

СОВРЕМЕННЫЕ ФАКТОРЫ И ТЕНДЕНЦИИ ЛЕГИТИМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР — РЕГИОНЫ»

Аннотация

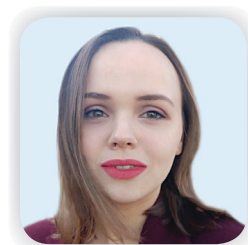
Характеристики современной российской системы отношений «центр — регионы» обуславливают наличие противоречий, которое является ключевой особенностью и одновременно проблемой легитимации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Противоречия основаны на одновременной зависимости российских региональных властей от двух политических сил: избирателей, с одной стороны, и вышестоящего федерального уровня власти, с другой. Несмотря на выборность губернаторов в РФ, федеральные власти обладают реальной возможностью влиять на состав губернаторского корпуса посредством отставок и назначений. В результате стабильное положение региональной власти требует реализации интересов этих обеих сторон. При этом потеря поддержки избирателей грозит поражением на выборах, а поддержки федеральной власти — отстранением от должности. В институциональном плане эта особенность нашла отражение в сосуществовании двух равнозначных статусов глав регионов — избранных губернаторов и временно исполняющих обязанности (ВРИО) губернатора.

Ключевые слова: легитимность, региональная политика, федерализм, отношения «центр — регионы».

Автор

Новикова Мария Олеговна

Студентка магистратуры факультета политологии
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова
(Москва, Россия)



В процессе развития российской политической системы сформировались современные характеристики отношений «центр — регионы» и российской региональной политики в целом. Эти характеристики обуславливают современные особенности легитимации власти в субъектах РФ и существование определенных противоречий в этом процессе. Чтобы комплексно их проанализировать, необходимо выявить значимые факторы, оказывающие влияние на процесс легитимации.

В первую очередь скажем о федеральных факторах легитимации региональной власти. В настоящее время по-прежнему существенное влияние

на данный процесс оказывает высокая степень персонификации власти и ее легитимности в восприятии граждан. На уровне легитимности региональной власти сказывается и уровень легитимности президента РФ, и его личная поддержка региональных властей, а именно губернаторов. Отметим также, что эта особенность российской политической культуры распространяется и на уровне субъекта федерации. То есть в массовом сознании легитимность региональной власти сливается с персональной легитимностью губернатора. В связи с этим выборы глав субъектов РФ являются показателем отношения избирателей ко всей региональной власти в целом.

Возвращаясь к федеральным факторам, акцентируем внимание на влиянии общей ситуации в стране на региональную легитимность. Поскольку вследствие выстраивания вертикали региональная власть стала одной из составных частей государственной власти, результаты действий центра транслируются через власть субъекта. При этом, как пишет Реутов, физическая и символическая дистанция между гражданами и региональной властью меньше, чем с федеральной, поэтому «в региональном политическом пространстве интенсивность процессов легитимации может быть значительно выше, нежели в измерении «общество — Центр» [8]. Соответственно, последствия всевозможных государственных кризисов люди склонны переносить на легитимность региональной власти.

Наиболее ярким в недавнее время проявлением данной проблемы стали результаты выборов глав субъектов федерации в 2018 г. По мнению многих экспертов, протестное голосование в Республике Хакасия, Владимирской области, Приморском и Хабаровском краях было обусловлено не только внутренними проблемами региона, но также непопулярной государственной пенсионной реформой и общим падением рейтингов государственной власти.

Еще одной группой факторов региональной легитимности являются отношения «центр — регионы». Исследователи сходятся во мнении, что к настоящему моменту в России сложилась сильная вертикаль власти. Как пишут эксперты Центра Сулакшина: «Построение административной вертикали привело к установлению более развитого и акцентированного политического и экономического контроля федерального центра над регионами <...> (результатом чего стало — от ред.) понижение статуса губернаторов, усиление контроля над субъектами РФ,

закрепление за федеральным центром доминирующей роли в принятии политических решений» [9].

Современная российская система государственного управления представляет собой иерархизированную структуру, в которой формально региональная исполнительная власть напрямую не подчиняется федеральному центру, но при этом существуют реальные инструменты контроля и влияния [11], как то: всевозможные федеральные и национальные проекты и программы, «майские» указы президента, KPI для губернаторов и так далее, а главное — способность центра проводить свою кадровую политику в отношении губернаторского корпуса. В связи с этим возникает целый ряд проблем и противоречий в процессе легитимации региональной власти. Стремление к максимальной централизации привело к формированию очевидного дисбаланса между различными уровнями власти. Дисбаланс как один из факторов, влияющих на легитимность региональной власти, проявляет себя в различных сферах.

В первую очередь стоит отметить сложившуюся систему распределения полномочий между центральной и региональной властью в сравнении с системой распределения средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Центр полностью определяет налогово-бюджетную политику страны, оставляя регионам право незначительных корректировок. Как пишет В.Н. Лексин: «В результате принятой «центром» схемы распределения налогов по уровням бюджетной системы на долю консолидированных бюджетов «периферии» в настоящее время приходится не более 36% доходов» [6]. А доля налоговых поступлений в региональные бюджеты составляет лишь 12% от общего объема [5]. Также в последнее время прослеживается тенденция к смещению бюджетных доходов вверх, то есть от муниципалитетов

к регионам и от регионов к федеральному бюджету. При этом объем полномочий и соответствующих расходных обязательств регионов таков, что из 85 регионов 72 стабильно получают дотации на выравнивание бюджета [2].

В результате, как отмечает Лексин, реальной возможностью исполнять свои обязательства обладает только центр. А регионы оказываются в абсолютно зависимом положении. Очевидно, что в таких условиях региональная власть сталкивается с критическим дефицитом средств собственной легитимации. Эффективность ее работы напрямую зависит от того, какой объем ресурсов предоставит центр.

При этом запросы жителей региона далеко не всегда соответствуют требованиям центра. И в такой ситуации региональная власть оказывается замкнутой между вышестоящим уровнем власти и избирателями: реализация интересов жителей зависит от трансфертов из федерального бюджета, а нужный объем трансфертов зависит от реализации интересов федеральной власти. Фактически региональная легитимность зависит одновременно от двух различных сил.

Также, как отмечает Черницына, к главам субъектов выдвигаются достаточно противоречивые требования [10]. Чтобы обеспечивать высокий уровень собственной поддержки и легитимности, губернатор должен быть профессиональным публичным политиком, который умеет поддерживать персональный привлекательный имидж и обладает определенной харизматической легитимностью. С другой стороны, он должен быть эффективным менеджером, которому удастся решать проблемы региона и обеспечивать его развитие. Наконец, губернатор должен органично вписываться в выстроенную вертикаль власти, быть человеком системы и уметь поддерживать необходимые отношения с центром. Весь этот набор качеств,

на наш взгляд, с трудом может одновременно уживаться в одном человеке.

Как отмечают эксперты ЭИСИ, с 2016 г. президент Путин задал курс на обновление губернаторского корпуса и государственной кадровой политики в целом [3]. Как правило, смена кадрового состава происходит следующим образом: несколько действующих губернаторов одновременно пишут прошения о добровольной отставке, а их место занимают назначенные президентом ВРИО губернатора.

Обновление губернаторского корпуса ориентировано не просто на ротацию кадров, а представляет собой тенденцию на появление качественно новых глав регионов. В первое время таких «назначенцев» зачастую называли «молодыми технократами». В последние годы принято говорить просто о новом поколении губернаторов.

Как отмечает Д.А. Журавлев, главной целью этой новой тенденции является «переход от личного управления к институциональному, когда ключевым является не фамилия губернатора, а его наличие» [4]. То есть глобальное изменение парадигмы государственного управления: от ручного к системному.

Так, новые губернаторы, как правило, значительно моложе своих предшественников, обладают более высоким уровнем образования, а главное — имеют разносторонний опыт работы: в муниципальной, региональной, федеральной власти и коммерческих структурах [3]. Примечательно также, что новые «назначенцы», в отличие от предшествовавших им варягов, зачастую имеют какое-то отношение к региону: например, опыт проживания или работы. Предполагается, что кадры с такими компетенциями смогут более успешно привлекать финансирование в регионы и эффективно использовать возможности различных государственных программ и проектов. На этом основании эксперты приходят к выводу, что легитимность современной регио-

нальной власти, скорее, относится к технократическому типу, согласно Шабо.

Данная тенденция к качественному изменению губернаторского корпуса отражает еще одну особенность легитимности региональной власти. Массовые добровольные отставки и вся риторика о плановой смене кадрового состава показывают, насколько подконтролен центру институт губернатора. Современная российская федеральная власть фактически способна самостоятельно контролировать нахождение у власти того или иного главы субъекта, а значит, и в целом всю политику региона.

При этом статус новых губернаторов — ВРИО, назначенный президентом, — обеспечивает им кредит доверия и превентивную легитимность. К тому же ВРИО получают неоспоримые преимущества перед всеми остальными кандидатами на губернаторский пост: во-первых, возможность еще до начала избирательной кампании заявить о себе с помощью административного ресурса, во-вторых, попробовать свои силы в качестве главы региона и получить доступ ко всем ресурсам и возможностям, доступным на данной должности. А самое главное, на губернаторских выборах ВРИО выступает не как неизвестный избирателям «назна-

ченец», а как уже зарекомендовавший себя в регионе управленец с необходимым губернаторским опытом. Все эти преимущества активно используются федеральным центром для повышения вероятности избрания поддерживаемого им кандидата, а как следствие — усиления собственного контроля над регионом. То есть в интересах центра превентивно отстранять действующих губернаторов, которые по той или иной причине не будут выдвигаться на ближайших выборах, и назначать ВРИО.

Подводя итог, скажем, что современная кадровая политика центра ориентирована на изменение характера легитимности региональной власти. Новые губернаторы, назначенные президентом до начала избирательной кампании, должны на деле изменить подход к государственному управлению, но в еще большей степени — политическую значимость региональных элит и лично губернаторов. Так, региональная власть должна перейти от харизматической и традиционной легитимности к технократической и при этом сохранить свое четкое положение в иерархии государственной системы управления. Эта тенденция представляет собой содержание и особенность нового этапа в развитии легитимности российской региональной власти.

Литература

1. Губернаторы для битвы: почему усилится конфликт между регионами и центром // РБК — URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/17/02/2016/56c43ec19a794753eb821f7f> (дата обращения: 28.10.2019).
2. Дагестан, Камчатка и Чечня: какие регионы оказались самыми дотационными // РБК — URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/10/2018/5bb392a59a794771cd24fb76> (дата обращения: 27.10.2019).
3. Доклад ЭИСИ «Обновление. Два года новой кадровой политики». 26.03.2019. — URL: <http://eisr.ru/projects-and-researches/obnovlenie-dva-goda-novoy-kadrovoy-politiki/> (дата обращения: 28.10.2019).
4. Задача «новых» губернаторов: выстроить систему управления всей России // REGNUM. — URL: <https://regnum.ru/news/polit/2599853.html> (дата обращения: 28.10.2019).
5. Колыхалов М.И. Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Регионология. — 2018. — Т. 26. — № 2. — С. 296–313.
6. Лексин В.Н. «Центр» и «периферия» в государственном управлении: каналы взаимодействия // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2013. — № 4. — С. 59–74.

7. Олегу Кожемяко разрешено «отстроиться» от Москвы // Ведомости. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/10/16/783841-kozhemyako-otstroitsya> (дата обращения: 28.10.2019).
8. Реутов Е.В. Легитимация региональной власти в Российской Федерации: структура и практики. — Белгород: БелГУ, 2007.
9. Сулакшин С.С. Вертикаль власти: реформы российской политической системы 2000-х гг. // Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии): Электронный ресурс. 2013. 27 июля. — URL: <http://rusrand.ru/analytcs/vertikal-vlasti-reformy-rossiyskoy-politicheskoy-sistemy-2000-gg/> (дата обращения: 25.10.2019).
10. Черницына Е.Н. Технологии и механизмы легитимации институтов государственной власти в российской системе «центр — регионы»: Дисс. ... канд. полит. н. 2018.
11. Чирикова А.Е. Региональная социальная политика: акторы и мотивация // Мир России. — 2011. — № 4 (15).
12. Кравцова Е.А., Евтушенко В.И. Спорные вопросы функционирования единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. — 2018. — № 2. — С. 10–14.