

Легитимация административного регионализма

Механизм регуляции

С распадом координирующих структур и уменьшением реальной власти центральных органов началась дифференциация операциональных систем регуляторов и кодификации прежде неписанных норм. Сегодня уже можно говорить о разворачивающемся процессе возникновения дифференцированных локальных систем регулирования поведения.

В ходе экономической реформы положение различных социальных групп постоянно изменяется под влиянием внешних по отношению к локальной системе взаимодействий факторов, что дестабилизирует систему статусных иерархий и, соответственно, структуры реальной власти. В результате резко снижается стабильность механизмов регулирования, из совокупности сделок и согласований они превращаются в совокупность конфронтаций и манипуляций.

Неустойчивость системы регулирования существенно снижает ее текущую эффективность. В условиях отсутствия операциональной системы санкций за отступление от зафиксированных норм, в условиях, когда само понятие нормы достаточно относительно, взаимодействующие социальные группы вынуждены из пространства "зафиксированных правовых норм" переходить в пространство "выполняемых (в силу согласованности) норм" — иначе под угрозой может быть поставлена сама идея регулирования социальных Взаимодействий. Реально же это означает необходимость текущего пересмотра "социального контракта", превращение поиска и оформления межгруппового консенсуса в перманентный процесс.

Постоянный пересмотр "социального контракта" возможен только на локальном уровне и лишь между ограниченным числом участников. Поэтому для поддержания этого процесса определенная локализация нормотворчества является необходимой. Необходима и определенная независимость участников процесса от воздействий других групп — в том числе федеральных органов управления. Таким образом, можно говорить о том, что регионализация нормотворческого пространства является определяющим элементом более широкого процесса регионализации административного пространства. В свою очередь, регионализация административного пространства является определяющим элементом ре-

гионализации политического и государственного пространства, т.е. сепаратизма.

Таким образом, регионализм неотрывен от сепаратизма. Движущая сила регионализации — потребность местных элит в более или менее стабильном оформлении системы межгрупповых взаимодействий — ведет к формализации и закреплению местных правовых систем, т.е. формированию локальных территориальных образований, обладающих одним из основных признаков государства. То, что сторонники регионалистских движений не декларируют необходимости формирования независимых государств, означает только одно — образование независимого государства не есть для них самоцель. Разница между сепаратистом и регионалистом в российских условиях состоит в том, что для сепаратиста необходимость нового независимого государства — декларация конечной цели деятельности, а для регионалиста — средство достижения иных целей.

Целевые установки и заинтересованные группы

Целевые установки различных групп, участвующих в организационном оформлении регионализации, существенно различаются. Рассмотрим это на примере Сибири.

1. Радикальные регионалисты. Целевые установки: превращение Сибири в государственное образование — субъект международного права;

заключение государственного договора с Российской Федерацией (Сибирь получает статус ассоциированного государства);

фиксация посредством межгосударственных соглашений объемов: а) обязательных поставок сырьевых ресурсов по льготным ценам (субъекты договорных отношений — правительства Российской Федерации и сибирского государственного образования); б) объемов поставок в Сибирь потребительских товаров и промышленного оборудования;

перевод трансатлантических транспортных коммуникаций в статус объектов совместного владения и контроля.

Достижение этих целей будет означать сохранение двойного ценообразования, включающего административное установление цен, а также сохранение контроля за перемещением товаров по территории. Это будет означать сохранение прямого административного управления экономикой со стороны госструктур; воссоздание "реального социалистического государства в чистом виде".

2. Умеренные регионалисты. Целевые установки: превращение региональных структур власти в субъектов системы межгрупповых управленческих взаимодействий на федераль-

юм уровне, разделение "зон влияния" региональных и федеральных властных структур;

институционально-правовое оформление особых прав региональных структур на получение и распоряжение крупными ассигнованиями из федерального бюджета на поддержание неконкурентоспособных производств;

создание правовой базы для сохранения в распоряжении региональных властных структур части ренты с природных ресурсов, а также "институциональной ренты" (в том или ином виде платы за осуществление экспортно-импортных операций).

Достижение этих целей будет означать сохранение "разрешительно-распорядительской" системы государственного управления экономикой. При этом административные полномочия субъектов управления капитализируются, превращаясь в льготные кредиты, распределяемые, очевидно, исходя из внеэкономических критериев; воссоздание "государства периода перестройки".

Радикальное крыло регионалистского движения в основном состоит из "деклассированных интеллигентов", за которыми финансирующие и поддерживающие структуры нового бизнеса. Предмет интереса сибирских деловых структур очевиден — возможность контроля за функционированием всей экономической системы. Представители этой группы достаточно ясно осознают, что контроль за экспортными операциями недостаточен; для устойчивого функционирования добывающего комплекса необходимо достижение соглашения между различными региональными элитами (в том числе и элиминирование несговорчивых групп), в противном случае инспирированная социальная напряженность может повысить не только инвестиционные риски, но и текущие издержки.

Сибирские деловые структуры предполагают, что задача достижения контроля за добывающим комплексом может быть решена путем "подкупа" региональных отраслевых элит и совместного с ними "блокирования" административных элит. Такая стратегия может быть оценена как вполне эффективная, тем более, что значительная часть нового бизнеса контролируется выходцами из "традиционных" элит, не утративших в силу своего социального происхождения связей с ними. Однако проблема заключается в том, что есть кому предложить за то же самое гораздо большую цену. Деловые (в первую очередь финансовые) структуры Москвы, С.-Петербурга и Урала, аккумулировавшие в предыдущий период большие средства, готовы не только инвестировать их в производство, но и оплачивать transaction costs (говоря проще — взятки). Сибирские деловые элиты по сравнению с "чужаками" неконкурентоспособны (еще и потому, что региональные отраслевые элиты связаны с центральными деловыми элитами). Поэтому замыкание

сибирского финансового и административного рынка для сибирских деловых элит — единственный путь сохранения своего статуса. Стремление нового бизнеса восстановить старое государство — не парадокс. Сибирская автономия мыслится ими как протекционистский механизм (хотя никто из них не выступает за восстановление государственного регулирования экономики всей Федерации — тогда преимущества регионализации будут сведены на нет).

Умеренные регионалисты — в основном представители региональных отраслевых элит (в том числе научного сектора ВПК). Их реальной целью является создание условий для продолжения подкачки их предприятиям и организациям средств из федерального бюджета (в виде прямых ассигнований либо льготных кредитов). Для этого, в частности, им необходимо сохранение контроля за статусом своих предприятий. Отраслевые элиты хотят сами определять время и порядок приватизации фактически находящегося в их распоряжении имущества. Они не располагают в настоящее время значительными объемами финансовых средств, но в случае необходимости предпочитают ориентироваться на те источники их получения, которые не предполагают отношений "кредитор—получатель кредита", таящих потенциальную возможность утери полного контроля за распоряжением имуществом и, следовательно — статуса распорядителя (и де-факто — владельца).

Эта группа также заинтересована в возникновении более мощных центров власти в регионе, поскольку это облегчит достижение указанных целей. Однако в отличие от радикалов, умеренные регионалисты считают необходимым не элиминирование власти Центра, а "исправление Центра", чтобы восстановить существовавшую в 1987—1991 гг. систему отношений. Регионализация, таким образом, для умеренных регионалистов — мера вынужденная, а самоопределение — вообще крайняя.

Активность двух этих групп прямо связана с темпом и характером экономического развития страны и определяется сочетанием двух основных факторов: степенью жесткости бюджетно-финансовой политики федерального правительства и Центрального банка и темпами институциональной либерализации экономики. Весьма схематично это можно описать следующим образом:

1) нежесткая финансовая политика, низкие темпы институциональной либерализации. Массированная подкачка льготных кредитов "производителям" при замедленной приватизации. Последующий рост инфляции вынуждает структуры нового бизнеса прорываться к "реальным ценностям" — природным ресурсам, однако это движение блокируется отраслевыми элитами. Происходит "самозамыкание" региональной экономики, в регионализме как

инструменте нет нужды. Целостности федерации угрозы нет, однако экономически ситуация может приобрести катастрофический характер;

2) *нежесткая финансовая политика, высокие темпы приватизации*. Подкачка денег и высокая инфляция побуждают отраслевые элиты использовать в своих интересах институциональные изменения, т.е. вкладывать получаемые средства в приватизацию находящихся под контролем предприятий. Структуры нового бизнеса предпочитают избегать конкуренции с отраслевыми элитами. Тем не менее начинается конкуренция между региональными отраслевыми элитами за получение льготных кредитов. Поскольку "кредитоемкость" сибирских отраслей специализации относительно велика, они используют угрозу регионализации в качестве инструмента давления на раздающие эти кредиты центральные ведомства. Однако министерствам и ведомствам проблема сохранения единства федерации непонятна и чужда, поэтому они к подобным угрозам невосприимчивы. Соответственно, в силу неэффективности регионалистская карта этими элитами в общем не разыгрывается;

3) *жесткая финансовая политика, низкие темпы приватизации*. Остановка подкачки денег ставит отраслевые элиты в сложное положение, низкие темпы приватизации не дают возможность правовым образом оформить владение имуществом, возможность перепродажи минимальна. Отраслевые элиты пытаются расширить свою долю участия в прибыльных экспортных операциях и снизить жесткость финансовой политики федерации. В этом их тактически поддерживают структуры нового бизнеса. Такая политика выливается в требования расширения контроля регионов за экспортом, а также расширения кредитования местных предприятий. Регионализация — как угроза, так и реальное требование.

4) *жесткая финансовая политика, высокие темпы приватизации*. Раскол местных элит: та часть отраслевой элиты, которая контролирует неконкурентоспособные предприятия, стремится использовать угрозу регионализации. Инвестиционная привлекательность таких предприятий роли не играет. В то время, как другие делят имущество всеми способами, эта группа потенциально проигравших радикализуется и начинает предпринимать действия по реальной регионализации.

Данная схема не включает описания действий третьего игрока - местных административных элит, которые представляют собой наиболее сложную для анализа и прогнозирования группу. Эта группа наиболее разнородна по составу (в ней присутствуют как выходцы из бывших властных структур, так и представители отраслевых и деловых элит), и в то же время наиболее интегрирована (в первую очередь одинаковостью стоящих перед ней проблем). Теоре-

тически административная элита должна выражать интересы других групп, фактически же она ведет себя как достаточно автономная сила. Причины этого вполне основательны. Административные элиты дистанцируются от других групп и начинают все больше "играть свою игру", стараясь представить это так, будто они "поднимаются над схваткой". Относительная автономия административных элит приводит к тому, что характер их реакций на политику федерального центра отличается от реакций других региональных элит.

В случае нежесткой финансовой политики они пытаются скрыть поступающие в их распоряжение доходы. Основная проблема — как спасти деньги от обесценивания. Когда приватизация идет, административные элиты вступают в сделки с отраслевыми элитами (стремящимися вложить льготные деньги в реальную собственность) и деловыми элитами (стремящимися просто выгодно вложить деньги). На региональном уровне формируются "целевые блоки" элит, желающих поучаствовать в дележе госсобственности. В этих условиях административные элиты пытаются стать реальной властью на территории, превратиться из исполнителей в законодателей. Регионализация правового пространства рассматривается ими как средство укрепления своего положения в межгрупповых взаимодействиях на региональном уровне. Если же при нежесткой финансовой политике приватизация сдерживается, то административные элиты пытаются сформировать блоки для организации расширенной подкачки финансов ("индексация на инфляцию"), что превращает их регионалистскую активность в деятельность по обслуживанию интересов "других" элит. В этом случае административные элиты гарантируют свою статусную стабильность, но не объем находящихся в их распоряжении ресурсов.

В случае осуществления жесткой финансовой политики (что сопряжено с возрастанием угрозы банкротства значительной доли предприятий, в первую очередь крупных) административные элиты пытаются увеличить поступления в местный бюджет, в том числе посредством поддержки требований отраслевых элит об осуществлении "выборочной поддержки важнейших отраслей". Конечно, отраслевые элиты пытаются и сами выклянчать бюджетные вливания, но в условиях даже минимально жесткой финансовой политики становится действен только мощный лоббизм. Однако такой лоббизм, когда требования перерастают просьбы об "оплате счетов отдельных предприятий" — игра опасная.

Кроме того, если жесткая финансовая политика сопровождается расширенной приватизацией, часть отраслевых элит проявляет склонность к компромиссу с федеральным центром, выторговывая тем самым более льготные условия для своей дальнейшей деятельности уже в качестве частных предпринимателей. В этих условиях

административные элиты начинают испытывать беспокойство за свое положение как интегрированной группы, — если федеральному центру удастся расколоть "региональный фронт", то он может начать кампанию по окончательному разгрому отдельных его составляющих. В отличие от деловых и отраслевых элит, административные элиты могут быть радикально обновлены за сравнительно короткий промежуток времени либо посредством "кадровой чистки", либо через внеочередные выборы. Явно ощущая эту опасность, они начинают предпринимать в этой ситуации радикальные акции (зачастую просто впадая в панику). Регионализация в этом случае — средство самосохранения.

Проблема самосохранения для административных элит вполне серьезна. После того, как они начинают выступать в качестве представителей региональных элит в целом, позиция центральных ведомств начинает смещаться. Появление промежуточного звена облегчает согласование решений, но создает "объект расплаты" в тех ситуациях, когда центральные ведомства чувствуют, что их интересы ущемляются. Регионализация административного пространства у федеральных ведомств восторга не вызывает.

Парадоксально, но расколотые по всем прочим вопросам, различные федеральные структуры едины в своем неприятии регионализации. Еще более парадоксально, что опасения в обоих случаях базируются на прогнозировании возможностей превращения региональных элит в союзника противоположного лагеря. "Радикалы" считают, что регионализация закрепит позиции местных "прокоммунистически настроенных" элит, "государственники" же полагают, что возможно блокирование их оппонентов с "местными коррумпированными обуржуазившимися группами". При этом и те, и другие постоянно пытаются использовать местные элиты в качестве третьей силы, что, естественно, требует признания их "силой". Таким образом, центральные ведомства скрыто легитимируют статус местных элит как равноправных участников борьбы на федеральном уровне и тем самым признают их равными себе (в этих условиях понятие "субъект федерации" трактуется однозначно как субъект политической борьбы на федеральном уровне). Взращивая себе союзника, центральные ведомства легитимируют регионализм.

Тем не менее было бы упрощением объяснять терпимость, проявляемую федеральным правительством к амбициозным заявлениям (и не менее амбициозным действиям) ряда регионов исключительно или преимущественно "слабостью Центра". Санкции против "мятежных территорий" блокируются не только элементами федеральных структур, использующими регионалистские настроения как инструмент борьбы, но и ставшим повсеместным в федеральных структурах пониманием необходимости "нового федерализма".

Новый федерализм

На наш взгляд, "новый федерализм" уже становится основным содержанием чисто политических противоречий между основными политическими силами и структурами власти. В ближайшее же время он станет одной из основных составляющих экономической политики федеральных властей.

Стратегической целью так называемого либерального крыла правительства на этапе структурной перестройки экономики является передача как можно большего объема ответственности за реализацию социальных программ поддержки населения на уровне регионов. Соответственно должна быть расширена налоговая база местных бюджетов, в том числе за счет поступлений, в настоящее время идущих в федеральный бюджет. Региональным властям должна быть предоставлена большая свобода в проведении налоговой политики.

Стратегической целью так называемых "модернизаторов", т.е. сторонников государственного вмешательства в экономику, направленного на ее ускоренную модернизацию (причем — не дожидаясь стабилизации финансовой системы) является передача на уровень коалиций регионов ответственности за осуществление крупных инвестиционных проектов. Соответственно предполагается создать механизм целевой перекачки финансовых ресурсов из федерального бюджета в межрегиональные (региональные) инвестиционные фонды ("фонды регионального развития"). Однако при этом налоговая база местных бюджетов не расширяется (во всяком случае значительно), а осуществляется развернутое перераспределение налоговых поступлений через федеральный бюджет в "фонды регионального развития".

Стратегической целью "государственников" (сторонников расширения государственного вмешательства в экономику ради сохранения ее "управляемости" — иными словами, ради сохранения централизованной системы управления) является формирование на местном уровне объединенных структур управления. Эти структуры должны, по замыслу, объединять соответствующие структуры местных администраций и федеральных министерств и ведомств. Таким образом предполагается восстановить разрушенные с падением коммунистического режима вертикальные координирующие структуры (иначе говоря — воспроизвести управленческую вертикаль, ранее обеспечивавшуюся партийными комитетами).

Конкретизация концепции "нового федерализма", наполнение ее реальным управленческим содержанием будет зависеть от соотношения сил на политической арене. Однако в любом случае реализация нового курса центральной власти по отношению к регионам

потребуется пересмотра нормативной базы, неформальных норм отношений между регионами и федеральным центром и, что совершенно очевидно, разработки системы "страховок".

Реализация стратегических целей "либералов" сдерживается их опасениями, что большую свободу рук они предоставят бывшей партийной номенклатуре, сохраняющей (по их мнению) контроль за местными органами власти. Поэтому теоретически реализация концепции "нового либерального федерализма" требует предварительного перемещения власти на региональном уровне, т.е. в идеале, новых выборов либо волевого изменения структуры и кадрового состава местных советов и администраций. Новые выборы сдерживаются конституционным процессом, силовые акции сдерживаются опасениями дестабилизировать достигнутое экономическое равновесие.

Реализация стратегических целей "модернизаторов" представляется наиболее возможной. В принципе региональные элиты хорошо воспринимают идею концентрации в их руках значительных объемов финансовых ресурсов. Реализация подобного курса не требует и пересмотра значительного числа законодательных актов. Однако представляется трудно преодолимой проблема определения порядка контроля и управления инвестиционными проектами этих фондов. При очевидной дифференциации регионов по экономическому положению и потребностям в инвестициях для нормального функционирования подобных фондов необходимо формирование нового (межрегионального) уровня системы управления. Опыт Двух последних лет показывает, что региональные элиты различных территорий с подозрением относятся друг к другу. Конструктивно диалог между различными региональными элитами может развиваться только в стабильной политической атмосфере. Таким образом, условием реализации "модернизаторского федерализма" является сохранение существующей конфигурации и кадрового состава структур власти всех уровней, что вряд ли можно считать вероятной перспективой на ближайшее будущее.

Реализация стратегических целей "государственников" сдерживается только опасениями региональных элит подпасть под "чересчур жесткий" контроль центральных властей.

Таким образом, очевидно, что необходим пересмотр федеративных отношений, но он блокируется самой структурой власти как на уровне регионов, так и на федеральном уровне. Следует подчеркнуть, что развития регионализма следует ожидать и в том, и в другом случае: в случае сохранения существующих отношений внутри федерации будет продолжаться регионализация "бедных" территорий, в случае пересмотра — развернется регионализация "богатых" регионов. В целом второе все-таки было бы предпочтительнее — "богатых" регионов в Российской Федерации заведомо

меньше, чем "бедных", и договориться с ними будет как минимум проще. Кроме того, регионализация "богатых" может при определенных условиях создать предпосылки для концентрации капитала, готового для инвестиций в менее благополучных районах.