

# Региональные политические элиты в России и федерализм



Школа Публичной Политики  
Самара, август 2005

Пономарев И.В.

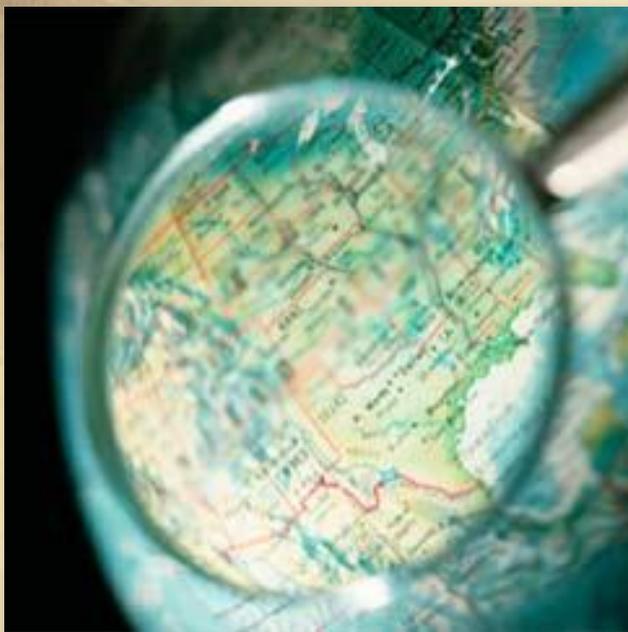
ОТКРЫТАЯ  
РОССИЯ

# Признаки демократического государства



1. Всеобщее избирательное право
2. Гарантированные гражданские свободы
3. Разделение властей
4. Система сдержек и противовесов
5. Развитый федерализм и местное самоуправление

# Что такое федерализм



- **Федерализм** – система, согласно которой области, соединенные в одно целое государство, сохраняют в большей или меньшей степени свою политическую самостоятельность (Брокгауз и Ефрон)
  - **Фискальный федерализм** – система трансфертов, на основе которой федеральное правительство делится своими доходами с региональными и местными органами власти
- Из более чем 200 государств мира федерации – 24



# Федерализм

## в западных демократиях



- США – почти конфедерация
  - Штаты являются практически независимыми государствами, и решают, что делегировать центру
  - Вся политика местная, все должностные лица (законодательная, исполнительная, судебная власть) избираются по разным законам
    - Даже кандидатуры президента США разные на уровне регионов
  - На федеральный уровень переданы часть правоохранительных функций, транспорт, армия
  - Субъекты и федерация собирают разные налоги
- Германия – «кооперативная федерация»
  - Примат федерального законодательства, но действует «презумпция компетентности» земель
  - Земельная исполнительная и законодательная власть, включая глав регионов, избираются по единому избирательному закону
  - Налоговая система более централизована, чем в США
- Индия – сильный центр
  - Крайне детализованная федеральная конституция
  - Главы субъектов назначаются
  - Первоначально штаты были неравноправны, затем это было отменено
  - Перечень полномочий регионов исчерпывающий, в отличие от полномочий центра



# Федерализм и региональная политика во времена СССР



- Федерализм в России был введен после революции 1917 года по национально-территориальному признаку, имел сложный многоуровневый характер
- Кадровая политика в СССР заложена Сталиным:
  - Номенклатура как всеобщий план кадрового развития
  - Набор неписаных правил при назначении региональных руководителей, особенно в нацреспубликах
  - Система горизонтальной и вертикальной ротации
  - Минимум собственности при развитой системе персональных привилегий
- Социальный лифт для отдельных слоев населения
  - Система поиска талантливых кадров в регионах
  - Квоты для национальных кадров в ВУЗах
- Распад СССР:
  - Бурный рост деловой активности – привилегии перестали быть необходимыми
  - Обновление ЦК при Горбачеве сломало плановость номенклатурного развития
  - Утрата центром фискального контроля за республиками привела к потере заинтересованности в существовании центра

# Кадровая политика во времена Ельцина – основа единства РФ



- Федерализм использовался Ельциным в борьбе с Горбачевым:
  - «Берите суверенитета столько, сколько сможете унести»
- В 1992-1993 году неравноправие национальных и территориальных субъектов
- В 1993 году новая Конституция уравнила субъекты, взамен предложены договоры между центром и регионами
  - Федеративный договор не был частью Основного Закона
- Регулярные вертикальные перемещения представителей региональных элит

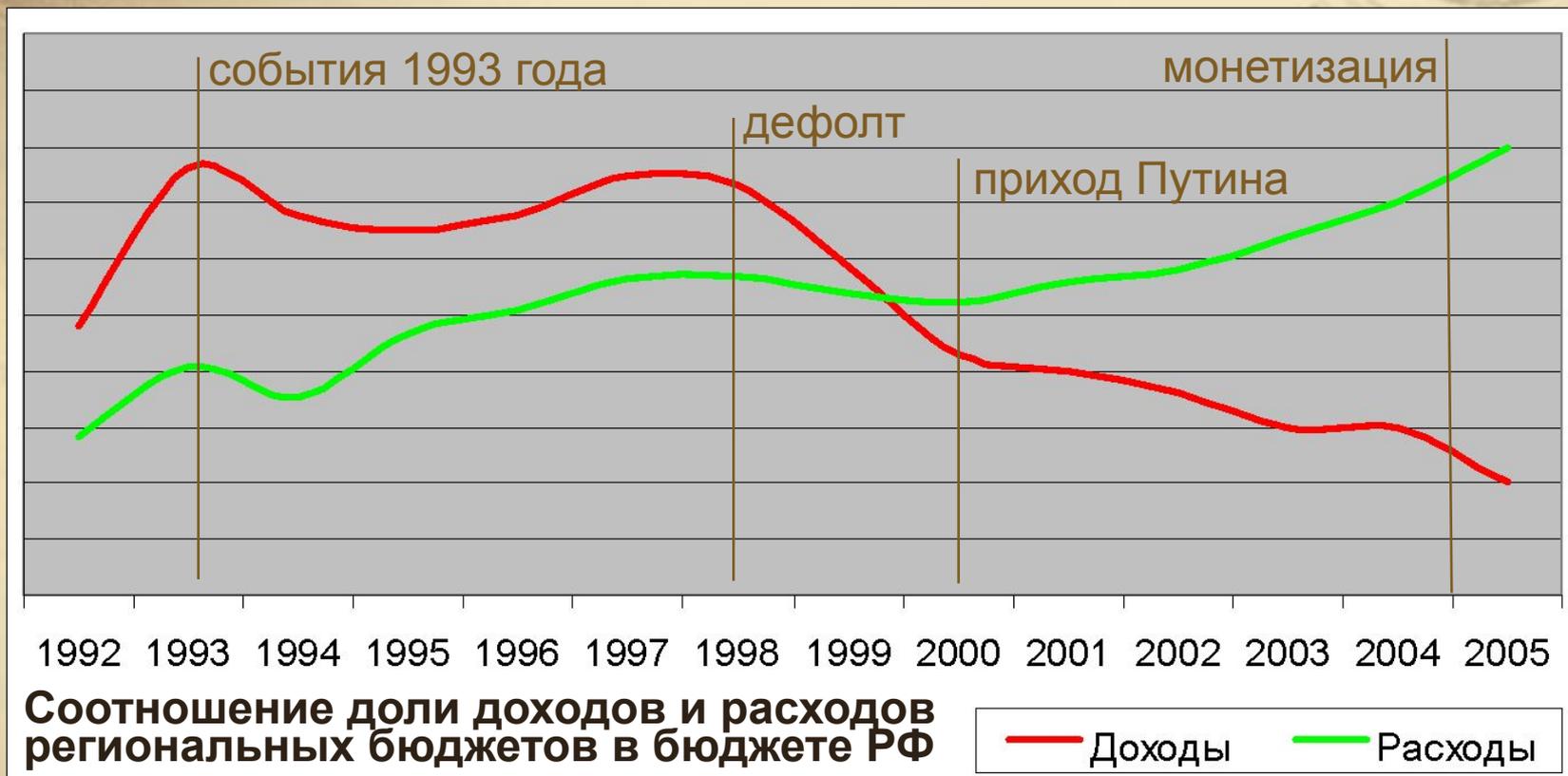
# Кадровая политика в путинской России



## Прекращение ротации элит в путинской России:

- Совет Федерации
- Выборы по партийным спискам
- «Техническое» правительство
- Назначение губернаторов
- Контроль над бизнесом

# Центр **VS** регионы



- Непрерывное перераспределение доходов и расходов в пользу Центра
- Начиная с 2000 года доля доходов регионов стала меньше, чем доля расходов
  - Перераспределение налогов
  - Реформа местного самоуправления
  - ФЗ №122 о монетизации льгот
  - Реформа образования

# Становление региональных элит – этапы смены власти в регионах



- 1986-1987 – «Горбачевский призыв»
  - Шеварднадзе, Лигачев, Строев, Назарбаев, ...
- 1989-1991 - легализация национальных кланов
  - Республики СССР
  - Татария, Башкирия, Якутия, ...
- 1991 год – «демократический призыв»
  - Немцов, Горячев, Зубов, Ножиков, Илюмжинов, Попов, Собчак, Титов, Аяцков, Прусак, ...
- Создание круговой поруки в 1993 году
  - Выступившие против – уволены (Россель)
- 1995-1997 – реванш «крепких хозяйственников»
  - Лужков, Яковлев, Россель, Сумин, Строев, Кондратенко, Черногоров, Тихонов, Лисицын, Говорин, Стародубцев, Сергеенко, ...
- 1999-2003 – новые «менеджеры», представители бизнеса
  - Хлопонин, Зеленин, Золотарев, Абрамович, Кузнецов, Дарькин, ...
- 2000-2002 – «генеральский спецназ»
  - Аушев, Лебедь, Руцкой, Громов, Шаманов, Егоров, Зязиков, Маслов, Кулаков, Семенов, ...
- С 2005 года – замена региональных лидеров на технических управленцев

# Становление региональных элит – регионалы в Москве



- Свердловский клан: Ельцин, Бурбулис, Петров, Лобов, ...
- Питерцы:
  - «старо-питерцы»: Чубайс, Греф, Кудрин
  - «путинские питерцы»: Сечин, Иванов, Медведев, Козак, Миллер, Литвиненко, ...
- Отдельные примеры:
  - Христенко, Головков, Гартунг – Челябинск
  - Густов – Ленинградская область
  - Немцов, Кириенко – Нижний Новгород
  - Бородин, Николаев – Якутия
  - Сысоев – Самара
  - Вешняков – Архангельск
  - Рыбкин – Волгоград
  - Рощупкин – Омск
  - Трутнев – Пермь
  - Аверченко – Ростов
- Бизнес:
  - Дерипаска, Мордашов, Лисин, Алекперов, Вайншток, ...

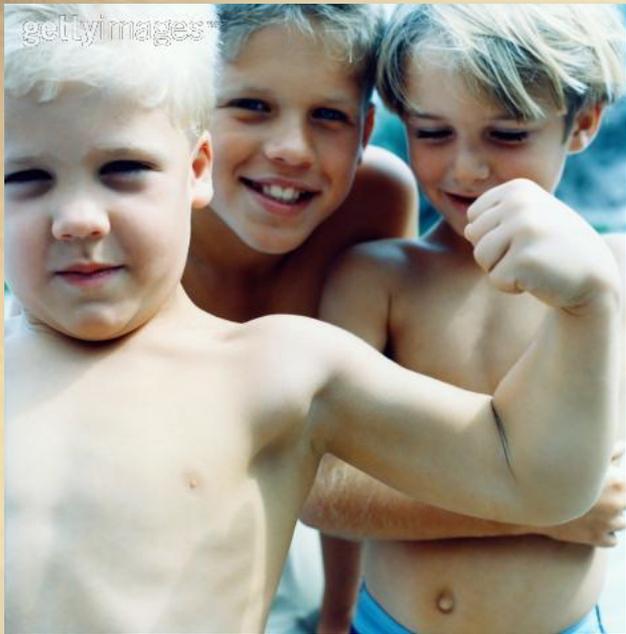
# Федеральные ФПГ **vs** региональные элиты



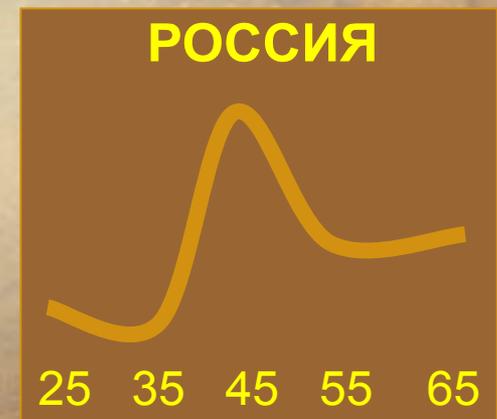
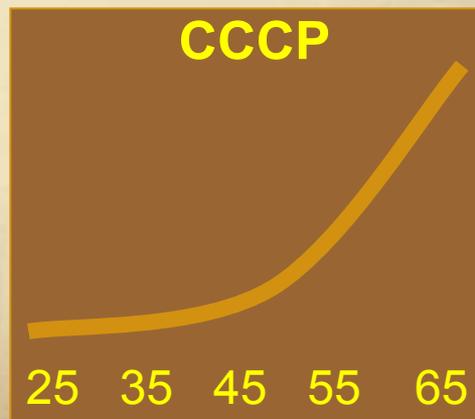
- Уход части топ-менеджеров крупных ФПГ в регионы
  - Политика:
    - Ищенко (МДМ) – Волгоград
    - Кузнецов (МДМ) – Псков
    - Зеленин (Интеррос) – Тверь
  - Бизнес:
    - Генералов (ЮКОС) – Красноярск
    - Тархов, Казаков (ЮКОС) – Самара
    - Прохоров (Интеррос) – Норильск
- Системная работа лоббистов ФПГ по установлению контроля за «домашними» регионами
  - ЮКОС – Эвенкия, Томск
  - Интеррос – Таймыр, Красноярск
  - Сибнефть – Чукотка
  - Русал – Красноярск, Хакассия, Иркутск
  - Ренова – Иркутск
  - Газпром – Ямало-Ненецкий АО, Астрахань
  - ЛУКОЙЛ – Волгоград, Пермь
  - Примеров сопротивления очень мало – Норильск, Ненецкий АО, Ноябрьск



# Возрастной «барьер»



- Система выращивания и фильтрации кадров в СССР:
  - Пионеры (10-15 лет)
  - Комсомол (15-35 лет)
  - Партия (30+ лет)
- В ходе преобразований 1989-1991 гг. большая часть актива ВЛКСМ ушла в бизнес, а затем и в государственное управление
- В итоге возрастной состав руководителей в СССР и в РФ можно изобразить следующим образом:



# Причины антидемократического термидора в 2001-2004 гг.



- Президент как монарх
  - Вне ветвей власти
  - «Вручную» выполняет роль системы сдержек и противовесов
- Конституция 1993 года и переизбрание Ельцина в 1996 году связали круговой порукой представителей политической элиты
  - Нет публичной политики в западном понимании
  - СМИ сознательно отказались от объективного подхода
- Права на владение основными объектами собственности сомнительны, и владельцами ФПГ легко манипулировать



# Что делать для гармоничного развития региональных элит?



- Развитие местной политики:
  - Прямая демократия
  - Вовлечение молодежи
- Справедливый раздел доходных и расходных полномочий
- Создание системы вертикальной и горизонтальной ротации государственных управленцев

