

Региональный авторитаризм на стадии его становления

За последние годы наиболее часто употребляемым штампом стало выражение "Центр тяжести реформ переносится в регионы". Реально же в регионы переместился не центр тяжести реформ, а центр управляемости страны. Субъекты Федерации стали фактически основой государства — своеобразными "узлами прочности" России. Этому способствовала ликвидация централизованной системы государственного планирования и снабжения, отсутствие в прошлом России как единицы управления и, соответственно, концентрация управления на региональном уровне. Немало способствовало тенденциям к регионализации наличие на уровне регионов "протопартий власти" — здесь кадры управленцев с начала 70-х годов относительно стабильны. Особенно эта тенденция характерна для республик России. Здесь, в силу необходимости соответствия национальной принадлежности руководителей этническому составу республик, управленцы титульной национальности не менялись по многу лет.

К регионализации подтолкнул страну и переход к рыночным отношениям в экономике. В условиях разрушения громоздких производственных цепочек хозяйственные связи по возможности замыкались на соседние территории, причем преимущество отдавалось внутрирегиональным связям — здесь вероятность добиться льготного налогового режима выше. Немаловажным фактором регионализации в этих условиях стало удорожание транспорта и связи.

В моем выступлении речь в основном пойдет не о регионализации, а о политическом следствии этого процесса, в полной мере заявившем о себе лишь в 1993 г., — о появлении в стране региональных авторитарных режимов. Возникновению на российской политической арене этого явления способствовали в первую очередь субъективные факторы, повлекшие усиление тенденций к авторитаризации регионов:

потеря управляемости на уровне Центра в результате слома партийно-хозяйственной системы управления;

отсутствие у руководства страны концепции региональной политики с 1991 г. по настоящее время;

неоднократные попытки "разыграть региональную карту", предпринимавшиеся как политиками, так и руководителями государства;

постоянное выделение по политическим критериям "привилегированных" регионов при декларациях о равенстве субъектов Федерации.

Но главной причиной усиления тенденций к авторитаризации стали события октября 1993 г. После роспуска Советов все полномочия по управлению регионами были переданы главам исполнительной власти регионов России (в том числе формирование исполнительной вертикали внутри субъекта Федерации, а также регламентация деятельности органов представительной власти). Тем самым властные полномочия, которые уже *de facto* закрепились на региональном уровне, перешли к главам исполнительной власти регионов России *de iure* (в областях и автономных округах — непосредственно, а в республиках — "по аналогии" и вследствие большей готовности стабильной управленческой элиты республик к подобной эволюции).

Развитие Нижегородской области (1991—1995 гг.)

Рассмотрение вопроса о региональных авторитарных режимах мы начнем не с Чечни или Башкирии, где авторитарные тенденции зачастую списываются исследователями на "национальный колорит", а с "полигона реформ" — Нижегородской области. Именно этот пример предоставляет нам возможность приступить к выявлению общих закономерностей оформления и функционирования на российской политической арене феномена регионального авторитаризма.

Эволюция управления в сторону единоличной власти Главы администрации (ныне Губернатора) Немцова в области стала возможной в условиях постоянного покровительства Москвы, немало способствовавшей притоку инвестиций в регион. Известно, что глава администрации покровительствует ряду коммерческих структур (в различные периоды такими являлись фирма "Ароко", НБД-банк и т.д.), в то же время создавая все условия для осложнения деятельности чужих или независимых мелких фирм. Эта политика привела к появлению в Москве и иных регионах нижегородской экономической диаспоры (так, один из виднейших представителей экономической элиты К.Анучин после до сих пор не расследованного покушения на его жизнь переехал в Калининград).

Политическая обстановка благоприятствовала тому, что руководитель исполнительных органов власти области смог в условиях отсутствия контроля со стороны Центра (а с 1991 по весну 1994 г. он совмещал в своем лице посты главы администрации и предста-

вителя Президента по области) наладить тотальный контроль над средствами массовой информации, что в значительной мере препятствовало появлению и деятельности гласной "демократической" политической оппозиции и способствовало формированию абсолютно управляемого представительного органа (более 60% здесь составляют функционеры исполнительной власти всех уровней).

Вытеснение структур и лиц из местной политики привело к неадекватно большому числу нижегородцев в федеральных списках партий и движений — вытесненные из местной политики персоналии рвутся на федеральный уровень.

Нельзя не признать, что региональный авторитарный режим при всем том проводит достаточно эффективную экономическую и социальную политику. В первую очередь эти оценки можно отнести к деятельности руководства АО ГАЗ, в цехах которого работает каждый третий нижегородец, и налоги с которого составляют более трети доходной части областного бюджета.

Несомненная популярность главы администрации у населения — результат достаточно разумной внутренней политики в сочетании с четкой работой пропагандистской машины. Выборы губернатора области показали, что оценки социологов относительно популярности Немцова не расходятся с действительностью — он набрал 58% голосов при наличии трех соперников. Необходимо отметить, что во втором туре выборов все кандидаты, все оппозиционные силы области призвали голосовать за В.Растеряева, соперника Немцова. Таким образом, оппозиция консолидировалась против существующей власти. Несмотря на это, губернатор одержал убедительную победу, что в большей степени можно приписать его личной харизме, чем декларируемым им политическим взглядам (согласно данным социологов, личный рейтинг Немцова в течение двух лет на 5—7% опережает его же рейтинг как главы администрации).

Башкортостан: единоличная власть президента М.Рахимова

В 1990 г. большинством в один голос в условиях департизации председателем Верховного Совета республики был избран М.Рахимов, в прошлом директор уфимского нефтеперерабатывающего завода им. XX партсъезда. В течение 1991—1994 гг. политический режим республики эволюционировал в сторону укрепления личной власти "первого лица". Так, председатель Верховного Совета республики с нарушением законов добился освобождения от должности Председателя Совета Министров М.Миргазиева; в 1994 г., уже будучи президентом, он отстранил от должности следующего председателя Совета министров — А.Копсова, выдвинутого на этот пост в качестве компромиссной фигуры (Копсов был обвинен в корруп-

ции). В декабре 1993 г. Рахимов был избран президентом республики и получил полный контроль над исполнительной вертикалью, а значит, — в полной мере стал контролировать республику.

Если ВС РБ иногда в чем-то противоречил своему председателю, то избранное в 1995 г. Госсобрание полностью подконтрольно президенту — в нижней палате более 50% составляют главы администраций различных уровней. Конфликтов ветвей власти в этих условиях не возникает. Нельзя не отметить, что в то время, как доля башкир в населении республики составляет чуть более 22%, в парламенте на их долю приходится более 70% всего состава (по тщательно скрываемым официальным данным). Таким образом, можно констатировать башкиризацию государственного аппарата республики. Нельзя не вспомнить в связи с этим, что оппозиционные настроения в регионе выражают в основном представители татарской диаспоры, ранее составлявшей кадровую основу органов власти республики.

Преследование даже умеренно оппозиционных средств массовой информации привело к тому, что все издающиеся в регионе газеты (не говоря о ТВ) репродуцируют публикации официальной прессы. Прессинг в отношении оппозиции продолжает осуществляться¹. В регионе практически отсутствуют хозяйствующие субъекты, неподконтрольные администрации. Экономическая диаспора региона неформально возглавляется А.Копсовым — заместителем руководителя РАО ЕЭС России. Низкая эффективность экономики региона (а Башкирия является одним из крупнейших в Европе центров нефтепереработки) не становится предметом общественной дискуссии в силу вышеуказанных причин. Ухудшение экономического положения лишь усиливает авторитарные тенденции.

Республика Калмыкия — крайняя форма регионального авторитарного режима

Весной 1993 г. в республике прошли выборы, на которых победил молодой предприниматель К.Илюмжинов, набрав более 80% голосов. Он обещал избирателям экономическое процветание за счет привлечения иностранных инвестиций, создания оффшорной зоны, сокращения аппарата управления. Сразу после избрания он распустил Верховный Совет республики и Советы на местах (в резуль-

¹ Во время предвыборной кампании властями было сделано все возможное, чтобы один из лидеров оппозиции, депутат пятой Государственной Думы А.Аринин, не выиграл выборы. В результате этих усилий Аринин победил в округе уверенно, оторвавшись от ближайшего преследователя на 20% голосов—это в какой-то степени демонстрирует реальное отношение населения к своему руководству и официальной пропаганде.

тате в районах в течение нескольких месяцев невозможно было ни зарегистрировать брак, ни получить свидетельство о смерти).

Взамен была создана новая исполнительная вертикаль в лице представителей Президента Калмыкии в районах, поселках и колхозах. При формировании кадров исполнительной власти заметное предпочтение отдается людям, ранее судимым по уголовным статьям.

Весной 1994 г. президент отменил Конституцию республики и даровал народу Степное Уложение. С этого момента здесь появилась оппозиция, выступающая против президента, создавшая весной 1995 г. Народную Партию Калмыкии (до сих пор не зарегистрирована, несмотря на соблюдение всех условий, предусмотренных местным законодательством). Согласно принятому в тот же период Закону о партиях, в местных выборах может принимать участие лишь партия, зарегистрированная в соответствии с местным законом, предполагающим представление в Минюст списков членов партии, составляющих не менее 1% жителей республики, с адресами и указанием места работы. Минюсту предписано встречаться с членами партии и проводить с ними беседы "о выполнении членами партии уставных задач".

В 1994 г. прошли выборы в новый представительный орган — Народный Хурал, треть которого (9 человек) избиралась по безальтернативному "президентскому списку". Для последнего, согласно закону, достаточно было положительного голосования 15% избирателей. Единственный представитель оппозиции, полномочия которого были подтверждены судом, был лишен слова "до окончания полномочий Хурала", а в декабре 1995 г. по его округу были проведены "довыборы", о назначении которых было объявлено за неделю до указанного срока. Вообще преследование представителей оппозиции в республике осуществляется путем увольнения с работы родственников "до седьмого колена".

Представительные органы местного самоуправления в республике назначаются и по закону возглавляются представителями президента Калмыкии на местах.

Единственная оппозиционная газета — "Советская Калмыкия" — в течение трех лет подвергается травле, ее коллектив работает "на энтузиазме", газета печатается в соседней области, распространяется только частными распространителями (в праве объявить подписку отказано), редактор непрестанно участвует в судебных процессах. Все остальные СМИ жестко контролируются президентской администрацией.

Управление экономикой сосредоточено в руках госкорпорации "Калмыкия", возглавляемой президентом республики. В настоящий момент в республике наблюдается экономический коллапс, при-

кываемый ложью государственной пропаганды. Разрекламированные промышленные объекты либо недостроены, либо незагружены.

Многочисленными комиссиями центра неоднократно отмечались тотальные нарушения законодательства, нецелевое расходование средств, доказаны факты коррупции.

Осенью 1995 г. с многочисленными нарушениями по закону, расходящемуся с российским законодательством по 36 позициям, прошли безальтернативные выборы президента, не слагавшего с себя полномочий. Президент избран еще на семь лет.

Признаки регионального авторитарного режима

Итак, исходя из вышеизложенного, попробуем сформулировать признаки, позволяющие отнести тот или иной регион к авторитарным.

На наш взгляд, это:

эволюция модели управления в сторону обеспечения режима личной власти руководителя исполнительных органов;

нивелировка роли и ограничение функций органов представительной власти всех уровней;

явное покровительство региональной власти "придворным" экономическим структурам и одновременное вытеснение из экономического пространства региона независимых и принадлежащих политическим противникам администрации и ее главы коммерческих структур, тотальный контроль над экономической жизнью региона;

создание на базе СМИ пропагандистской машины, ликвидация тем или иным способом независимых СМИ.

Внешний признак, способствующий идентификации региона как авторитарного — информационная экспансия, самореклама, политическая "хлестаковщина" лидера в федеральных СМИ.

По убеждению автора, дорога к цивилизованному федерализму в России еще не закрыта, необходимо только, чтобы главным интересом Центра в регионах стала защита всего комплекса прав граждан России, проживающих на территории субъектов Федерации, независимо от национальности, пола, имущественного положения, политических убеждений — прежде всего путем создания независимой судебной системы. Представляется также весьма желательным возвращение в той или иной форме представительным органам контрольных полномочий — причем это возвращение должно быть предпринято теми же органами, которые способствовали принижению авторитета представительной власти.