главы сильных регионов: мэр Москвы, президенты Татарстана и Башкирии. Характерным примером является бизнес супруги московского мэра или пример Башкирии, где крупнейшие предприятия – Башнефть, Башнефтехимзаводы, Башэнерго – контролировал сын президента республики.

Именно вариант «жен и детей» самое предельное проявление административного предпринимательства.

Хотя и с разной степенью оформленности, кланы местного бизнеса и региональной власти существовали во всех регионах, они были основным экономическим ресурсом властных элит, позволяя получать административную ренту. Конфигурация чаще всего была однотипной: семьи региональных лидеров и их приближенные, то, что называется «друзья и родственники кролика». Эта система экономически «закрывала» регион и спокойно существовала до тех пор, пока быстрорастущие финансово-промышленные группы не начали проламывать региональные границы.

Наиболее интересными для них были регионы с экспортными ресурсами. Уже с середины 90-х, после завершения залоговой приватизации, олигархические группы пытались войти в регионы, сначала не очень успешно. Реально их мощь возросла только в период экономического роста. После дефолта резко сократились издержки, помогла и благоприятная конъюнктура на мировых рынках. Благодаря этому экономические ресурсы крупных финансово-промышленных групп резко увеличились, что позволило им усилить экспансию в регионы с привлекательными активами. Конечно, крупный бизнес вошел в регионы не как нож в масло, было много проблем, но это произошло, и в результате конфигурация центров влияния в регионах поменялась.

Когда в регионы вошли или начали входить «внешние» собственники, губернаторам пришлось делать выбор.

Один вариант заключался в том, чтобы сопротивляться до конца и бороться за контроль над своим административным бизнесом в регионе. Кому-то это до сих пор удается, и вы их знаете: Татарстан, Башкирия и Москва. Кто послабее, сделать этого не смогли. Проигравшими, в основном, оказались губернаторы восточных и северных ресурсодобывающих территорий, которых заменили представители крупного бизнеса.

По другому пути пошли более продвинутые, умудренные губернаторы крупных и экономически развитых регионов. Сначала они тоже пытались сопротивляться, но затем был найден вариант взаимодействия с

бизнес-группами, если их было несколько. Губернаторы заняли позицию гарантов, обеспечивающих раздел зон влияния и соблюдение баланса интересов разных бизнес-групп. Классические примеры такого развития событий – Мурманская, Кемеровская или Свердловская области.

Там губернатор функционально является гарантом разделения зон влияния и сфер интересов разных крупных бизнес-групп.

Если он хорошо выполнял эти функции, то его режим был устойчивым. В условиях, когда формальные институты не работают – право у нас «басманное» и все прочее, – нужен был человек, который способен поддерживать баланс интересов неформальными способами. И в этом качестве успешные губернаторы обеспечивали себе политическую устойчивость. Их экономический ресурс был основан не только на «сборе дани» с внутреннего бизнеса регионального масштаба. Он дополнился ресурсом взаимодействия с крупными компаниями, с мощной экономической базой финансово-промышленных групп. Ситуация по сравнению с началом 90-х годов изменилась. Хорошо это или плохо?

Когда региональный лидер контролирует соблюдение достигнутых договоренностей, пусть и неформальных, и компромиссный раздел сфер интересов, это создает стабильность. В условиях стабильности крупный бизнес, доходы которого росли как на дрожжах, начинает активнее вкладывать средства в развитие. На территории появляются рабочие места, увеличиваются доходы местных бюджетов. Меняются и приоритеты политики губернатора, главной задачей становится поддержание системы стабильности в отношениях с крупным бизнесом. Но, конечно, не надо иллюзий. У губернаторских кланов сохраняется и свой бизнес, в основном тот, который не был интересен крупным компаниям. Губернатор Трутнев ладил и с большими компаниями и по-прежнему контролировал торговый бизнес в Перми, потому что это была его вотчина, которой управляли свои люди.

Но административное предпринимательство регионального масштаба перестало быть главным ресурсом.

При грамотной организации взаимодействия со всеми группами интересов экономические и политические ресурсы губернатора увеличивались. А для обеспечения такого взаимодействия губернатор вынужден был изменить механизмы управления. Он уже не был царем и богом на территории, он становился медиатором.

При всех издержках новой системы это был шаг в сторону демократизации региональных режимов, потому что на политическом поле вместо одного доминирующего лидера выстраивалась достаточно сложная конфигурация игроков, каждый из которых обладал большими ресурсами. И в этой ситуации, нравится губернатору или нет, надо уметь договариваться, соблюдать компромиссы и учитывать интересы других.

В России, с ее авторитарно-царистскими традициями, любая система взаимодействия власти и бизнеса, которая предполагает необходимость договора и учета интересов всех игроков, является модернизирующей.

Ее позитивное влияние несомненно, особенно по сравнению с региональными кланами во главе с губернатором. Но она действует далеко не везде. Это вариант, свойственный, как правило, крупным экспортным регионам. В небольших автономных округах вошедший туда бизнес действовал по самой простой схеме, поставив своих топ-менеджеров управлять территорией. Свой губернатор гарантировал полный контроль, а губернаторское кресло стоило дешево, получить голоса 20–40 тысяч человек не проблема для крупного бизнеса. Взамен бизнес-группы получили возможность, во-первых, увеличить активы и капитализацию, поскольку облегчалось получение лицензий на разработку новых месторождений. Во-вторых, оптимизировалось налогообложение путем введения региональных налоговых льгот. Это очень неплохо помогало, например, «Сибнефти». На каждый рубль, потраченный на развитие Чукотки, пара-тройка рублей была сэкономлена с помощью льготы по налогу на прибыль.

Не нужно никаких альтруистских иллюзий, это была рациональная схема, выгодная для бизнеса. Но, преследуя свои интересы, крупный бизнес объективно способствовал развитию северных регионов. Например, Таймырский автономный округ был глубоко дотационным. После перерегистрации в округе части структур «Норникеля» он почти вышел на бюджетное самообеспечение, появилась возможность тратить больше средств на социальные цели. Покажите мне бизнес, который бы просто работал на развитие территории, не думая о собственных интересах. Я таких не знаю.

– Какую функцию в этой системе выполняло избрание губернатора?

Конечно, процедура избрания была в очень сильной степени покорежена, потому что именно на избирательных площадках, в первую очередь, работали экономические и административные ресурсы региональных кланов и бизнес-групп. Издержки политической машины голосования мы видим, живя в Москве.

Избрание мэра Москвы – это сочетание его реального электорального ресурса, той стабильной группы пожилых москвичей, которая будет за него голосовать всегда, и мощных административных и экономических ресурсов, которые используются в ходе выборов. Туда идут доходы от строительства, от сдачи помещений в аренду и далее по списку экономической деятельности московской мэрии.

Выборы в слабых регионах, например Калмыкии или Северной Осетии, – ярчайший пример непотопляемости региональных кланов и торжества административного ресурса. Наш механизм выборов далек от совершенства. Можно говорить о том, что на Чукотке «на халяву», за продуктовый набор, избрали Абрамовича, но, с другой стороны, Хлопонина избирали в жесткой реальной электоральной борьбе, хотя и здесь использовались ресурсы бизнес-групп – «Норникеля» и «Сибирского алюминия».

Вероятность получить вменяемого менеджера – управленца через систему выборов, на мой взгляд, не ниже, чем получить аналогичного менеджера через систему назначения.

Наша система избрания губернаторов не слишком хороша, но это не значит, что другие способы лучше. Неужели назначение, пролоббированное в Кремле, позволит создать более совершенный механизм управления? У нас есть назначенные руководители федеральных округов. Мне прокомментировать успехи г-на Пуликовского или г-на Яковлева, сидевшего около восьми месяцев на Южном федеральном округе, или вы все сами понимаете? Кроме того, система выборов способна эволюционировать в сторону большей ответственности электората и бизнеса, а с назначениями я таких возможностей не вижу, правящий класс повязан круговой порукой и коррумпирован.

Прошедшие 4-5 лет показали, насколько разными были стратегии участия бизнеса в выборах. В маленьких округах бизнес играл на грани фола, в некоторых регионах – честно, потому что там шла борьба ресурсов, а в Татарстане, Башкирии и Москве он не смог выиграть до сих пор. Где-то он смог выиграть с помощью федерального ресурса, как, например, в Якутии. Где-то вы его не найдете днем с огнем, потому что ни одна вменяемая бизнес-группа в кавказские республики или в Тыву не пойдет. Там нет ресурсов и слишком велики риски. Как там правили местные феодальные кланы, так им еще и править не знаю сколько лет.

Но процесс модернизации двигался в правильном направлении, в сторону большей состязательности на выборах и появления, хотя далеко не везде, губернаторов-управленцев современного типа.

Спросите любого политолога, в 2007 году все ожидали очень серьезной смены губернаторской элиты, которая должна была идти по очень понятной схеме. В регионах уже подрастал свой средне-крупный бизнес, укоренялись продвинутые менеджеры крупных бизнес-групп. Это главный кадровый ресурс в современной России, никаких других механизмов выращивания элит у нас сейчас в регионах нет. В 2007 году новая волна 35–45-летних должна была пойти на выборы. Это люди с большой бизнес-практикой и уже небедные, что тоже для России немаловажно.

Все замеры показывали, что бутон эволюционной смены элит был уже готов распуститься. Мы же сейчас говорим «стоп машина», нам не нужно эволюционной ротации элит.

– Какие замеры вы имеете в виду?

По социологическим опросам, отношение к собственным успешным бизнесменам в регионах менялось в положительную сторону. Был очевиден рост уважения к местному предпринимательству. Пора понять, что региональная элита не выскакивает из Кремля. Ее там нет. Элита вырастает на местности. А в регионе получить опыт самостоятельного управления с принятием решений можно либо в бизнесе, либо в администрации, например на посту мэра города. В региональной администрации будущие губернаторы вырастают плохо. Большинство наших действующих губернаторов – весьма жесткие и авторитарные лидеры, в их тени никого не видно. Именно среди бизнесменов я встречала много людей, понимавших, что нужно делать и как развивать регион. Умная федеральная власть следит за тем, что растет внизу: поливает, подрезает, а не закатывает асфальтом.

– Как будут крупные корпорации приспосабливаться к новому порядку?

Они сейчас в глубоком раздумье. Я абсолютно уверена, что бизнес, который не будет голосовать ногами и останется в России, начнет искать новые способы защиты своих интересов. Возможных схем две. Самая простая и хорошо известная – так называемый «занос в Кремль». Поскольку иллюзий относительно нашей федеральной элиты нет никаких, то, я думаю, она будет первой и определяющей. Это то, что теперь называют «порешать вопросы».

Вторая, более цивилизованная схема, требует кропотливой работы в регионах. Есть призрачный шанс, что повысится влияние региональных собраний, поскольку с этим институтом федеральной власти все же надо считаться. Следовательно, бизнес усилит внимание к выборам законодательных собраний, чтобы иметь возможность хотя бы минимально влиять на назначение губернатора. Еще более трудозатратный и долгий путь – поиск на региональном уровне молодых лидеров, их последующая раскрутка и лоббирование назначения на федеральном уровне. Это нормальная эволюционная схема. Если бы времена не изменились, то бизнес сам намного быстрее пошел бы в этом направлении, поскольку это очень грамотная схема, она непотопляемая. С ее помощью в регионе создается прочный тыл: есть лидер «на выданье», который получает поддержку региональной элиты, и есть законодательное собрание, которое готово применять собственный ресурс для продвижения нужного для региона кандидата в губернаторы. Но поскольку по бизнесу второй год ездят катком, так же как и по региональным элитам, у меня есть ощущение, что большинство будет работать по первой примитивной схеме.

– Что должно последовать за заносом в Кремль?

Будет другой занос, как это и бывает. И по правилам аукциона – кто больше. При этом лоббисты же могут в разные кабинеты ходить. Это многократно было на старых выборах. Кремль не является единой структурой. По только что прошедшему биению лбами «Газпрома» и «Роснефти» можно было получить еще одно подтверждение этого. Одна часть Кремля будет за одного человека, другая – за другого. Это все мы уже проходили.

Получается парадокс: когда выбирает население, степень неопределенности может быть даже меньше.

А сейчас мне будет очень любопытно посмотреть на то, какие команды будут даваться законодательным собраниям. Или же должна очень сильно измениться система согласования интересов внутри Кремля, чтобы не было как в Якутии, когда одно крыло – за Николаева, другое – за Штырова.

Якутские выборы всем показали, что такое Кремль, что у него сколько подъездов, столько и интересов.

Прелесть новой конструкции в том, что федеральная власть тшится считать себя консолидированной.

– Приняли и назначили... что будет дальше?

Центральные российские области съедят все. Они слабенькие, у них нет ресурсов. Г-ну Полтавченко легко управлять центральным округом, за исключением Москвы. Но Урал уже не съест, и сильные регионы Поволжья тоже. Республики юга... они внешне не возразят. Но против назначения господина Яковлева внешне тоже никто не возражал, только его политический ресурс на юге стремился к нулю.

Лучше всего, если наместник консенсусно подобран и согласован, но у этой схемы есть свой риск. Самый консенсусный вариант – оставить старого губернатора. Все протерто и отлажено. Проблем для Кремля минимум. Лужков – на восьмой срок, Шаймиев – на пятнадцатый. Но что вы скажете о развитии чего бы то ни было в регионе?

– Как назначенный губернатор будет компенсировать недостаток легитимности?

Если губернатор не избран, он будет добиваться, чтобы назначались мэры городов. Это нарушение Конституции, и все об этом стыдливо молчат. У нас самоуправление отделено от госвласти. Кто-нибудь из тех, кто готовит для Думы новые предложения, об этом внятно сказал?

Но даже если реформы не выйдут за границы конституционного поля, их родовой дефект очевиден для любого регионалиста.

Все попытки создать в России простую и жесткую схему управления обречены, потому что мы живем в очень сложной разнородной стране. Здесь надо работать не вопреки, а вместе с тенденцией эволюционных трансформаций, тем более что позитивные тенденции уже стали проклевываться: и во взаимодействии бизнеса и региональной власти, и в формировании новой генерации региональных элит. Да, пока это видно не везде, процесс идет медленно, но он идет. Реформы в перпендикулярном или противоположном направлении позитивного эффекта не дадут, но наверняка затормозят естественную модернизацию.

Что бы в Кремле ни сконструировали, если не учитывать интересы территорий, результат будет черномырдинский. Например, административная реформа системы местного самоуправления. Все регионалисты скажут, что крайне неэффективно натягивать единый трафарет на совершенно разные по

пространственной системе расселения регионы. Социологи и демографы объясняют, что качество населения в сельской глубинке таково, что найти управленцев для муниципальных поселений будет очень сложно, а ведь число чиновников должно вырасти на 160 тысяч человек. Что делают регионы, когда им навязывают такие реформы? Они вместо системы муниципальных районов и поселений вводят городские округа, которые не имеют поселенческого уровня. То же самое с монетизацией льгот.

В регионах пенсионеров уже палками гонят во ВТЭКи оформлять инвалидность, льготы по которой обязан оплачивать федеральный бюджет.

И правильно делают, потому что на регионы свалено гигантское количество нефинансируемых льгот. Честно говоря, в этой битве гигантов я на стороне регионов: эволюционное развитие надежней, а непродуманных реформ, склепанных на скорую руку и без всякого интереса к реальным пространственным процессам, в российской истории уже было достаточно.

р align=right<>Беседовал Евгений Натаров

Автор: Артур Скальский © Открытая Россия ОБЩЕСТВО , РОССИЯ 👁 2671 14.12.2004, 16:20

URL: <https://babr24.com/?ADE=18313> Bytes: 18207 / 18156 [Версия для печати](#) [Скачать PDF](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)

- [ВКонтакте](#)

Связаться с редакцией Бабра:

newsbabr@gmail.com

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: [@babr24_link_bot](#)

Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь

Телеграм: [@bur24_link_bot](#)

эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова

Телеграм: [@irk24_link_bot](#)

эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская

Телеграм: [@kras24_link_bot](#)

эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская

Телеграм: [@nsk24_link_bot](#)

эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин

Телеграм: [@tomsk24_link_bot](#)

эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: @babrobot_bot
эл.почта: eqquatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)