

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

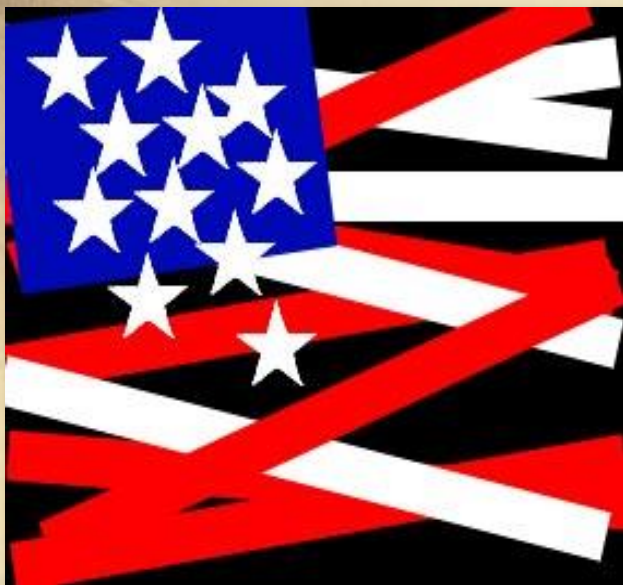


- **Федерализм** – система, согласно которой области, соединенные в одно целое государство, сохраняют в большей или меньшей степени свою политическую самостоятельность (Брокгауз и Ефрон)
 - **Фискальный федерализм** – система трансфертов, на основе которой федеральное правительство делится своими доходами 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

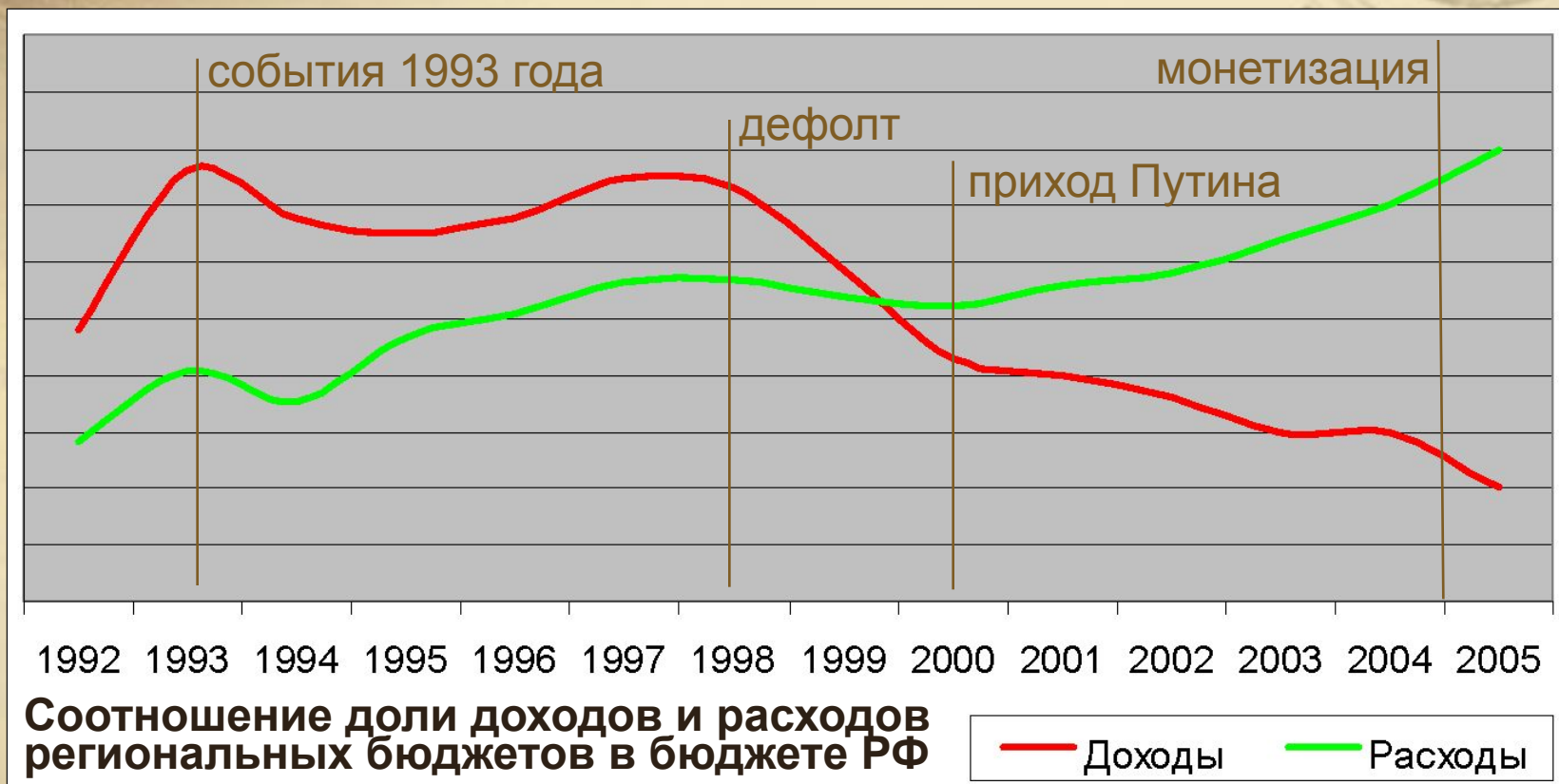
Кадровая политика в путинской России



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

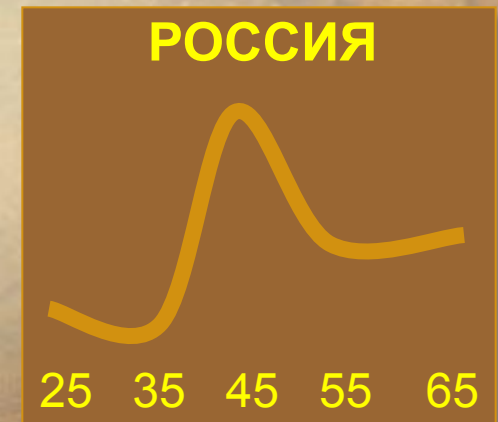
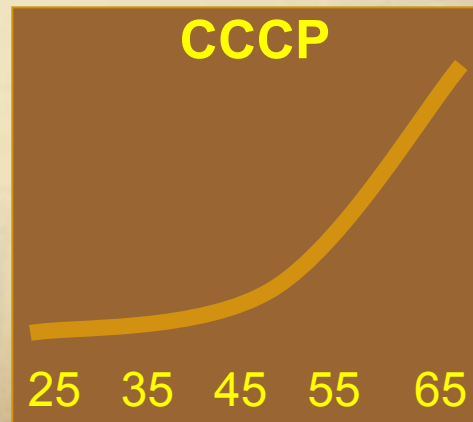


- Уход части топ-менеджеров крупных ФПГ в регионы
 - Политика:
 - Ищенко (МДМ) – Волгоград
 - Кузнецов (МДМ) – Псков
 - Зеленин (Интеррос) – Тверь
 - Бизнес:
 - Генералов (ЮКОС) – Красноярск
 - Тархов, Казаков (ЮКОС) – Самара
 - Прохоров (Интеррос) – Норильск
- Системная работа лоббистов ФПГ по установлению 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

