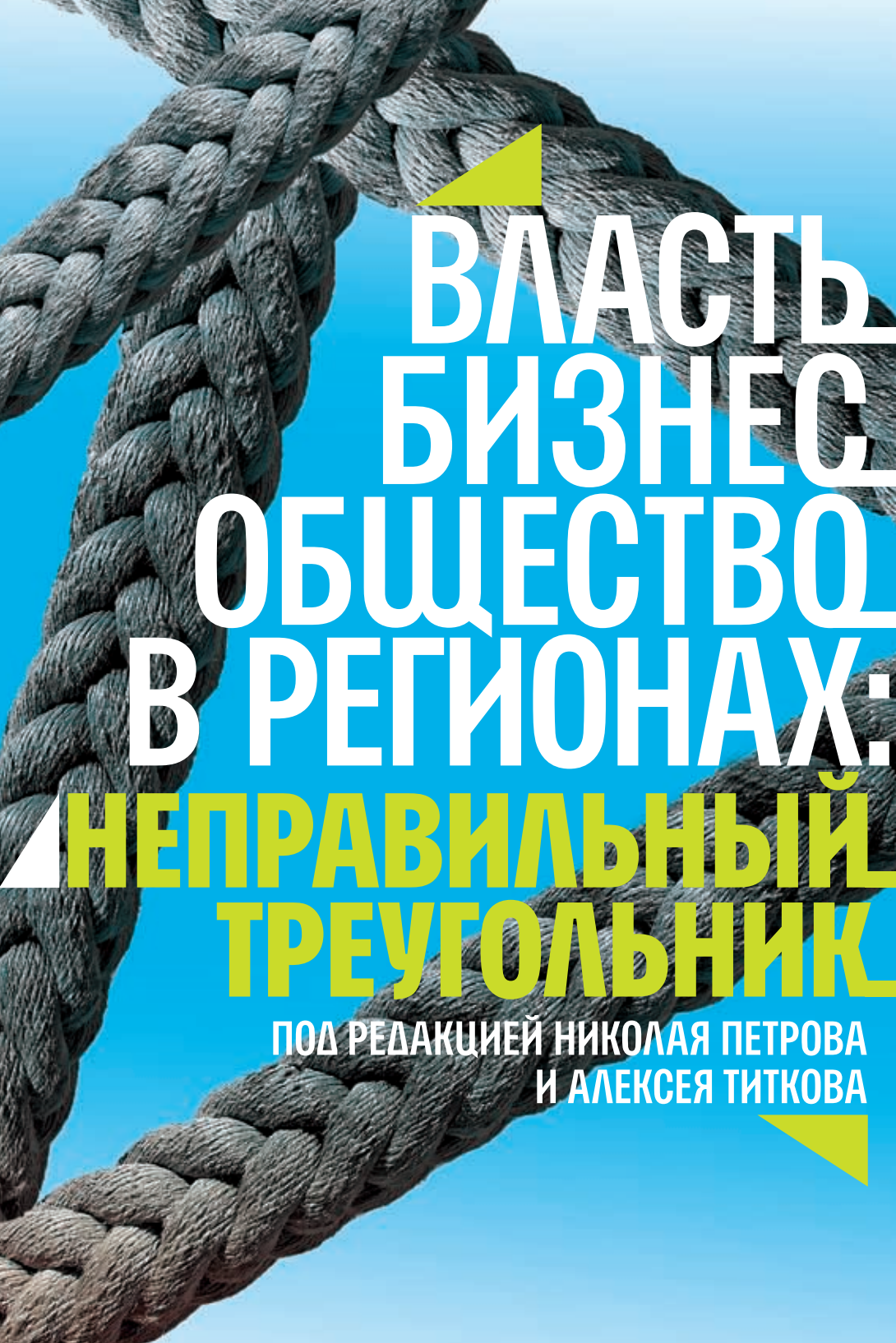




ВЛАСТЬ БИЗНЕС ОБЩЕСТВО В РЕГИОНАХ: НЕПРАВИЛЬНЫЙ ТРЕУГОЛЬНИК

ПОД РЕДАКЦИЕЙ НИКОЛАЯ ПЕТРОВА
И АЛЕКСЕЯ ТИТКОВА

Власть,
бизнес,
общество
в регионах:
неправильный
треугольник

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник

Под редакцией
Николая Петрова
и Алексея Титкова



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ
CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

МОСКВА
РОСПЭН

2010

УДК 32
ББК 66.3(2Рос)6
В58

*Рецензент доктор географических наук,
профессор Н. В. Зубаревич*

Irregular Triangle: State-Business-Society Relations.

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books>.

Книга подготовлена в рамках программы, осуществляемой некоммерческой неправительственной исследовательской организацией — Московским Центром Карнеги при поддержке благотворительного фонда Carnegie Corporation of New York, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute.

В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник / под ред. Н. Петрова и А. Титкова ; Моск. Центр Карнеги. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. — 439 с.

ISBN 978-5-8243-1418-2

В книге представлены результаты первого этапа нового масштабного исследовательского проекта Московского Центра Карнеги по комплексному изучению взаимоотношений общества, власти и бизнеса в регионах России, проводившегося в 2006—2008 гг. в Иркутской, Мурманской, Астраханской и Оренбургской областях.

ISBN 978-5-8243-1418-2

УДК 32
ББК 66.3(2Рос)6

Содержание

Об авторах.....	11
Введение.....	13

Часть первая. Сравнительно-географический анализ

1. Политическое и экономическое устройство.....	19
Характеристики регионов.....	22
Астраханская область.....	27
Иркутская область.....	28
Мурманская область.....	30
Оренбургская область.....	31
Имиджи регионов.....	32
Политическое развитие.....	40
Стратегии развития.....	45
Региональные стратегии.....	45
Корпоративные стратегии.....	52
2. Власть.....	56
Устройство власти.....	56
Политические и бизнес-элиты.....	71
Внимание Центра.....	79
Силовики.....	93
3. Бизнес.....	107
Общий обзор.....	107

Нефтегазовый сектор в хозяйстве и политике	113
4. Общество	118
Состояние общества, социальная и пространственная мобильность	118
Выстраивание гражданского общества	129
Политические партии	133
5. Бизнес — власть	142
Динамика взаимоотношений «бизнес — власть»	142
Договоры о социальном партнерстве	157
6. Бизнес — общество	160
7. Власть — общество	166
Влияние общества на власть и власти на общество	166
Конфликты во взаимоотношениях общества и власти и их преодоление	170
Демократичность регионов	173
Экспертная оценка демократичности	177
Общественные палаты и советы	186
8. Взаимоотношения «власть — бизнес — общество»: современное состояние, проблемы и перспективы	191
Приложение	204
Примечания	206

Часть вторая. Региональный опыт

1. Власть, политика, партии	217
<i>Олег Воронин, Александр Черняев.</i> Рейтинг влияния политической элиты и бизнес элиты Иркутской области	217
<i>Юрий Пронин.</i> Иркутская область в 2005—2006 гг.: новые тенденции в региональной политике	223
<i>Алексей Петров.</i> Партийная жизнь Иркутской области	239
<i>Дмитрий Гончаров.</i> Политические партии в Оренбургской области	246
<i>Алексей Сидоренко.</i> Выборы губернатора Оренбургской области: восток против запада	260
<i>Галина Шешукова.</i> Политическая элита Оренбургской области в оценках электората	266
<i>Александр Кынев.</i> Выборы региональных законодательных собраний в Астраханской, Иркутской, Мурманской, Оренбургской областях	269
2. Бизнес, экономика, стратегии	323
<i>Олег Воронин.</i> Крупный бизнес в Иркутской области	323
<i>Игорь Мелюхин.</i> Региональная политика компании РУСАЛ	336
<i>Наталья Сысоева.</i> Территориальное размещение производительных сил в контексте стратегии развития	342
<i>Ренат Ахметов, Татьяна Герасименко, Евгений Семенов.</i> Стратегия Оренбуржья: как построить будущее	350

3. Общество	359
<i>Михаил Рожанский.</i> Местное самоуправление: борьба за ресурсы и поиск ресурсов	359
<i>Дмитрий Козлов.</i> Структуры гражданского общества, экология и политика в Приангарье	370
<i>Вадим Титов.</i> Ресурсы и перспективы «Байкальского движения» ..	385
<i>Дмитрий Таевский.</i> БАБР.RU как зеркало иркутского гражданского общества	397
<i>Алексей Петров.</i> Школа публичной политики: 1000 километров гражданского общества	402
<i>Виктор Дятлов.</i> Самоорганизация диаспор в Иркутске	407
<i>Ирина Филимонова.</i> Конфессиональное пространство Оренбургской области	418
Приложение. Два точечных сюжета	428
<i>Алексей Сидоренко.</i> Общественная палата Оренбургской области ..	428
<i>Вячеслав Дюндин.</i> Оренбургское отделение Комитета против пытток	431
Summary	433
О Фонде Карнеги	439

Table of Contents

About the authors 11

Introduction 13

Part One. Comparative Geographical Analysis

1. Political and Economic Set-up 19

 Regional Characteristics 22

 Astrakhan Region 27

 Irkutsk Region 28

 Murmansk Region 30

 Orenburg Region 31

 Regional Images 32

 Political Development 40

 Development Strategies 45

 Regional Strategies 45

 Corporate Strategies 52

2. Government 56

 Organization of Government 56

 Political and Business Elites 71

 Attention from the Federal Government 79

 Security, Law Enforcement and the Armed Forces 93

3. Business 107

 General Overview 107

 The Oil and Gas Sector in the Economy and Politics 113

4. Society	118
The State of Society and Social and Geographic Mobility	118
Constructing Civil Society	129
Political Parties	133
5. Business and the State	142
Dynamics of Business-State Relations	142
Social Partnership Agreements	157
6. Business and Society	160
7. The State and Society	166
Society's Influence on the State and the State's Influence on Society	166
Conflicts and Conflict Resolution in Relations between Society and the State	170
Levels of Democracy in the Regions	173
Expert Evaluation of Levels of Democracy	177
Public Chambers and Councils	186
8. Relations between the State, Business and Society: the Current Situa- tion, Problems and Prospects	191
Appendix	204
Notes	206

Part Two. The Regional Experience

1. Power, Politics and Parties	217
<i>Oleg Voronin</i> . Rating the Influence of Political and Business Elites in the Irkutsk Region	217
<i>Yury Pronin</i> . Irkutsk Region in 2005-2006: New Trends in the Region's Politics	223
<i>Alexey Petrov</i> . Party Life in the Irkutsk Region	239
<i>Dmitry Goncharov</i> . Political Parties in the Orenburg Region	246
<i>Alexey Sidorenko</i> . Gubernatorial Elections in the Orenburg Region: East vs. West	260
<i>Galina Sheshukova</i> . The Orenburg Region's Political Elite as Assessed by Voters	266
<i>Alexander Kynev</i> . Regional Legislative Elections in the Astrakhan, Irkutsk, Murmansk and Orenburg Regions	269
2. Business, Economy and Strategies	323
<i>Oleg Voronin</i> . Big Business in the Irkutsk Region	323
<i>Igor Melyukhin</i> . RUSAL Company's Regional Policy	336
<i>Natalia Sysoyeva</i> . Territorial Location of Production Capacity in the Context of Development Strategies	342
<i>Renat Akhmetov, Tatyana Gerasimenko, Yevgeny Semyonov</i> . The Orenburg Region's Strategy: How to Build the Future	350

3. Society	359
<i>Mikhail Rozhansky</i> . Local Self-Government: The Struggle and Search for Resources	359
<i>Dmitry Kozlov</i> . Civil Society Organizations, Environment and Politics in the Angara Region	370
<i>Vadim Titov</i> . Resources and Prospects of the Baikal Movement	385
<i>Dmitry Taewsky</i> . BABR.RU as a Mirror of the Irkutsk Region's Civil Society	397
<i>Alexey Petrov</i> . School of Public Policy: 1,000 Kilometers of Civil Society	402
<i>Viktor Dyatlov</i> . Ethnic Community Self-Organization in Irkutsk ...	407
<i>Irina Filimonova</i> . Religious Space in the Orenburg Region	418
Appendix. Two Case Studies	428
<i>Alexey Sidorenko</i> . The Orenburg Region Public Chamber	428
<i>Vyacheslav Dyundin</i> . The Orenburg Branch of the Committee Against Torture	431
Summary (In English)	433
About the Carnegie Endowment	439

Об авторах

Ахметов Ренат Шамильевич — кандидат географических наук, доцент кафедры географии и регионоведения Оренбургского государственного университета.

Воронин Олег Львович — кандидат исторических наук, доцент Московской международной высшей школы бизнеса «МИРБИС»; в 2006—2007 гг. эксперт по Иркутской области в региональном мониторинге Московского Центра Карнеги.

Герасименко Татьяна Ильинична — доктор географических наук, декан геолого-географического факультета Оренбургского государственного университета.

Гончаров Дмитрий Вадимович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой философии и политологии Оренбургского института Московской государственной юридической академии.

Дюндин Вячеслав Алексеевич — руководитель отделения межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» в Оренбургской области.

Дятлов Виктор Иннокентьевич — доктор исторических наук, профессор кафедры мировой истории и международных отношений Иркутского государственного университета, директор исследовательского центра «Внутренняя Азия».

Козлов Дмитрий Викторович — кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой истории и международных отношений Иркутского го-

сударственного университета, научный директор Иркутского межрегионального института общественных наук.

Кынев Александр Владимирович — кандидат политических наук, руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики, доцент кафедры публичной политики Высшей школы экономики.

Мелюхин Игорь Серафимович — доктор философских наук, директор департамента региональных связей группы компаний РУСАЛ.

Петров Алексей Васильевич — кандидат политических наук, исполнительный директор Байкальского регионального фонда «Открытая Россия — Иркутск».

Петров Николай Владимирович — кандидат географических наук, член научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Общество и региональная политика».

Пронин Юрий Владимирович — кандидат исторических наук, заместитель главного редактора газеты «Байкальские вести».

Рожанский Михаил Яковлевич — кандидат философских наук, научный директор Центра независимых социальных исследований и образования.

Семенов Евгений Александрович — кандидат географических наук, доцент кафедры географии и регионоведения Оренбургского государственного университета.

Сидоренко Алексей Аркадьевич — аспирант Московского государственного университета, магистрант Центра изучения Восточной Европы Варшавского университета, в 2005—2008 гг. координатор программы «Общество и региональная политика» Московского Центра Карнеги.

Сысоева Наталья Михайловна — кандидат географических наук, заведующий лабораторией экономической географии Института географии Сибирского отделения РАН.

Таевский Дмитрий Александрович — разработчик и шеф-редактор портала БАБР.RU.

Титков Алексей Сергеевич — кандидат географических наук, доцент кафедры публичной политики Высшей школы экономики.

Титов Вадим Петрович — научный сотрудник АНО «Центр независимых социальных исследований и образования», ведущий телепрограммы «Иркутское времечко».

Филимонова Ирина Юрьевна — кандидат географических наук, преподаватель кафедры географии и регионоведения Оренбургского государственного университета.

Черняев Александр Владимирович — аспирант кафедры современной отечественной истории Иркутского государственного университета.

Шешукова Галина Владимировна — доктор политических наук, профессор кафедры связей с общественностью Оренбургского государственного университета, руководитель Оренбургского социологического центра «Общественное мнение».

Введение

Новый масштабный международный проект Московского Центра Карнеги по комплексному изучению взаимоотношений общества, власти и бизнеса в регионах России стартовал осенью 2006 г. Он продолжает исследования в области социально-экономической и политической регионалистики, осуществляемые Центром с середины 1990-х годов. В последние годы с выходом страны из кризиса 1990-х, политической стабилизацией, завершением постсоветского и переходом к принципиально новому этапу развития в большинстве регионов наметились серьезные изменения. Зафиксировать и отразить их, оценить современное состояние взаимоотношений между властью, бизнесом и обществом, проблемы и перспективы их развития и ставит целью новый проект.

В качестве непосредственного объекта изучения нами были отобраны 10—15 российских регионов, преимущественно из числа важных функциональных узлов топливно-энергетического комплекса, сыгравшего и продолжающего играть ключевую роль на новом этапе развития страны. Это регионы, связанные с добычей, переработкой и транспортировкой нефтегазового сырья и продуктов нефтехимии. Они представляют разные географические и хозяйственные типы, различаются по размеру, характеру политического

и экономического устройства, динамике развития. Выборка в целом составляет пятую-шестую часть всех регионов страны и является репрезентативной для России в целом.

Первым обследованным нами регионом стала Иркутская область, где в октябре 2006 г. была проведена серия выездных семинаров Центра Карнеги с местными учеными, чиновниками, представителями гражданского общества. Прошли также встречи в администрациях области, городов Иркутска, Ангарска, Братска, беседы с руководителями местного бизнеса, посещения предприятий. В марте 2007 г. аналогичная поездка по несколько сокращенной программе состоялась в Мурманскую область, в сентябре 2007 г. — в Астраханскую, в марте 2008 г. — в Оренбургскую. Кроме собственно поездок в регионы проводилась и работа с экспертами в Москве в виде семинаров, встреч в рамках рабочих групп, бесед до и после поездок.

В книге рассматривается большой набор разнообразных сюжетов: общие закономерности и региональные особенности развития бизнеса и политической системы; устройство власти на региональном и муниципальном уровнях; стратегии развития регионов и корпораций в регионах; состав и воспроизводство политических и бизнес-элит; эволюция «силовых элит» — регионального генералитета, их роль в развитии региона; влияние федерального Центра на процессы регионального развития; социальная ответственность бизнеса, в том числе реализуемая посредством соглашений о социальном партнерстве; состояние общества и положение дел с демократией. Акцент сделан на взаимоотношения в рамках треугольника «власть — бизнес — общество» в целом, а также попарно между всеми вершинами: властью и бизнесом, обществом и властью, бизнесом и обществом.

Особые интерес и важность проведенному на базе четырех регионов исследованию придает разразившийся осенью 2008 г. финансово-экономический кризис. Кризис подвел своего рода черту под значительным этапом экономического и социально-политического развития страны. Завершился период «тучных лет» с моделью взаимоотношений власти, бизнеса и общества, характерной для ситуации постоянного роста благосостояния граждан и экономического «пирога» для элитных групп и кланов. Представленные здесь портреты регионов, как групповой, так и индивидуальные, таким образом, — это своего рода последнее предкризисное фото, герои которого еще не знают, что «завтра будет кризис».

Текст состоит из восьми основных разделов — «Политическое и экономическое устройство», «Власть», «Бизнес», «Общество», «Бизнес — власть», «Бизнес — общество», «Власть — общество», «Взаимоотношения “власть — бизнес — общество”»: современное состояние, проблемы и перспективы». Фоном для анализа ситуации и трендов развития в регионах-ключях являются материалы базового регионального мониторинга, осуществляемого Центром Карнеги на протяжении уже многих лет. Работа снабжена разнообразным справочным и иллюстративным материалом в виде таблиц, карт и схем.

В работе над книгой принимало участие большое число авторов и экспертов как в Москве, так и в регионах. Итоговый текст первой части написан Николаем Петровым при участии Алексея Сидоренко (разделы об устройстве власти, о стратегиях развития регионов, об общественных палатах, глава о бизнесе, иллюстративный материал), Алексея Титкова (раздел о муниципальной власти) и Александра Кынева (раздел об устройстве региональной представительной власти). Авторство материалов второй части указано в содержании. Научное редактирование книги проведено Николаем Петровым (первая часть) и Алексеем Титковым (вторая часть). Общее руководство проектом осуществляли Марта Олкотт (Фонд Карнеги за Международный Мир) и Николай Петров (Московский Центр Карнеги), организационное обеспечение — Алексей Сидоренко.

Работа над проектом и подготовка книги были бы невозможны без активного участия и деятельной помощи большого числа экспертов включая Максима Дианова (Российский союз промышленников и предпринимателей), Александра Кынева (Фонд развития информационной политики), Олега Воронина (Иркутский государственный университет), Олега Наумова (телекомпания «ОренТВ»). Всем им, а также большому числу экспертов в Москве и регионах, принимавших участие на разных этапах реализации проекта, авторы приносят благодарность.

Ч А С Т Ь П Е Р В А Я

Сравнительно- географический анализ

1. Политическое и экономическое устройство

Нынешние 83 российских региона (еще недавно, до начала укрупнений, их было 89) демонстрируют чрезвычайное природное, социально-экономическое и политическое разнообразие. Степень региональных контрастов, своя в каждой сфере, велика и имеет разнонаправленную динамику — в чем-то уменьшается, а в чем-то возрастает.

Весьма велики различия в социально-экономическом положении регионов. Вербальные оценки экспертов в отношении различий по такому интегральному показателю, как валовой региональный продукт (ВРП), различающемуся на два порядка в случае нефтедобывающего Ненецкого автономного округа и слабо развитой Республики Ингушетия, варьируют от «беспрецедентного неравенства» до сильного неравенства, присущего и другим странам догоняющего развития, таким как Китай и Индия. Наряду со значительным и при этом выросшим в экономически успешные 2000-е годы неравенством экономическим, которое, по мнению компетентных экспертов, не поддается радикальному снижению в результате усилий властей, а может лишь менять свою природу, существует и неравенство социальное. Его можно и нужно снижать. Отчасти это и происходило в последние годы. Региональные различия в душевых доходах между десяткой ли-

дерев и десяткой аутсайдеров в последние докризисные годы снизились с четырех до трех с половиной раз. При этом, однако, дифференциация регионов по качеству жизни и качеству населения возросла, прежде всего за счет ожидаемой продолжительности жизни, а в самые последние годы — и детской смертности¹.

Политическое устройство регионов, включая и взаимоотношения власти, бизнеса и общества, тоже чрезвычайно разнообразно, несмотря на элементы унификации, особенно заметные в последние годы. Одни регионы моноцентричны, как правило, это этнические республики с лидером-долгожителем и выстроенной им политической машиной (например, Татарстан с Башкирией, но сюда же можно отнести и Москву или, скажем, Кузбасс), часто закрытые для крупных федеральных бизнес-игроков. Другие характеризуются сложным и динамичным балансом политических сил, множественностью конкурирующих центров принятия решений.

Унификация форм политического устройства с переходом на единую структуру федеральных политических партий, общую избирательную систему, сходную систему формирования парламентов, назначения/избрания мэров и глав регионов зачастую не столько нивелирует региональную политическую жизнь, делая ее менее самобытной, сколько просто меняет формы проявления этой самобытности. Это как дома, построенные по одному проекту, но разными людьми, из разных материалов, разного размера, а главное, населенные совершенно разными жильцами.

На социально-экономическое и политическое состояние региона влияет целый ряд факторов, и общий внешний дизайн — лишь один из них. Не менее, а часто более важны характер регионального социума, особенности политической культуры, состав и структура политических и бизнес-элит — своих, коренных или заезжих, режим их воспроизводства, общая структура хозяйства и расселения и др. Большую роль играет и личностный фактор, определяющий часто взаимоотношения внутри региональной элиты, а также между ней и федеральным Центром.

Крайне различна и региональная политическая динамика. В ней имеет место ламинарное и турбулентное развитие под воздействием находящихся в разном соотношении внутренних и внешних факторов. Особое значение имеют конфликты и способы их разрешения.

Российские регионы, таким образом, выступают как лаборатория, предоставляющая фантастические возможности для исследователя, в которой ставятся натурные эксперименты, опробуются самые разные рецепты эффективной организации власти, выстраивания отношений между властью, бизнесом и обществом. Проблема только в том, что эксперименты, ведущиеся в этой лаборатории, не всегда должным образом документируются, их результаты (как позитивные, так и негативные) часто не анализируются и не обобщаются. Информированность — и о том, что делается у соседа по лаборатории, и о том, какие общие выводы следуют из хода всех ведущихся экспериментов, — оставляет желать лучшего. Собственно, на повышение уровня этой информированности и направлен отчасти наш проект.

Наши четыре региона, будучи весьма разными, далеко не покрывают всего существующего разнообразия. Они относятся к четырем федеральным округам: Северо-Западному, Приволжскому, Южному и Сибирскому. Среди них, однако, нет ни одной этнической республики с собственной заметной спецификой, особенно из числа тех, что закрыты, в том числе и по отношению к бизнесу извне. Зато есть укрупняемый регион — Иркутская область, недавно объединившаяся с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом. Есть такие, которые находятся на виду, например, Иркутская область, а есть стоящие в сторонке, как Оренбургская. Есть регионы, где власть не менялась долгие годы, демонстрируя преемственность, впрочем не непрерывную, даже не с ельцинскими, а с доельцинскими временами (как Мурманская область, где губернатор Евдокимов был секретарем обкома КПСС, или Оренбургская, где губернатор Чернышев был вторым секретарем обкома КПСС). Представлены регионы — тихие заводы (Оренбургская область) и регионы с бурной конфликтной внутриполитической жизнью (Мурманская, Иркутская).

Все исследованные регионы в последние годы выступали как центры важных общероссийских или международных событий, таких как выездные заседания президиума Госсовета (Астраханская и Иркутская области), военно-технической комиссии (Мурманская), визиты лидеров других государств (все четыре региона), многосторонние международные встречи на государственном уровне (Мурманская, Оренбургская области).

Изученные регионы являются базовыми для ряда крупнейших бизнес-групп: ТНК-ВР (Оренбургская область), «СУАЛ-Ренова»

(Иркутская, Мурманская), «Норильского никеля» (Мурманская), ЛУКОЙЛа (Астраханская), «Роснефти» (Иркутская), УГМК (Оренбургская), а также государственных корпораций: «Газпрома» (Астраханская), «Ростехнологий» (Иркутская область).

Довольно стабилен состав сенаторов, демонстрирующих разные модели представительства интересов региона в Центре, будь то «свой» или «варяг» из числа руководителей крупного регионального бизнеса (Мурманская область — от исполнительной власти, Иркутская — от представительной), отставной федеральный чиновник (Оренбургская область — оба, Астраханская — от представительной власти) или близкий к власти «питерец» (Иркутская область — от исполнительной власти), силовой генерал (Мурманская область — от представительной власти), партийный функционер (Астраханская область — от исполнительной власти).

В изученных регионах представлены все основные типы конфликтов: между федеральной и региональной властью (Иркутская область), между губернатором и мэром (Астраханская, Иркутская, Мурманская), между губернатором и силовиками (Иркутская), между областной администрацией и законодательным собранием (Иркутская), внутри «Единой России» (ЕР) и между нею и другими политическими силами (Иркутская, Мурманская), между крупными бизнес-группами (Иркутская, Мурманская).

Все это делает исследование на базе наших четырех регионов репрезентативным в масштабах всей страны.

Характеристики регионов

Базовые характеристики

Таблица 1.1

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
Площадь, тыс. кв. км	123,7	767,9 *	44,1	144,9
Население, тыс. человек (январь 2008 г.)	2119	2508	1001	851
ВРП, млрд руб. (2006 г.)	299,7	323,3	84,7	156,2

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
Доходы консолидированного бюджета (2007 г.), млрд руб.	51,5	73,5	29,0	43,6
Бюджетная обеспеченность, тыс. руб./чел. (2007 г.)	24,3	29,3	29,0	51,3
Инвестиции в основной капитал (сумма за 2002—2006 гг.), млрд руб.	157,4	149,9	101,4	82,5

* До объединения с Усть-Ордынским Бурятским округом — 745,5.

Источники: Росстат, 2006—2008 гг.; Казначейство РФ (2007 г.).

Политическое устройство

Таблица 1.2

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
Губернатор, год избрания/перезабрания/назначения, предыдущая должность (партийная принадлежность)	Алексей Чернышев , 1999/2003/2005, депутат Госдумы (АГП)	Игорь Есиповский * , 2008, депутат Госдумы (ЕР), директор АвтоВАЗа	Александр Жилкин , 2004, первый заместитель губернатора	Юрий Евдокимов ** , 1996/2000/2004/2007, председатель облсовета
Спикер Законодательного собрания, год избрания, должность (партийная принадлежность)	Дмитрий Кулагин , 2006, заместитель губернатора (ЕР)	Людмила Берлина , 2008, вице-губернатор (2001—2004 гг.), и. о. секретаря регионального политсовета ЕР, вице-спикер и лидер фракции ЕР в ЗС предыдущего созыва	Александр Клыкканов , 2006, руководитель администрации губернатора, секретарь политсовета ЕР (ЕР)	Евгений Никора , 2007, мэр города Полярные Зори (ЕР)
Срок полномочий Законодательного собрания	2006—2011 гг.	2008—2013 гг.	2006—2011 гг.	2007—2012 гг.
2007—2012 гг. Число депутатов Законодательного собрания (по округам / по спискам)	47 (23/24) (с 1994 г.)	50 (25/25) (с 2008 г.) Со следующих выборов (2009 г.) — 45 (22/23)	58 (29/29) (до 2006 г. — 29 депутатов)	32 (16/16) (до 2007 г. — 25 депутатов)

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
Число депутатов на постоянной / непостоянной основе	8/39 (21%)	19/31 (38%)	39/19 (67%)	25/7 (78%)
Фракции Законодательного собрания	5: ЕР (32), КПРФ (6), «Патриоты России» (3), ЛДПР (3), АПР (3)	4: ЕР (36), КПРФ (4), ЛДПР (4), СР (3) вне фракций (3)	6: ЕР (32), КПРФ (8), СР (6), РПР (4), «Астрахань» (4), вне фракций (2)	4: ЕР (20), СР (6), КПРФ (3), ЛДПР (2)
Доля ЕР в ЗС, %	68	72	56	88
Сенатор от исполнительной власти, год избрания, предыдущее место работы	Николай Долгушкин , 2004, замминистра сельского хозяйства, аграрное лобби, в прошлом первый секретарь Оренбургского обкома ВЛКСМ — назначен после переизбрания Чернышева. Его предшественник Зелесухин, бывший первый вице-губернатор, а до этого тоже первый секретарь обкома ВЛКСМ, вернулся на прежний пост директора ВНИИ и лидера областной АПР	Дмитрий Мезенцев * , 2002, президент Центра стратегических разработок, в прошлом глава Комитета по печати и СМИ мэрии Санкт-Петербурга — «варяг», поставлен с самого начала, переназначен при Тишанине и Есиповском	Юрий Чаплин , 2005, бывший зампред центрального исполкома «Единой России», сенатор от Рязанской области в 2004—2005 гг., до этого в 2000—2004 гг. помощник руководителя АПР — «варяг», предыдущий сенатор В. Маркелов стал председателем правительства области	Юрий Гурьев , 2001, председатель совета директоров ОАО «Апатит»
Сенатор от представительной власти (год назначения), предыдущее место работы	Николай Пожитков , 2004, замминистра связи и информатизации; уроженец области — ушел в отставку вместе с правительством Касьянова. Предыдущий сенатор В. Нефедов почти восемь лет был спикером ЗС. Потом ушел в Госдуму	Валентин Межвич , 2001, заместитель гендиректора «Иркутскэнерго», председатель ЗС — поставлен с самого начала, связан с «Интерросом» и РУСАЛОм/СУАЛОм	Геннадий Горбунов , 2001, руководитель управления МЧС по Москве; в 1994—1999 гг. руководитель управления Госналогслужбы/МНС по Астраханской области) — тесно связан с аграриями	Вячеслав Попов , 2002, адмирал, командующий Северным флотом в 1999—2001 гг., отправленный в отставку после катастрофы с «Курском». Председатель комиссии Совета Федерации по национальной морской политике

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
Секретарь регионального политсовета партии «Единая Россия», год назначения, должность	Андрей Шевченко , 2004, председатель городского совета Оренбурга	Людмила Берлина , 2008, вице-спикер, с 2008 г. спикер	Александр Калыканов , 2002, спикер ЗС	Виктор Алешин , 2007, депутат ЗС трех созывов, директор Мурманского хлебозавода
Депутаты Госдумы	ЕР: Александр Коган *** , руководил компанией «Коминком», был депутатом ЗС. Заместитель председателя Комитета Госдумы по бюджету и налогам. Виктор Нефедов , спикер ЗС первых двух созывов, затем сенатор. Виктор Заварзин , «варяг», генерал-полковник, бывший представитель России в НАТО. Председатель Комитета Госдумы по обороне. Григорий Ивлиев , «варяг», работал в аппарате Госдумы КПРФ: Валентин Чикин , «варяг», депутат Госдумы всех созывов, главный редактор «Советской России». СР: Сергей Петров , выходец из области, крупный бизнесмен, владелец компании «Рольф»	ЕР: Татьяна Воронова (депутат ЗС, доверенное лицо Алексея Федорова («Иркут»)). Константин Зайцев (бывший главный федеральный инспектор, до этого заместитель гендиректора «Ангарскнефтехима»), заместитель председателя Комитета Госдумы по энергетике. Сергей Колесников (начинал в области, с 1999 г. в Госдуме), председатель Комитета Госдумы по охране здоровья. Валерий Малцев , бывший глава Усть-Ордынского Бурятского АО, ставший депутатом после объединения. Виталий Шуба , в Госдуме с 1993 г., лоббист «Илим-Палпа», «Интерроса» и Братска, на губернаторских выборах 1997 г. набрал 1,1% голосов. Первый заместитель председателя Комитета Госдумы по бюджету и налогам. СР: Иван Грачев ,	ЕР: Петр Гужвин , был депутатом ЗС, сын покойного губернатора, бывший лидер Партии пенсионеров и глава молодежного парламента. Валерий Прозоровский , в Госдуме с 2003 г., «варяг», москвич из ЛУКОЙЛа, член нефтяного лобби. Заместитель председателя Комитета Госдумы по природным ресурсам, природопользованию и экологии	ЕР: Михаил Ненашев , капитан первого ранга запаса, председатель Общероссийского движения поддержки флота, инициатор проведения праздника 300-летия флота, Игорь Чернышенко , в Госдуме с 2000 г., бывший председатель облсовпрофа, вице-губернатор. Заместитель председателя Комитета Госдумы по проблемам Севера и Дальнего Востока. Лоббирование в пользу «Альфа-груп» против «Telenor». КПРФ: Борис Капин , «варяг», москвич, ученый-математик, член-корреспондент РАН

Показатель	Оренбургская область	Иркутская область	Астраханская область	Мурманская область
		в Госдуме с 1993 г., «варяг» — уроженец Якутска, избирался в Госдуму в Татарстане, бывший «яблочник», сейчас лидер иркутской СР. Заместитель председателя Комитета Госдумы по энергетике. КПРФ: Сергей Левченко , в Госдуме с 1999 г., первый секретарь обкома КПРФ, на губернаторских выборах 2001 г. чуть уступил Б. Говорину, набрав во втором туре 45,3% голосов		
Главы землячеств в Москве	Вячеслав Рябов , руководитель представительства области при правительстве РФ	Сергей Чemezov , («Ростехнологии»)	Василий Богадин	Виктор Бояркин , капитан первого ранга
Региональные олигархи	Александр Куниловский , владелец холдинга «Ликос» Александр Зеленцов , (Нико-Банк)	Игорь Гринберг , («Ирказ»), связан с «Реновой» Олег Мисевра , («Востсибуголь») Владимир Колмогоров , («Иркутскэнерго»)	Рифкат Шабанов , предприниматель. Владимир Сухоруков , (Волго-Каспийский акционерный банк)	Евгений Романов , (Кольская ГМК). Алексей Григорьев , («Апатит») Геннадий Степашко , (Рыбный траловый флот)
Тип электоральных предпочтений ****	Консервативный	Либеральный, протестный	Консервативный	Либеральный
Внимание Центра (на январь 2009 г.), ранг региона	Стабильно низкое	Выше среднего с повышением	Высокое	Выше среднего, стабильное
Рейтинг демократичности (1990-е годы/2008), ранг региона	52/35, 38	7/9, 10	38/39, 44	24/31, 34

* 10 мая 2009 г. И. Есиповский погиб в результате авиакатастрофы. На его место был назначен Дмитрий Мезенцев, член Совета Федерации от администрации Иркутской области, вице-спикер верхней палаты, который 8 июня 2009 г. был утвержден на посту губернатора депутатами ЗС.

** 18 марта 2009 г. Ю. Евдокимов ушел в отставку с поста губернатора Мурманской области. На его место был назначен Дмитрий Дмитриенко, заместитель главы «Роскомрыболовства», который 26 марта был утвержден на посту губернатора депутатами ЗС.

*** Подчеркиванием выделены имена депутатов, бывших и ранее в Госдуме.

**** Типология регионов составлена на основе факторного анализа результатов президентских выборов 1996 и 2004 гг. Фактор «либералы — консерваторы» в 1996 г. характеризовался, с одной стороны, повышенной долей голосов за Г. Зюганова и повышенной явкой («консервативные»), с другой — долей голосов за Г. Явлинского, Б. Ельцина и «против всех» («либеральные»); в 2004 г. — голосованием за Н. Харитонову («консервативные») и И. Хакамаду («либеральные»). Фактор «конформизм — протест» в 1996 г. имел значимую связь с голосованием за Б. Ельцина («конформистские») и за А. Лебеда и В. Жириновского («протестные»), в 2004 г. — с голосованием за В. Путина и высокой явкой («конформистские»), а также с голосованием за Н. Харитонову, С. Глазьева, И. Хакамаду и «против всех» («протестные»).

Примечание. Используются сокращения (кроме общепринятых): АПР — Аграрная партия России, ЕР — «Единая Россия», ЗС — Законодательное собрание, СР — «Справедливая Россия», РПП — Российская партия пенсионеров.

Астраханская область

«Российский Египет» с Волгой вместо Нила и пустынями поодаль. До 1960—1970-х годов, когда началось освоение газоконденсатного месторождения, источником благосостояния области, средоточием всех ее богатств была Волга с уникальными рыбными запасами и плодороднейшей поймой. Старое (с XVI в.) и новое российское пограничье. Не особенно заметна на российской политической сцене, розоватая по симпатиям электората и красная по представительству в Думе ².

Модель весьма острого конфликта власти с доминирующим бизнес-игроком — «Газпромом», завершившегося капитуляцией власти. Конфликт совпал, с одной стороны, с процессами централизации в «Газпроме», а с другой — с неожиданной заменой губернатора-тяжеловеса, умершего в самый канун выборов, которые он легко выигрывал, на его первого заместителя. Действующий губернатор Александр Жилкин, вынужденно заменивший своего на-

чальника в качестве кандидата «партии власти», на выборах 2004 г. победил, но удержать под своим контролем пирамиду власти не смог — она зашаталась. Возник, в частности, острый конфликт между губернатором и мэром областного центра. На думских выборах 2007 г. регион дал самый высокий в стране результат «Справедливой России», которую возглавил популярный левый политик Олег Шеин. При этом сам губернатор Жилкин, полномочия которого истекают в 2009 г., — и один из всего нескольких прямо избранных, а не назначенных губернаторов, и к тому же глава областной организации медведевской Ассоциации юристов России.

Ослабление финансовой опоры в лице «АстраханьГазпрома» область пытается компенсировать за счет капитализации своего географического положения как российской базы освоения Каспия (строительство нового порта Оля), как перекрестка на «шелковом пути».

Бывшая некогда Астраханским ханством, одним из осколков Золотой Орды, область и сейчас представляет собой сложный этноконфессиональный конгломерат, в котором относительно мирно уживаются христиане и мусульмане разных толков.

Мы посетили область в сентябре 2007 г. — вскоре после проведения заседания президиума Госсовета по совершенствованию управления рыбохозяйственным комплексом, в преддверии думских выборов и пышного празднования 450-летия Астрахани.

Иркутская область

Прибайкалье. Самая большая по территории область России, почти вся расположенная в зоне многолетней мерзлоты. Главные богатства: лес и гидроэнергия. Иркутск, «самый европейский город Сибири», когда-то база освоения всей азиатской части страны, и сейчас крупный региональный центр. Отличительные черты политической жизни — самобытность и до последнего времени поразительная стабильность, во многом благодаря многолетнему главе области Юрию Ножикову.

Модель политического плюрализма вследствие сложного баланса сил нескольких мощных корпораций и бизнес-игроков: алюминщиков (РУСАЛ), энергетиков («Иркутскэнерго»), лесопромышленников («Илим-Палп»), нефтяников-газовиков (ТНК-ВР, «Рос-

нефть», «Газпром»); комплексным игроком (алюминщики, энергетики, нефтяники-газовики) является «Ренова». Если при прямых выборах губернаторов компромисс между основными бизнес-политическими кланами как-то находился, то с переходом к назначаемости Кремль в лице силового крыла решил не развязывать, а разрубить Гордиев узел клановых интересов и поставить «внешнего управляющего» от крупной госкорпорации — РЖД. Новый губернатор оказался малоэффективен, и область вошла в полосу нескончаемых конфликтов и противостояний: между губернатором и ЗС, между губернатором и мэром Иркутска, между администрацией и ГУВД и др., усугубляемых кадровой чехардой в команде слабого губернатора. После полутора лет безуспешных попыток губернатора-назначенца Тишанина наладить работу во вверенном ему регионе эксперимент был признан неудачным, но только в плане персоналии, и Кремль назначил нового «варяга» — Игоря Есиповского из одной из самых мощных госкорпораций — «Ростехнологий». Заметим, что Сергей Чемезов, ее глава, одновременно возглавляет иркутское землячество в Москве.

Регион, обладая колоссальными природными ресурсами мирового уровня (достаточно упомянуть Ковыкту и Сухой Лог), в силу политических прежде всего причин так и не смог реализовать свой гигантский потенциал, капитализировать его в соответствующие иностранные и отечественные инвестиции, федеральные программы и т. д. Одним из первых запустивший проект экономического форума (Байкальский экономический форум, патронируемый спикером Совета Федерации Сергеем Мироновым, прошел в 2009 г. в шестой раз) и выступавший в свое время с целым рядом амбициозных проектов: мультимодального логистического комплекса, авиационного хаба, федерального инновационного университета, Иркутск проиграл в конкуренции с соседними регионами, уступив Красноярску в борьбе за внимание Центра и статус главного восточносибирского полюса роста. Небольшим утешительным призом в этой конкуренции может служить особая экономическая зона туристско-рекреационного типа, которую область получила на Байкале на пару с Бурятией.

Единственной, пожалуй, сферой, где лидирующая роль Иркутской области остается неизменной, можно считать массовое экологическое движение. К победам последнего помимо закрытия Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, борьба против

которого служила флагом экологического движения еще в советские времена, в последние годы добавилось знаменитое изменение трассы трубопровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» (ВСТО) эффектно объявленное В. Путиным весной 2006 г. после ряда акций протеста по всей стране.

Наше ознакомление с регионом произошло осенью 2006 г. — через несколько месяцев после назначения нового губернатора (теперь уже бывшего), в разгар конфликта между ТНК-ВР и «Газпромом» и сразу после знаменитого решения В. Путина о переносе трассы ВСТО в сторону от Байкала.

Мурманская область

Кольский полуостров. Самая северная область, почти целиком лежащая за Полярным кругом. Развернута «лицом» к морю, к Арктике, к Атлантике, «боком» к зарубежным соседям, Норвегии и Финляндии, и «спиной» к остальной части страны. Мурманск, благодаря заканчивающемуся здесь Гольфстриму, — незамерзающий порт, остальная область представляет собой тундру с очаговым освоением. Лицо области определяет флот — военный, торговый, рыболовецкий, и горнодобыча — апатиты, никелевые руды. Избиратели демонстрируют, как правило, северные реформаторские предпочтения, что не мешает им иметь во главе области сменяющих друг друга бывших секретарей обкома КПСС.

Модель значительной устойчивости и укорененности региональной элиты при довольно развитом политическом плюрализме и относительной же северной самостоятельности — людей, бизнеса, городов и районов.

Это один из регионов нового очагового расселения (Мурманск будет праздновать столетний юбилей в 2016 г.), расположенный в основном за Полярным кругом. Мурманск — своего рода облегченный вариант Норильска с такой же полярной ночью и «Североникелем» вместо «Норникеля». Край военных моряков (с базирующимся здесь Северным флотом с учетом его обслуживания, членов семей моряков и пенсионеров связано до трети всех мурманчан), геологов, экстремального туризма. В прошлом город сыграл уникальную роль как база освоения российской Арктики, как начало Северного мор-

ского пути, как порт, через который в годы Второй мировой войны в Россию шла помощь союзников по ленд-лизу. Заложник геополитических соображений общенационального уровня и амбиций, требующих больших средств, Мурманск оказался в глубоком кризисе в 1990-е годы и однажды даже обратился с призывом о помощи к сопредельным странам Баренц-региона. Будущее региона во многом связано с освоением Штокмановского месторождения.

На территории области, в Кандалакше, компанией «Ренова» была отработана новая модель взаимоотношений бизнеса с местной властью и обществом, тиражированная впоследствии по всей стране.

Наше ознакомление с регионом состоялось в марте 2007 г. сразу после выборов Законодательного собрания и перед неудавшейся попыткой со стороны «Единой России» полностью оттеснить там все остальные партии, а также перед проведением в Мурманске совместного заседания президиума Госсовета и Морской коллегии при правительстве России по развитию инфраструктуры морского транспорта.

Оренбургская область

Один из колониционных форпостов России, многонациональный и с недавнего времени снова пограничный. Степная, хлебная, казачья полоса по реке Урал между Уралом и Казахстаном, где промышленность шла «с востока на запад» — от металлургии Орска к нефтегазовому комплексу центрального и западного Оренбуржья. «Стартовая площадка» Виктора Черномырдина (премьера в 1993—1998 гг.) и ряда членов его команды. Как и большинство еще недавно аграрных областей, довольно консервативна, со склонностью к дальнейшему «покраснению».

Работающая модель не влезающей в интересы бизнеса устойчивой власти, состоящей практически сплошь из местных уроженцев, и нескольких крупных бизнес-игроков, ни для одного из которых область не является базовой. Это ТНК-ВР, УГМК, «Газпром», «Газметалл», «Мечел», РУСАЛ... Взаимоотношения с бизнесом власть строит на основе эшелонированной системы соглашений о социальном партнерстве, заключаемых со всеми основными бизнес-игроками на региональном и местном уровнях.

Действующая модель сильного регионального отделения Ассоциации юристов России, возглавляемой молодым и амбициозным спикером Законодательного собрания, включенным в феврале 2009 г. в первую сотню президентского кадрового резерва.

Область представляет собой пояс, расположенный вдоль российско-казахстанской границы, своего рода узкую переемычку между массивом российских национальных республик и Казахстаном. Вытянутая в широтном направлении область четко делится на нефтяной запад, тяготеющий к Самаре, металлургический восток, тяготеющий к Магнитогорску, и газовый и аграрный центр вокруг собственно Оренбурга.

Орск, крупнейший промышленный центр эпохи сталинской индустриализации, занимает особое положение, находясь отчасти в оппозиции Оренбургу. Модель пришедших во власть бизнесменов, опирающихся на поддержку местного бизнес-сообщества, заменивших относительно слабую и неэффективную власть старого советского типа.

Для региона характерны особое пограничное и интернациональное самосознание, сильные национальные общины включая казахи, строительство храмов — как «сверху» (храм Черномырдина-«Газпрома» в селе Черный Отрог), так и «снизу» (Свято-Троицкая обитель, Саракташ).

Наше ознакомление с областью состоялось сразу после президентских выборов 2008 г., на которых она продемонстрировала свой левый аграрный нор и отличилась, дав в Медногорске за Д. Медведева менее 50% голосов, и в преддверии ожидаемой политической элитой смены власти. Несколькими месяцами ранее на Тоцком полигоне прошли масштабные учения в присутствии руководителей стран Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)

Имиджу регионов

Выводы. *Рост регионального самосознания на деле оказывается больше, чем это заметно на поверхности. То, что заметно, — это главным образом попытки сверху, выливающиеся, как правило, в острую конкуренцию между региональными властями за внимание*

Центра и средства, выделяемые на масштабные празднования разного рода юбилеев. Рост снизу менее заметен, в том числе и потому, что самосознание на низовом уровне может не вписываться в административные границы, к тому же оно принимает часто форму отталкивания, противопоставления «мы — они».

На уровне массового сознания имеет место постмодернистское отсутствие цельности, мешанина элементов из разных идеологических и культурно-исторических слоев, эклектичность. В современном региональном самосознании мало историзма (неизбежно идеологически окрашенного и потому разделяющего), много географизма (идеологически нейтрального и консолидирующего). В национальных республиках этнический элемент выходит часто на первый план.

Имеет место как конкуренция разных моделей, так и конкуренция элитных групп за ту или иную модель. Многообразие имиджей связано с тем, что разным адресатом (это как минимум местный социум, федеральный Центр, население страны, внешние инвесторы) предназначаются часто разные имиджи.

Для процессов последнего времени характерен рост внимания к более глубоким корням, расширение/освоение вглубь историко-культурной среды. Идет создание региональных пантеонов, внесение туда ранее вынесенных фигур. Происходящая эволюция регионального самосознания с элементами конструирования находит выражение и в материально-культурной среде: в виде установления памятников, создания музеев, присвоения имен...

Важным элементом политической и экономической стратегии элитных групп стали брендинг и ребрендинг регионов, целенаправленное продвижение их имиджа вовне. Отчасти это связано с борьбой за внимание федерального Центра и инвесторов, отчасти с развитием туризма, на который в той или иной степени делают ставку почти все регионы.

После нижегородской и новгородской историй успеха власти многих регионов предпринимают усилия по улучшению имиджей своих регионов, их раскрутке. Внешние адресаты разные: Москва (по Л. Смирнягину: сначала прибедались в расчете на помощь Центра, потом стали выпячивать свои успехи в расчете на поощрение), иностранные и отечественные инвесторы... Внутренний адресат один и тот же — местный социум, который политическая элита хочет сплотить вокруг себя, которому хочет продемонстрировать свой местный

патриотизм, рвание за нужды региона. Наконец, это нужно и самой региональной элите для самоутверждения и консолидации.

В результате социально-экономических и политических реформ последних лет в становлении имиджей регионов наметился ряд новых трендов. С уменьшением публичности в региональной политике роль фактора регионального самосознания в целом несколько уменьшилась. Превращение губернаторов из полновластных и долговременных «хозяев» регионов в рядовых, пусть и высокопоставленных чиновников, уменьшение региональной автаркичности и интенсивное обновление верхушки региональной политической элиты привели к разведению имиджа региона и имиджа губернатора, ранее, как правило, совпадавших. Наряду с этим увеличивающаяся конкуренция регионов за деньги федерального бюджета и инвестиции и обзаведение большинством регионов утверждаемыми федеральными властями стратегиями развития приводят к индивидуальному позиционированию регионов и появлению особой категории «региональных идей» в виде амбициозных инфраструктурных, храмовых, спортивных, выставочных и прочих проектов.

Дополнительным способом привлечь деньги и всеобщее внимание к региону стали широко развернувшиеся празднования различных юбилеев и памятных дат: 850-летия Москвы (1998 г.), 300-летия Петербурга (2003 г.), тысячелетия Казани (2005 г.) и Ярославля (2010 г.), 450-летия добровольного вхождения Башкирии, Удмуртии, Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии в состав России, разного рода юбилеев регионов. Часто наблюдается острая конкуренция между регионами за дату юбилея, его статус, материализованное внимание федеральной власти. Ярким примером здесь является конкуренция властей Новгородской и Псковской областей, вылившаяся в обмен резкими заявлениями, и появление идеи президентского указа о праздновании 500-летия добровольного присоединения псковских земель к Московскому государству.

В региональном массовом сознании картинка выглядит куда как менее пафосно и величественно. В этом плане интересны результаты опроса в Свердловской области³, где, пожалуй, активнее, чем в других регионах, занимаются построением региональной идентичности. Наиболее популярным ответом на вопрос, какие ассоциации у них вызывает Екатеринбург, оказался «Екатеринбург — город Екатерины I» (11%). Второе место разделили расстрел царской семьи и Уральские

горы (по 9%). На третьей позиции оказались «Свердловск» и телесериал «Счастливы вместе», действие которого происходит в Екатеринбурге (по 6%). Ассоциация «Металлургия, промышленный центр» оказалась на пятом месте (лишь 5%), «Рок-музыка» и «История» — на седьмом (4%). Позицию «Криминал / негативные ассоциации» выбрали лишь 2% опрошенных. «Городом больших возможностей» назвал Екатеринбург только 1% ответивших. Ни культура, ни темпы роста экономики не стали основой имиджа региона: все ключевые факторы обошел сериал, выставляющий жителей города туповатыми и при этом дружелюбными провинциалами.

Особую остроту конкуренция между регионами и борьба за первенство с целью самоутверждения над соседями и в общенациональном масштабе приобретает в спорте. Есть массовые (футбол-хоккей) и элитные губернаторские виды спорта. В разное время предметом региональной гордости становились клубы, добивавшиеся очень высоких результатов: футбольные северо-осетинская «Алания», дагестанский «Анжи», чеченский «Терек», татарстанские «Рубин» и «Ак-Барс», ярославский «Шинник», питерский «Зенит», пермский «Амкар»⁴ и др.; хоккейные: башкирский «Салават Юлаев» (чемпион 2008 г.), пермский «Молот-Прикамье», тюменский «Газовик», курганское «Зауралье», новосибирская «Сибирь», хабаровский «Амур»; волейбольный белгородский «Локомотив Белогорье» (обладатель престижных европейских кубков); баскетбольные екатеринбургский «Урал» и пермский «Урал-Грейт». Есть «свои» традиционные виды спорта: это борьба и тяжелая атлетика на Северном Кавказе; биатлон в Кировской области, скачки и автогонки в Татарстане... В роли спонсора дорогостоящих спортивных проектов региональной элиты, направленных на удовлетворение собственных амбиций и амбиций жителей региона, часто выступает местный бизнес, реже — бизнес общенациональный, имеющий интересы в регионе. Бизнес во многих случаях использует спорт и как возможность рекламы.

Спорт может весьма дорого стоить и бизнесу, и политикам. Здесь можно вспомнить недавние скандалы по поводу финансирования «Амура» (стоил амурскому губернатору Короткову поста), ярославского «Шинника» (уход губернатора Лисицына). С утратой у губернатора интереса или возможности заинтересовать спонсора клубы ждет нелегкая судьба. Иллюстрацией к этому могут служить

судьбы владикавказской «Алании», волгоградского «Ротора» (некоторое время назад, впрочем, были сделаны попытки его реанимации), саратовского «Сокола», калининградской «Балтики» и др. В условиях экономического кризиса примеры такого рода будут только множиться.

Есть спорт для побед и самоутверждения, а есть как способ привлечения масштабных инвестиций и всеобщего внимания, как региональный проект общенационального значения. Здесь можно вспомнить и Сочи-2014, и Казань-2013 (универсиада) наряду с менее успешными попытками других регионов: Москвы, Петербурга, Иркутска ⁵ привлечь Олимпиаду; обернувшуюся скандалом попытку Ярославля принять хоккейный чемпионат, шахматную столичность Элисты и др.

Ни один из изученной нами четверки регионов не прилагал особых усилий для выстраивания своего нового имиджа и, соответственно, не добился успехов на этом поприще. Иркутск все более уступает Красноярску в соревновании за звание столицы Восточной Сибири. Одно время там придумали было проект объединения соседствующих с Иркутском городов и районов в Иркутскую агломерацию, которая должна была позволить Иркутску стать миллионником и самым крупным к востоку от Новосибирска, но сейчас, похоже, от него отказались. Байкальский экономический форум, один из самых старых в стране, не выдержал конкуренции с Кубанским, Красноярским и рядом других.

Ряд крупных имиджевых проектов, которые, правда, скорее заявлялись, чем реализовывались, выдвигался и в Астраханской области. К ним относятся и транспортный коридор «Север — Юг», и порт Оля на Каспии, и в целом идея российского форпоста на Каспии с международным сотрудничеством и созданием, в частности, в Астрахани парламентской ассамблеи прикаспийских государств, лоббировать которую обещает депутат Прозоровский ⁶. Заметим, что сама идея создания такой парламентской ассамблеи обсуждалась Б. Грызловым в Баку и что Ассоциация университетов прикаспийских государств со штаб-квартирой в Астрахани действует с 1996 г. Особо следует отметить пышное празднование 450-летия Астрахани в 2008 г. и позиционирование области как «лица России на Юге», а города — как драгоценной жемчужины Нижнего Поволжья, «Рыбачьей столицы», «Ворот в Каспий», «Волжской Венеции».

Самоидентификация жителей наших регионов привязана главным образом к географическому положению и природным объектам. Это Арктика, Заполярье и северные олени в Мурманской области; дельта Волги, Каспий, арбузы, лотосы и осетровые в Астраханской; Приангарье и Прибайкалье, Байкал с нерпой (региональный конкурс веб-разработчиков «Серебряная нерпа», Байкальский фестиваль ледяной скульптуры «Хрустальная нерпа») и тайга с соболями в Иркутской; Южный Урал, Яик, степь, пуховые платки в Оренбургской. Если в отношении Мурманска это вполне объяснимо его всего лишь вековой историей, то богатая история трех других регионов, казалось бы, могла дать целый ряд эпизодов для использования в качестве предмета региональной гордости.

Из культивируемых в региональном дискурсе исторических фигур можно упомянуть Петра I в Астрахани (здесь же единственный архитектурный символ — Кремль XVI—XVII вв., запечатленный, кстати, на одной из серебряных монет серии «Архитектурные памятники России», выпущенной Банком России в 2008 г.), декабристов и адмирала Колчака в Иркутске. Недавно, когда отмечалось 100-летие Транссиба, здесь силами РЖД был восстановлен демонтированный после революции памятник Александру III. В городе-герое Мурманске, получившем это звание в 1976 г., героическими страницами являются защита Заполярья в годы Отечественной войны и покорение Арктики (памятник ледоколу «Ермак» и др.).

Углубляет свою запечатленную в монументах историю и не очень богатое памятниками Оренбуржье. К советскому памятнику Валерию Чкалову, который был связан с Оренбургом весьма косвенно (летное училище, в котором он когда-то учился, было потом переведено в Оренбург), что не помешало, впрочем, дать городу его имя (Оренбург назывался Чкаловым с 1938 по 1957 гг.), недавно добавилось несколько совсем уж бесспорных фигур, правда, тоже имеющих к краю не очень прямое отношение. Это Пушкин с Далем плюс к уже имевшемуся Пушкину (великий поэт приезжал в Оренбург ненадолго в 1833 г., когда работал над «Историей Пугачева»), это Лев Толстой, который был в городе проездом, когда врачи прописали ему кумыс из молока степных кобылиц, это татарский поэт Муса Джалиль, который в области родился и вырос. Это, наконец, 150-тонный монумент «Слава оренбургскому казачеству!» в виде 12-метрового казака, отправляющегося в поход в направлении Хивы

(на открытие памятника в канун думских выборов 2007 г. приезжал Б. Грызлов).

Имиджи регионов создаются во многом и их культурной жизнью, многие элементы которой к тому же несут прямую самоидентификационную нагрузку. В Иркутской области это культивирование элементов природы (Байкальский международный кинофестиваль «Человек и природа»⁷, Сибирский фестиваль туристической песни «Белый Иркут») и особенно зимней сибирской природы («Зимниада» — международный фестиваль зимних игр), ежегодные Дни русской духовности и культуры «Сияние России», культивирование бурятских этнокультурных элементов, резко усилившееся с началом проекта объединения области с Усть-Ордынским Бурятским АО (международный бурятский национальный фестиваль «Алтаргана», этнокультурный фестиваль «Ердынские игры»). Географическую отсылку имеет и всероссийский фестиваль детских театров «Театральная капель на Байкале», проходящий в Ангарске в очередь с Калугой; культурно-историческую — фестиваль «Декабристские вечера» в Иркутске.

Северная тема активно культивируется и в Мурманской области. Это прежде всего Праздник Севера (проводится традиционно в марте-апреле с международным участием) и полярная олимпиада. В области проводятся также официальные чемпионаты и Кубки России по натурбану, конькобежному спорту, лыжным гонкам, горнолыжному спорту, ски-альпинизму, скалолазанию на искусственном рельефе, ледовым гонкам на автомобилях, гонкам на собачьих упряжках. Названия и география довольно многочисленных хоккейных клубов области дают представление о специфике региона и его хозяйственной структуры: «Гранит» (Мурманск), «Горняк» (Оленегорск), «Колатом» (Полярные Зори), «Алтай» (Североморск), «Апатит» (Киров). Североморский «Алтай» (названный по строительной фирме) — неоднократный призер чемпионатов области и второй лиги любительских команд региона «Северо-Запад». Ранее блистала мурманская «Судоверфь» (позднее «Севморпуть»). Есть и команда по хоккею с мячом — «Мурман», называвшаяся раньше «Арктикморнефтегазразведка». Из футбольных клубов, названия которых не совпадают с хоккейными, можно упомянуть «Динамо-ГПС», «Кандалакшу», «Лавину» (Апатиты), «Электранс» (Мурманск), «Горняк» (Ковдор).

В Оренбургской области говорящими являются и название международного кинофестиваля: «Восток — Запад. Классика и авангард», и его приз — Золотой сарматский лев (как сказано в одной из публикаций, соперник венецианскому), его облик воссоздан по археологическому оригиналу, который выставлен в местном краеведческом музее. Не менее говорящее название у фестиваля казачьей культуры «Оренбург — форпост России», имеющего статус межрегионального. Проводится в Оренбурге и корпоративный фестиваль «Газпрома» «Факел». В Орске есть свой фестиваль авторской песни «Бабье лето».

В Астрахани фестивальные геополитические амбиции меньше и приземленнее. Там проводятся фестиваль «Российский арбуз»⁸ (и есть, кстати, музей «Российский арбуз» — филиал государственного историко-архитектурного музея-заповедника), рыбацкий фестиваль «Астраханская лунка», фестиваль народного творчества «Астрахань многонациональная».

Региональная идентичность отчасти связана с построением регионоцентричной модели мира — вроде особой картографической проекции с регионом в качестве центра. Соответственно каждый региональный центр объявляет себя столицей чего-то более крупного, чем просто административный регион. Астрахань — столица Юга России на Каспии; Иркутск — столица Восточной Сибири, форпост на Востоке; Мурманск — столица арктического региона, когда-то советской Арктики, теперь Арктики российской; Оренбург — бывшая столица Казахстана. К этому сюжету непосредственно относится и тема «золотого века региона» — времени его наибольшего расцвета/значимости, и связанные с ней региональные комплексы и фантомные боли. В Иркутске, например, можно услышать: «Мы действительно на протяжении двух столетий были интеллектуальным, административным и политическим центром всего Зауралья... а это примерно половина нынешней страны»⁹.

Вторая ипостась, на которую претендует практически каждый регион, — это ключ, мост, связка, начало или конец какого-то важного, желательно международного пути. Астрахань — транспортный коридор «Север — Юг», узел на кратчайшем пути, связывающем Европу через Россию со странами Запада и Центральной Азии, Индией и Пакистаном, государствами Индийского океана. Оренбург — смычка Востока и Запада, Европы и Азии, России и Казахстана, зве-

но в транспортном коридоре «Западная Европа — Россия — Казахстан — Китай». Мурманск — северные ворота России (особенно во время Второй мировой войны), Баренц-регион, база освоения Арктики. Иркутск — середина Транссибирской магистрали — Великого Сибирского пути.

Политическое развитие

Выводы. Проведенный беглый анализ показывает замечательную устойчивость того, как регионы выглядят на политической сцене, типов их политического поведения. И то, и другое составляет политическую культуру, которая присуща региону как таковому и в значительной части воспроизводится при сменах глав и других пертурбациях региональной политической жизни.

При этом, однако, в процессах политического развития регионы все более играют роль пассивную, а не активную, выступая не столько инициаторами, субъектами инноваций, сколько объектами, реципиентами инициатив федерального Центра, площадками проведения федеральных мероприятий. Усилиями Центра в последние годы произошли унификация политического устройства и в значительной степени синхронизация политического календаря регионов. Переход в 2005 г. к назначению губернаторов добавил неопределенности и лишил региональный политический цикл кульминации, а политическое развитие на местах — эффекта крещендо.

На фоне усиленной ротации руководителей федеральных структур в регионах контрастно смотрится относительная устойчивость (до застойности) политических элит. После бурного расцвета политической жизни в конце 1980-х — начале 1990-х, когда произошла кардинальная смена элит (и, кстати, почти повсеместно яркие представители регионов оказались на федеральной политической сцене), новые фигуры почти не появлялись. Во многих регионах в скором будущем неизбежна смена поколений. Подход, применявшийся Центром до конца 2008 г., — это замена публичных политиков, прежде всего на постах губернаторов, управленцами, часто «варягами».

Политическое развитие на региональном уровне очень неравномерно в пространстве-времени. Весьма различно и место, занимае-

мое нашими четырьмя регионами в меняющемся политическом ландшафте страны. Иркутской области всегда были присущи политические плюрализм и конкурентность, к тому же демократическая модель голосования. В Мурманской области, где выборы также проходят в целом весьма демократично, политическая жизнь по динамичности и инновативности существенно уступает иркутской. Что касается Астраханской и Оренбургской областей, то там ситуация значительно более патриархальна, выборы более контролируемы и на них традиционно сильно выступают левые силы: коммунисты, аграрии, в последнее время справедливороссы.

Астраханская область после накала политических страстей в позднестроительное время надолго впала в дремотное состояние, обходясь без острых конфликтов и громких скандалов. С 1991 г. смена губернатора здесь была всего одна, когда в 2004 г. неожиданно умершего в самый канун выборов А. Гужвина сменил в качестве основного кандидата его заместитель А. Жилкин, последний советский секретарь обкома комсомола, назначенный в 1991 г. первым заместителем главы администрации. Это один из немногих губернаторов, до сих пор не назначавшихся президентом. У губернатора довольно острый конфликт с мэром регионального центра. Сильную политическую оппозицию действующей власти вот уже почти полтора десятилетия возглавляет Олег Шеин, благодаря которому на последних думских выборах «Справедливая Россия» показала здесь один из лучших своих результатов.

На выборах регионального парламента 2006 г. область выбрала в качестве полигона Республиканская партия. Здесь в течение нескольких недель вел плотную кампанию В. Рыжков, изъездивший область вдоль и поперек. Результат — чуть более 3 тыс. голосов (1,07%).

Посетив область в сентябре 2007 г., через пару недель после состоявшегося выездного заседания президиума Госсовета под председательством В. Путина, мы застали ее готовящейся к думским выборам и к пышному празднованию 450-летия Астрахани. На подготовку празднования за 2007—2008 гг. пошло 110 млрд руб. инвестиций из бюджетов разного уровня включая ряд строительных проектов, которые по федеральной разнарядке на свои средства выполняли «Газпром», ЛУКОЙЛ и др. Город при этом украшали стенды типа «Строительство такого-то объекта — подарок мэра/губернатора и «Единой России» астраханцам».

По интенсивности и шумности политической жизни **Иркутская область** является одним из национальных лидеров, заметно опережая все остальные изучавшиеся нами регионы. Еще в 1990-е годы именно здесь при сильном и очень самостоятельном губернаторе Ю. Ножикове впервые происходило многое из распространившегося позднее на всю страну. В 1992 г. иркутяне в паре с красноярцами были первыми, кто решился оспорить в Конституционном суде решение президента о передаче РАО ЕЭС акций иркутских гидроэлектростанций, и добились решения в свою пользу. В марте 1993 г. губернатор, подержанный гражданами и политической элитой, устоял при попытке президента Ельцина сместить его с должности, а четыре года спустя стал первым из добровольно ушедших в отставку.

В 1994 г. в области прошли первые в стране губернаторские выборы, а в 1996 г. вторые выборы Законодательного собрания прошли в срок, будучи совмещены с президентскими, что настоятельно не рекомендовалось Центризбиркомом. Тогда, кстати, депутаты Законодательного собрания при поддержке администрации продлили поначалу свои полномочия, как и в большинстве регионов страны, но затем суд признал их решение и соответствующие поправки в Устав области незаконными. Кстати, и Устав здесь был принят в 1994 г. не депутатами, а областным референдумом.

В 2000-х годах иркутяне сохранили свою роль политических пионеров. Только из инициатора и субъекта политических действий область все более превращалась в объект действий федерального Центра. Здесь произошла сначала вторая (в 2005 г.), а потом и третья (в апреле 2008 г., первая в стране) смена губернатора, причем в обоих случаях в ситуации острой конкуренции между группами политической элиты губернаторами назначались «варяги». В 2001—2003 и 2005—2008 гг. — повторения острых конфликтов губернатора с Законодательным собранием, наблюдавшихся и в 1990-е годы.

Области была отведена роль полигона, где должна была обкатываться схема укрупнения регионов (объединение собственно Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским АО). Местная политическая элита не проявила особого энтузиазма в реализации этих планов Кремля, уступив здесь пальму первенства пермякам и красноярцам. Именно это во многом послужило причиной, по которой вызвавший неудовольствие президентской администрации губерна-

тор Б. Говорин не был переутвержден на новый срок, а был направлен послом в соседнюю Монголию.

Еще в 2000 г. в области был создан региональный молодежный форум, регулярно проводится Байкальский гражданский форум, с начала 2000-х годов действует молодежный парламент, имеющий, впрочем, виртуальный характер. Последние два-три года для области характерен новый подъем волны экологических движений.

Иркутская область первой из рассматриваемых регионов и одной из первых в стране перешла и на новую смешанную систему формирования ЗС. Для нее характерны сложный, постоянно меняющийся баланс политических сил и повышенная динамичность политической жизни. Наш приезд в регион осенью 2006 г. пришелся на начало второго года нового губернатора и нарастание напряженности в его отношениях с местной политической и бизнес-элитой.

Мурманская область. После возврата в качестве главы региона на выборах 1996 г. бывшего секретаря обкома КПСС Ю. Евдокимова, несколько лет занимавшегося предпринимательством, политическая система не претерпевала резких изменений. При весьма демократичной модели выборов область — крепкий середняк в части управленческих и политических инноваций. Пионером она является, пожалуй, в сфере взаимоотношений власти и бизнеса. В частности, именно здесь в Кандалакше «Ренова» отработывала модель, тиражированную впоследствии по всей стране.

Важным для политической и экономической ситуации в области является пограничное сотрудничество в рамках Баренц-региона¹⁰ — самого успешного еврорегиона. В Мурманске постоянно бывают представительные иностранные делегации, главным образом из североевропейских стран.

Мы были в области в марте 2007 г. — практически сразу после жестких выборов в ЗС и до конфликтного дележа там портфелей. Вскоре после нашего приезда в Мурманске было проведено совместное заседание президиума Госсовета и Морской коллегии при правительстве России по развитию инфраструктуры морского транспорта, были приняты важные решения относительно развития порта и государственной поддержки Атомфлота.

В январе-марте 2009 г. область привлекла внимание всей страны накалом политических страстей. На проходивших здесь выборах мэра Мурманска многоопытный губернатор Евдокимов, резко и пуб-

лично разойдясь с федеральным руководством «Единой России», поддержал вопреки его решению не действующего мэра Савченко, а своего заместителя Субботина. «Единая Россия» инициировала внеочередную проверку исполнения бюджета области силами Счетной палаты. Под давлением Кремля Евдокимов после победы Субботина во втором туре ушел в отставку. Ему на смену был назначен заместитель главы «Роскомрыболовства» Дмитриенко, в прошлом офицер-подводник.

Оренбургская область. Когда в 1991 г. региональному лидеру понадобилось выбрать между постами первого секретаря обкома КПСС и председателя совета, Оренбург стал одним из редких случаев, когда выбор был сделан в пользу партийного поста. После ГКЧП главой региона был назначен руководитель российского комсомола. С тех пор региональный лидер менялся лишь однажды, в 1999 г., когда прежнего главу победил видный аграрий, первый замминистра сельского хозяйства. И тогда, и после область не была обделена вниманием Москвы. Одной из первых она получила представителя президента, назначенного еще в августе 1991 г. Одной из первых она заключила с Москвой и договор и разграничении полномочий, — в 1996 г., в составе первых четырех ненациональных регионов (тогда это отнесли за счет лоббирования через премьера В. Черномырдина).

В ельцинское время своего рода прикрытием для политической элиты региона служили видные представители в федеральном Центре: В. Черномырдин, Р. Вяхирев, А. Заверюха. После их ухода со сцены каналы связи ослабели, но не исчезли полностью. Может быть, поэтому область избежала резких кадровых сотрясений и остается островком стабильности и укорененности элиты, в составе которой практически все — уроженцы региона. Положить конец оренбургской элитной идиллии может ожидаемая смена губернатора, срок полномочий которого истекает в 2009 г. Весной 2008 г., когда мы приехали в регион, там только прошли думская и президентская выборные кампании и активизировались политические процессы в преддверии завершения «десятилетия Чернышева».

Стратегии развития

Выводы. За последние несколько лет стратегии развития, которыми обзавелись сейчас практически все регионы, проделали большую эволюцию от завлекательной популистской агитки перед выборами до более или менее осмысленного содержательного документа, представляющего собой программу-максимум развития региона при благоприятствовании со стороны Центра и отсутствии конкуренции со стороны соседей.

1. Вместе с написанием и утверждением стратегий в региональной и федеральной власти происходит рефлексия. С одной стороны, стратегии дисциплинируют региональную власть и заставляют управлять регионом с некоторой перспективой. С другой стороны, если раньше стратегии были инструментом публичной политики (и в некоторых рудиментарных случаях остались — как один из вариантов стратегии Иркутской области, написанный специально под референдум об объединении с Усть-Ордынским Бурятским АО), то теперь стали инструментом лоббизма.

2. Из трех углов треугольника «власть — бизнес — общество» общество наименее активно участвует в создании стратегии региона. Как правило, инициатором и создателем стратегии является власть. Бизнес по-разному вмешивается в стратегии, однако почти всегда его интересы так или иначе учитываются.

Региональные стратегии

Стратегии развития регионов — явление не новое и берет свое начало с 1993 г. Однако большинство существующих стратегий было написано в 2006—2008 гг. Если раньше стратегия развития была личной инициативой губернатора, то с 2006 г. она стала практически обязательным документом для любого регионального лидера.

До процедуры назначения губернаторов стратегии и программы развития писались преимущественно под выборы. Политическая подоплека рвения к планированию объяснялась просто — главы субъектов стремились доказать наличие видения будущего для их регионов. Стратегии и программы придавали солидности кандидатам-инкубентам.

С переходом к назначению губернаторов необходимость делать стратегии «под выборы» отпала, но появилась другая функция стратегий — помогать лоббировать поступления из федерального Центра. Хотя известны случаи, когда от кандидата на назначение требовалось иметь стратегию развития региона. Стратегии стали принимать характер статусного приобретения, необходимого предмета в джентльменском наборе губернатора. По сути стратегии стали являть не план действий по решению актуальных проблем, а имидж-проспект региона, желаемое, воображаемое видение своей области в будущем.

В этом контексте примечательна история со стратегией развития Иркутской области. Стратегия развития была одним из проектов губернатора Тишанина. Первый ее вариант был написан Институтом региональной политики и рейтинговым агентством «Эксперт» в 2006—2007 гг. под референдум об объединении с Усть-Ордынским АО. Когда референдум прошел успешно для власти, а вице-губернатор, курировавший стратегию, сменился, было решено сменить и саму стратегию, а также исполнителя. Новым подрядчиком стал Центр стратегических разработок «Северо-Запад», завершивший стратегию к октябрю 2007 г. Принята же стратегия была только в 2008 г.

Согласно рекомендациям Министерства регионального развития стратегии развития призваны «проанализировать существующую ситуацию, разработать ориентиры развития региона, скоординировать действия для достижения этих ориентиров».

Перед региональной властью ставится сложная задача совместить не только стратегии и программы развития разных уровней, но и увязать их со стратегией федерального Центра (а также профильными федеральными целевыми программами — ФЦП) и с перспективами развития крупнейших корпораций. Как правило, какое-то из звеньев этой цепи всегда рвется, что делает процесс стратегического планирования особенно трудным.

В рассматриваемых регионах мы изучили не только областные стратегии развития, но и подобные программы наиболее крупных муниципалитетов. Краткое сравнение работ представлено в табл. 1.3.

На общем фоне стратегии четырех рассматриваемых регионов выглядят достаточно средние. Вообще можно отметить однообразие современных стратегий развития как следствие слабости самого института стратегического планирования, введенного относительно недавно. Позиция Министерства регионального развития со-

Область	Уровень	Разработчики	Год утверждения	Статус (одобрена / не одобрена)	Горизонт планирования	Прозрачность (наличие на сайте)	Учитываются ли стратегии компаний	Сюжет аттестации	Количество сценариев	Декларируемая цель стратегии	Мониторинг результатов (есть/нет)
Оренбургская	Область	Местные	2007	Да	До 2030 г.	Нет	Н.д.	Нет	2	Достижение высокого качества, стандартов жизни	Нет
	Оренбург	Институт экономики города	—	Нет	2007—2010 гг.	Нет	Нет	Нет	Нет		Нет
	Орск	«Асонтневский центр»	2007	Да	До 2020 г.	Есть	Да	Да	4		Да
Иркутская	Область	ЦСР «Северо-Запад»	2008	Да	До 2020 г.	Есть отрывок на сайте ЦСР «Северо-Запад»	Да	Да	3		Нет
	Иркутск	Байкальский государственный университет экономики и права	2007	Да	2008—2020 гг.	Есть	Нет	Нет	3		Н.д.
Астраханская	Область	ЦСР «Северо-Запад»	2006	Да	2006—2015 гг.	Есть	Нет	Да	3	Повышение конкурентоспособности области	Нет
Мурманская	Область	Местные	2001	Да	До 2015 г.	Есть	Да	Нет	2	Обеспечение устойчивого функционирования базовых отраслей области	Нет

стояла в том, что если регион хочет рассчитывать на инвестиции или благорасположение в Центре, он должен иметь стратегию развития. Такой подход сделал написание стратегий достаточно формальным.

Но самое главное — подход стал однообразным, так что о различиях можно судить лишь по второстепенным деталям. Стратегии в большинстве своем одинаковы. Выделить какие-то выдающиеся региональные стратегии можно только в трех случаях: либо за счет достаточно среднего качества, либо за счет громкого пиара (например, широкое освещение получила стратегия развития Иркутской области), либо отойти от шаблона Минрегиона и создать стратегию по своей собственной методике (пример Томской области).

Стратегии развития разрабатываются довольно ограниченным кругом отраслевых институтов и консалтинговых компаний. Наиболее известные — это ЦСР «Северо-Запад», «Леонтьевский центр», РосНИПИурбанистики, Ленгипрогор, Институт региональной политики и др. В некоторых случаях регионы используют местные ресурсы для написания стратегий, однако зачастую этого бывает недостаточно, и приходится обращаться к питерским или московским структурам.

Стратегии не существуют сами по себе — администрация, которая является инициатором создания документа, должна получить одобрение в Законодательном собрании, а затем утвердить его на федеральном уровне. Процедура эта меняется. Раньше регион должен был утверждать свои стратегии в профильном департаменте Министерства экономического развития, а с 2006 по 2008 гг. — согласовать их с Министерством регионального развития.

В Минрегионе за утверждение стратегий отвечает Департамент территориального планирования и регионального развития, который в 2006—2007 гг. провел 32 совещания по региональным стратегиям развития¹¹. Регион на таком совещании должен представлять наиболее компетентный чиновник. Это может быть губернатор, но лучше, если отчитывается министр экономического развития, т. е. человек, глубоко погруженный в предмет.

На совещании стратегия либо утверждается, либо отправляется на доработку. Кроме того, стратегии развития играют важную роль на докладах губернаторов правительству, которые стали проводиться регулярно с конца 2005 г., — на основании именно этих докумен-

тов губернатор может попросить о дополнительном финансировании из федерального бюджета.

Однако со сменой министра вся система регионального стратегирования подверглась ревизии, и существующий порядок написания и утверждения стратегий был временно заморожен (с октября 2007 г. некоторые стратегии были одобрены Минрегионом «по инерции»).

Сроки стратегий разнятся от долгосрочных (23 года) до средне- (12—14 лет) и краткосрочных (9 лет). Наибольший горизонт планирования заложен в оренбургской стратегии, наименьший — в астраханской. Интересно, что в обоих случаях цели и предполагаемые результаты достаточно близки друг к другу, а время на реализацию этих результатов достаточно серьезно отличается. Анализируемые документы грешат теми же недостатками, что и большинство федеральных стратегий (создание не плана действий, а имиджа региона, отсутствие согласованности, отличие заявленных от реальных проектов, неучет дефицита ресурсов, отсутствие мониторинга результатов). Особенно заметны они в текстах стратегии Астраханской области и первой версии стратегии Иркутской области. Имиджевая направленность астраханской стратегии проявляется даже в цели, прописываемой в программе. Если в большинстве стратегий цель ставится как «улучшение качества жизни гражданина» в различных вариациях, то в Астраханской области цель стратегии развития заключается в повышении конкурентоспособности области. То есть речь идет не о благосостоянии людей, а о том, как регион (и, очевидно, региональное правительство) выглядит извне.

Важно учесть, что при переходе на уровень муниципалитетов программы и стратегии развития становятся на порядок проработаннее и носят уже не имиджевый характер (не секрет, что наличие стратегии является необходимым условием для ведения проактивной джигардеятельности¹² в Москве), а чисто практический. Особенно стоит отметить городские стратегии Орска и Иркутска. Последняя среди прочего является вообще одной из наиболее объемных в стране. На другом полюсе стоит программа развития Оренбурга, где просто приводится перечень целевых программ города.

Все четыре региона связывают свое развитие с эксплуатацией природных ресурсов. Впрочем, почти две трети всех региональных стратегий в России ориентированы именно на ресурсное освоение.

В этом регионы не уникальны. Увлечение сырьевым ростом доходит до того, что даже в муниципальной программе Орска фигурирует добыча природных ресурсов.

Несмотря на то что сырьевой рост теоретически осуждается чуть ли не в каждом документе, и областные, и корпоративные стратегии делают на него решающую ставку. Ситуация напоминает некий психологический комплекс, при котором извлечение природных ресурсов постыдно, табуируется, но является неотъемлемой частью хозяйственной жизни региона.

Наиболее «ресурсно-ориентированной» была первая версия стратегии Иркутской области, которая по сути представляла собой каталог инвестпроектов тяжелоиндустриальной направленности. В новой версии стратегии подобный сценарий дан как «инерционный». В ней прямо говорится, что и при инерционном сценарии область будет развиваться без особых проблем, но и без прорывов, плавно отходя на периферию и российской экономики, и Азиатско-Тихоокеанского региона. Помимо инерционного сценария предложено две альтернативы: «Новая индустриализация», предполагающая инвестиции в переработку полезных ископаемых, добываемых в регионе, и «Капитализация Байкала», построенная на устойчивом развитии и эксплуатации уникальных ресурсов озера.

Астраханская область ставит целью диверсификацию экономики, но дальше постулирует укрепление нефтегазового сектора и т. д.

Интересен случай Мурманской области, которая не записала освоение Штокмановского и Приразломного месторождений своим приоритетом только потому, что стратегия была написана в 2001 г. (в дальнейшем она незначительно обновлялась), а мода на освоение полярного шельфа актуализировалась несколькими годами позже. С другой стороны, учитывается высокая зависимость экономики области от колебаний производимых в регионе ресурсов — апатитов, но прежде всего цветных металлов. Несмотря на отсутствие нефтяных проектов, во всей стратегии развития чувствуется явный «ресурсный перекос», идея развития заключается в наращивании уже имеющихся производств и добычи (минеральные ресурсы, рыба, лес, увеличение перевалки нефти). Из инфраструктурных приоритетов указывается только возрождение эффективного функционирования Северного морского пути.

В Астраханской области справедливо учитывается, что какую бы хозяйственную активность ни вести (добывать углеводороды, заниматься бахчеводством или рыбным промыслом), все равно разные контрагенты вынуждены конкурировать за один и тот же ресурс — воду, что вызывает противоречия и делает особенно сложным сбалансированное стратегическое развитие области. В качестве попытки решить эту дилемму предлагается сценарий разработки «нового ресурсного портфеля», предполагающий качественное изменение государственного управления, привлечение инвестиций и мобильной высококвалифицированной рабочей силы. Но он же кажется наименее адекватным действительности.

В тех случаях, где нам были доступны стратегии муниципалитетов, мы смогли проанализировать, как увязываются областные и муниципальные стратегии. В большинстве случаев соответствие присутствует, но есть и принципиальные моменты. Например, в Оренбургской области программа развития Орска была принята и одобрена на уровне регионального правительства, однако для ее реализации существует ряд политических барьеров, таких как нежелание руководства Новотроицка агломерироваться или нежелание оренбургского руководства давать больше полномочий городу-конкуренту (Орск претендует на статус центра восточного Оренбуржья).

В Иркутской области в обеих версиях стратегии отдельным приоритетом развития упоминается создание агломерации Иркутск — Ангарск — Шелехов. Однако в городской стратегии мы не находим упоминания о ней. Такое несовпадение говорит не об ошибке, а о политической борьбе, стоящей за этим проектом. Впрочем, вся стратегия Иркутской области сильно политизирована. Из-за того, что документ разрабатывался перед референдумом об объединении с Усть-Ордынским АО, немалая его часть отведена обоснованию объединения. Везде указывается, что успеха область сможет достигнуть, только объединившись.

В Оренбуржье на уровне области увязка интересов региона и корпораций существует, на уровне городов она меньше. Например, Орск хочет развивать транспорт и диверсифицировать экономику, в то время как все основные инвестиционные проекты направлены на увеличение мощностей уже имеющихся производств. Несмотря на очевидное несовпадение интересов, отрадно, что в программе

развития Орска отдельным разделом помещен анализ стратегий развития крупнейших предприятий.

В Мурманской области также весьма много внимания уделено интересам крупнейших корпораций, представленных в регионе. В стратегии постулируется целый ряд мер, направленных на повышение разведки и добычи ископаемых.

Как правило, стратегические документы предлагают несколько сценариев развития — «инерционный», «оптимистический» и гораздо реже «пессимистический». За основу почти всегда берется «оптимистический», и в этом, кажется, достаточно серьезная ошибка разработчиков. В редких случаях предлагается смешанный вариант — «инерционный» с элементами «оптимистического». С одной стороны, замысел понятен — он описывается простой формулой «чем больше попросишь, тем больше получишь». С другой стороны, вместо анализа и решения проблем дается некая иллюзия светлого будущего.

Корпоративные стратегии

Корпоративные стратегии отличаются от региональных не только по жанру, но и по многим качественным характеристикам. Разумеется, у этих двух видов стратегий различные объекты планирования. Корпоративные стратегии представляют собой план развития межрегиональной структуры в рамках одного производственного процесса (впрочем, в случае многих холдингов вроде «Базового элемента» или «Альфа-Групп» структура не ограничивается одной отраслью), региональные — план развития территориальной социально-экономической системы.

Если вынести жанровые отличия за скобки, окажется, что бизнес-стратегии отличаются не только по своей сути, но и по эффективности. Можно с уверенностью говорить, что бизнес-стратегии лучше продуманы и скорее ориентированы на результат. Это наблюдение может быть объяснено тем, что цели корпоративной стратегии (максимизация преимуществ, прибыли и условий для ее получения) проще достижимы, нежели абстрактно гуманитарная цель «повышения качества жизни населения», заложенная в региональные стратегические документы. В итоге получается, что 80% за-

явленных в корпоративной стратегии проектов и задач действительно выполняется.

Еще одним отличием является то, что большой бизнес вовсе не обязательно должен иметь оптимистическую стратегию развития. Для регионов же это стало рутинной необходимостью для участия в конкурсах на гранты или строительство инфраструктурных объектов. Из-за этого среди корпоративных стратегий мы находим разнообразие типов поведения в регионе.

Условно типы поведения можно охарактеризовать как «активное инвестирование», т. е. вложение серьезных инвестиций в регион, «умеренное расширение», т. е. расширение уже имеющихся мощностей, «поддержание деятельности» и «уход из региона». В рассмотренных нами регионах, как правило, первый тип стратегии могут позволить себе только один или два игрока, остальные же заняты поддержанием собственных объектов.

В Мурманской области доминирующим игроком, собирающимся активно инвестировать сейчас и в ближайшей перспективе, является «Газпром» с проектами освоения Штокмановского и Приразломного месторождений, а также с созданием сопутствующих производств. Кроме того, заметна «Фосагро» с масштабными планами строительства глиноземного завода. Крупнейшая компания региона Кольская ГМК относительно неактивна — в ее планах достройка рудника «Северный-Глубокий» и реконструкция основных активов. В режиме «умеренного расширения» планируют развиваться РУСАЛ (привязанный к строительству АЭС план строительства второй очереди КАЗа) и «Росатом» (строительство второго энергоблока Кировской АЭС). «Северсталь» неактивна.

В Астраханской области из двух бизнес-групп ни одна не собирается активно инвестировать в регион. У «Газпрома» планы достаточно скромные: небольшое увеличение добычи (в год по 10—11 скважин), реконструкция установки первичной перегонки конденсата, строительство установок гидроочистки бензиновой фракции, изомеризации и новых складов нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов и т. д. Объем инвестиций не превышает 80 млн долл.

ЛУКОЙЛ до недавнего времени имел куда более масштабные планы, оказавшиеся, впрочем, куда менее реалистичными. В 2005 г. был анонсирован проект Каспийского газохимического комплекса

с общим объемом инвестиций около 3,4 млрд долл., однако позже оказалось, что комплекс будет расположен не в Астрахани, а в Ставропольском крае или в Калмыкии, а возможно, в Дагестане. Ясности с этим проектом нет до сих пор.

В **Оренбургской области** активно расширяться планируют сразу несколько бизнес-групп. Среди них «Газпром» (наращивание мощности российско-казахстанского совместного предприятия, создание завода по производству полиэтилена и полипропилена и завода полиэтиленовых труб), «Русснефть» с реконструкцией «Орскнефтеоргсинтеза» (в компании это называют основным приоритетом развития, однако перспективы самой «Русснефти» далеко не ясны).

В режиме «умеренного расширения» планируют свои действия «Металлоинвест» и УГМК. Компания Алишера Усманова собирается заняться модернизацией электросталеплавильного, листопрокатного комплексов, доменного цеха, а также собирается построить кислородно-конвертерный цех. УГМК планирует реконструкцию Гайского ГОКа (объем инвестиций — 120 млн долл.).

Впрочем, не всегда корпоративные стратегии реализуются так, как они задуманы. В последнее время региональные администрации обладают все бóльшим числом инструментов для давления на бизнес. Примечателен пример с «Русской медной группой» (РМК). В сентябре 2007 г. губернатор Чернышев отказал РМК в строительстве цинкового завода на территории Орска. В мае 2007 г. в строительстве завода отказали власти Орска и предложили перенести строительство в Гайский район. РМК отказалась, после чего и эта возможность исчезла. РМК обратилась к губернатору, который также отказал. Принятое решение сыграло на руку Искандеру Махмудову (УГМК), для которого РМК — прямой конкурент.

Иркутская область со своим огромным потенциалом в ближайшее время может стать площадкой для серьезного расширения многих бизнес-групп. Имеются в виду прежде всего объединенная компания РУСАЛ с уже начавшимся строительством Тайшетского алюминиевого завода (бюджет проекта 2,5 млрд долл) и реконструкцией уже имеющихся мощностей, «Газпром» с освоением Ковыктинского месторождения (однако планы могут так и не реализоваться из-за неясного положения с продажей лицензии ТНК-ВР), «Роснефть» с разработкой Верхней Чоны. Но все эти проекты пока достаточно далеки от реализации. В эту же группу можно включить

планы освоения «Полюсом» Сухого Лога. Если говорить об уже реализующихся планах, необходимо отметить «Транснефть» со строящимся нефтепроводом «Восточная Сибирь — Тихий океан».

2. Власть

Устройство власти

Выводы. За последние годы система организации власти в регионах устоялась и унифицировалась. Все еще занимающий доминантное положение в ней губернатор, который часто выступает и как глава правительства, вместо контрольного пакета акций стал скорее обладать блокирующим. С внедрением в 2005 г. системы назначения и особенно со сложившимися в 2007—2008 гг. сдвигами в пользу «варягов» — внешних по отношению к региональным политическим элитам — фигура губернатора все более превращается из полноправного главы корпорации в старшего наемного менеджера. Губернатор выступает сейчас больше как глава исполнительной власти, а не как глава региона в целом. В национальных республиках это пока не так — в силу традиций, менталитета, сохранности старых лидеров, меньшей доли варягов среди новоназначенных.

Главный результат последних лет — переход от моноцентричной модели организации власти к более сложной полицентричной (с условной системой сдержек и противовесов, отражающей и региональный, и федеральный балансы сил) и взламывание прежде весьма замкнутой, окупившейся региональной политики спущенными из Центра вертикалями. При этом уменьшение самостоятельности и самовластия губернаторов на региональном уровне сопровождалось (и отчасти ком-

пенсировалось) более жестким их контролем над муниципальным уровнем и прежде всего над мэрами региональных центров.

Заметное усиление монопольной партийной («Единая Россия») составляющей если и напоминает советскую модель, то скорее армейскую, чем административную, причем более близкую к Красной армии с командирами и комиссарами, чем к более позднему варианту единоначалия. При этом имели место и элементы институционализации с усилением роли законодательных собраний, где ЕР в подавляющем большинстве случаев играет доминирующую роль.

Общее устройство власти в регионах достаточно единообразно, но не унифицировано. Конфигурации и представительной, и исполнительной власти отличаются друг от друга, но лишь деталями. При этом вариативность устройства максимальна в муниципальной власти, средняя в региональной представительной власти и минимальна в региональной исполнительной власти.

Схемы устройства региональной **исполнительной власти** (табл. 1.4) весьма разнообразны и переменчивы. За всеми перипетиями в них практически невозможно уследить: от администраций — к правительствам, от комитетов и департаментов — к министерствам и т. д. Поначалу некоторым унифицирующим элементом служила начатая в 2004 г. административная реформа, запущенная вскоре после этого и на региональном уровне, но после ее существенной ревизии на федеральном уровне процесс преобразования региональной власти из многовекторного стал разновекторным. Система организации федеральной исполнительной власти служит неким образцом, но региональные уменьшенные и генерализованные его копии не просто относятся к разным периодам в развитии оригинала (причем зачастую не к одному, а к нескольким), но и живут самостоятельной жизнью. Начиная с середины 2000-х годов практически повсеместно есть региональные правительства, но возглавлять их может как сам глава региона, так и назначенный им первый заместитель. Самостоятельность премьера, как правило, весьма условна — ведь он назначается губернатором на срок действия полномочий последнего, и губернатор же формирует правительство. Получающаяся схема напоминает существовавшую в царской России в 1905—1917 гг., когда председатель правительства уже получил некоторые самостоятельность и власть, но назначался и снимался государем, который лично контролировал работу не только правительства в целом, но и отдельных министерств.

Устройство исполнительной власти (2008 г.)

Таблица 1.4

Характеристика	Оренбургская область	Астраханская область	Иркутская область	Мурманская область
Глава региона	Губернатор	Губернатор	Губернатор — глава администрации	Губернатор
Орган исполнительной власти	Правительство	Правительство	Администрация (правительство создано с сентября 2008 г.)	Правительство
Председатель правительства	Губернатор	Вице-губернатор	Первый заместитель губернатора	Губернатор
Число первых вице-губернаторов	2	1	1	2
Число заместителей председателя правительства	7	8	4	6
Число членов правительства	17	18	16	12

Председателем правительства, как правило, является губернатор. Однако в последнее время увеличивается число случаев введения самостоятельного поста главы регионального правительства, что приближает институциональную структуру исполнительной власти региона к «двуголовой» федеральной. В 2005 г. были разведены пост главы правительства и губернатора в Астраханской области, в 2007 г. — в Пермском крае, в 2008 г. — в Красноярском крае и в 2009 г. — в Иркутской области.

Число заместителей председателя регионального правительства варьирует от 4 до 8 человек, число членов правительства — от 12 до 18. Заместители председателя правительства могут отвечать как за крупные блоки проблем, так и за отдельные министерства, совмещая свой пост с постом министра. Каждый регион имеет представительство при федеральном правительстве в Москве, руководитель представительства имеет ранг вице-губернатора или даже первого вице-губернатора.

В апреле 2009 г. масштабная реформа системы управления была проведена в Оренбургской области. Губернатор Чернышев в разгар кризиса и за полгода до истечения своего срока решил уйти с поста

главы правительства, объяснив это необходимостью развести представительские функции, связанные с частыми отъездами, и функции по оперативному управлению социально-хозяйственным комплексом области. Спикер ЗС Кулагин объяснил это необходимостью «выстроить наиболее эффективную модель взаимодействия с федеральной властью, сосредоточиться на решении стратегических вопросов, на работе с Москвой, чтобы область попадала в действие федеральных программ, чтобы ей выделялись дополнительные финансовые средства»¹³. Впрочем, некоторые эксперты сочли это политическим маневром, дистанцированием губернатора и/или подготовкой преемника. В структуре правительства области, которое состояло из 13 министерств, 6 комитетов и 2 департаментов, были устранены 3 министерства, 3 комитета и 1 департамент.

Таким образом, в 2009 г. исполнительная власть в трех из четырех рассматриваемых нами областей подверглась существенному переустройству: в Мурманской и Иркутской областях — в связи со сменой губернаторов, в случае Иркутской области — еще и с принятием нового устава укрупненного региона, в Оренбургской — без видимых внешних причин.

В большинстве случаев региональное правительство в соответствии с административной реформой имеет трехзвенную структуру: министерства — агентства — службы. Лишь в мурманском правительстве наряду с профильными министерствами (финансов, экономического развития, имущественных отношений, строительства и территориального развития, транспорта и связи, энергетики и ЖКХ, здравоохранения и социального развития, образования и науки, юстиции) есть отраслевые комитеты (по промышленности, по лесному хозяйству, по сельскому хозяйству, по рыбохозяйственному комплексу, по природопользованию и экологии, по ветеринарии, по физкультуре и спорту, по культуре и искусству) и функциональные управления (госзаказа, по лицензированию, по тарифному регулированию, госслужбы и занятости, ЗАГС).

Министерства как главные управленческие структуры различаются не только числом (8 в Мурманской области, по 10 в Иркутской и Оренбургской, 12 в Астраханской), но и комбинацией сфер деятельности. Неизменным элементом всех региональных правительств является лишь министерство финансов. Уже экономическое развитие может фигурировать как в чистом виде (Астрахань, Мурманск),

так и в сочетании с промышленной политикой и торговлей (Оренбург) или трудом, наукой и высшей школой (Иркутск). Всюду есть и министерство здравоохранения, только если в Астрахани и Иркутске оно отделено от социального развития, то в Мурманске и Оренбурге это минздравсоцразвития на манер федерального. В Иркутске и Астрахани есть минсельхоз, в Оренбурге туда добавлены пищевая и перерабатывающая промышленность, а в Мурманской сельское хозяйство недотягивает до министерства, тянет только на комитет. В лесной Иркутской области есть специальное министерство, отвечающее за лесной комплекс, а в Мурманской — комитет. Экология вместе с природными ресурсами тянет на министерство в Иркутской и Оренбургской областях (в последней — вместе с имущественными отношениями), в Астраханской и Мурманской это соответственно служба и комитет.

Любопытен факт наличия отдельного министерства международных и внешнеэкономических связей в астраханском правительстве и культуры, общественных и внешних связей в оренбургском.

Общие функции и полномочия **представительной власти** также достаточно однообразны (табл. 1.5), однако фактическое влияние законодательных собраний имеет определенные отличия, также как и степень демократичности избирательного процесса в регионе во многом остается производной от внутрирегиональной политической ситуации, что говорит о сохранении существенного различия реальных политических практик, несмотря на жесткие единые нормативные стандарты.

Устройство представительной власти

Таблица 1.5

Характеристика	Оренбургская область	Астраханская область	Иркутская область	Мурманская область
Орган представительной власти	Законодательное собрание	Государственная дума области	Законодательное собрание	Областная дума
Полномочия органа представительной власти:				
утверждение устава	+	+	+	+
утверждение бюджета	+	+	+	+
утверждение программ социально-экономического развития	+	+	+	+
установление региональных налогов и сборов	+	+	+	+
утверждение бюджета внебюджетных	+	+	+	—

Показатель	Оренбургская область	Астраханская область	Иркутская область	Мурманская область
фондов управление собственностью региона	+	+	+	+
установление сроков выборов и референдумов	+	+	+	+
управление административно-территориальным делением	+	+	+	+
установление системы исполнительных органов	+	+	+	+
установление порядка землепользования	+	+	+	+
назначение губернатора	—	—	—	+
выдача кредитов под гарантии области	+	+	+	+
назначение председателя Счетной палаты	+	—	+	+
согласование прокурора	+	—	+	+
согласование начальника УВД	—	+	+	+
назначение мировых судей	+	—	—	+
назначение уставного судьи	+	+	По представлению губернатора	+
согласование первого вице-губернатора	+	+		—
согласование министра финансов	—	+	—	—
согласование министра экономического развития	—	+	—	+
решение о недоверии губернатору или первому вице-губернатору	+	+	+	—
учреждение СМИ	+	+	Половина часнов ЦИК	Половина часнов ЦИК
назначение членов ЦИК	—	+		
учреждение наград области	—	+	—	+

Источники: уставы регионов, сайты региональных администраций.

Так, весьма различается численность депутатского корпуса, а также число депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основе. Отличается и перечень законодательных прерогатив ЗС (максимальным в России он является в Бурятии, где депутаты утверждают все кадровые назначения в региональном правительстве и неоднократно «прокатывали» кандидатов, предложенных новым главой региона В. Наговицыным, здесь даже в Конституции сохранено положение, что в случае отсутствия главы региона его заменяет председатель Народного хурала, а не первый заместитель главы). Традиционно региональные парламенты Иркутской и Астраханской областей являются одними из наиболее влиятельных среди региональных ЗС. Так, Госдума Астраханской области вместе с Калининградской областной Думой и Госдумой Ярославской области оказала

наибольшее сопротивление при отмене выборности губернаторов населением (одобрить с первой попытки поддержку этой реформы в Госдуме Астраханской области не удалось). Иркутское ЗС традиционно имеет напряженные отношения с губернатором, а его председатели всегда по факту независимо от политических позиций до избрания затем конкурируют за влияние с губернатором. Дошло даже до преодоления 5 февраля 2008 г. депутатами иркутского ЗС вето губернатора на региональный бюджет, однако губернатор отказался подписывать депутатский вариант бюджета, нарушив тем самым требования закона. И весь I квартал 2008 г. регион жил фактически без главного финансового документа. Устойчивый конфликт губернатора А. Тишанина с большинством депутатов ЗС привел к тому, что 21 марта больше половины депутатов обратились к президенту Путину с просьбой отправить в отставку губернатора. В тот же день депутаты ЗС обсудили итоги социально-экономического развития региона в 2007 г. и признали политику Тишанина неэффективной. В результате в апреле он ушел в отставку.

Региональная избирательная реформа в России (с 2003 г. регионы обязаны избирать не менее половины депутатов ЗС по партийным спискам) привела и к изменению численности депутатского корпуса во многих российских регионах. С введением обязательной пропорциональной составляющей региональным депутатам нужно было либо согласиться с неизбежностью изменения нарезки избирательных округов, либо удвоить численный состав законодательного органа власти (чтобы сохранить прежнее число избирательных округов). Так как действующие депутаты были менее всего заинтересованы в перенарезке округов, а тем более в их укрупнении (что сразу удорожает избирательную кампанию), то практически повсеместно именно они являлись главными сторонниками увеличения численного состава законодательного органа. Однако интерес депутатов входил в противоречие с интересами исполнительной власти, которой проще иметь дело с малочисленным представительным органом — им легче управлять и манипулировать. Что касается оптимальной численности парламента, то некоторые исследователи говорят о «законе кубического корня», в соответствии с которым численный состав легислатуры должен примерно быть равен кубическому корню, извлеченному из числа членов данного сообщества.

Следует учесть, что изменение численного состава ассамблеи невозможно без внесения изменений в устав (конституцию) субъекта Федерации, для чего нужно согласие и исполнительной, и законодательной власти. И принятое в итоге решение отчасти можно рассматривать как индикатор реального политического влияния конкретного законодательного собрания. В субъектах Федерации с доминированием губернатора и «прогубернаторским» большинством в ассамблее вопрос об увеличении числа депутатов обычно даже не стоял. Однако в регионах, где в законодательных органах имелись сильные самостоятельные группировки, шла серьезная борьба. В некоторых регионах (преимущественно в национальных республиках) численность депутатского корпуса даже уменьшилась, что говорит о явно подчиненном положении региональных парламентов в отношении исполнительной власти данных регионов (Дагестан, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия, Татарстан, Чувашия и Пензенская область).

Всего перед началом избирательной реформы средняя численность депутатов в региональном парламенте составляла 44,32 депутата (по 88 регионам без не имевшей полноценного парламента Чеченской Республики). После первых же выборов в условиях реформы средняя численность законодательных собраний составила 48,05 депутата (данные по 87 регионам; два субъекта — Эвенкия и Коми-Пермяцкий АО — до своей ликвидации так и не успели избрать региональные парламенты по новым правилам). Даже если из подсчетов вычесть регионы, ликвидированные в результате укрупнения, и сравнивать только сохранившиеся регионы, то все равно названные цифры — чуть более 44 и более 48 депутатов в среднем — меняются лишь на десятые доли.

Из рассматриваемых регионов в группу с наиболее значительным укреплением численного состава ассамблей входит Астраханская область (табл. 1.6), чуть менее значительным было увеличение в Мурманской области. Практически не изменилась численность в Иркутской и Оренбургской областях. Причем в Иркутской области в 2003 г. первоначально был принят закон об увеличении численности депутатов ЗС с 45 до 62 человек (был даже проект увеличить до 90), однако в марте 2004 г. формально по инициативе Ассоциации мэров городов и районов Иркутской области было решено вновь поменять устав и вернуться к цифре 45. Вскоре в регионе также с 3% до 5% по-

высили заградительный барьер на выборах. В то же время можно отметить, что в регионах, где уже прошли вторые выборы в условиях реформы, усиление партийной составляющей ведет ко все большему сокращению доли депутатов, избираемых в мажоритарных округах, и в результате к сокращению средней численности депутатского корпуса. Именно переход к полностью пропорциональной системе стимулировал сокращение численности депутатского корпуса в Ингушетии, Чеченской Республике, предполагается двукратное сокращение численности депутатского корпуса в Новосибирской области.

Что касается числа депутатов, работающих на постоянной основе («профессионализации» депутатского корпуса), то по стране в целом

Таблица 1.6

Изменения численности законодательных органов государственной власти субъектов Федерации в ходе избирательной реформы

Регион	Название законодательного органа	Численность до реформы	Численность после первых выборов в условиях реформы	Численность после вторых выборов в условиях реформы
Астраханская область	Государственная дума области	29	58	—
Иркутская область	Законодательное собрание	В Иркутской области — 45; Дума Усть-Ордынского Бурятского АО состояла из 15 депутатов	В Иркутской области — 45; Дума Усть-Ордынского Бурятского АО состояла из 18 депутатов	50 *
Мурманская область	Областная Дума	25	32	—
Оренбургская область	Законодательное собрание	47	47	—
<i>В среднем по России</i>		<i>44,32 (по 88 субъектам — без Чеченской Республики)</i>	<i>48,05 (по 87 субъектам без Эвенкийского АО и Коми-Пермяцкого АО)</i>	<i>42,125 (по имеющимся данным по 16 регионам)</i>

* В соответствии с федеральным конституционным законом «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ Законодательное собрание объединенной области первого созыва будет состоять из 50 депутатов (25 — по партийным спискам, 21 — от одномандатных округов на территории бывшей Иркутской области, 4 — по многомандатному избирательному округу на территории бывшего АО).

в 2003—2007 гг. увеличивался не только общий состав депутатского корпуса, увеличивались также численность аппаратов законодательных собраний (образовывались аппараты фракций и т. д.) и число депутатов, работающих на постоянной основе. В настоящее время во многих регионах приняты комплексные законы о законодательном органе, включающие в себя как материальные нормы, конкретизирующие и развивающие положения конституции (устава) субъекта Федерации (функции, компетенция, срок полномочий, структура законодательного органа, его взаимоотношения с исполнительными органами), так и положения процедурного характера (порядок реализации полномочий законодательного органа). Количество депутатов, работающих на постоянной основе, иногда прямо устанавливается законом субъекта Федерации, но чаще всего устанавливается «по факту».

Как правило, в соответствующем законе субъекта Федерации устанавливается либо максимально возможное, либо минимальное количество депутатов, которые могут работать на постоянной профессиональной основе. Так, законом «О Законодательном собрании Оренбургской области» (действующей редакции на 10 октября 2007 г.) установлено, что количество депутатов, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, не может превышать двух пятых от установленного числа депутатов ЗС. Поименный перечень на основании заявлений депутатов, выразивших желание работать на профессиональной постоянной основе, принимается постановлением ЗС. В Астраханской области согласно областному закону «О количестве депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе» зарплату могут получать 19 из 58 членов парламента, причем только занимающие руководящие должности. В мае 2007 г. коммунисты, «эсеры» и независимые депутаты попытались изменить ситуацию, предложив увеличить число парламентариев, работающих на постоянной основе, с 19 до 38. Однако проект был отклонен. Закон «Об организации и деятельности Законодательного собрания Иркутской области» гласит, что на постоянной основе в ЗС осуществляют свою деятельность 17 депутатов, при этом депутат работает на постоянной основе с момента принятия постановления ЗС (так как в парламенте региона много представителей бизнеса, они, как правило, не стремятся к работе на постоянной основе, в итоге их до сентября 2007 г. было 11 и только с сентября 2007 г. стало 17).

Практически во всех, даже самых авторитарно управляемых субъектах Федерации на постоянной основе в настоящее время работают председатель законодательного органа (или, соответственно, председатели палат) и его заместители, а также председатели комитетов. Профессионализм депутатов, несомненно, повышается по ходу работы созыва и накопления ими политического опыта. Как правило, число депутатов, работающих на постоянной основе, увеличивается ближе к концу созыва (табл. 1.7).

Изменение численности депутатов, работающих на постоянной основе

Таблица 1.7

Регион	После выборов в ЗС второго созыва	После выборов в ЗС третьего созыва	После выборов в ЗС четвертого созыва
Астраханская область	Выборы 1997 г.: 5 из 29 (первоначально, затем увеличивалось)	Выборы 2001 г.: 15 из 29	Выборы 2006 г.: 19 из 58
Иркутская область	1996 г.: 10 из 45	Выборы 2000 г.: 11 из 45	Выборы 2004 г.: 17 из 45 (до сентября 2007 г. — 11)
Мурманская область	Выборы 1997 г.: 11 из 25	Выборы 2001 г.: 15 из 25	Выборы 2007 г.: 25 из 32
Оренбургская область	Выборы 1998 г.: 8 из 47	Выборы 2002 г.: 5 из 47	Выборы 2006 г.: 11 из 47

Во всех регионах в сферу деятельности ЗС входят: утверждение Устава, бюджета, социально-экономических программ развития, региональных налогов и сборов, утверждение бюджета внебюджетных фондов, управление собственностью региона, управление административно-территориальным делением, установление системы исполнительных органов, согласование кандидатуры прокурора области, отказ в доверии губернатору и вице-губернатору. Так, в Оренбургской области губернатор вправе не согласиться с постановлением ЗС о недоверии первому вице-губернатору. Повторно вопрос о недоверии может быть рассмотрен Законодательным собранием не ранее чем через шесть месяцев после вынесения первого решения о недоверии, и в случае положительного решения губернатор объявляет об отставке первого вице-губернатора не позднее, чем через десять дней после решения ЗС.

С 2005 г. в сферу полномочий представительной власти входит наделение полномочиями губернатора региона. Кроме того, все региональные ЗС утверждают мировых судей и членов Уставного суда, а также согласовывают кандидатуру вице-губернатора области. При этом есть тенденция к уменьшению перечня должностей в администрации, требующих согласования в ЗС. Так, в Оренбургской области ЗС ранее согласовывало назначение не только вице-губернатора, но и всех заместителей главы администрации области. Также во всех регионах кроме Иркутской области представительная власть назначает председателя Счетной (или Контрольно-счетной) палаты, а также, как правило, заместителей председателя Счетной палаты и аудиторов.

Рассмотрим уникальные или по крайней мере не повторяющиеся полномочия. Наибольшей институциональной свободой наделены думы Мурманской и Астраханской областей. Например, Устав Мурманской области позволяет областной Думе согласовывать начальника регионального УВД. Астраханская область выделяется тем, что в обязательном порядке согласует министра финансов и министра экономического развития. Думы обоих регионов вправе учреждать награды области.

С другой стороны, Оренбургская и Иркутская области предоставляют законодательным собраниям право решать вопросы о предоставлении кредитов под гарантии области. Оренбургская и астраханская представительные власти вправе учреждать СМИ, а в Мурманской и Иркутской это право никак не оговорено в законе.

Местное самоуправление все последние годы работало в режиме перехода к новым правилам, установленным «реформой Козака» — федеральным законом 2003 г. об общих принципах организации местного самоуправления. Изначально предполагалось, что переходный период продлится три года, до января 2006 г., но по просьбе региональных руководителей, дружно заявлявших о неготовности их территорий к новому порядку, время перехода было продлено до начала 2009 г. Часть региональных политиков решила не затягивать и досрочно рапортовала о введении нового закона: в самых экспериментальных Ставропольском крае и Новосибирской области — с января 2005 г., в еще сорока с лишним регионах включая Астраханскую и Иркутскую области — с января 2006 г.

Главными лозунгами «реформы Козака» были единообразие и четкое разделение полномочий между уровнями. Все единицы местного самоуправления были сведены к четырем типам: муниципальным районам, к городским или сельским поселениям в составе муниципальных районов и городским округам. Предыдущий федеральный закон о местном самоуправлении (1995 г.) предполагал только один уровень местного самоуправления, а выбор, где его устанавливать — в районах или в поселениях, отдавал на усмотрение региональных властей. В большинстве регионов местное самоуправление осуществлялось на уровне городов и районов¹⁴. Для них реформа означала в первую очередь создание (вернее, воссоздание после десятилетнего перерыва) множества новых мелких единиц местного самоуправления. В целом по стране число муниципалитетов увеличилось вдвое и достигло 24 тыс., из которых свыше 17 тыс. приходится на сельские поселения.

За каждым типом был закреплён свой перечень полномочий: три десятка пунктов для районов, примерно столько же для поселений, на треть больше для городских округов. Уже первый опыт работы по-новому показал, что на практике выдерживать такое жесткое разделение не получается, каждый год в эти списки приходилось вносить все новые поправки. Закон даёт право муниципальным образованиям и регионам делегировать друг другу полномочия с уровня на уровень, что делает систему более гибкой, но одновременно вносит дополнительную путаницу. Практически повсеместными были жалобы на отсутствие подготовленных кадров, невозможность выполнять на сколько-нибудь качественном уровне работы, порученные новым муниципальным образованиям, — например, разработку схемы территориального планирования, обеспечение противопожарной безопасности. Новые муниципальные образования оказывались, как правило, сильно дотационными, без необходимых ресурсов, как, впрочем, и значительная часть «старых»¹⁵. В Иркутской области обеспечивают себя достаточными доходами только 7 муниципалитетов (из 391 в 2006 г.), в Астраханской области — также 7 (из 177 в 2008 г.). Монетизация льгот (2005 г.) создала для муниципальных образований дополнительные трудности и только увеличила недовольство проводимой реформой местной власти. Для немногочисленных территорий-доноров практически неизбежными оказываются конфликты, явные или скрытые, между ними и регио-

нальными властями. Переход к двухуровневой системе местного самоуправления добавил еще один «этаж» похожих конфликтов: между зарабатывающими поселениями и перераспределяющими администрациями районов.

Выбор типа муниципального образования (городской округ, район, поселение) иногда оказывался сложным и мог приводить к серьезным конфликтам. Единые для всей страны параметры муниципальных образований не всегда подходили для территорий с особыми условиями. Например, критерий «пешеходной доступности» никак не работал в отдаленных районах Севера и Востока — с этой проблемой столкнулись в том числе в Мурманской и Иркутской областях. Примерами переходов «из класса в класс» в Мурманской области служат Ковдорский район, преобразованный в городской округ, и город Кандалакша, ставший, наоборот, муниципальным районом¹⁶. В Иркутской области Шелеховский район, ставший по решению областных властей муниципальным районом, долго и безуспешно пытался получить статус городского округа (формальной причиной отказа шелеховцам стало отсутствие у них схемы территориального планирования). Ангарск, преобразованный в городское поселение, тоже боролся за статус городского округа и тоже не смог его получить. Не менее острые конфликты происходили в других регионах, например, в Ярославской области, где город Рыбинск (230 тыс. жителей) все-таки защитил свое право считаться городским округом, а не поселением в составе муниципального района (город плюс 30 тыс. сельских жителей), как того хотела областная власть. «Цена вопроса» в таких конфликтах — возможность принимать собственный бюджет (поселения живут «на смете», которую им составляет район) и более высокие доли налоговых отчислений (налог на доходы физических лиц, сельскохозяйственный налог и др.).

«Закон Козака» предусматривает три основные схемы организации местной власти, в двух из которых проводятся прямые выборы главы муниципального образования¹⁷, а в третьей — выборы главы муниципалитета из состава депутатов и назначение главы администрации (сити-менеджера) по конкурсу. В целом по стране «советская» модель с главой, избираемым депутатами, больше распространена в сельских районах и поселениях, а в больших городах по-прежнему чаще проводятся прямые выборы главы¹⁸. В середине 2000-х годов переходы к «советской» модели в больших городах

участились, но так и не стали преобладающей практикой. По данным В. Гельмана и Т. Ланкиной¹⁹, среди региональных центров (столиц) количество городов с конкурсами «сити-менеджеров» выросло более чем вдвое (10 городов в 2003 г., 24 в 2007 г.)²⁰, но городов с прямыми выборами главы администрации все равно заметно больше (65 в 2003 г., 51 в 2007 г.).

Во всех четырех регионах нашего исследования (табл. 1.8) в административных центрах сохраняются прямые выборы главы, в большинстве городских округов — тоже, а в районах и поселениях нередко применяется система с конкурсами. В Мурманской области региональная власть предложила поселениям перейти к выборам главы из состава депутатов, объясняя это заботой о составе депутатского корпуса: в случае прямых выборов главы администрации все сильные кандидаты претендуют на этот пост, а не на место депутата собрания, тогда как при избрании главы депутатами все эти претенденты вынуждены идти в местный представительный орган и работать в нем. В Оренбургской области назначение глав районов депутатами было введено еще до федеральной реформы, причем губернатор имел право (и часто им пользовался) предлагать депутатам свою кандидатуру главы — «как Путин»²¹.

Устройство муниципальной власти

Таблица 1.8

Показатель	Оренбургская область	Астраханская область	Иркутская область *	Мурманская область
Число муниципальных образований	613	177	475	43
Из них верхнего уровня (районы, городские округа)	44	14	42	28
Число закрытых административно-территориальных образований	1: Комаровский	1: Знаменск (Министерство обороны — полигон «Капустин Яр»)	—	8: Александровск, Видяево, Заозерск, Полярный, Островной, Североморск, Скалистый, Снежногорск

* С Усть-Ордынским Бурятским АО.

Политические и бизнес-элиты

Выводы. *Главное изменение последних лет заключается в уменьшении самостоятельности и индивидуальности региональных политических Олимпов. Последние все больше превращаются в проекцию федеральной конструкции власти на региональную подложку, которая, впрочем, в ряде случаев может сильно исказить первоначальную картинку. Это общая закономерность, Москва и ряд национальных республик с их политическими машинами являются исключениями.*

Реальная власть в регионе по-прежнему сконцентрирована в руках 5—10 человек. Только если раньше их влияние часто осуществлялось через неформальные механизмы, то сейчас иерархия статусов гораздо более жесткая. На региональном политическом Олимпе все меньше именных мест, закрепленных за персонами, и все больше мест ex officio. Спикер регионального парламента и мэр столицы все чаще выполняют роль старшей фигуры в корневой региональной политической элите. Сменную часть политической элиты представляют губернаторы и команды ландскнехтов, в том числе из бизнес-менеджеров компаний, приведших губернатора к власти.

В последнее время произошел переход от формирования региональных элит по модели тапиарной стрижки, когда садовник долго и тщательно ухаживает за тем, что уже растет, к модели «цветочной пирамиды» — металлического каркаса со сменными цветочными горшками, которую можно просто привезти и поставить где угодно. И сама новая модель без опоры на корни в регионах, в которой непременным условием является постоянная подпитка сверху, и тем более быстрый переход к ней подходят больше к унитарному централизованному государству, чем к федеративному. Ситуация углубляющегося экономического и неизбежного политического кризиса усугубляет недостатки принятой модели, увеличивает риск отторжения новой недостаточно укорененной в регионе элиты. Есть, впрочем, у новой модели и некоторые достоинства. Это взламывание прежде автаркических регионов-раковин, выстраивание единого элитного пространства, пространственное и социальное перемешивание, ускорение политической динамики и диффузии инноваций.

Усилия Центра по обновлению политических элит на местах ускорили естественный ход событий, и в регионах произошла смена поко-

лений. Практически повсеместно фигуры советского времени, долгое время сохранявшие свое место в элитах, ушли совсем или отошли на задний план. В бизнес-элитах смена поколений произошла раньше; здесь характерным трендом последних лет стала осуществляемая с интеграцией регионального бизнеса в общенациональный и международный замена самостоятельных хозяев менеджерами, назначаемыми из-за пределов региона.

Из всех представителей политических и бизнес-элит регионов наибольшее внимание аналитиков привлекают главы регионов, в качестве естественного в силу прежде всего их заметности объекта изучения. Между тем если губернаторы / президенты республик по-прежнему в подавляющем большинстве случаев являются наиболее влиятельными фигурами в региональном истеблишменте, природа этого влияния, механизмы его осуществления, весь облик регионального политического Олимпа претерпели в последние годы сильные изменения. В качестве основных обусловивших это причин можно упомянуть следующие: 1) встраивание относительно автономных региональных политических систем в общую, постепенную трансформацию региональных пирамид власти в региональное звено общенациональной пирамиды (с интенсивными горизонтальными ротациями на всех уровнях включая во все большей степени и глав); 2) изменение механизмов формирования и воспроизводства регионального звена политической и бизнес-элиты; уход их из пространства публичной политики, замещаемой административно-бюрократическими механизмами; 3) преодоление относительной региональной автаркичности в хозяйственной сфере с резким усилением роли крупных финансово-промышленных групп включая общенациональные и транснациональные.

Следствием всех этих тектонических изменений стали значительные подвижки в корпусе региональной административной и хозяйственной элиты — как структурные, так и персональные. Что касается изменений структурных, то оценить значимость отдельных позиций и динамику последних лет помогает исследование Института ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ). С целью выявления сдвигов в корпусе региональной элиты мы просуммировали десятки наиболее влиятельных персон в отдельных регионах по результатам исследования ИСАНТ 2007 г. (34 региона), сопоставив их с данными 2003 г. по тем же регионам (30) (табл. 1.9).

Влиятельность основных статусных позиций в региональной элите (по данным исследований ИСАНТ 2003 и 2007 гг.)

Должность	Сумма баллов	Средний балл	Среднее место	Диапазон позиций	Число регионов	Примечания
<i>Влиятельность должностей в региональных элитах в 2003 г.</i>						
Глава региона	135	4,5	1,43	1—5	30	С. Дарькин (Приморский край) занял 11-е место, Г. Ходырев (Нижегородская область) — 5-е, еще семь глав заняли не первое место
Заместитель главы региона	118	3,8	4,29	2—10	31	
Председатель Законодательного собрания	104	3,7	5,4	1—10	28	1-е место занял С. Шишкин в Иркутской области
Депутат Госдумы	86	3,6	5,25	1—10	24	1-е место заняла А. Апарина в Волгоградской области
Глава столицы региона	84	3,8	4,77	1—9	18	1-е место занял Ю. Савенко в Калининградской области
Депутат Законодательного собрания	70	3,5	6,8	3—10	20	2-е место занял Л. Бедуга («Петрозаводскмаш») в Карелии
Мэр, глава района	63	3,5	6,6	3—9	18	3-е место заняли мэры Воркуты (Коми), Находки (Приморский край), Покрова (Владимирская область)
Главный федеральный инспектор	53	3,5	6,87	3—10	15	Самые влиятельные (3-е место) в Кемеровской и Тульской областях
Сенатор	46	3,5	6,8	2—10	13	2-е место — В. Жидких (Томская область), 3-е место — Н. Кондратенко (Краснодарский край)
Руководитель УВД/МВД	39	3,5	7,5	4—10	11	Самый влиятельный (4-е место) в Белгородской области
Начальник УФСБ	32	3,5	6	2—10	9	Самые влиятельные в Костромской области (1-е место), в Алтайском крае и Нижегородской области (2-е место)
Прокурор	29	3,6	8	1—10	8	1-е место — А. Чадов (Оренбургская область)
Руководитель избиркома	19	3,7	6	4—9	5	Самый влиятельный — С. Князев (4-е место) в Приморском крае
Председатель регионального суда	7	3,6	5	4—6	2	

Должность	Сумма баллов	Средний балл	Среднее место	Диапазон позиций	Число регионов	Примечания
<i>Влиятельность должностей в региональных элитах в 2007 г.</i>						
Глава региона	303	8,9	1,1	1—3	34	2-е и 3-е места получили Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО, так как их губернаторы шли по рейтингу Тюменской области
Заместитель главы региона	264	5,5	6,5	2—10	48	Получилось больше числа регионов, так как в некоторых регионах имелось несколько заместителей
Председатель Законодательного собрания	195	6	5	2—9	31	2-е место в Ставропольском, Хабаровском краях, Тверской, Томской областях
Глава столицы региона	168	3,6	5,25	2—10	28	2-е место — мэры Владивостока, Омска, Перми, Ярославля
Депутат Госдумы	74	5,3	6,6	3—10	14	3-е место — В. Васильев (МВД) в Тверской области
Главный федеральный инспектор	53	5,3	6,5	2—9	10	2-е место С. Харитонов в Тульской области
Депутат Законодательного собрания	53	4,8	7,7	4—10	11	4-е место И. Гринберг (РУСАЛ) в Иркутской области
Руководитель администрации, аппарата главы региона	52	6,5	4,4	2—8	8	2-е место — В. Лобко в Петербурге
Руководитель УВД/МВД	41	4,6	8	5—10	9	5-е место — А. Сафаров в Татарстане
Председатель городского совета, думы	31	5,2	6,7	5—10	6	5-е место в Калининградской, Новосибирской областях
Мэр, глава района	28	5,5	8,2	5—10	5	5-е место — мэр Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край)
Полпред, заместитель полпреда	24	6	3,7	2—5	4	2-е место — А. Коновалов в Нижегородской области, А. Дацишин (заместитель) в Калининградской области
Сенатор	20	5,1	6,3	3—10	4	3-е место — В. Жидких (Томская область)
Начальник УФСБ	20	5	6,8	6—10	4	5-е место — О. Храмов в Нижегородской области
Прокурор	20	4,9	7,3	4—9	4	4-е место — М. Зелепукин в Ярославской области
Председатель регионального суда	14	4,7	8,3	7—10	3	7-е место в Краснодарском крае
Руководитель избиркома	9	4,6	6,5	5—8	2	5-е место — С. Князев в Приморском крае

Примечание. В графе «Диапазон позиций» указан диапазон мест в первых десятках региональных списков.

Источник: Самые влиятельные люди России-2003. — М.: Ин-т ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. — 697 с. (http://www.expert.ru/printissues/expert/2007/12/rating_politicheskoy_vliyatelnosti/).

Сравнение картины в 2003 и 2007 гг. позволяет говорить о нескольких трендах.

1. Произошла деперсонализация фигур на региональных Олимпах, выстраивающихся все больше по формальному статусу. Характерно, что фигура губернатора, в целом существенно менее самостоятельная и влиятельная, чем ранее, сейчас всегда стоит на первом месте.

2. Заметен рост роли исполнительной власти в целом и ее аппаратной составляющей в частности. Имеет место и ослабление роли представительной власти (особенно представителей региона в Федеральном собрании) на фоне общего уменьшения числа и влиятельности избираемых фигур. При этом происходит усиление фигуры спикера. Существенно менее заметной становится и судебная власть.

3. Если рассматривать уровни власти, то заметен резкий рост федерального уровня (особенно с учетом того, что глава региона — теперь старший федеральный чиновник, фактически назначаемый Москвой). Заметно и падение роли муниципального уровня за исключением столицы региона.

4. В целом уменьшилась укорененность фигур на региональных политических Олимпах, возросла доля «варягов» как среди федеральных назначенцев (теперь включая и губернаторов), так и среди ключевых членов губернаторских команд. На роль старшины региональной политической элиты все больше выдвигается фигура спикера регионального парламента.

Согласно исследованию ИСАНТ-2007 по общему уровню политического влияния в регионе иерархия должностных позиций выглядит следующим образом:

- 1) глава региона — 8,5;
- 2) спикер регионального Законодательного собрания — 6,2;
- 3) мэр столицы региона — 6,1;
- 4) епископ РПЦ — 5,2;
- 5) начальник УФСБ — 4,9;
- 6) главный федеральный инспектор — 4,9;
- 7) спикер столичного собрания депутатов — 4,6;

- 8) прокурор — 4,6;
- 9) начальник УВД — 4,4;
- 10) председатель облсуда — 4,2;
- 11) член Совета Федерации — 4,0;
- 12) представитель крупного бизнеса — 4,0;
- 13) депутат Госдумы — 3,9;
- 14) глава муниципального образования — 3,8;
- 15) представитель науки — 3,8.

Бросаются в глаза: значительный отрыв главы региона в рейтинге влияния; обилие генералов-силовиков, занимающих всю среднюю часть списка, причем в следующем порядке: начальник УФСБ — главный федеральный инспектор — прокурор — начальник УВД — судья; заметное место представительной власти: 4 позиции из 15 (спикер региона — спикер столицы — член Совета Федерации — депутат Госдумы) или 6 из 19 (добавляются депутат регионального Законодательного собрания и депутат городского собрания); удивительно высокое место иерарха РПЦ (четвертое — сразу после мэра столицы и перед начальником УФСБ), заставляющее несколько усомниться в точности оценок. Заниженным выглядит представительство крупного бизнеса, что, впрочем, можно отчасти объяснить их латентным присутствием среди депутатов разного уровня.

При переходе к отдельным важнейшим сферам деятельности иерархия статусов может меняться. В принятии решений отрыв губернатора от остальных больше (8,6 против 6,0 у спикера). Еще больше он во влиянии на расстановку кадров (8,6 у главы против 5,5 у следующих за ним мэра столицы и спикера Законодательного собрания). Во влиянии на экономические процессы первенствуют опять-таки глава региона (8,2), мэр (6,0) и спикер (5,3), а представители крупного бизнеса идут на четвертом месте (5,1). Минимален отрыв губернатора во влиянии на силовые структуры — 7,5 при 7,1 у начальника УФСБ, 6,7 у начальника милиции, 6,6 у прокурора, 5,3 у судьи, 5,0 у главного федерального инспектора, 4,7 у спикера и 4,5 у мэра столицы.

В табл. 1.10 представлены рейтинги влияния для четырех изучаемых нами регионов.

Рейтинги наиболее влиятельных политиков Астраханской, Иркутской, Мурманской, Оренбургской областей по оценке Института ситуационного анализа и новых технологий

Область	2003	2007
Астраханская	1. Гужвин А. П., губернатор (4,62) 2. Жилкин А. П., первый заместитель губернатора (3,87) 3. Безрукавников И. А., мэр Астрахани (3,73) 4. Шеин О. В., депутат Госдумы России (3,37) 5. Сухоруков В. П., президент ОАО «Волго-Каспийский акционерный банк», председатель комиссии Госдумы области по бюджету (3,25) 6. Боженков С. А., председатель комиссии Госдумы области по государственной политике, законности, правопорядку и безопасности (3,22) 7. Столяров М. Н., генеральный директор ОАО «Астраханьэнерго», депутат Госдумы области (3,17) 8. Сарычев О. В., генеральный директор ООО «Холдинговая компания "Фокс"», депутат Госдумы области (3,14) 9. Пашаев А. А., депутат Госдумы области (3,09) 10. Анисимов П. П., председатель Госдумы области (3,07)	—
Иркутская	1. Шишкин С. И., председатель ЗС (4,58) 2. Говорин Б. А., губернатор (4,33) 3. Малеев В. Г., глава администрации Усть-Ордынского Бурятского АО (4,20) 4. Шуба В. Б., депутат Госдумы России (4,06) 5. Рожков Ю. И., депутат ЗС (4,00) 6. Гринберг И. С., генеральный директор «ИрАЗ-СУАЛ», депутат ЗС (3,79) 7. Федоров А. И., президент ОАО «Иркутское авиационно-производственное объединение», председатель регионального отделения ЕР (3,75) 8. Тен Ю. М., депутат Госдумы России (3,73) 9. Лукин В. А., депутат ЗС (3,71) 10. Дубровин С. И., заместитель главы администрации области по социальной политике (3,67)	1. Тишанин А. Г., губернатор (8,1) 2. Крутлов В. К., председатель ЗС (7,3) 3. Зайцев К. Б., секретарь регионального политсовета ЕР (6,1) 4. Гринберг И. С., генеральный директор «ИрАЗ-СУАЛ», депутат ЗС (6,0) 5. Якубовский В. В., мэр Иркутска (5,9) 6. Эмдин С. В., генеральный директор ОАО «Иркутскэнерго» (5,2) 7. Параничев Ю. В., первый заместитель главы администрации области (4,9) 8. Игнатенко В. В., председатель избирательной комиссии области (4,7) 9. Левченко С. Г., депутат ЗС, первый секретарь Иркутского обкома КПРФ (4,4) 10. Малеев В. Г., глава администрации Усть-Ордынского Бурятского АО (3,9)
Мурманская	1. Евдокимов Ю. А., губернатор (4,40) 2. Найденов О. П., мэр Мурманска (4,00) 3. Сучков Г. А., командующий Северным флотом (3,80) 4. Никитаев С. А., первый заместитель губернатора (3,74) 5. Лосев В. П., главный федеральный инспектор по области (3,68)	—

Область	2003	2007
	6. Гурьев А. Г., член Совета Федерации от правительства области (3,60) 7. Лунцевич В. В., депутат Госдумы России (3,59) 8. Волошин В. И., мэр Североморска (3,57) 9. Субботин С. А., заместитель губернатора (3,58) 10. Чернышенко И. К., депутат Госдумы России (3,50)	
Оренбургская	1. Чадов А. М., прокурор области (4,50) 2. Чернышев А. А., губернатор (3,67) 3. Плохотнюк Б. В., первый заместитель главы администрации области (3,41) 4. Мищеряков Ю. Н., депутат ЗС (3,40) 5. Бондаренко В. А., ректор Оренбургского государственного университета (3,20) 6. Горшенин С. Г., заместитель главы администрации области, начальник Управления международных и внешнеэкономических связей (3,18) 7. Сусоев Е. Д., глава Ташлинского района, депутат ЗС (3,17) 8. Гуркалов П. И., бывший генеральный директор ОАО НОСТА (3,17) 9. Павлычев И. Г., глава Оренбургского района, депутат ЗС (3,15) 10. Рыков П. Г., председатель ГТРК «Оренбург»	1. Чернышев А. А., губернатор (9,0) 2. Кулагин Д. В., председатель ЗС (5,9) 3. Грачев С. И. первый вице-губернатор — первый заместитель председателя правительства (5,3) 4. Иванов С. И., депутат ЗС, генеральный директор ООО «Оренбурггазпром» 5. Мищеряков Ю. Н., глава Оренбурга (4,8) 6. Шевченко А. А., председатель городского совета Оренбурга, секретарь регионального политсовета ЕР (4,6) 7. Грабовский В. С., вице-президент ТНК-ВР, директор филиала «ТНК-ВР Оренбург» (4,6) 8. Капишников П. Н., главный федеральный инспектор по области (4,4) 9. Горшенин С. Г., заместитель председателя правительства, министр информационной политики, общественных и внешних связей (4,3) 10. Доценко В. А., заместитель председателя ЗС (4,3)

Источники: Самые влиятельные люди России-2003. — М.: ИСАНТ, 2004; *Полунин Ю., Гурова Т.* Кто следующий? // Эксперт. — 2007. — № 12.

В 2003 г. в Иркутской и Оренбургской областях губернаторы были вторыми. В Иркутске на первое место вышел спикер регионального Законодательного собрания, в Оренбургской — прокурор (лидерство прокурора — случай уникальный, получить ему объяснение в ходе поездки нам не удалось).

В Мурманской области-2003 представителей бизнеса среди наиболее влиятельных в политике фигур нет вообще. Только на третьем десятке появляются «Мурманский траловый флот» и «Мурмансельдь».

В Астраханской области-2003 иначе: пятым номером идет банкир и депутат Законодательного собрания, председатель комиссии по бюджету, седьмым — директор «Астраханьэнерго», тоже депутат Законодательного собрания; восьмым — глава холдинговой компа-

нии «Флакс», тоже с депутатским мандатом. Только на 16-м месте появляется гендиректор «Астраханьгазпрома».

В 2007 г. состав иркутской десятки обновился на 80%. Сменились губернатор и спикер ЗС, два депутата Госдумы. Заметим, что уже после нашего посещения региона вновь полностью обновилась первая тройка: губернатор, спикер, секретарь политсовета «Единой России». Практически без изменения остались две позиции от бизнеса: «Ирказ» и «Иркут».

В Оренбургской области, где в отличие от Иркутской губернатор не сменился, да и административно-политическая элита во многом сохранилась, состав первой десятки обновился тоже радикально, на 70%. В нее вошли сразу двое от представительной власти: спикер Законодательного собрания и его заместитель, а также два капитана бизнеса: от «Оренбурггазпрома» и «ТНК-ВР-Оренбург».

Внимание Центра

Выводы. Усиление патернализма в отношениях между Центром и регионами — оборотная сторона унитаризации, происходившей все последние годы. При этом патернализм, имеющий в своей основе перераспределение сырьевой ренты, не только усилился, но и претерпел качественные изменения. Если раньше он ставил едва ли не основной своей целью покупку лояльности со стороны «региональных баронов», то теперь цели иные. Это, во-первых, обеспечение геостратегических интересов страны в регионах, где тренды социально-экономического развития рассматриваются как представляющие наибольшую угрозу национальной безопасности: на Северном Кавказе (ФЦП «Юг России»), Дальнем Востоке (ФЦП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья»), в Калининградской области (ФЦП «Развитие Калининградской области»). Это, во-вторых, обеспечение экономического роста страны с поощрением развития так называемых локомотивов роста, в роли которых выступают как отраслевые, так и территориальные комплексы. Наконец, это уделение внимания «особым» регионам — родным и близким ключевым представителям власти (где они живут и отдыхают): Петербургу, Московской области, Сочи.

Внимание Центра по отношению к регионам многомерно и разнопланово. Оно неравномерно по регионам и неоднородно по направлениям и способам его выражения. В целом за последние годы оно усилилось и структурировалось, стало более системным и институционализированным. Последнему способствовали разработка и внедрение конкурентных и довольно прозрачных механизмов предоставления регионам средств из Инвестиционного фонда, Фонда содействия реформированию ЖКХ и различных ведомственных грантов.

Внимание Центра в отношении как точек роста, так и «горячих»/проблемных точек бывает активно и реактивно. Всякое внимание — это интерактивный процесс, и роль в нем как организующих его федеральных элит, так и требующих и получающих его элит региональных весьма велика. Распределение внимания между регионами происходит, как между детьми в семье: больше внимания проблемным и перспективным, демонстрация успешных. Есть внимание базовое, объективно положенное региону по его статусу и важности в системе общегосударственных проблем и перспектив. А есть внимание «сверх», которое, в свою очередь, делится на планируемое (как, скажем, пилотный проект укрупнения Пермского края, под который Центром были сделаны большие инвестиции; или проведение саммита АТЭС-2012 во Владивостоке) и экстренное, как, например, помощь в случае стихийных бедствий и др.

Внимание Центра неравномерно и во времени. У каждого времени — свои «герои».

В настоящее время это Петербург, Казань, Сочи и Владивосток, громкие празднования и масштабные международные мероприятия в которых призваны были продемонстрировать возвращение России на мировую сцену в качестве одной из ведущих держав.

Это национальные республики, которые поначалу Центр подкармливал для обеспечения лояльности этнических элит и обеспечения социальной стабильности и где потом, усилившись, стал активно подминать элиты под себя, меняя силовиков.

Это пары укрупняемых регионов: Пермская область с Коми-Пермяцким округом, Красноярский край с двумя округами, Иркутская и Читинская области с бурятскими округами, Камчатка с Корякским округом. Сюда же можно отнести не реализованные пока проекты укрупнения с участием Ненецкого округа, Адыгеи, Хакасии, тюменских округов.

Это регионы-локомотивы, концы «цепочек преуспевания», с которыми связаны надежды на инновативный экономический рост: Ленинградская, Московская, Томская области, Татарстан...

Это восточные фронтирные регионы, ряд из которых рассматривается еще и как база новой экономической экспансии: Сахалин, Якутия, Красноярский и Приморский края, Иркутская область, Амурская область.

Помимо общих фазовых сдвигов, связанных с принятием тех или иных общенациональных приоритетов, которые определяют и региональные доминанты, есть и индивидуальные колебания, связанные с конкретными регионами и динамикой политического развития там. Скажем, ближе к завершению срока полномочий главы региона или проведению выборов в ЗС внимание Центра к региону в самых разных его формах увеличивается.

Интересно проследить всю логическую цепочку: «внимание — влияние — вмешательство с целью изменить — изменения (эффективность вмешательства)». Все последние годы происходила экспансия Центра, «удлинение его рук». Верхний слой руководства регионов, включая не только руководителей федеральных органов, но и губернаторов, стал фактически продолжением федеральной политической машины, а не сочленением федеральной с региональными. Был сделан упор на повышение управляемости этим слоем из Москвы за счет его укорененности и способности управлять в регионе. Происходило игнорирование закономерностей и тонкостей региональной организации. При этом если в сферах политической и кадровой в значительной степени сохранилась старая система ручного управления с индивидуальным вмешательством, то в сфере социально-экономической за два-три года до кризиса начала выстраиваться относительно прозрачная и институционализированная система конкурентного распределения ресурсов развития.

Поворотным стал 2005 г. с массовыми протестами на местах против монетизации, проведенных с игнорированием региональных различий и интересов. Переход на новую систему назначения глав также потребовал большего внимания к регионам: была введена практика их отчетов на заседании правительства. Еще раньше — со второй половины 2004 г. — практически полностью перешел на практику выездных заседаний президиум Госсовета²². С 2003 г. стали практиковаться пышные празднования юбилеев регионов и масштабные

международные мероприятия со специальной правительственной программой их подготовки: «большая восьмерка» (Петербург, 2003), саммиты «Россия-Евросоюз» (Сочи, 2006; Самара, 2007; Ханты-Мансийск, 2008; Хабаровск, 2009), саммиты ШОС (Челябинск, 2007; Екатеринбург, 2010), АТЭС (Владивосток, 2012) и др. В финансово-экономической сфере была свернута практика многочисленных региональных ФЦП: из нескольких десятков программ, существовавших в начале 2000-х годов, были оставлены две крупные (по Югу России, а также Дальнему Востоку с Байкалом) и три регионального масштаба (по Калининградской области, Чечне и Курильским островам), стала расширяться практика конкурсных инвестиционных проектов (на основе государственно-частного партнерства с софинансированием из Инвестиционного фонда), создания особых экономических зон (ОЭЗ) разного типа; самых разных ведомственных грантов и проектов: национальных университетов, федеральных медицинских центров, на реформирование ЖКХ и пр.

Индивидуальные импульсы, поступающие в регион из Центра, чрезвычайно разноплановы и разнообразны. Это могут быть: назначение главы региона и особенно замена действовавшего главы; замены ключевых представителей Центра в регионе включая главного федерального инспектора, прокурора, руководителей ФСБ и МВД; инициированные Центром масштабные действия правоохранительных структур против крупных представителей региональных политических элит; визиты в регион высокопоставленных представителей Центра; крупные федеральные инвестиционные, пилотные политические, административные и иные проекты, осуществляемые в регионе; проведение в регионе масштабных мероприятий общегосударственного или международного значения; предоставление главе региона возможности более активного участия в федеральной политике посредством вхождения в президиум Госсовета, разного рода федеральные проекты.

Ранее, анализируя социально-политическое развитие в регионах в 1990-х — начале 2000-х годов, мы показали, что вмешательство Центра независимо от стоящих при этом целей и знака негативно сказывается на демократичности региона²³. Посмотрим, насколько справедлив этот вывод в новых условиях, попытавшись попутно объяснить внутреннюю логику разных форм внимания Центра к регионам.

1. Замены губернаторов. За четыре с лишним года действия нового порядка назначения/утверждения глав регионов с февраля 2005 г. по июнь 2009 г. было проведено 97 назначений, из которых в 55 случаях были подтверждены полномочия действующих глав, а в 42 случаях назначены новые. С середины 2007 г. идет радикальное обновление губернаторского корпуса: из 27 глав регионов, назначенных с августа 2007 г., лишь пятеро были инкубентами, назначенными на новый срок. Причем в половине всех случаев (13 из 27) замены прошли досрочно по инициативе Москвы²⁴. Очень важно и изменение модели назначения: если за первые два года на посты глав регионов было назначено лишь 6 «варягов» из-за пределов региона, то за последние менее чем два года — 15! Две трети всех новоназначенных губернаторов — «варяги». Это означает резкое изменение режима функционирования и воспроизводства всей региональной политической элиты: вслед за губернатором-«варягом» подтягивается и его команда — иногда из одного региона или корпорации, а иногда и сборная. Формируется целый слой политических кондотьеров — высокопоставленных чиновников ранга вице-губернатора, переезжающих из региона в регион²⁵.

2. Замены генералитета в регионах. Проведенный нами ранее анализ перестановок руководителей основных силовых и правоохранительных структур на региональном уровне в годы первого президентского срока Путина²⁶ позволил сделать ряд важных выводов. Отметим следующие: силовое измерение федеральной реформы — главное, которому были подчинены все остальные; к числу важнейших для Центра достижений реформы можно отнести восстановление системы постоянной горизонтальной ротации руководства территориальных органов федеральных ведомств, существенное усиление горизонтальной и вертикальной мобильности руководящего звена основных из них.

Во время второго срока активные замены верхнего звена региональных силовиков продолжились (рис. 1.1). Всего за второе путинское четырехлетие был заменен 81 прокурор, 67 начальников УВД, 39 начальников УФСБ. Только в семи регионах (Республика Алтай, Татарстан, Кемеровская, Омская, Пензенская, Тамбовская области, Чукотский АО).

3. Давление на местные политические элиты со стороны правоохранительных структур. «Диктатура закона», провозглашенная

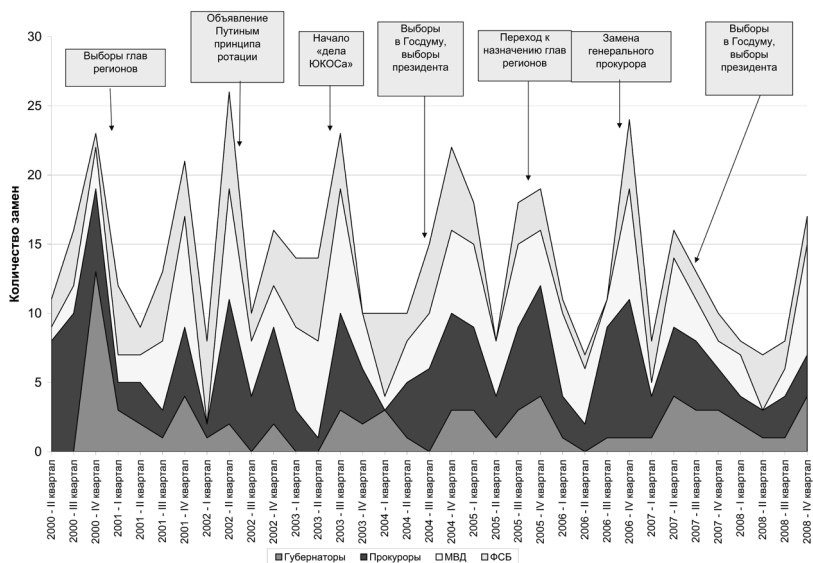


Рис. 1.1. Пульс федеративной реформы, 2000—2008 гг.

Путин сразу после избрания президентом, по мере того как контроль и над судебной системой, и над правоохранительными структурами на местах все более сосредотачивался в Кремле, стала одним из важнейших инструментов в отношениях между федеральными и региональными политическими элитами, рычагом давления на последние, приобретая часто вид селективного использования закона в политических целях. Главы регионов и местные политические элиты в целом представляют собой естественную мишень. Второй президентский срок Путина ознаменовался переходом от опосредованного к прямому давлению на неугодных чем-то Кремлю губернаторов с возбуждением против них уголовных дел, проведением обысков и других следственных действий и т. д. Дважды важными прецедентами стали отстранение в марте 2005 г. Путиным незадолго до этого переизбранного на второй срок губернатора Корякского округа В. Логинова в связи с «утратой доверия президента», а в мае 2006 г. задержание, а затем арест губернатора Ненецкого округа А. Барина²⁷. С тех пор случаи силового давления на региональную политическую элиту множились, хотя главы регионов все более предпочитали уходить хоть под давлением, но «по-хорошему» — по «собственному» желанию. Главными мишенями из фигур регио-

нальной политической элиты стали в 2007—2008 гг. мэры региональных столиц, часто занимающие второе после главы региона место в политической иерархии. Из наиболее свежих случаев массированного давления на местные элиты со стороны правоохранительных органов можно отметить Башкирию, Хакасию, Пермский, Приморский, Ставропольский края, Амурскую, Иркутскую, Орловскую области.

4. Отчеты губернаторов на заседании правительства России. Практика отчетов глав о социально-экономическом положении регионов была введена в январе 2006 г. Это наряду с запуском нацпроектов стало реакцией на прокатившуюся по стране в начале 2005 г. волну массовых протестов в связи с монетизацией льгот, способствовавшей осознанию Кремлем слабости механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

За 27 месяцев (с января 2006 г. по март 2008 г.) были заслушаны 22 главы регионов (после этого до конца 2009 г. региональных отчетов на правительстве не было). В последние полтора года существования, когда система стала отлаженной, региональные отчеты на заседаниях правительства практиковались ежемесячно. Отчеты способствовали ознакомлению членов правительства с регионом и его главой и давали последнему возможность пролоббировать ряд важных для региона проектов как в процессе подготовки, так и непосредственно на заседании правительства.

На первых регионах — это были Сахалинская область в октябре 2005 г. и Воронежская в январе 2006 г. — отрабатывалась схема представления региона и его нужд. Довольно быстро доклады глав регионов превратились в отчеты по реализации нацпроектов и об участии в федеральных целевых программах.

Сама идея индивидуального обращения правительства к проблемам одного конкретного региона не нова и отчасти напоминает заключение договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Центра и регионов 1994—1998 гг. Только тогда у Москвы не было денег, и она уступала регионам полномочия, а сейчас предлагала в первую очередь финансирование проектов.

Изменился и состав регионов: в 1990-е годы договоры подписывались прежде всего с республиками, а теперь преобладают области

и края включая пять из семи центров федеральных округов (кроме столиц Москвы и Петербурга).

Самое короткое решение было принято по богатой Тюменской области. Приняв к сведению доклад губернатора, правительство России поручило ряду министерств и ведомств «проработать, с учетом состоявшегося обсуждения, предложения правительства Тюменской области о повышении конкурентоспособности продукции организаций области, развитии обрабатывающей промышленности, организации высокотехнологичного производства по глубокой переработке углеводородного сырья».

С приходом Д. Козака на пост главы Минрегионразвития в сентябре 2007 г. старая система презентаций регионов была подвергнута критике за то, что упор делался на финансировании федеральным бюджетом объектов капитального строительства в регионе и не обращалось должное внимание на проблемы «эффективности реализации» структурных и институциональных реформ в образовании, здравоохранении, ЖКХ» для достижения стратегических целей развития регионов. В апреле 2008 г. правительство приняло соответствующее решение. Теперь подход при рассмотрении положения дел в регионах должен стать более комплексным. Во главу угла будет поставлен анализ ситуации и выработка конкретных мер в отношении регионов, «в которых не в полной мере реализуются общедо- федеральные цели и задачи повышения уровня и качества жизни населения». Будет изменен и подход к отбору регионов. Теперь это в первую очередь будут «отстающие» — те регионы, в которых «низкий уровень выполнения общедо- федеральных целей совпадает с низкими темпами развития».

5. Крупные инвестиционные проекты с участием государства. Начиная с 2005 г. в роли «пряника» в отношениях Центра с регионами все чаще стали выступать средства федерального бюджета, выделяемые в рамках крупных инвестиционных проектов: развития инфраструктуры, частно-государственного партнерства, особых экономических зон (ОЭЗ) и др.

В отличие от свободных экономических зон 1990-х годов, создававшихся в депрессивных регионах с целью привлечения туда дополнительных финансовых средств²⁸, новые ОЭЗ организовывались на конкурсной основе и требовали разработки детальных проектов, отвечающих всем сформулированным правительством

требованиям. Они доставались наиболее продвинутым и инициативным регионам. В конце 2005 г. были организованы первые шесть ОЭЗ: четыре технико-внедренческие (инновационные) в Дубне (Московская область), Зеленограде (Москва), Стрельне (Петербург) и Томске — и две промышленно-производственные в Елабуге (Татарстан) и Липецке. В начале 2007 г. были созданы 7 ОЭЗ туристско-рекреационного типа: в Республике Алтай, Алтайском крае, Бурятии, Иркутской области, Краснодарском и Ставропольском краях, Калининградской области. Существуют и три проекта создания ОЭЗ портового типа: в Краснодарском крае, Хабаровском крае, Ульяновской области.

Помимо этого на всей территории Калининградской области действует ОЭЗ, созданная по закону № 16-ФЗ от 10 января 2006 г., а в Магадане действует торгово-производственная зона, созданная еще по закону 1999 г.²⁹

Что касается проектов, финансируемых из средств Инвестиционного фонда (табл. 1.11), то это в первую очередь крупные инфраструктурные проекты в Петербурге и Ленинградской области (Западный скоростной диаметр и Орловский тоннель под Невой, перегрузочный комплекс в Усть-Луге), Москве и Московской области (выход на МКАД с Минского шоссе, участок скоростной автодороги Москва — Петербург), Красноярском крае (мост, автодорога, железная дорога и линии электропередач в Нижнем Приангарье), Туве (железная дорога Кызыл — Курагино), Читинской области (железная дорога Нарын — Лугокан). Кроме того, из Инвестфонда оплачена проектная документация по ряду других крупных проектов: автомобильной дороги Москва — Петербург (Московская, Тверская, Новгородская области), Центральной кольцевой автодороги (Московская область), комплексному развитию Южной Якутии, «Урал промышленный — Урал полярный» (Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Свердловская, Тюменская, Челябинская области), автодорог Краснодар — Кабардинка (Краснодарский край) и М4 «Дон» (Московская, Тульская, Липецкая, Воронежская, Ростовская области, Краснодарский край).

Следует отметить, что внимание Центра — это и результат (лоббистских усилий, хозяйственных и политических достижений, решения или, наоборот, отсутствия решения важных проблем), и одновременно ресурс (особенно это касается юбилеев, международных

Проекты, получившие поддержку из средств Инвестиционного фонда

Таблица 1.11

Название проекта	Период государственной поддержки	Общая стоимость проекта, млрд руб.	Средства Инвестиционного фонда, млрд руб.
<i>Строительство</i>			
Строительство автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»	2006—2008	99,9	32,1
Строительство Орловского тоннеля под Невой (Санкт-Петербург)	2006—2010	31,7	10,3
Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М1 «Беларусь»	2007—2009	17,3	100
Строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург (участок 15—58-й километры)	2007—2010	54,9	25,8
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	2007—2010	213,9	34,2
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	2007—2010	169,1	48,3
Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске	2007—2009	130,3	16,5
Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тува	2007—2010	131,6	49,3
Строительство и последующая эксплуатация перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском порту Усть-Луга	2007—2008	8,4	2,0
Организация производства интегральных микросхем на пластинах диаметром 30 мм с проектными нормами 65—45 нм в Зеленограде	2008—2009	58,4	26,9
<i>Подготовка проектной документации</i>			
Автомобильная дорога М4 «Дон»	2006—2008	0,2	0,2
Автомобильная дорога «Краснодар — Абинск Кабардинка»	2007—2008	1,2	1,2
Автомобильная дорога «Москва —Петербург» — (участок 58—684-й километры)	2008—2010	11,7	11,7
«Урал промышленный — Урал полярный»	2008—2009	6,5	4,3
Комплексное развитие Южной Якутии	2008—2009	10,4	7,8
Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область)	2008—2009	8,9	8,9
<i>Всего</i>		<i>954,4</i>	<i>289,5</i>

встреч, приездов президента и премьера). Это внимание важно не столько само по себе, сколько в связи с тем влиянием, которое оно оказывает на трансформационные процессы в регионах. Влияние это нелинейно и не одноканально: по разным каналам оно может быть разнонаправленным. Следует добавить, что в условиях непрозрачности и непубличности российской политики, а также многомерности внимания Центра часто бывает трудно определить его итоговый знак. Остается оперировать интенсивностью внимания Центра к регионам в разных его проявлениях.

Обратимся теперь к нашим регионам (табл. 1.12). Обе крупные действующие в настоящее время территориальные федеральные целевые программы имеют к ним непосредственное отношение: «Юг России» — к Астраханской области, «Дальний Восток и Забайкалье» — к Иркутской. В последнее время усиливается внимание к Арктике³⁰, что выдвигает вперед и Мурманскую область.

По вниманию со стороны Центра **Астраханская область**, будучи сравнительно небольшой и не значимой ни электорально, ни экономически, входит в первую десятку регионов страны. Это следствие того, что область имеет важное геополитическое положение. Она позиционирует себя как форпост на Каспии, как ключевое звено в транспортном коридоре «Север — Юг», там только что с помпой отпраздновали 450-летие Астрахани. Из описываемых субъектов именно в Астрахань чаще всего приезжали Путин и Медведев. Здесь часто меняют силовиков. Область — своего рода центр рекрутирования силовиков для всего Юга России — полигон для их подготовки в условиях, приближенных к «боевым». Здесь, в частности, служил М. Зязиков до прихода в Ингушетию.

Много внимания получает регион и в плане разного рода государственных проектов. В Астрахани был построен федеральный медицинский центр, область выиграла гранты Министерства образования и по реформированию ЖКХ, немало получила в рамках ФЦП «Юг России». Внимание к области стабильно, поскольку основные факторы, его определяющие, — Каспий, Северный Кавказ, Казахстан, влияние которых не уменьшается.

Область стала четвертой, чей доклад обсуждался на заседании правительства России (18 мая 2006 г.), что отчасти было связано с подготовкой к юбилею Астрахани. Принятые правительством решения касались строительства порта Оля, предоставления финан-

Анализируемые регионы на фоне лидеров и аутсайдеров рейтинга субъектов Федерации по вниманию Центра (2006 — 2008 гг.)

№ п/п	Регион	Интенсивность замены силовиков	Ранг	Приезды руководителей страны	Ранг	Инвестиционные проекты	Ранг	Близость губернаторов к федеральному Центру	Ранг	Коррупционные скандалы	Ранг	Суммарный балл
1	Краснодарский край	0,78	17	1,0	4	1,00	1	0,9	6	0,38	51	4,10
2	Московская область	0,42	47	1,0	3	0,97	4	0,9	13	0,61	26	3,90
3	Санкт-Петербург	0,78	15	1,0	2	1,00	2	0,9	17	0,16	62	3,80
4	Красноярский край	0,65	21	1,0	6	0,99	3	0,9	7	0,16	78	3,70
5	Астраханская область	0,99	2	0,9	7	0,88	9	0,5	40	0,38	42	3,67
23	Иркутская область	0,47	40	0,5	31	0,88	10	0,1	80	0,99	2	2,88
41	Мурманская область	0,50	35	0,7	11	0,16	76	0,8	18	0,16	61	2,38
71	Оренбургская область	0,53	33	0,1	80	0,16	77	0,4	43	0,38	41	1,58
79	Тамбовская область	0,12	77	0,3	76	0,37	47	0,4	41	0,16	75	1,32
80	Адыгея	0,55	32	0,1	79	0,37	38	0,1	76	0,16	66	1,27
81	Марий Эл	0,27	64	0,1	81	0,16	75	0,3	51	0,38	38	1,23
82	Чукотский АО	0,06	80	0,4	68	0,08	83	0,3	54	0,16	56	0,94
83	Тульская область	0,19	69	0,1	82	0,22	72	0,0	82	0,16	70	0,66

совой поддержки для переселения граждан из ветхого жилого фонда, завершения реставрационных работ в Астраханском кремле. По целому ряду вопросов (развития электроэнергетики, глубокой переработки углеводородного сырья, развития судостроения, обеспечения безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия населения, безопасного и рационального использования водных ресурсов в период весеннего паводка в дельте Волги) были даны общие поручения соответствующим ведомствам (рассмотреть совместно с астраханским правительством и доложить).

Иркутская область в представленной таблице несколько уступает Астраханской. К тому же здесь на первый план выходят другие составляющие федерального внимания. Ведущие среди них — замены губернаторов, по которым регион лидирует в стране, крупные инвестиционные проекты, коррупционные скандалы, Байкальский экономический форум (БЭФ), один из наиболее раскрученных и известных в стране, курируемый спикером Совета Федерации Мироновым. Это обусловлено большим ресурсным и экономическим потенциалом, наличием нескольких сильных бизнес-политических кланов со сложным балансом сил между ними, интенсивными кадровыми переменами и конфликтами в связи с частыми сменами губернаторов, традициями публичности и конкурентности в местной политической жизни. Немаловажны и сохраняющиеся элементы столичных функций Иркутска по отношению к Восточной Сибири, в царское и советское время бывшие официальными. Отсюда, в частности, и знаковый кризисный президиум Госсовета с участием многих федеральных министров в феврале 2009 г. Повышенному вниманию со стороны Центра способствовало и объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом в 2006—2009 гг., и все, что с этим было связано, включая референдум, «подарки» Центра, визиты высших чиновников.

В конкуренции за внимание со стороны Москвы Иркутская область уступает более успешным и расторопным регионам: Пермскому краю в соревновании за лидерство в укрупнительском проекте, Красноярскому — в соревновании за лидерство в Восточной Сибири (экономический форум, авиатранспортный хаб, крупные инвестпроекты).

Область стала четырнадцатой, чей доклад обсуждался на заседании российского правительства (10 мая 2007 г.). Принятые решения касались финансирования строительства моста через Ангару в Иркутске и разработки проекта нового аэропорта Иркутск-Новый, реконструкции областного перинатального центра и финансовой помощи в отношении программы переселения граждан из ветхого жилья, дополнительного финансирования программы газификации области и объединения ее электросетей с якутскими. Кроме того, было решено на очередном заседании Правительственной комиссии по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта рассмотреть проблемы развития территорий, прилегающих к Байкало-Амурской магистрали.

Прибайкалье, единственный из рассматриваемых регионов, получило проект ОЭЗ — туристско-рекреационного типа «Ворота Байкала». Концепция ОЭЗ разработана Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами Российской Федерации с привлечением консультантов международной компании «Roland Berger Strategy Consultants». Реализация проекта предполагает создание уникального места отдыха на берегу озера Байкал с качественными туристскими услугами, способными удовлетворять разные группы туристов. Проект предусматривает 5,6 млрд руб. госинвестиций и 8,5 млрд частных. Федеральный бюджет отвечает за строительство объектов внутренней инфраструктуры ОЭЗ, областной — за строительство ЛЭП и автомобильной дороги от Иркутска до зоны длиной 125 км. Из-за изменения площадки соглашение Иркутской области и Иркутского района с Министерством экономического развития и торговли о создании ОЭЗ было подписано в последнюю очередь, и из-за отставания в развитии зоны (в 2009 г. средств на это в региональном бюджете не предусмотрено) имеются опасения, что «своей» ОЭЗ область может лишиться.

Мурманскую область по вниманию со стороны федерального Центра можно отнести к середнякам. Главным позитивным фактором здесь является прежде всего геостратегическое положение региона как базы освоения Арктики, Северного морского пути и др. Здесь базируется символ российской морской мощи — атомный подводный флот. Коррупционные скандалы немногочисленны — из-за этого «негативное» внимание невелико. Здесь редко меняют силовиков. В последнее время пошла вверх инвестиционная составляющая внимания — в связи с проектами освоения арктического шельфа. Разрабатываются планы по развитию особой экономической зоны портового типа, пока, впрочем, не получившей никакого статуса. Регулярно проводятся и международные мероприятия по линии Баренц-региона — наиболее успешного из еврорегионов. В 2008 г. в рамках встречи глав российского и норвежского министерств иностранных дел в регион приезжал С. Лавров со своим норвежским коллегой; для нашего министра это был первый визит туда, для норвежского — пятый.

Наконец, наименьшим вниманием со стороны Центра пользуется **Оренбургская область**. Это индустриально-аграрный и к тому же пе-

риферийный регион, куда и ехать далеко, и поводов для этого мало. Громких коррупционных скандалов здесь не так много (недавний случай с главой МЧС — скорее исключение), а ресурсы если не на грани исчерпания, то во всяком случае без особых перспектив. Местные политические элиты чрезвычайно стабильны включая губернатора-долгожителя (по нынешним меркам), находящегося на посту с 1999 г. До последнего времени очень стабильны были и федеральные чиновники в регионе.

Впрочем, с усилением а) евразийского и б) силового векторов в российской внешней политике «задвинутый», казалось бы, регион оказался на переднем крае. Это участие руководства страны в военных учениях на Донгузском и Тоцком ³¹ полигонах (учения «Южный щит-2006» с участием министра обороны и «Центр-2008» с участием президента России) и в международных встречах. Здесь можно упомянуть Форум приграничных регионов России и Казахстана с участием Путина и Назарбаева в 2006 г., Медведева и Назарбаева в 2008 г., встречу Медведева с Уго Чавесом в 2008 г., Межпарламентский форум «Россия-Таджикистан: потенциал межрегионального сотрудничества» (2007 г.).

Региональные власти подавали на конкурс ряд проектов создания ОЭЗ ³²: промышленно-производственной, по выпуску сельскохозяйственной техники, технико-внедренческой, тоже агропромышленного профиля на базе государственного и аграрного университетов, а также туристско-рекреационной на базе соль-илецкой грязи, которая «не уступает грязи Мертвого моря». Ни один из проектов не прошел дальше начального этапа отбора, а туристский и вовсе был снят с конкурса по причине недостаточной подготовленности.

Силовики

Переход от старой к новой системе сочетания силовиков с региональным истеблишментом происходит с разной скоростью и в разной степени в зависимости как от ведомств, так и от регионов. Скажем, в системе МВД он идет энергичнее, чем в прокуратуре, а в системе ФСБ, всегда сохранявшей максимальную независимость от местного влияния, он и вовсе не понадобился. Переход все еще идет в ряде регионов, прежде всего в этнических республиках, где он сильно затянется.

По мере перевода Центром силовиков под свой контроль происходит нарастание конфликтности в их взаимоотношениях с местными политическими элитами. Силовики — не только существенная часть собственно региональной системы власти, но и важный элемент всей новой путинской системы квазисдержек и противовесов, своего рода региональная проекция федеральной системы.

Будучи изначально отдельным и при этом весьма специфическим сегментом исполнительной власти, силовики имеют собственные политические амбиции и часто реализуют их, возглавляя исполнительную власть в целом на разных уровнях. Однако выход генералов из профессиональной сферы в публичное политическое пространство редко оказывается удачным. Силовики играют и важную инструментальную роль в отношениях «власть — бизнес — общество». Они оказывают давление на бизнес и на общество как в интересах власти, так и в своих собственных (и связанных с ними сегментов бизнеса), а также на региональную власть в интересах власти федеральной. Силовики — чуткий барометр отношений внутри власти (в том числе силовой ее части) и в треугольнике «власть — бизнес — общество».

Во времена Ельцина имела место массовая миграция силовиков, чей социальный статус в целом значительно понизился, вовне — в бизнес, в госуправление и другие сферы жизни общества. С приходом Путина и укреплением роли государства статус силовиков снова возрос, и благодаря сохранению и восстановлению связей между «корпоративными эмигрантами» и корпорацией в целом то, что раньше выглядело сменой профессии и социальной роли, стало все более походить на экспансию — расширение в другие сферы власти, в бизнес. Помимо этой экспансии задним числом резко активизировалась и прямая экспансия корпорации силовиков.

Силовики как корпорация (корпорации) служили на первых порах после прихода Путина к власти кадровым резервом Кремля для замены проштрафившихся или недостаточно эффективных региональных лидеров, обеспечивая контроль над региональными элитами. Особенно заметно это на уровне федеральных округов, в случае полпредов президента. Эти посты изначально с 2000 г. занимали и (после некоторого перерыва с приходом нескольких гражданских) занимают вновь почти исключительно силовые генералы и старшие офицеры из разных ведомств: ФСБ, МВД, армии, налоговой полиции, прокуратуры, службы судебных приставов.

В 2002—2003 гг. до дюжины генералов стояло во главе регионов. Помимо Республики Алтай и Ингушетии, Московской и Ульяновской областей, возглавляемых силовиками в настоящее время, в разные годы генералы и полковники стояли во главе таких регионов, как Карачаево-Черкесия, Чечня, Хакасия, Красноярский край, Воронежская, Калининградская, Рязанская, Смоленская, Ульяновская области, Ненецкий АО. Из четырех стоящих в настоящее время во главе регионов силовиков два армейских (Борис Громов и Юнус-Бек Евкуров) и два милицеских (Александр Бердников и Сергей Морозов).

Силовиков как единой корпорации не существует. Они весьма разобщены, конкурируют друг с другом и по ведомствам, и по региональным бизнес-кланам, с которыми тесно связаны, и в личном качестве. При этом в каждом конкретном случае конфигурация сил может быть различной в зависимости от индивидуальной влиятельности того или иного силового генерала, его встроенности в региональную политическую и бизнес-элиты.

Горизонтальная координация их действий слаба. Долгое время единственным координирующим органом, институционализирующим горизонтальное взаимодействие между силовиками на региональном уровне, была коллегия руководителей федеральных органов в регионах, которую возглавляет главный федеральный инспектор (с 2000 г.). Появившиеся в последние годы антитеррористическая комиссия, которую возглавляет начальник УФСБ (с 2006 г.), антинаркотическая комиссия, которую возглавляет глава Роснарконтроля (с 2007 г.), и антикоррупционная комиссия (с 2008 г.) не только обеспечивают горизонтальное взаимодействие между разными силовыми ведомствами, но и расширяют влияние силовиков в гражданских сферах. Координацию отчасти осуществляют также региональные администрации через вице-губернаторов по взаимодействию с силовыми и правоохранительными органами, через советы безопасности, существующие в ряде регионов.

Есть ли при всей разобщенности и внутренней конфликтности силовиков, которых с большой натяжкой можно назвать командой, среди них некий лидер, ведущий? Во взаимоотношениях с федеральной властью это, пожалуй, начальник УФСБ³³. В регионе, в публичном пространстве это может быть главный федеральный инспектор (как правило, если он сам из числа силовиков), у которого, однако, нет собственного силового ресурса.

Особенно активную роль в регионах в начале первого президентского срока Путина играла ФСБ как своего рода опора федерального Центра и лично Путина, который, только став и. о. президента, заменил полтора десятка полпредов в регионах, назначая во многих случаях на этот пост действующих руководителей региональных ФСБ. Это в известной мере повторяло на региональном уровне ситуацию 1999 г. с самим Путиным, совмещавшим пост секретаря Совета безопасности с постом главы ФСБ.

Попытки использовать чекистов напрямую, когда, скажем, в Смоленской и Воронежской областях начальники УФСБ были избраны губернаторами, не дали планировавшегося эффекта. Неудачным оказалось и хождение во власть М. Зязикова, бывшего заместителя начальника УФСБ Ингушетии и Астраханской области, ставшего президентом Ингушетии (2002—2008 гг.).

До выделения осенью 2007 г. следственных комитетов из прокуратуры именно прокуроры регионов часто играли роль ключевого звена среди силовиков по отношению к другим сегментам власти, бизнесу и обществу. Ведь они связывали информационные и карательные функции силовиков в своего рода бинарный боеприпас, выполняли роль приводного ремня, приводящего в действие судебную машину. Именно они осуществляют силовое обеспечение разнообразных политических и хозяйственных операций Центра против сильных региональных кланов включая ослабление или замену глав регионов, передел собственности и др.

Не случайно поэтому, что с прокуроров, встраивавшихся в вертикаль, началось в 2000 г. наступление на региональную вольницу (знаменитое «приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным») и что в период, когда глав регионов избирали, именно замена прокурора за несколько месяцев до выборов была индикатором того, что Москва собирается менять инкумбента, отсекая его от административного ресурса. При этом, однако, случаи перехода прокуроров непосредственно в публичную политику, на роль губернатора, редки. Можно вспомнить лишь замененного недавно Н. Шаклеина в Кировской области (2003—2008 гг.)³⁴ и претензии на губернаторство камчатского прокурора А. Войтовича.

Формально с 2001 г., когда были внесены изменения в закон о милиции, Москва не обязана согласовывать с региональными вла-

стями даже назначения на посты начальников региональных УВД, и лишь позиция прокурора предполагает утверждение региональным Законодательным собранием. На деле, однако, сверхцентрализация и свобода рук Центра в отношении региональных силовиков оказываются далеко не так велики, как это выглядит согласно законодательству, особенно в отношении национальных республик. Можно вспомнить затянувшуюся на много месяцев и потребовавшую проведения спецоперации замену министра внутренних дел Калмыкии Т. Сасыкова в 2003 г. и совсем недавний случай открытого неповиновения Москве, когда в феврале 2009 г. в Дагестане не допустили к работе назначенного Центром в обход местных традиций руководителя налоговой службы. Еще более ярким примером системного противодействия Москве выступающих на стороне местных политэлит региональных силовиков может служить Башкирия. В 2003 г. на президентских выборах, когда понадобилось арестовать тираж незаконно печатавшихся в одной из типографий «дополнительных» избирательных бюллетеней, Москве пришлось посылать в Уфу специальную бригаду федералов из ФСБ. Жертвой того конфликта стал прокурор республики, которого местная власть сочла недостаточно лояльным, — он слег с инфарктом и вскоре был заменен. При этом «бодание» республиканской власти с Центром по поводу прокурора продолжалось весьма долго. Как, впрочем, и использование «своих» силовиков в активной контригре региональной политэлиты против Москвы. Последний ее яркий эпизод — так называемое «дело Хабирова», бывшего главы администрации президента Рахимова, против которого было начато уголовное преследование в момент перехода его на высокий пост в администрацию президента России. Именно возвышение Хабирова и возможность его последующего прихода в республику на смену Рахимову стали причиной активности местных МВД и прокуратуры вопреки интересам федералов. Многолетний «хозяин» республиканской милиции Р. Диваев, несмотря на ряд связанных с ним эпизодов неповиновения Москве, был отправлен в отставку лишь в октябре 2008 г.

Представленная на рис. 1.2 схема демонстрирует и частоту замен главных милицеских начальников в регионах, и огромный пространственный диапазон их горизонтальной ротации, существенно выходящий за пределы федерального округа.

Как ситуация с силовиками выглядит в наших регионах?

Иркутская область — родная для генпрокурора Юрия Чайки, много лет там работавшего и сохранившего личные связи. Его преемник Анатолий Мерзляков возглавлял прокуратуру с 1996 до середины 2007 г., пока не пошел на повышение — прокурором Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры, которую до перевода в Генпрокуратуру возглавлял и сам Чайка (Восточно-Сибирская транспортная прокуратура была ликвидирована в 2001 г. в рамках административной реформы наряду с 16 другими).

Состав иркутских силовиков, до недавнего времени укорененных в местной политической элите и подолгу находившихся на своих постах, в последние годы сильно обновился. Сначала перед заменой губернатора Говорина на Тишанина (в августе 2005 г.) сменились глава милиции (отставка старого в конце 2003 г., назначение нового в июне 2004 г.), главный федеральный инспектор (апрель 2004 г.) и УФСБ (начало 2005 г.). В середине 2007 г. на повышение ушел прокурор Мерзляков (июнь 2007 г.), назначенный еще во времена Ельцина. Наконец, в декабре 2007 г. депутатом Госдумы стал главный федеральный инспектор Константин Зайцев, бывший тогда по совместительству главой местной «Единой России».

К этому можно добавить, что многолетний первый заместитель главы областной милиции Петр Ковальчук, возглавлявший и борьбу с организованной преступностью, и криминальную милицию, был назначен в октябре 2006 г. руководителем управления Федеральной налоговой службы. Кадровый состав управления при нем серьезно поменялся, налоговики заработали четче.

Самый заметный иркутский силовик — начальник ГУВД ³⁵ Алексей Антонов, назначенный в 2004 г. из Москвы на смену Александру Россову по результатам инспекторской проверки со стороны МВД, выявившей целый ряд недостатков в работе иркутской милиции. Антонов, работавший до приезда в Иркутск в центральном аппарате, был главным инспектором, курировавшим Сибирский федеральный округ. Он начал с основательных чисток состава самой милиции, а потом приступил и к чисткам среди административных элит, что привело к довольно резкому его конфликту с администрацией Тишанина в 2006—2007 гг. Только за 2007 г. было арестовано 23 чиновника администраций разного уровня включая вице-губернатора Воронова, главу Усть-Илимска, подозреваемого

в причастности к убийству бизнесмена, нескольких районных глав, чиновников ранга пониже.

В последние годы милиция добилась определенных успехов в борьбе с крупными преступными сообществами: ангарским, братским и др., однако громкие заказные убийства последнего времени (главного инженера компании «РУСИА-петролеум» Энвера Зиганшина в пригороде Иркутска в октябре 2006 г., гендиректора «Иркутскспецстроя» Анатолия Сорокина в Иркутске в марте 2007 г., предпринимателя Сергея Козьмина, владевшего сетью игорных заведений в Ангарске, в сентябре 2007 г. и др.) свидетельствуют, что до искоренения организованной преступности как явления еще далеко.

Наиболее криминализированными сферами хозяйства области являются лесной комплекс, топливно-энергетический комплекс, золотодобыча, а также «обычные» игорный бизнес, оборот спирта, девелоперский бизнес и строительство, особенно транспортное, незаконный оборот наркотиков и др. Нередки и вооруженные грабежи на автотрассах.

Добившись некоторых успехов в декриминализации лесного комплекса (борьба с «черными лесорубами» силами «лесной милиции» и др.), правоохранители плотно взялись за топливно-энергетический комплекс, осуществив ряд мероприятий по его декриминализации. По данным силовиков, сейчас в области действует около 20 нелегальных заводов (в 2007 г. была пресечена деятельность 6 заводов). Углеводороды в основном похищают не для экспорта в другие регионы, а для внутреннего потребления. По данным милиции, ворованная нефть уходит в систему ЖКХ и строительство дорог.

Новая областная власть улучшила отношения с правоохранителями. Недавно губернатор И. Есиповский вручил знаки отличия «За заслуги перед Иркутской областью» руководителям трех силовых структур. За деятельность, способствующую обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории региона высшей награды Приангарья были удостоены генерал-лейтенант милиции, начальник ГУВД Алексей Антонов, государственный советник юстиции второго класса, прокурор области Игорь Мельников и генерал-майор, начальник УФСБ по области Сергей Старицын.

Связи правоохранителей с обществом институционализируются, хотя и имеют несколько формальный характер. В июне 2008 г. «в целях привлечения представителей общественных и профессио-

нальных объединений, творческих работников Иркутской области к участию в деятельности по укреплению законности, предупреждению и профилактике правонарушений, повышению правовой культуры сотрудников органов внутренних дел ГУВД по Иркутской области, а также воспитанию у населения активной жизненной позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в обеспечении правопорядка» был создан Общественный совет при ГУВД области. В него наряду с деятелями культуры, науки и образования вошли представители основных конфессий, журналисты, а также несколько промышленников и предпринимателей: гендиректор «Иркутскгазпрома» А. Татаринев, директор филиала «Росгосстраха» А. Собянин, директор представительства ТНК-ВР Г. Ратников, глава группы компаний «Номер один» О. Желтовский. Возглавил совет директор драматического театра.

Оренбургская область. Многие силовые генералы в области — «варяги». Главный милиционер Ефрем Романов — из Якутии, бывший глава тамошнего УБОПа, проработавший пару лет в центральном аппарате МВД и назначенный в область в августе 2006 г. Его предшественник Александр Реймер, наведший до назначения в Оренбург порядок в Орске (там он возглавлял городской отдел милиции), пробыл на посту начальника областного УВД два с половиной года и ушел на повышение — начальником ГУВД Самарской области. Возглавлявший до этого оренбургскую милицию генерал Алексей Белозеров тоже ушел с повышением — начальником Ростовского ГУВД.

Начальник УФСБ — Харун Карчаев из Кабардино-Балкарии, до него относительно долго, пять с лишним лет, на этом посту находился Евгений Ивлиев, переведенный с Сахалина сначала в центральный аппарат, а потом в область.

Любопытна история с главными федеральными инспекторами, трижды менявшимися на протяжении последних двух лет. До 2007 г. на этом ключевом посту находился Петр Капишников, назначенный в 2000 г. с должности главы аппарата областных властей. Ставший в 2007 г. полпредом по Приволжскому федеральному округу А. Коновалов, нынешний министр юстиции, которого относят к команде Д. Медведева, начал масштабную ротацию главных федеральных инспекторов в масштабах округа. Капишникова перевели в Башкирию, где в 2005 г. успел проработать прокурором Коновалов, а в Оренбург перевели Георгия Игнатовича, в прошлом прокурора (был первым

заместителем прокурора Ханты-Мансийского АО), несколько лет работавшего главным федеральным инспектором в Ульяновске ³⁶. Игнатович в области не прижился и в августе 2008 г. оставил свой пост. Месяц область была без присмотра, пока новый полпред Григорий Рапота не попросил Капишникова временно присматривать наряду с Башкирией и за Оренбуржьем. Нового главного федерального инспектора удалось подобрать лишь в самом конце ноября. Им стал свой, местный Игорь Удовиченко, из бизнеса (был генеральным директором ООО «Управляющая производственно-строительная компания»), до этого работавший председателем Общественно-экспертного совета при главном федеральном инспекторе.

Долгое время — 15 лет, или три срока, держался на своем посту прокурор Анатолий Чадов — долгожитель, приехавший в Оренбург еще в 1993 г. из Перми, протее другого выходца из Перми — генпрокурора В. Степанкова. Занявший в свое время первую строку рейтинга наиболее влиятельных лиц в политике области по версии Института ситуационного анализа и новых технологий, он был удостоен похвалы генпрокурора Устинова на внеочередной коллегии Генпрокуратуры в середине 2004 г. Интересно, что несколькими месяцами ранее в открытом обращении бывших акционеров и работников ОАО «Илецк-соль» Чадов обвинялся в потворствовании интересам местной нефтяной компании, в которую на высоко-оплачиваемую должность устроился его сын и от которой он сам получил джип «Тойота». Согласно мнению некоторых экспертов, Чадов был не столько самостоятельным влиятельным игроком, сколько хорошо интегрированным во властную конструкцию элементом, державшим в руках многие нити и знавшим многие секреты, но не злоупотреблявшим этими своими знаниями и не нарушавшим сложившегося баланса сил и интересов.

Назначенный на смену Чадову Петр Шемонаев, первый заместитель прокурора из Рязанской области, активно взялся за наведение порядка в области и работу в рамках антикоррупционной программы, провозглашенной Кремлем. По его инициативе было ускорено расследование ряда громких дел включая дела главы Акбулакского района по поводу незаконного выделения земель и бывшего главы областного управления МЧС по обвинению в злоупотреблении служебным положением. Начались проверки среди районных и областных чиновников, а также прокурорские проверки использования бюджетных средств в регионах, выявившие многочисленные нарушения.

В конце марта 2009 г., через три месяца после назначения, прокурор Шемонаев ушел в отпуск, а потом «уволился по собственному желанию в связи с выходом на пенсию» — в неполные 50 лет. Ни громких скандалов и заявлений, ни даже публичных обсуждений по этому поводу не было, несколько дней были лишь пикеты местных коммунистов под лозунгами «Руки прочь от прокурора».

Арест в конце 2008 г. начальника управления МЧС по области генерала Михаила Еремина, обвиненного в злоупотреблении служебным положением и незаконном предпринимательстве, необычен скорее наказанием, чем вменяемым генералу преступлением. Генералом было создано ООО «Экспертиза», учредителем которого значилась его дочь, а сотрудники МЧС по приказу своего начальника готовили от имени «Экспертизы» заключения, деньги за которые перечислялись на счет коммерческой организации. «Экспертиза» таким образом незаконно получила не менее 12 млн руб., которые генерал расходовал на себя. Из них же, видимо, он взял 3 млн, чтобы в марте выйти из СИЗО под залог. Проблемы с МЧС, однако, на этом не кончились, и в марте при получении взятки был задержан другой его чиновник — начальник Госпожнадзора по Бузулуку и Бузулукскому району.

Немало проблем и у милиции, причем как в самом ведомстве, так и с правопорядком. Это и нашумевшее дело двух сотрудников милиции в Бугуруслане, осужденных в 2008 г. за избиение гражданина до смерти (делом занимался межрегиональный комитет против пыток). В августе 2005 г. произошел другой скандал с сотрудниками милиции, на сей раз в Медногорске, где начальника уголовного розыска и его подчиненного обвинили в убийстве директора рекламного агентства, отказавшегося платить милиционерам деньги. В 2006 г., за пытки и убийство были осуждены три сотрудника УВД Сорочинска, в том числе начальник криминальной милиции города. К этому можно добавить ряд громких преступлений последнего времени: убийства исполнительного директора Ириклинской ГРЭС Петра Мидлера (март 2006 г.), депутата ЗС Василия Шегурова, успешного бизнесмена-агрия (ноябрь 2008 г.)

Общественный совет при УВД области был создан еще в 2005 г. Милиции здесь помогают добровольные народные дружины и казачьи дружины.

В августе 2008 г. «в целях устранения и своевременного реагирования нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательства, касающихся всех сфер экономики, обеспечения гласности и прозрачности прокурорской деятельности в данном направлении» создан Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре Оренбургской области.

Астраханская область. Область, несмотря на свои относительно небольшие размеры, представляет собой довольно сложный объект для правоохранителей: граница и наркотрафик, рыба и браконьерство, этническая преступность и радикальный исламизм, теракты. Весь силовой генералитет в области не местный, к тому же недавно сменившийся.

В 2004 г. после гибели в автокатастрофе прокурора Александра Уса, незадолго до этого переведенного из Краснодарского края (устиновский призыв) произошло обновление руководства прокуратуры. И прокурор, и ряд его заместителей включая нынешнего главу следственного управления следственного комитета пришли из соседних регионов. В конце 2004 г. из Восточной Сибири пришел и новый начальник УФСБ, что, впрочем, стало результатом карьерного роста его предшественника, возглавившего управление по борьбе с международным терроризмом ФСБ. В начале 2005 г. сменился и глава УВД. Скандалы — и коррупционные, и связанные с организованной преступностью (ОПГ «Русский клуб» и «Татарский профсоюз») — не прекращались.

В июле 2007 г. бывший начальник управления собственной безопасности УВД полковник Валерий Малов был осужден за злоупотребление должностными полномочиями, приобретение и сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем. Его автомобиль был задержан на въезде в Волгоград, оперативники обнаружили под центнер черной икры и пару десятков килограммов осетрины. Малов получил два с половиной года лишения свободы условно с испытательным сроком в три года.

Наибольший общественный резонанс получило дело полковника Рината Салехова, начальника областного Управления по борьбе с организованной преступностью, арестованного в октябре 2007 г. Это дело, по которому были привлечены к ответственности и отстранены от должности 16 сотрудников УБОПа, затмило скандалы с московским УБОПом конца 1990-х. Поддерживая активную связь

с криминалом, сотрудники УБОПа сами занимались сбором дани с предпринимателей, фальсифицировали доказательства, подбрасывали оружие, наркотики. Самому Салехову были инкриминированы организация убийства, дорожно-транспортное происшествие, повлекшее гибель двух человек, взяточничество, превышение должностных полномочий, повлекшее тяжелые последствия, незаконное участие в предпринимательской деятельности. Некоторые эпизоды, например, с убийством в больнице раненого криминального авторитета Беланенко, выглядят как сцены из гангстерских фильмов.

В марте 2008 г. понадобилась даже присылка «питерского» на пост начальника областной милиции для разгребания завалов, с которыми не смог совладать его предшественник, присланный в Астрахань из Волгограда двумя с небольшим годами ранее. Пришлось создать постоянно действующий штаб, куда вошли сотрудники следственного управления, УВД и УФСБ по области.

Мурманская область. Ротация силовиков в последние годы была довольно интенсивна. При этом все ныне действующие руководители не местные, но часто из соседних регионов. Дольше всех, с 2000 г., работает бессменный главный федеральный инспектор первого путинского призыва, возглавлявший до этого одно из городских управлений ФСБ в Ленинградской области. С 2002 г. работает начальник УВД, приехавший из Вологодской области. Управление ФСБ с конца 2006 г. возглавляет Валерий Федоров, служивший до этого на Камчатке и в Краснодарском крае. Практически одновременно с ним пришел и прокурор Максим Ершов, работавший до этого в Иркутской области. Самый свежий назначенец — председатель областного суда Игорь Пивцаев, работавший ранее в Астрахани и Орле (при этом отмечалось, что назначение на главный судейский пост человека из другого региона произошло едва ли не впервые в истории области). Его предшественник Владимир Кордонец возглавлял областной суд более десяти лет.

Замена руководства УВД в 2002 г. была далеко не мирной. Она прошла в рамках громкой кампании чистки после прихода нынешнего спикера Госдумы Бориса Грызлова на пост министра внутренних дел. Начальник областного УВД Юрий Плутин (пришедший из рязанской милиции, проработав какое-то время в Чечне) написал рапорт об отставке прямо в ходе министерской проверки. Один из его подчиненных — заместитель начальника службы криминальной

милиции полковник Александр Белкин, которого называли «серым кардиналом» правоохранительных органов области, был и вовсе арестован по обвинению в пособничестве действовавшей в регионе чеченской оргпреступной группировке, которая «подмяла под себя морской порт, добычу и реализацию рыбной продукции, производство и сбыт алкоголя»³⁷. Как оказалось, подлинное имя Белкина — Ваха Асхабов. По итогам проверки было возбуждено более десяти уголовных дел. Заметим, что хотя самому Белкину-Асхабову ставились в вину многие прегрешения включая организацию в УВД системы регулярных подношений снизу вверх и выплат за новое звание и должность, «крышевание» местного бизнеса (кстати, с приходом рязанского Пугина местное водочное производство переключилось на спирт из Рязани вместо привозившегося из соседних регионов, а нефтепродукты в область стали поступать с Рязанского НПЗ вместо Киришского), махинации с автомобилями и др., через несколько месяцев после ареста он был выпущен на свободу, а дело против него было закрыто.

В вину Плугину ставилось то, что он массово заменял местные кадры своими людьми из Чечни и из Рязани. Им по ходу дела были упразднены мурманское городское УВД и отдел милиции по охране морского рыбного порта (ОМОРП). ОМОРП работал в столице Заполярья с 1953 г. и являлся едва ли не главным инструментом борьбы с криминалом в местных рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей отраслях. Отдел был хозрасчетным и самоокупаемым, содержавшимся за счет предприятий, расположенных на территории рыбного порта. Одним из руководителей заменившей ОМОРП структуры, контролирующей в том числе экспорт рыбы, стал сын Плутина. Свойак Плутина Балакин был назначен на пост главы криминальной милиции области.

Любопытно, что смещение Плутина, пришедшееся на «грызловский» период в МВД, было, по мнению ряда экспертов, связано с продолжавшимся несколько лет противостоянием между Плутиным и начальником мурманского УБОПа полковником Гавриленко, подчинявшимся не областному УВД, а питерскому региональному УБОПу. При этом, однако, одним из первых нововведений Б. Грызлова на посту министра было расформирование УБОПов и восстановление единоначалия в областных и краевых управлениях внутренних дел.

3. Бизнес

Общий обзор

Выводы. Преобладают следующие процессы: завершение экспансии федеральных бизнес-корпораций (так как достигнут предел приобретения и все крупные предприятия уже поделены; в 2000 г. все было по-другому), начало экспансии государственных корпораций (по большей части силовыми методами, например, «Газпром» и «Роснефть» в Иркутской области, передача в собственность «Ростехнологий» «ОренбургАвиа»), размен непрофильных активов (готовящаяся продажа «Континенталь Менеджмента» «Базовым элементом»), укрупнение компаний (слияние РУСАЛа и СУАЛа).

Основные отрасли промышленности поделены между крупнейшими корпорациями. Крупный федеральный бизнес приходил сначала в наиболее рентабельные отрасли (алюминиевая и нефтяная промышленность, удобрения), затем получал остальные крупные активы (черная металлургия). На данный момент следует ожидать прихода в регионы крупного агробизнеса, а в перспективе — крупных машиностроительных холдингов.

Во всех регионах существующая бизнес-конфигурация унаследована от структуры промышленности советских времен. Изменения могут возникнуть во всех регионах только в ближайшие пять-десять лет из-за реализации масштабных инвестиционных проектов, направ-

ленных на извлечение и переработку сырья. Важно, что в среднесрочной перспективе во всех регионах будет виден заметный сдвиг в сторону роста «индустриальной» составляющей валового регионального продукта (ВРП).

Экономику **Астраханской области** можно описать в трех словах: рыба, бахча и газ. Вполне возможно, что к этим трем словам в ближайшее время прибавится и слово «нефть», но пока планы ЛУКОЙЛа настолько неопределенны, что говорить об этом еще не приходится. Ведущим предприятием является «Газпром добыча Астрахань», на его предприятиях работают более 13 тыс. человек (крупнейший работодатель региона), а его налоги составляют 25% доходов бюджета. Второй по величине бизнес-игрок в области — ЛУКОЙЛ, точнее, его дочерняя корпорация «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» (штаб-квартира в Волгограде), заметная гораздо сильнее, нежели газовая корпорация. Она добывает в области 4 млн т нефти ежегодно.

Кроме того, Астраханская область — достаточно важный регион для транспортировки и связи Волгоградского НПЗ ЛУКОЙЛа с каспийской нефтью из Казахстана и Азербайджана. Помимо этого, регион — перспективная площадка. ЛУКОЙЛ планирует к 2009 г. увеличить в пять раз добычу углеводородного сырья. В связи с этим оживает астраханское судостроение (всего около десятка предприятий, принадлежащих местным собственникам). Например, предприятие «Астраханский корабел» получило заказ на строительство морской добывающей платформы для месторождения им. Корчагина.

Что касается «рыбы» и «бахчи», то здесь нет крупного бизнеса, однако и рыбная отрасль, и сельское хозяйство критически важны для Астраханской области. Специфика этих отраслей предполагает отсутствие крупных компаний (хотя, возможно, в сельском хозяйстве это через какое-то время изменится).

Иркутская область — край крупных производств. Основа экономики Забайкалья — цветная металлургия (прежде всего алюминиевая промышленность), представленная теперь уже одной объединенной компанией РУСАЛ. Иркутский и Братский заводы вместе производят 1,2 млн т алюминия в год, что составляет более 30% всего российского алюминия и 4% мирового производства этого энергоемкого металла.

Второе место по объемам производства занимает лесохимия, представленная двумя компаниями — «Илим-Палп» (Братский и Усть-Илимский ЦБК), а также «Континенталь Менеджмент» (Байкальский ЦБК) (входит в холдинг «Базовый элемент»). За ними следуют химия («Саянскхимпласт» в собственности «СУАЛ-Ренова»), и нефтехимия (Ангарский НПЗ). Ангарский НПЗ перешел сначала от «Сиданко» к ЮКОСу, затем в рамках дела ЮКОСа перешел к «Роснефти» и сейчас является крупнейшим НПЗ нефтяной госкорпорации (ежегодно перерабатывает 9,8 млн т нефти).

Кроме того, в Иркутской области представлен ВПК (авиазавод «Иркут» в составе госкорпорации «Российские технологии»), черная металлургия (Коршуновский ГОК в составе стальной группы «Мечел»), атомная энергетика (Ангарский электролизно-химический комбинат — «Росатом»). Особенно важной для региона является энергетическая компания «Иркутскэнерго», в 1990-х годах не вошедшая в состав РАО ЕЭС, а в 2000-х попавшая под контроль РУСАЛа и СУАЛа.

Основной бизнес **Мурманской области** — металлургия. В структуре отгруженной продукции этой отрасли принадлежит 70%. Основной игрок здесь — Кольская ГМК, дочерняя структура корпорации «Интеррос», которая добывает 45% российского никеля. Налоги компании составляют около 10% доходов бюджета Мурманской области.

Другое предприятие федерального уровня «Апатит» (располагается в Кирове, входит в холдинг «Фосагро») производит почти 100% российских фосфатных руд. Кроме того, на территории области расположен не крупный Костомукшинский алюминисевый завод (с 2007 г. в составе РУСАЛа), а также два горно-обогачительных комбината (Ковдорский в составе холдинга «Еврохим» и Оленегорский в составе корпорации «Северсталь»).

Весьма значительную роль для экономики Мурманской области играет рыболовство. Как и в других регионах, крупного бизнеса в этой отрасли нет.

Промышленность **Оренбургской области** состоит из трех основных компонентов: добычи углеводородов (сконцентрирована на западе области), добычи металлов и металлургии (восток Оренбуржья), а также машиностроения. Добычей нефти занимается компания «Оренбургнефть» (добывает 22% нефти ТНК-ВР, частью которой

является), газа — «Оренбурггазпромдобыча». Обе компании платят в совокупности 33% налогов области и являются базовыми для региональной экономики. Нефтепереработка есть в Орске (принадлежит компании «Русснефть» и составляет 60% ее переработки), однако она не завязана на добываемую в регионе нефть.

Другой сектор промышленности, металлургия, локализован на востоке региона и представлен целым созвездием предприятий черной и цветной металлургии. Почти каждая федеральная бизнес-группа в металлургическом секторе (за исключением, пожалуй, «Интерроса») обладает здесь одним-двумя активами. Крупнейшее металлургическое предприятие «Уральская сталь» (Орско-Халиловский комбинат в Новотроицке) вошло в 2004 г. в холдинг «Металлоинвест». Среди других бизнес-групп мы встречаем: УГМК (Гайский ГОК, Медногорский комбинат), «Мечел» («Южуралникель», Буруктальский завод), РУСАЛ (Южно-Уральский криолитовый завод).

Машиностроение представлено в двух крупнейших городах региона: Оренбурге (ПО «Стрела», выпускающее целый спектр продукции ВПК) и Орске (Орский завод холодильников, ОРМЕТО-ЮУМЗ (бывший «Южуралмаш» сейчас принадлежит «Металлоинвесту»), Орский тракторный завод и др.). Кроме того, весьма серьезное значение для аграрного сектора играет холдинг «Разгуляй-Укррос», владеющий элеватором в Светлинском районе и хлебной базой в поселке Акбулак. Это пока первая крупная агробизнес-группа, однако в ближайшие несколько лет следует ожидать прихода новых игроков.

Каналы входа бизнеса в регион. В Иркутской области РУСАЛ пришел «сбоку» из Красноярского края и уже затем, имея в качестве основы Красноярский и Братский алюминиевые заводы, превратился в федеральную бизнес-группу. Активы РУСАЛа, точнее, «Базового элемента», достаточно диверсифицированы и включают помимо прочего лесной дивизион («Континенталь Менеджмент»).

В Оренбургской области всегда присутствовал федеральный «Газпром», и здесь изменений практически нет. ОНАКО была региональной государственной компанией, но в 2000 г. стала собственностью ТНК, а затем ТНК-ВР. «Уральская сталь» до 2001 г. была региональным бизнесом, причем достаточно влиятельным, однако с 2001 по 2004 гг. происходил мучительный процесс передела собственности,

1 - Волгоградская область

Границы

- Российская Федерация
- других субъектов РФ
- Оренбургской области
- районов Оренбургской области

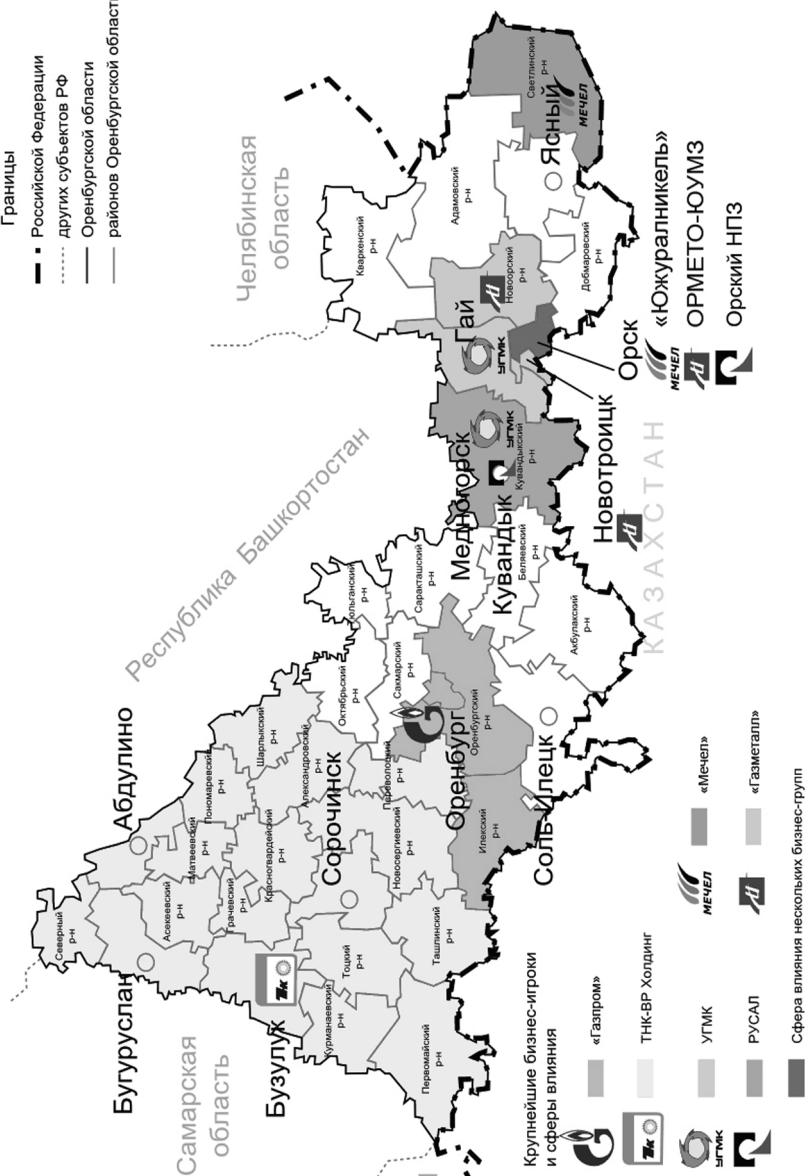


Рис. 1.3. Крупный бизнес в Оренбургской области: бизнес-группы и районы их деятельности

в результате которого контроль перешел к федеральной структуре «Металлоинвеста». Стальная корпорация обладает еще одним активом — металлургическим заводом ОРМЕТО-ЮУМЗ.

Все основные предприятия Мурманской области находятся под контролем федеральных бизнес-групп. Это касается и «Фосагро», и Кольской ГМК, контролируемой корпорацией «Интеррос». Сходная ситуация и в Астраханской области — там только два крупных игрока, причем лидирующую роль играет «Газпром». Вторым игроком, ЛУКОЙЛ, пришел «сбоку», из Волгоградской области, где имел основные активы.

Уровень развития крупного бизнеса. В типологии, разработанной Натальей Зубаревич, три из четырех регионов рассматриваются как базовые для бизнес-групп. И только Оренбургская область указывается как регион экспансии. Как считают многие аналитики, в том числе Яков Паппэ, в Оренбургской области много крупных федеральных бизнес-групп, однако ни для одной из них регион не считается критически важным. В частности, зоной экспансии Оренбургская область считается для следующих корпораций: «Мечел», ТНК-ВР, «Металлоинвест».

Иркутская область является базовой для РУСАЛа и группы «Ренова», зоной экспансии для группы «МДМ», а также «Роснефти» и группы «Интеррос» (точнее, ее золотодобывающей «дочки» «Полус») и стальной группы «Мечел» (Коршуновский ГОК). Мурманская область является зоной экспансии для группы «Ренова», «Еврохима», «Северстали», а базовой — для «Фосагро» и «Норильского никеля».

Астраханская область в типологии указывается как базовая для ЛУКОЙЛа, что, впрочем, достаточно спорно, так как, несмотря на небольшие объемы добываемой нефти, регион для нефтяной компании является зоной необходимой экспансии, никаких критически важных активов для компании там нет, а масштабные планы инвестирования под вопросом.

Баланс сил бизнес-игроков разнится достаточно сильно. В Иркутской области долгое время существовала жесткая конкуренция между тремя бизнес-группами — СУАЛом, РУСАЛом и «Илим-Палпом», однако с 2005 г. отношения стали переформатироваться — РУСАЛ слился с СУАЛом, «Базовый элемент» нацелился продавать свои лесные активы, в регион вошли крупные госкорпорации: на Ан-

гарский НПЗ пришла «Роснефть», «Транснефть» начала строить нефтепроводную систему «Восточная Сибирь — Тихий океан», «Газпром» столкнулся с ТНК-ВР за Ковыктинское месторождение, Авиастроительная компания «Иркут» вошла в корпорацию «Рособоронэкспорт», а затем в «Российские технологии».

Нефтегазовый сектор в хозяйстве и политике

Выводы. *Анализируемые регионы представляют собой различные стадии развития добычи нефти и газа России. В Оренбургской и Астраханской областях нефть и газ добываются достаточно давно, в то время как в Иркутская и Мурманская области — перспективные регионы добычи. Притом Мурманская и Астраханская области являются перспективными регионами добычи в контексте освоения морского шельфа.*

Для Астраханской, Мурманской и Иркутской областей нефтегазовая составляющая в экономике может значительно вырасти в ближайшее время, в то время как в Оренбургской области она будет падать в среднесрочной перспективе (табл. 1.13).

Оренбуржье — старопромышленный очаг нефтегазового сектора промышленности, опорный пункт освоения газовых месторождений Западной Сибири, поставлявший до четверти всего советского газа, сейчас испытывающий кризис собственной сырьевой базы и вынужденный создавать совместное предприятие для переработки казахстанского газа (в будущем его долю планируется увеличить до 40—50%, или 15 млрд куб. м газа ежегодно). Договор об этом был подписан в 2006 г. (совместное предприятие с казахами основано в 2003 г.).

Постепенно истощаются и запасы нефти. Доля добываемых ресурсов в регионе, разумеется, проигрывает нефтегазоносным округам, но для европейской России весьма существенна. В Оренбуржье добывается 4% (18,6 млн т) всей российской нефти и 7% газа (20,7 млрд куб. м). По показателям добычи нефти и газа область занимает пятое и четвертое места в России соответственно. Кроме того,

Показатель	Оренбургская область	Мурманская область	Иркутская область	Астраханская область
Доля добычи полезных ископаемых в ВРП региона включая углеводородное сырье, %	36,6	14,1	27,1	1,8
Добыча нефти включая газовый конденсат, млн т / место в России	18,6 / 5	—	0,16 / 29	4,2 / 15
Добыча природного газа, млрд куб. м / место в России	20,7 / 4	—	0,07 / 28	11,9 / 5
Первичная переработка нефти, млн т	4,7	—	8,7	—
Доля производства кокса и нефтепродуктов в обрабатывающей промышленности, %	10,6	—	21,7	46,8
Доля добычи топливно-энергетических полезных ископаемых в инвестициях в основной капитал (2006), %	37,7	Н. д.	5	27
Качественная оценка	Добыча, переработка, нефтехимия	Потенциал добычи на шельфе и переработки, сейчас — только перевалка	Переработка, транспортировка	Добыча и переработка газа

Источник: Регионы России, 2007. Данные на январь 2007 г.

в Оренбурге производится 100% российского гелия и одоранта. Доля оренбургского этана в общем объеме его производства в стране составляет 78%.

Для самого региона ТЭК играет решающую роль: доходы двух крупнейших налогоплательщиков региона — «Оренбургнефти» (ТНК-ВР) и «Оренбург добыча Газпром» — составляют больше трети налогов области (для сравнения: у «третьего» крупнейшего предприятия области, «Уральской стали», налоги составляют всего 2,5% доходов бюджета области). 37% всех прямых инвестиций в основные фонды — это инвестиции, связанные с добычей топливных полезных ископаемых. Для ТНК-ВР область является достаточно важной — здесь добывается 22% всей нефти компании, однако нет собственной переработки. «Нефтеоргсинтез», принадлежащий «Русснефти», производит почти 60% нефтепродуктов компании и является для нее не только крупным, но и важным активом.

Роль в политической системе обоих нефтегазовых игроков Оренбуржья достаточно велика. Несмотря на то что у компаний нет своих представителей в администрации региона, в ЗС есть люди из «Оренбург добыча Газпром» (генеральный директор компании Сергей Иванов) и «Русснефти» (Владимир Пилюгин, генеральный директор «Орскнефтеоргсинтеза») наравне с другими крупными бизнесменами, представляющими иные отрасли.

Случай **Астраханской области** несколько иной. Почти вся ее нефть расположена на шельфе (запасы составляют около 130 млн т), а газовое освоение пришло в регион на десять лет позже, чем в Оренбургскую область (по иронии судьбы руководителем «Газпром добыча Астрахань» является оренбуржец Сергей Михайленко). Несмотря на небольшие объемы добычи (2,2% всей российской добычи), Астраханское газоконденсатное месторождение во многом уникально — именно в Астрахани производят почти половину газпромовского бензина (43%), почти весь мазут (98%), четверть сжиженного газа (19%). Из-за обилия серных примесей в газоконденсате Астрахань поставляет на глобальный рынок 10% мировой серы. Достаточно велики запасы нового Центрально-Астраханского газоконденсатного месторождения. «Газпром» для Астраханской области — единственный крупный игрок, формирующий более 20% доходов консолидированного бюджета региона.

Роль «Газпром добыча Астрахань» в политике региона настолько велика, что ее можно сравнить с властью губернатора. Несмотря на это, напрямую представители компании не входят ни в администрацию губернатора, ни в Государственную думу области и вообще почти не вмешиваются в политику. Удалось обнаружить только двух депутатов, косвенно связанных с этой компанией (Татьяна Максимова и Владимир Кунай).

Иркутская и Мурманская области — регионы будущего нефтегазового освоения. При этом если Иркутская область — это перспектива ближняя, то освоение шельфа Баренцева моря — куда более дальняя. В настоящее время оба региона характеризуются недоразвитым нефтегазовым сектором с большими перспективами. Роль нефтегаза Прибайкалья в России пока крайне незначительная, важной на данный момент является только нефтепереработка. Ангарский НПЗ, перешедший от ЮКОС-РМ к «Роснефти» после реализации конфискованных активов первого в 2007 г., — девятый

по величине завод, обслуживающий огромные пространства Восточной Сибири.

Роль нефтегаза в **Иркутской области** невелика. Инвестиции в добычу топливных ресурсов колеблются от года к году, но не превышают 8%. Их оттеняют масштабные финансовые вливания в цветную металлургию, электроэнергетику и лесохимию. Нефтегазовые компании не представлены ни в Законодательном собрании, ни в правительстве региона (в отличие от крупных игроков из других отраслей промышленности). Тем не менее очень важно учитывать высокий потенциал этой отрасли как в экономике, так и в политике Прибайкалья.

Восточная Сибирь в целом и Иркутская область в частности — наиболее вероятный преемник Западной Сибири по объемам добычи в недалеком будущем. Программа восточного освоения «Газпрома» рисует радужные перспективы развития нефтегазового сектора Иркутской области. Добыча нефти к 2020 г. (в основном за счет Верхнечонского месторождения) должна выйти на уровень 8 млн т (уровень добычи Оренбургской области до прихода ТНК). Однако цифра эта кажется завышенной — прогноз уровня добычи Верхнечонской нефтегазовой компании к 2009 г. — 1,3 млн т нефти. Весьма существенное влияние на развитие нефтедобычи должно оказать строительство трубопровода «Восточная Сибирь — Тихий океан».

По иркутскому газу Ковыктинского месторождения уровень добычи к 2020 г. должен превысить оренбургский и астраханский вместе взятые (и выйти на 46 млрд куб. м). Однако против всего этого работают суровый климат, сложные геологические условия, дефицит инфраструктуры, но самое главное — институциональная и организационная неясность. ТНК-ВР, владеющая много лет Ковыктинским месторождением, после атаки Росприроднадзора была вынуждена подписать меморандум о продаже месторождения «Газпрому» в 2007 г. Однако вплоть до конца 2009 г. судьба месторождения оставалась неясной. Из-за корпоративной борьбы внутри ТНК-ВР, а также из-за смены губернатора сделка была отложена. Кроме того, новый и. о. губернатора выступил против проекта «Газпрома» по газификации области. Проект газового концерна предполагал использование для газификации удаленных северных месторождений, а ковыктинский газ должен был поставляться на экспорт.

Кроме того, серьезной проблемой остается инфраструктурное обеспечение любых освоенческих проектов. В этом контексте примечательна суть претензий Росприроднадзора к ТНК-ВР, которые сводились к следующему: добыто 33 млн куб. м вместо запланированных 9 млрд, т. е. в 272 раза меньше плана. Сама постановка вопроса качественно характеризует степень обустроенности месторождения и потенциала добычи в краткосрочный период.

Мурманская область для нефтегаза долгое время существовала в качестве транзитного пункта. Для региона была характерна только логистическая функция — перевалки нефти, ни добычи, ни переработки. Несколько лет Мурманское морское пароходство и танкерный флот были под контролем ЛУКОЙЛа. Компания Вагита Алекперова даже собиралась построить нефтеналивной порт в Мурманске, но затем после конфликта со своим менеджером, главой корпорации «ЛУКОЙЛ-арктик-танкер» Н. Куликовым нефтяная компания ушла из Мурманской области.

Помимо транзита нефти для Мурманской области открылся ряд перспектив нефтегазового освоения, прежде всего Штокмановского и Приразломного месторождений, — пока только в проекте (да и само месторождение достаточно далеко от региона — почти 600 км). К 2013 г. «Газпром» планирует добывать 23,7 млрд куб. м природного газа в год, а впоследствии довести уровень добычи до 70 млрд куб. м. Однако уже сейчас на базе Мурманской области (а не Архангельской) формируется комплекс освоения двух месторождений, которые будут эксплуатироваться совместным предприятием «Газпрома» и «Роснефти» «Севморнефтегаз». Именно в Мурманск будет подведена линия подземных газопроводов, а также будет создан завод по сжижению газа и загрузке его на танкеры.

4. Общество

Состояние общества, социальная и пространственная мобильность

Выводы. *Российское общество неоднородно, при этом слабо структурировано, разъединено. Оно многоукладно по сути своей и находится в ситуации двойного перехода: от плановой социалистической экономики к государственно-капиталистической и от одной модели этатизации к другой через фазу развала патерналистской модели в отношениях «власть — общество» вследствие слабости государства. Движение в рамках обоих переходов не является поступательным и на протяжении полутора-двух десятилетий существования России как самостоятельного государства неоднократно меняло направление.*

Еще Ключевский отмечал, что наличие у страны огромного фронта способствовало переориентации социальной энергии от общественных преобразований внутри ядра на освоение новых пространств. В эпоху глобализации ситуация повторилась, только вместо фронта и осваивающих его казаков наиболее активная и инициативная часть российского общества в конце XX в. эмигрировала за границу. Этому способствует то, что в современной России пространственная мобильность внутри страны затруднена и понижена, в то время как мобильность вовне повышена.

Старая советская система каналов вертикальной мобильности, и без того ставшая малоэффективной, во времена «застоя» была

разрушена, а новая пока окончательно не сформировалась и существует в виде отдельных фрагментов. В начале 1990-х годов произошла резкая смена поколений — через голову поколения, ожидавшего своей очереди и оказавшегося в результате потерянным. Поколение стремительно поднявшихся тогда наверх нынешних «отцов», которым сейчас сорок-пятьдесят лет, блокирует путь наверх новому поколению «детей», которое, как ранее и «деды», может стать потерянным. Сама стремительность социальных перемен в недавнем прошлом обусловила перенос акцентов на индивидуальные стратегии адаптации в настоящем.

Пространственной организации российского общества присущи иерархичность и аспатиальность. Иными словами, собственно региональные различия в нем играют существенно меньшую роль, чем различия между населенными пунктами по величине и статусу. Дифференциация межрегиональная, таким образом, оказывается зачастую меньшей, чем внутрорегиональная, а сходство между, скажем, Калининградом и Владивостоком, разделенными 9 тыс. км, — большим, чем между любым из них и близлежащими малым городом или селом на расстоянии 50 км.

Российское общество крайне неоднородно, в нем уживается несколько основных укладов, которые с известной долей упрощения можно назвать советским, постсоветским и нес советским.

Значительную часть современного общества составляют граждане, сформировавшиеся в советское время, привычно воспринимающие государство и любую власть как главный или даже единственный источник социальных благ и гарантий, как высшую ценность, как верховного арбитра, демиурга, устанавливающего все правила и следящего за их исполнением. Это не только старшее и во многом среднее поколение, это и значительная часть молодежи, особенно за пределами столиц и крупнейших городских центров. Заметим, что для многих такая «охотная зависимость от государства» — не просто результат осознанного выбора, но и единственная знакомая и понятная модель поведения, усваиваемая от окружающих.

Эту часть российского общества можно определить как «застрявших в транзите». Шоковый транзит 1990-х годов, когда государство фактически бросило этих людей, отказавшись из-за отсутствия средств выполнять большую часть своих социальных обязательств, сменился постепенным возвращением к патерналистской модели по

мере восстановления финансовой мощи государства. Попытка реформаторов в середине 2000-х годов перевести значительную часть натуральных льгот и обязательств в денежные оказалась в целом неудачной и привела к волне массовых социальных протестов. Правительство в ответ отказалось от своих планов, восстановив в том или ином виде большую часть монетизировавшихся льгот.

Важно и то, что к моменту входа в новый транзит общество далеко не завершило транзит предыдущий, начавшийся с Октябрьской революции 90 лет назад. Революция и слом всей традиционной социальной структуры, форсированная большевистская модернизация с переводом традиционного аграрного общества в урбанизированно-индустриальное на протяжении жизни одного-двух поколений обусловили поворот главного фокуса социальной динамики от реформирования к адаптации.

На выборах *советский уклад* проявляется в поддержке КПРФ по причинам во многом ностальгическим (старый советский уклад), а также «Единой России» как «партии власти» (новый советский уклад).

Заметим, что советский уклад внутренне неоднороден. В его составе есть более традиционалистская часть, особенно заметно представленная в ряде национальных республик, где советский уклад часто смешан с досоветской архаикой, и в сельской местности, и более модернизированная часть, особенно в крупных городах.

Носителями *постсоветского уклада* являются граждане, в чьей системе координат значительное место занимают модели, нормы и правила поведения советского времени, но только в отличие от «советских» находящиеся по отношению к ним не в согласии, а в протесте, отталкивании. Это, таким образом, оборотная сторона советского уклада.

Если в советскую эпоху нормой были интернационализм, примат общесоветского и общестранового над этническим и местным, государственный атеизм и т. д., то в постсоветское время это «возврат к корням», подчеркнутое внимание к этноконфессиональному, культивирование местных особенностей. Часто все это принимает радикальные формы этнонационализма и сепаратизма, религиозной и национальной нетерпимости. На выборах такого рода настроения конвертируются в электоральную поддержку ЛДПР, а в национальных республиках — более радикального крыла местных политических элит.

Любопытно, что при этом не исключены патерналистская модель во взаимоотношениях с властью и принятие модели делегативной демократии, когда вместо осуществления постоянного демократического контроля власть делегируется одному лицу, только в роли «отца нации» здесь чаще выступает глава региона, особенно национального.

Главным носителем *несоветского уклада* является так называемый средний класс. Вопрос только, какой средний класс. Высокопоставленная часть чиновничества, менеджмент и обслуга крупного бизнеса — государственного и частного, фактически сросшегося с ним? Нет, это скорее консервативная часть общества, заинтересованная в сохранении действующей патерналистской модели — собственно, это и есть новый советский уклад, охарактеризованный ранее. Малый и средний бизнес, слой относительно самостоятельный и экономически независимый от госаппарата? По мнению Евгения Гонтмахера, ссылающегося на исследования Независимого института социальной политики ³⁸, к среднему классу с учетом всех его признаков (доходов, образования, характера работы, самоощущения и социальной активности) можно отнести порядка 10% россиян. Если взять только доходы и самоощущения, таковых наберется порядка 20%. Такую же оценку — около 20% взрослого населения — приводит со ссылкой на исследования Института современного развития и Игорь Юргенс ³⁹, добавляя, что примерно четверть из них вполне считалась бы средним классом в любой европейской стране, а остальные приближаются к нему по большинству параметров. По данным тех же исследований «средний класс почти не вырос за годы конъюнктурного подъема: выросли его доходы, но не компетенции, он раздувался как пузырь» ⁴⁰.

Для современного российского общества характерны территориальная перемешанность и отсутствие корней на территории проживания. Революционные преобразования XX в. с двумя революциями, двумя мировыми и рядом других войн, массовыми сталинскими репрессиями и переселениями, быстрыми и форсированными урбанизацией и индустриализацией привели к обрыву корней. Живущее на земле крестьянство было фактически уничтожено. Корневая система общества очень неглубока: на два-три поколения вглубь, на территории — и того меньше.

Российское общество, сейчас на три четверти сосредоточенное в городах, — общество новой урбанизации. Старые привычные

уклады и нормы поведения разрушены, а новые не появились или не устоялись. Носители всех нынешних его укладов — это люди, чьи деды и прадеды «отреклись от старого мира» и оторвались от корней; носители постсоветского и несветского — люди, которые сами (или их отцы) отреклись и от другого, советского мира.

Если принять во внимание сложную историю, навязывавшиеся единомыслие и коллективизм, глубокое разочарование во власти и в большинстве политических и общественных институтов, не должны вызывать удивления присущие современному российскому обществу разьединенность, недоверие, проблемы с коллективным действием.

Внутренний социальный эскапизм и внешняя эмиграция как традиционные формы неподчинения доминирующей модели взаимоотношений граждан с государством дополнились построением «оазисов за забором» (gated communities) преуспевшими чиновниками и бизнесменами, которые и живут-то вместе на московской Рублевке и многочисленных рублевках региональных: в иркутской Листвянке и на Байкальском тракте, в мурманской «богасевке» и Беринг-парке, поселке газовиков под Оренбургом и др. Впрочем, некоторые эксперты считают, что вскоре наберется некая критическая масса людей, готовых после решения на индивидуальном уровне проблем достатка и личной независимости заняться благоустройством страны для своих детей.

В проводимом Левада-Центром мониторинге влияния различных институтов в жизни страны фигурируют церковь (11-е место), политические партии (14) и профсоюзы (15). При этом два последних института можно назвать не только наименее влиятельными, но и все менее влиятельными. Если, скажем, влияние правоохранительных органов за время президентства Путина существенно возросло, то влияние профсоюзов упало до 1,7 по пятибалльной шкале, а партий — до 2,5⁴¹. Что касается церкви, то, не будучи особо влиятельной (хотя и опережая по влиянию все остальные негосударственные институты), она пользуется максимальным доверием со стороны общества.

Оценка числа активистов некоммерческих организаций в 10—12 млн человек, данная в докладе Общественной палаты, по-видимому, завышена на порядок. По разным оценкам, в общественных организациях участвуют 1—1,5% опрошиваемых, доля верующих

и участвующих в жизни церковных общин составляет порядка 4% населения. Согласно опросу Левада-Центра (октябрь 2006 г.) в случае возникновения тяжелых жизненных проблем подавляющее большинство людей рассчитывает в первую очередь на родственников (83%) и друзей (64%), во вторую — на соседей (30%) и сослуживцев (27%), в третью — на начальство (12%) и государственные учреждения (6%) и лишь в последнюю очередь — на церковь (5%), общественные организации (4%), национальные общины (3%).

Нынешнее российское общество откровенно слабо в своих коллективных проявлениях, что сказывается и в отсутствии контроля над функционированием государственных институтов, и в немощи в плане выдвижения и проведения обществом собственных идей и интересов, и в создании устойчивых форм консолидации. Базой для отсутствия организованного коллективного действия снизу является крайне высокий уровень недоверия граждан, прежде всего друг к другу.

Обобщая результаты социологических исследований последних лет, Борис Дубин из Левада-Центра сделал вывод о господствующей в нынешнем российском обществе установке на неизменность происходящего и стремления к покою. На этом фоне усиливаются чувства тревоги и незащищенности, а перспективные ориентации (позитивные образы будущего, ожидания повышения статуса) представлены крайне слабо.

Для коллективных представлений российских граждан о себе характерны следующие три тенденции, отчетливо проявившиеся в последние годы:

- нарастающие в массе изоляционизм и ксенофобия («у России свой путь», «у России всегда были враги, нам и сегодня никто не желает добра»);
- отказ от изменений, примирение с собою такими, какие есть, и с советским прошлым как своим собственным («за годы советской власти наши люди стали другими, и это уже не изменить»);
- принятие роли «дистанцированных зрителей» с сохранением позиции невключенности, самоустранения от ответственности за происходящее и будущее.

Роль «не полностью принадлежащих», как бы отсутствующих, по мнению Дубина ⁴², является едва ли не преобладающей формой социальности в нынешней России. Она характерна для поведения массы, но она же задает стереотипы поведения представителей власти.

На этом фоне в России последнего десятилетия происходит *массовизация* социума без модернизации его базовых, модельных институтов. Массовые феномены, в основном связанные с потреблением включая потребление телевизионных картинок, в подобной ситуации не завершают модернизацию ведущих институтов, а замещают ее. Именно процессы такого типа, которые уже не раз случались в истории, в том числе в истории России, ведут к резкому повышению значимости демонстративно-символических элементов социальной и политической жизни, их дефункционализации и *ритуализации* или церемониализации. Одновременно имеет место *медиатизация*, которая отводит центральное место телевещанию двух первых каналов по принципу повторяемости зрелища для дистанцированного наблюдателя.

Есть проблемы и другого рода, связанные с разрывом между желаемым и действительным. Согласно социологическому опросу, проведенному при подготовке в 2007 г. первого доклада Общественной палаты о состоянии гражданского общества, почти 80% населения в той или иной степени ощущают ответственность за происходящее у них во дворе или в микрорайоне, среди них 40% ощущают ее «в полной или значительной мере». В отношении происходящего на работе соответствующие цифры составляют 66% и 45%, а касательно происходящего в городе, районе — 52% и 15%. Ответственность за происходящее в стране ощущают 33% (в полной или значительной мере — 10%).

В то же время чувствуют себя способными в полной или значительной мере влиять на происходящее во дворе 32% опрошенных, на работе — 36%, в городе, районе — 8,4%, в стране в целом — 3,4%. Очевиден разрыв между довольно абстрактной ответственностью и способностью повлиять на ситуацию, не говоря уже о желании и возможности его реализовать.

С приходом Владимира Путина и принятием курса на политическую централизацию получила развитие и старая, еще советская линия на патернализм. Согласно пресс-службе президента за первый путинский президентский срок стремительно (втрое) выросло число обращений граждан в федеральные и региональные органы исполнительной власти⁴³. Интересно, что в конце этого срока доля обращений к региональным властям, которая росла так же стремительно (в 2003 г. в полтора раза больше, чем в предыдущем, — 1,75 млн), резко

(тоже полтора раза) упала — в 2004 г. до 1,2 млн. Зато число обращений российских граждан к президенту возросло, составив в 2006 г. 1,0 млн против 0,8 млн в предыдущем году и 0,6 млн в 2004 г.⁴⁴

В президентской администрации действует специальное управление по работе с обращениями граждан. В 2006 г. по инициативе президента Госдума приняла закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», по-новому регламентирующий процедуры, установленные еще советским законодательством в эпоху раннего Брежневца. Наглядными уроками патернализма служили и ежегодные телесмотры президента со страной в 2001—2007 гг., в ходе которых Путин решал любые проблемы граждан: от установки на Новый год живой ели в центре Биробиджана до проведения водопровода в отдаленную ставропольскую станицу и предоставления гражданства солдату-герою. Сотни тысяч, а в последние два года миллионы обращений, приходивших на имя президента в период подготовки телесмотров⁴⁵, потом направлялись как в министерства и ведомства, так и в регионы. Они тщательно анализировались полпредами в округах и региональными администрациями, систематизировались и обобщались, по ним составлялись отчеты.

При Дмитрии Медведеве традиционные формы обращения президента с гражданами изменились. Статус приемной администрации президента был повышен до общественной приемной президента, Медведев пообещал не реже двух раз в год лично общаться с авторами писем⁴⁶. Вместо путинских постановочных «прямых линий»⁴⁷ стали практиковаться видеоконференции с участием как граждан из отдельных регионов, так и чиновников: губернаторов, полпредов в федеральных округах, руководителей федеральных министерств и ведомств. На такой «прием» к президенту отбирают несколько граждан, относительно мелкие хозяйственные проблемы которых президент решает тут же в ходе приема. Таким образом, от масштабных инсценировок диалога с гражданами власть перешла к малозатратным шоу «добрый царь — плохие бояре» с публичной поркой нерадивых чиновников⁴⁸ на манер того, что практиковалось некоторыми губернаторами-популистами во времена оны, в частности, ульяновским Юрием Горячевым. При этом, например, коллективное обращение к президенту от трех с половиной тысяч жителей подмосковного Жуковского по поводу нарушений на выборах было направлено по инстанциям — в Центризбирком.

Появились новые, более продвинутые формы коммуникации верховной власти с гражданами, прежде всего блог Медведева в «Живом журнале».

В регионах активная работа с обращениями граждан по единой установленной федеральным Центром форме началась в середине 2000-х годов — с отказом от прямых выборов губернаторов и во многих случаях мэров. Ее ведут специальные управления региональных администраций.

В 2008 г. общее число обращений граждан из Астраханской области составило 115 855 — каждый девятый гражданин с чем-нибудь да обращался. В 2007-м выборном году таких обращений было больше (в духе советских традиций) — 140 388. На каждые 15 обращений к местным властям приходилось 4 обращения к губернатору и в его администрацию и одно обращение к президенту страны!

Астраханская область оказалась одним из трех регионов, публичный анализ писем из которого был сделан администрацией президента (два других — Ингушетия и Приморский край). В этом анализе, датированном сентябрем 2006 г., отмечено, что с начала 2005 г. из области получено 5,6 тыс. писем. Их проблематика связана с *рыболовством* («значительная часть отрасли еще находится в “теневой” зоне; осетровые и другие виды рыб методично хищнически уничтожаются»; доля нелегального рынка на Каспии составляет для черной икры 99%, для осетрины — около 90%; нарастает физический и моральный износ промыслового флота и береговых баз переработки рыбы), *сельским хозяйством* (проблемы фермеров, обеспокоенных постоянным удорожанием горюче-смазочных материалов, электроэнергии, удобрений, запчастей), *транспортной инфраструктурой* (решением проблем видится становление коридора «север — юг» и превращение Астрахани в крупный транзитный центр), *трудовыми отношениями* (низкие зарплаты в бюджетной сфере, задержки в их выплате; нарушения трудового законодательства в части безопасности, приведшие к увечьям только в 2005 г. порядка 400 человек), *жильем и ЖКХ* (из стоящих в очереди на получение жилья 28 тыс. семей включая ветеранов войны, инвалидов, «чернобыльцев», многодетных около 10 тыс. ждут улучшения жилищных условий свыше 10—15 лет; авторов писем не удовлетворяет и ход жилищно-коммунальной реформы, которая «сводится лишь к повышению цен на жилищно-коммунальные услуги, к тому же не всегда обоснованно-

му»), *национальным проектом «Здоровье»* (озабоченность в связи с сокращением на селе больниц, нехваткой кадров), *образованием* (недовольство упразднением Астраханского инженерно-строительного института).

Возможно, именно по причине повышенного внимания со стороны Центра из четверки рассматриваемых нами регионов именно астраханская областная администрация предоставляет на своем сайте наиболее подробную информацию о работе с обращениями граждан. Так, за 2008 г. в адрес губернатора и правительства области поступило около 6,8 тыс. обращений, еще 1,7 тыс. обращений астраханцев пришло в область из администрации президента, порядка 300 — из правительства страны и министерств и около 400 — от депутатов разных уровней. Эта статистика хорошо иллюстрирует крайне низкие роль и авторитет «представительной власти» в плане именно представления интересов граждан, которые по любому самому частному поводу склонны обращаться туда, где сосредоточена реальная власть, прежде всего в Кремль и к губернатору. Больше всего обращений, однако, поступило непосредственно в органы местного самоуправления — свыше 107 тыс.

Три главные проблемы, по поводу которых астраханцы обращаются к власти, — это жилье, в частности, переселение из ветхого и аварийного жилья (31% обращений), социальная поддержка и льготы (17%) и жилищно-коммунальное обслуживание включая работу инженерных коммуникаций, капитальный ремонт, благоустройство домов и улиц (17%). Если по каждому из этих кустов проблем к региональной власти обратились многие сотни и даже тысячи жителей области, то в рубрику «Государство, общество, политика» попало всего 181 обращение, главным образом жалобы на действия должностных лиц. Лишь в 42 случаях это были предложения по совершенствованию законодательства и работы органов власти и местного самоуправления.

В Иркутской области из почти 24 тыс. обращений в органы исполнительной власти в 2007 г. более 8 тыс. пришли на имя губернатора и в его администрацию, в том числе 1,8 тыс. переданных по инстанциям из федеральных органов. Еще 42 тыс. обращений поступили руководителям муниципальных образований. В сформированный ближе к концу года аппарат уполномоченного по правам человека в области пришло несколько сот заявлений и жалоб. Струк-

тура обращений к уполномоченному практически идентична губернаторским: почти треть — жилье и ЖКХ, 15—16% — социальное обеспечение, 5—8% — трудовые взаимоотношения. При этом 70 тыс. обращений поступило за год в правоохранительные органы включая 28 тыс. в прокуратуру и 33,6 тыс. в ГУВД.

Низкому качеству социального капитала сопутствует и низкое качество человеческого потенциала (табл. 1.14).

Индексы развития человеческого потенциала по регионам на общероссийском фоне

Таблица 1.14

Страна, регион	Интегральный индекс развития человеческого потенциала	Индекс дохода	Индекс долголетия	Индекс образования	Место в России
Россия (2001 г.)	0,81	0,82	0,69	0,91	—
Россия (2006 г.)	0,77	0,72	0,67	0,92	—
Астраханская область (2001 г.)	0,77	0,73	0,69	0,89	43
Астраханская область (2006 г.)	0,74	0,65	0,67	0,91	39
Иркутская область (2001 г.)	0,78	0,79	0,63	0,90	35
Иркутская область (2006 г.)	0,74	0,69	0,61	0,91	48
Мурманская область (2001 г.)	0,78	0,79	0,67	0,88	28
Мурманская область (2006 г.)	0,76	0,69	0,68	0,90	21
Оренбургская область (2001 г.)	0,80	0,81	0,69	0,90	16
Оренбургская область (2006 г.)	0,76	0,69	0,67	0,92	20

Источник: Социальный атлас регионов / Независимый ин-т соц. политики (<http://www.socpol.ru>).

В свое время на основе детального анализа материалов последней советской переписи населения 1989 г. Леонид Смирнягин разработал типологию регионов по степени укорененности их населения, выражавшейся в доле местных уроженцев в населении региона и в доле уроженцев региона, проживающих за его пределами. Наши четыре региона выглядят в этой типологии очень по-разному. Астраханская область — это регион-изолят, что характерно главным образом для национальных территорий. 72% ее населения составляют местные уроженцы, вне пределов области проживает лишь менее 19% родившихся в ней. Для Иркутской области характерен промывной тип, как и для многих других восточных регионов. Доля родившихся там составляет менее двух третей населения (65%), при этом за пределы области выехали опять-таки менее 19% в ней родившихся. В Оренбургской области больше как доля местных уроженцев

(77%), так и выехавших на жительство в другие регионы страны (24%). Наконец, по Мурманской области точных цифр нет, можно только предположить, что она тоже близка к изолятам.

Если рассчитывать индекс развития человеческого потенциала по международной методике на основе уровня доходов населения, уровня образования и долголетия, то лучше всех выглядит Оренбургская область, стабильно занимающая места во второй десятке регионов страны (19-я в 2001 г., 16-я — в 2006-м). Следом за ней идет Мурманская область, заметно сдавшая в последние годы по уровню доходов (20-я в 2001 г., 28-я в 2006-м). Иркутская область из середины списка постепенно поднимается вверх (47-я в 2001 г., 35-я в 2006-м), главным образом вследствие улучшения не очень благополучной сибирской ситуации с продолжительностью жизни в годы экономического благополучия и улучшения ситуации с медицинским обслуживанием. Астраханская же область, где все показатели довольно стабильны, пропускает вперед регионы с более позитивной динамикой и постепенно опускается в самую середину списка (38-я в 2001 г., 43-я в 2006-м).

Выстраивание гражданского общества

Выводы. *Некоммерческий сектор в России развит сравнительно слабо. Развитие НКО в принципе соответствует состоянию общества. Развитие третьего сектора в России скорее опережает развитие собственно российского общества, чем отстает от него.*

Гражданское общество — это, вообще говоря, не то, что может (и тем более хочет) вырастить государство, хотя роль государства в формировании и развитии гражданского общества может быть очень и очень велика. Гражданское общество — это скорее то, что есть само и что возникает в обществе независимо от государства, а то и в результате противодействия государству. Вернее сказать, это и одно, и другое, и третье: и то, что хочет видеть государство как приводные ремни во взаимодействии с обществом (обозначим его ГО-1), и то, что возникает в обществе, как такой же механизм взаимодействия с государством, но уже с собственных позиций общества

(ГО-2), и то, что не связано с государством непосредственно, что появляется в обществе для общества же (ГО-3).

Процесс развития гражданского общества — сложносоставной и очень варьирующий во времени и пространстве. На него оказывает влияние целый ряд факторов, связанных как с развитием самого общества (оно сталкивается с самыми разными проблемами и реагирует на них), так и с действиями государства, встречающими поддержку или, наоборот, противодействие со стороны граждан. В силу неоднородности общества и наличия в нем социальных групп с резко различными интересами все это может происходить одновременно. Наконец, в глобализирующемся мире невозможно обойтись без влияния извне — прямого и косвенного. Влияние может быть индуцированным — скажем, как просто пример для подражания, а может быть и прямым участием со стороны других государств или ГО других стран. Взять, к примеру, деятельность нетрадиционных для России конфессий, «Greenpeace» или «Amnesty International». Участие со стороны может заключаться в непосредственной деятельности на нашей территории иностранных или международных фондов; помощи существующим структурам или создании новых.

Как решается проблема ресурсов для развития гражданского общества? Ресурс государства и ресурс общества несопоставимы: первое консолидировано и контролирует колоссальный материальный ресурс, в распоряжении второго — ресурс человеческий⁴⁹. Один не может работать без другого. Подобно тому, как Русская православная церковь выступает против прозелитизма на своей канонической территории, российское государство, выступая против «бесконтрольной» деятельности иностранных фондов и спонсоров, стремится просто обеспечить свои монопольные позиции. Делая это, оно может выступать с позиции общегосударственных, корпоративно-бюрократических или даже узкоклановых интересов.

Напомним, кстати, что первым, кто обратился к российским властям с идеей совместного финансирования проектов, был знаменитый финансист и благотворитель, страстный поклонник идеи «открытого общества» Джордж Сорос. Сделавший очень много для выживания российских ученых в пору, когда государство не имело ни желания, ни возможностей о них заботиться, для развития в регионах Интернета, для расширения библиотек и обновления школь-

ных учебников, он в какой-то момент поставил условие: в дальнейшем он будет вкладывать средства в перспективные проекты, только если на каждый его рубль свой рубль будет давать российское правительство. Не увидев со стороны властей готовности на деле участвовать в проектах, которые они всячески поддерживали на словах, Сорос свернул свои программы в России.

ГО-1 — это и созданная в 2005 г. Общественная палата, и большинство представленных в ней организаций включая двойников вроде «правильных» «Солдатских матерей», ветеранские организации, огромное количество фондов помощи правоохранным структурам, официальные конфессиональные структуры, контролируемые властью профсоюзы, молодежные, спортивные организации. Сюда же относится большая часть политических партий. Нетрудно заметить, что многие из перечисленных структур унаследованы еще с советских времен и, благополучно перейдя оттуда, претерпели часто лишь косметические изменения, и что все это — площадки, если не прямо созданные, то как минимум в значительной степени контролируемые государством.

ГО-2 — это правозащитные, экологические организации, независимые профсоюзы, независимые аналитические центры (think tanks); широкий спектр протестных движений: против монетизации льгот, точечной застройки, сноса домов, сооружения памятников, повышения тарифов в ЖКХ, введения ограничений на праворульные автомобили и др.; реально оппозиционные политические партии вроде НБП и т. д. Это и разного рода профессиональные ассоциации типа РСПП, осуществляющие взаимодействие корпораций с госструктурами. Это и инициативы по не санкционированным властями референдумам.

ГО-3 — это прежде всего благотворительность, осуществляемая без подсказки государственных чиновников, будь то помощь больным детям или детским домам ⁵⁰, жертвам стихийных бедствий и терактов и др.; хосписы; деятельность церковных общин в миру, например, в больницах, и помощь им со стороны; приведение в порядок собственного дома и окружающей его территории, другие формы реальной самоорганизации и самоуправления на низовом уровне. Это и дискуссионные клубы и целые клубные сети кафе наподобие московских ОГИ, «Апшу», «Жан-Жака» или «Билингвы». Сюда же можно отнести и деятельность ряда фондов, напри-

мер, Фонда Прохорова, и ряд журнально-издательских⁵¹ и культуртрегерских проектов.

Между ГО-1, ГО-2 и ГО-3 обычно нет резких границ. Возьмем, скажем, правозащитников, защищающих общество главным образом от «правоохранителей». На определенном этапе государство стало активно вовлекать их в свою орбиту, «одомашнивать». Появились общественные советы при МВД, при Главном управлении исполнения наказаний, причем не только на федеральном уровне⁵². В августе 2006 г. процесс создания общественных советов при федеральных министерствах, службах и агентствах, подотчетных президенту, был введен в организованное русло. Согласно указу от 5 августа 2006 г. эти общественные советы создаются по предложению совета Общественной палаты и входить в них могут только те, кто по закону может быть членом самой Общественной палаты⁵³. Или политические партии: генетически они относятся к первой и второй категориям, затем все больше сдвигаются в сторону первой, а дальше и вовсе могут стать имитацией, перестав быть элементом гражданского общества. В принципе возможно и обратное направление эволюции партий: от имитации и ГО-1 к ГО-2, как, например, в случае с «Родиной» и Российской партией пенсионеров в 2005—2006 гг.; впрочем, в силу быстрого вмешательства Кремля процесс тогда не зашел слишком далеко.

Следует различать ГО-1 и *имитацию гражданского общества*. Элементы имитации присутствовали при формировании Общественной палаты. Это когда власть не просто полностью определяет правила, по которым идет игра, но сама их все время нарушает и во все вмешивается, организуя, скажем, собрания по выдвижению кандидатов в Общественную палату в знакомой советской стилистике.

И помощники для государства (ГО-1), и помощники от государства (ГО-2) в равной степени от государства зависят. Между тем жизнь общества далеко не исчерпывается оказанием помощи государству или обороной от него. Во всяком случае, не должна исчерпываться. У нас же именно с ГО-3, пожалуй, хуже всего. Причин много — культурно-исторических, морально-психологических, финансовых и др. В качестве главной можно назвать стойкую традицию присутствия государства почти во всех сферах жизни общества.

Политические партии

Выводы. *Официальные политические партии в России не являются ни структурами, соединяющими власть и общество, обеспечивающими их эффективное взаимодействие и согласованное функционирование, ни несущими конструкциями политической системы. Сформированные сверху, а не снизу, они обслуживают прежде всего власть, а не граждан. Это скорее каналы взаимодействия внутри политической элиты, связывающие исполнительную и представительную власть посредством выборов.*

На федеральном уровне политические партии выполняют несколько функций: они обеспечивают работу механизма внутриэлитной ограниченной конкуренции и представительства для политических и бизнес-кланов, являются способом улавливания голосов электората и обеспечения некой свободы политического маневра в плане подстраивания власти под возникающие социальные запросы, обеспечивают контроль над выборами при соблюдении некоторого демократического декораума. Образно говоря, это политические весы, политическая столовая и политический театр.

В регионах политические партии играют существенно большую роль, чем в Центре, поскольку часть рычагов управления ими находится вне региона, что делает их относительно автономными и самостоятельными по отношению к главе территории игроками. При в целом централистской и унитаристской партийной системе и заметном доминировании связей сверху вниз многие региональные отделения партий включая «Единую Россию» являются франчайзинговыми проектами. В жизни регионов официальные партии заметны главным образом во время выборов и в узком сегменте фракционной работы в составе региональных и муниципальных представительных органов. Действия партий, как правило, реактивны, их опора на граждан, а не на административные элиты и соответственно мобилизационный потенциал весьма низки (за исключением КПРФ).

В настоящее время в России шесть официальных политических партий, которые насчитывают в общей сложности порядка 3 млн человек (в том числе свыше 2 млн — это заявленная численность «Единой России» и около 0,5 млн коммунистов). Седьмая партия,

«Правое дело», создается на основе СПС, ДПР и «Гражданской силы» при участии руководства движения «Деловая Россия»⁵⁴.

Нынешние российские партии никак не похожи на кровеносную систему, каковой должны являться в политическом организме. Обладая внешним сходством с нормальными аналогами, они не работают по причине отсутствия «начинки». Без разделения властей и, в частности, без самостоятельной представительной власти не может быть реальных партий, а возможны только бутафорские, не способные к работе в реальной жизни и даже не предназначенные для этого. Такие партии нужны власти лишь во время выборов, чтобы обеспечить контроль над выборным органом — федеральным, региональным или местным.

Выполняя эту отведенную им политической системой роль, партии не могут быть механизмом прямой и обратной связи между властью и обществом, осознания социальными группами своих интересов, их артикуляции и учета при принятии решений, формирования и формулирования повестки дня, канализации общественных чаяний, в том числе и протестных настроений. Это значит, что власть не только рассчитывает на чисто административные рычаги, но и всецело зависит от них, а если они не работают, не имеет никаких аварийных каналов для направления социальной энергии в конструктивное русло.

Стало общим местом критиковать российские партии как «диванные», партии Садового кольца, оторванные от реальных проблем страны, не способные к выработке четких программ, ведомые амбициозными политиками-демагогами, не способные к конструктивной работе на благо страны и даже к сотрудничеству друг с другом и т. д. Проблема, однако, не в отдельных партиях и их лидерах — плохи все партии, и виной тому конструкция политической системы, в которой партиям отведена чисто декоративная роль.

Не является исключением и так называемая партия власти — «Единая Россия». Собственно, это не совсем политическая партия, а просто некое объединение чиновников, зачастую весьма формальное, их профсоюз. Это даже не реинкарнация КПСС. После победы этой виртуальной партии на думских выборах 2003 г. существовал сценарий постепенного превращения ее в партию власти. Если бы это произошло, центр принятия политических решений постепенно переместился бы в руководство «Единой России». Такой вариант рассматривался

Кремлем, но развития не получил, поскольку показалось проще и эффективнее принимать решения самим без всех этих сложностей.

Пока у партий не будет власти (а с ней и ответственности), реальной возможности влиять на принимаемые решения, наивно ожидать их «взросления». Позиция же солидарных с Кремлем экспертов, считающих, что сначала партии должны укрепиться, а потом их можно будет допустить к власти, напоминает известный анекдот: «сначала научитесь прыгать, а потом мы в бассейн воду нальем».

Возвращаясь к «Единой России», отметим, что в ряде регионов ситуация с ней существенно иная, и хотя говорить о реальной доминантной партии там тоже рано, все же роль и влияние отделений этой партии с общим ослаблением единоличной власти губернаторов существенно возрастают. В некоторых случаях, в частности, в Иркутской области на протяжении нескольких последних лет и в Мурманской области в 2009 г., она выступает как оппонент губернатора.

Экономический кризис внес заметные изменения в работу политической машины ЕР, приспособленной главным образом для обеспечения контроля и дисциплины между этажами элиты. Учащаются случаи прямого неповиновения губернаторов, подавляющее большинство которых — члены ЕР, конфликтов на выборах включая одновременное выдвижение нескольких кандидатов и острую конкуренцию между членами ЕР.

Когда приблизились выборный цикл 2007—2008 гг. и передача власти, Кремль отставил в сторону «одомашненные» им старые партии вроде КПРФ, СПС, «Яблока» и стал раскладывать в две кучки собственные политические проекты. Было решено, что с новыми полностью контролируруемыми партиями просто легче иметь дело, чем с чужими старыми проектами и сохраняющими какие-то собственные амбиции лидерами.

С углублением экономического кризиса поддержку избирателей стали терять и «партия власти» «Единая Россия», и лояльная оппозиция (КПРФ), что означает начало серьезного кризиса всей политической системы.

Существует колоссальный контраст между голосованием за ЕР и крайне низким уровнем доверия политическим партиям в обществе. Подавляющее большинство россиян политическим партиям не доверяет, но поддерживает их (и в первую очередь ЕР) на выборах — скорее стилистически и демонстрируя лояльность власти.

С принятием поправок к закону о политических партиях возможностей сохранения и тем более появления партий вопреки воле Кремля не осталось вовсе. С запретом избирательных блоков и появлением новой поправки о недопустимости прохождения членов одной партии по спискам другой на смену периоду «расцветания ста цветов» пришел другой — собирания их Кремлем в два букета⁵⁵. Если всего в 2006 г. процедуру перерегистрации прошли 19 политических партий из 35⁵⁶, то уже в конце года было совершено слияние-поглощение ряда из них: Российская объединенная партия промышленников и предпринимателей влилась в «Единую Россию», а «Родина» и Российская партия пенсионеров слились с Российской партией жизни в более сложноподчиненное новое образование «Справедливая Россия — Родина, пенсионеры, жизнь».

После выборов 2003 г. и ряда «цветных революций» в постсоветском пространстве произошел поворот Кремля к идее массовой партии по типу КПСС. С одной стороны, вступая в нее, гражданин как бы дает присягу на верность режиму, а с другой — появляется возможность строить новую систему управления, дублирующую административную.

Партии, особенно создаваемые и поддерживаемые властью, работают как социальный лифт, обеспечивая отбор, обучение и рекрутирование перспективных кандидатов в управление. Это еще более справедливо в отношении многочисленных молодежных проектов при партиях вроде «Идущих вместе», «Наших», «Молодой гвардии». В 2006 г. «Единая Россия» запустила специальный молодежный проект «Политзавод», взяв на себя обязательство предоставлять молодым политикам пятую часть проходных мест в своих партийных списках. Правда, на думских выборах 2007 г. партийная молодежь ограничилась парой-тройкой мандатов, поскольку оказалась включенной в списки в основном на непроходные места, но на региональных выборах этот механизм работает лучше.

Партии служат власти почти исключительно для решения ее собственных задач включая оказание воздействия на общество, а не как способ канализации общественных чаяний во власть. Они представляют собой главным образом электоральные проекты. При этом жесткий контроль над партиями обеспечивается как посредством резко ужесточившегося законодательства, так и путем тотального финансового контроля, усилившегося на фоне растущего государственного финан-

сирования прошедших кремлевский отбор партий. Отсутствие независимого от власти финансирования при монолитности, унитарности власти — важнейший фактор, обуславливающий отсутствие политических партий как самостоятельного по отношению к власти игрока. Однако, хотя партийное пространство оказалось зачищено от малейших следов реальной политической оппозиции, политическая конкуренция стала вновь возникать уже по воле одной части Кремля, противостоящей другой, принимая форму как межпартийной (СР против ЕР), так и внутрипартийной (в ЕР) конкуренции.

Согласно непреложным законам социальной физики власть, выигрывая в одном, проигрывает в другом. И лишив партии всякой самостоятельности, сделав их абсолютно подконтрольными и управляемыми, Кремль очередной раз это продемонстрировал. Дело в том, что такие партии не в состоянии обеспечить нормальное взаимодействие власти и общества: рычаг-то Кремль приобрел, но его властное плечо слишком велико, а общественное — слишком мало. В поисках функциональной замены политическим партиям Кремль обратился к квазипартийным структурам включая крупнейшие госкорпорации и даже организации гражданского общества.

В условиях отсутствия нормальных политических партий роль сетевых структур, обеспечивающих сообщение между разными этажами власти и общества, а также представляющих интересы политических кланов, отчасти выполняют крупные корпорации, прежде всего государственные: «Ростехнологии», «Газпром», РЖД, «Росатом». Они по сути играют роль квазипартий. Оснащенные медиаструктурами, аналитическими и политехнологическими центрами (иногда собственными, иногда обслуживающими их в качестве постоянных клиентов), они выступают как активные политические игроки: ставят «своих» губернаторов и несут за них корпоративную ответственность, подписывают договоры с региональными администрациями, принимают активное участие в избирательных кампаниях, а впоследствии лоббируют свои интересы в Госдуме и региональных ЗС через связанных с ними депутатов. Проблема в том, что, даже выполняя по поручению власти какие-то задания в отношении общества, корпоративные структуры обслуживают отношения власти с бизнесом, но не с обществом.

В регионах у всех нынешних партий за исключением КПРФ низок мобилизационный потенциал, нет ни энергии, необходимой для

мобилизации граждан, ни соответствующих организационных структур. Перевод партий на государственный кошт ослабил работу со спонсорами и связи с бизнесом.

Показателен 2005 г., когда на пике массовых социальных протестов ни одна из партий, получив предостережение от Кремля, не рискнула послушаться и принять в них активное участие. В возникавших на волне протестов координационных советах было мало партийцев. Советы начали было налаживать взаимодействие с другими регионами, но власть быстро пошла на уступки, волна протестов была сбита и больше не повторялась — власть с тех пор избегает единовременных реформ с синхронными протестами.

Унификация партийного пространства — во многом кажущаяся. Если раньше в губернаторском корпусе были представители всех крупных партий, в том числе КПРФ, СПС, «Яблока», АПР, ЛДПР, а конкуренция внутри политических элит принимала вид межпартийной, то теперь все загнано внутрь ЕР, но конкуренция никуда не делась, лишь стала менее публичной и внутрипартийной. Теперь это борьба за контроль над региональными отделениями ЕР, в которой участвуют губернаторские и мэрские политические группы и ориентирующийся на них бизнес, а также крупные бизнес-структуры, например, «Североникель» и «Апатит» в Мурманской области.

«Единая Россия», ранее приписывавшая себе все успехи власти, оказалась в очень сложном положении: декларируя свое нахождение у власти, она вместе с тем пытается дистанцироваться от ряда ее непопулярных действий. ЕР создала антикризисные штабы в регионах в противовес штабам при губернаторах, зачастую отказывается от использования губернаторов в качестве «паровозов» на региональных выборах. Она все чаще апеллирует напрямую к гражданам, организуя массовые митинги в поддержку действий правительства, определив для себя четыре основные адресные группы: обманутых вкладчиков и дольщиков; «трудящихся и профсоюзов»; офисных служащих; пенсионеров и ветеранов. На работу с ними, и в первую очередь в регионах, были направлены партийные активисты. В рамках ЕР стали активно работать и дискуссионные площадки в регионах: центр социально-консервативной политики ⁵⁷, либерально-консервативный клуб и государственно-патриотический клуб.

Исключение граждан и отказ от использования партийного механизма могут быть не так заметны в условиях патерналистских отно-

шений, когда государство играет в основном рентораспределительную роль. Когда объем распределяемых ресурсов резко уменьшается в силу кризиса с канализацией всех общественных настроений включая усиливающиеся протестные в систему жестких контролируемых властью русел из нескольких партий, могут возникнуть серьезные проблемы. Без хорошо работающего дренажа и заблаговременного отстраивания более гибкой партийной системы общественные настроения, как вода по весне, могут выйти из берегов.

В четырех регионах проекта (Астраханская, Иркутская, Мурманская, Оренбургская области)⁵⁸, как и в других субъектах Федерации, партийное разнообразие осталось в прошлом. Перестали существовать, в частности, Аграрная партия, членом которой был губернатор Оренбургской области Чернышев и которая регулярно получала высокий результат в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, Партия жизни, с которой сотрудничал нынешний глава администрации Астрахани Боженков (в 1990-е годы «яблочник»), заметные на некоторых региональных выборах Партия пенсионеров, Социалистическая единая партия России, «Зеленые» и др. Выборы в Законодательное собрание Иркутской области в октябре 2008 г. оказались по-своему историческими: Аграрная партия и «Зеленые» участвовали в них в последний раз перед окончательным слиянием-поглощением (соответственно с «Единой Россией» и «Справедливой Россией»).

«Единая Россия» во всех четырех регионах значительно опережает другие партии по результатам на выборах, по депутатским местам в законодательных собраниях, в ней собрана большая часть самых влиятельных политиков и бизнесменов. Обратной стороной такого положения практически неизбежно оказывается внутрипартийная борьба за влияние, явная или скрытая. Конфликты между сторонниками губернатора и главы областного центра повторяется во всех наших регионах (А. Чернышев и Ю. Мищеряков в Оренбургской области, А. Жилкин и С. Боженков в Астраханской, А. Тишанин и В. Якубовский в Иркутской, Ю. Едвокимов и М. Савченко в Мурманской), соперничество между бизнес-группами — везде, где такие группы достаточно сильны, чтобы бороться за политическое влияние.

Секретари политсоветов «Единой России», формальные первые лица партии в регионах, выступают больше в роли посредников и координаторов, чем по-настоящему сильных руководителей.

В трех из четырех регионов секретари политсоветов совмещают свою должность с постом председателя Законодательного собрания — это чиновники со стажем Александр Клыканов (Астраханская область) и Людмила Берлина (Иркутская область), ранее бывшие руководителями аппаратов губернаторов в своих регионах, и бывший заместитель директора атомной электростанции Сергей Никора (Мурманская область); четвертый, выходец из директорского корпуса Андрей Шевченко, — председатель Оренбургского горсовета.

КПРФ больше не может рассчитывать на сколько-нибудь значительные посты в региональной власти, как в 1990-е и в начале 2000-х годов, когда коммунисты Павел Сажинов и Валерий Бородаев были председателями региональных дум соответственно в Мурманской (1994—2007 гг.) и Астраханской (1994—1997 гг.) областях. Руководители обкомов КПРФ Сергей Левченко (Иркутская область), Николай Арефьев (Астраханская область), Владимир Новиков (Оренбургская область) — опытные и известные в своих регионах политики, которые в нынешней политической ситуации могут рассчитывать в лучшем случае на роль «вечно вторых». Руководитель Мурманского обкома КПРФ рыбопромышленник Геннадий Степачно — такой же заметный, такой же активный на выборах и тоже без особого результата.

ЛДПР, как и в большинстве регионов, заметна в основном только на выборах, где получает свой результат за счет узнаваемой общепартийной «марки». Сильных политиков в регионах у партии немного. Бывший координатор Иркутской организации ЛДПР Николай Курьянович, депутат четвертой Госдумы (2003—2007 гг.), получил в столице известность своими резкими националистическими заявлениями и связями с самыми радикальными организациями, но был исключен из партии за нарушение партийной дисциплины (в частности, за участие в не одобренном партией «Русском марше»).

«Справедливая Россия» в основном справилась с конфликтами между активистами партий-учредительниц («Родины», Партии жизни, Партии пенсионеров), но, как и ЛДПР, испытывает нехватку заметных личностей. Исключение составляет Олег Шеин в Астраханской области, лидер рабочего и жилищного движения, известный даже в общероссийском масштабе. При этом для бизнесменов второго плана, которым по должности не обязательно состоять в «Единой России», партия выглядит вполне привлекательной.

«Яблоко» в предыдущее десятилетие имело в своих рядах известных по региональным меркам политиков, таких как эколог Тамара Злотникова в Оренбургской области (депутат Госдумы в 1993—1999 гг.), социолог Вадим Монин и предприниматель Сергей Боженков в Астраханской области, многолетний депутат, бывший школьный учитель Игорь Лебедев в Мурманской области, но все они ушли из политики или из партии, а подходящей замены для них не нашлось.

Из активистов нынешнего **«Правого дела»** (бывшего СПС) заметны в своих регионах бизнесмен Алексей Козьмин (Иркутская область) и тележурналист Олег Наумов (Оренбургская область), но в целом влияние партии сейчас невелико.

«Патриоты России» проявляют активность только в небольшом числе регионов, в том числе в Оренбургской области, где они даже получили места в Законодательном собрании.

5. Бизнес – Власть

Динамика взаимоотношений «бизнес – власть»

Выводы. *Отношения между бизнесом и властью в регионах прошли через ряд различных этапов. Это была фаза начального встраивания в начале 1990-х годов, когда на базе старых советских власти и хозяйства выросли новые власть и бизнес. Это была последующая фаза прорастания власти в бизнес, а бизнеса во власть в середине 1990-х. Это была фаза преодоления региональной обособленности власти и бизнеса, укрупнения их и встраивания их в крупные федеральные структуры: вертикали и конгломераты после кризиса 1998 г.*

Симбиотические отношения власти и бизнеса в регионах зашли настолько далеко, что Кремль, стремясь усилить в регионах федеральный контроль и дистанцировать власть от бизнеса, не нашел ничего лучше, чем отказаться от прямых выборов глав, а впоследствии и от поиска сильных потенциальных лидеров внутри региональной политической элиты, предпочтя назначать в регионы менеджеров со стороны. Модель «корпоративной ответственности» или закрепления регионов за крупными бизнес-корпорациями, практиковавшаяся в начале 2000-х годов, не исчезла совсем, просто вместо крупного частного бизнеса в роли региональных шефов стали все чаще выступать заинтересованные госкорпорации.

Динамику последних лет можно определить как перетекание модели «бизнес как власть» в модель «власть как бизнес». Для последней характерен прежде всего подход к стране как к единой корпорации с отраслевыми и территориальными отделами, взаимозаменяемостью и широким использованием менеджеров из государственного и частного бизнеса в госуправлении, и наоборот. Капитаны бизнеса входят в совет директоров этой корпорации, но возглавляет его власть. При этом власть, как и бизнес, не едина и не однородна. Для нее сейчас характерна скорее акционерная модель. Постоянно происходящая конкуренция различных политических кланов и групп во власти, изменение политического баланса сил имеют следствием изменения и в бизнесе. Здесь возможны и элементы бизнес-политического рейдерства и многое другое, но динамика в целом описывается скорее моделью игры с нулевой суммой между акционерами довольно закрытой корпорации, чем моделью «победитель получает все».

Если крупный бизнес ведет диалог с властью напрямую, используя к тому же при этом свои связи и лоббистские возможности на федеральном уровне, то средний бизнес вынужден пользоваться существующими и не совсем для него приспособленными контролируемыми либо властью, либо «крупняком» площадками в виде союзов промышленников и предпринимателей (СПП), «Деловой России», «Опоры» или торгово-промышленных палат (ТПП). Если раньше роль канала общения бизнеса с властью играли и некоторые политические партии (СПС, «Справедливая Россия» и др.), то теперь ее играют главным образом фракции и группировки внутри «Единой России». Проблемы недостаточной институционализации и асимметричности во взаимоотношениях власти и среднего бизнеса усиливаются в ситуации кризиса, когда и положение дел в экономике, и позиция власти могут быстро меняться, а инициатива и контроль за площадками остаются у власти.

Бизнес в режиме стабильного функционирования нуждается в рабочих инструментализованных и при этом весьма подробных отношениях с властью. Все это в отличие от переходного времени с единичными судьбоносными решениями не может обеспечиваться никакими самыми высокими связями на федеральном уровне и требует установления/выработки работающей модели отношений с региональной и местной властью.

Зависимость бизнеса от власти, которая может казнить (его или, наоборот, конкурента), а может миловать, заставляет бизнес не про-

сто выстраивать эшелонированные отношения с властью, но активно участвовать в политической жизни регионов, в которых он имеет интересы. Бизнес как минимум тщательно изучает ситуацию в регионе, собирает детальную информацию о взаимоотношениях чиновников между собой и с бизнес-группами, активно работает в информационном поле, оказывает влияние на общественно-политическую жизнь. На следующей стадии бизнес финансирует те или иные группы в регионе и их проекты, вступает в союзы с губернаторами и другими представителями высшего регионального истеблишмента, в том числе и закрепленные «династическими браками», когда представители бизнеса входят во властные команды, а представители власти или их родственники — в бизнес-структуры. Наконец, самая высокая степень участия бизнеса во власти — формирование им властных команд и проведение своих представителей на посты глав регионов.

Поначалу таковыми были крупные бизнес-менеджеры, такие как Александр Хлопонин (гендиректор «Норильского никеля», губернатор сначала Таймырского АО в 2001—2002 гг., а потом Красноярского края), Дмитрий Зеленин («Интеррос», губернатор Тверской области с 2003 г.), Борис Золотарев (ЮКОС, губернатор Эвенкии в 2001—2006 гг.), Александр Тишанин (РЖД, губернатор Иркутской области в 2005—2008 гг.), Игорь Есиповский («Ростехнологии», губернатор Иркутской области в 2008—2009 гг.) и др. Из губернаторов — владельцев собственного бизнеса наиболее известны Роман Абрамович (губернатор Чукотки в 2000—2008 гг., с 2008 г. спикер Чукотской окружной думы), Олег Кожемяко («Преображенская база тралового флота», губернатор Корякского округа в 2005—2007 гг., губернатор Амурской области с 2008 г.), Юрий Трутнев («Э.К.С. Интернешнл», губернатор Пермской области в 2000—2004 гг.), Олег Чиркунов («Э.К.С.», губернатор Пермской области, края с 2004 г.), Арсен Каноков («ЦентроКредит», президент Кабардино-Балкарии с 2005 г.), Хазрет Совмен (Золотодобывающая компания «Полюс», президент Адыгеи в 2002—2007 гг.). Во многих случаях крупный бизнес, особенно если он частный, просто продвигает на губернаторские посты своих кандидатов, с ним напрямую не аффилированных, таких как Сергей Морозов (группа СОК, губернатор Ульяновской области с 2004 г.), Алексей Лебедь («Саяназ-РУСАЛ», глава Хакасии в 1996—2009 гг.) и др. В этих

случаях особенно важную роль играют команды губернаторов, обеспечивающие постоянную их связь с «материнским» бизнесом.

Пока губернаторов избирали напрямую, обеспечение кампаний: деньги, связи, технологии — все шло через бизнес. С переходом на новую модель назначения роль бизнеса изменилась, хотя едва ли уменьшилась. Уменьшилась, по-видимому, лишь роль относительно самостоятельного регионального бизнеса, а увеличилась роль бизнеса федерального — общенациональных корпораций и ФПГ, лоббирующих своих кандидатов. Различаются и способы отбития бизнесом денег, вложенных в политические проекты и «своих» губернаторов, или вложений в уже существующие или «чужие» проекты.

Приход представителей бизнеса во власть осуществляется по разным каналам. Это может быть самостоятельный приход людей из бизнеса или поддерживаемых бизнесом посредством выборов как в региональную власть (сейчас только представительную), так и в муниципальную (и исполнительную, и представительную), а может быть делегирование бизнесом своих представителей или рекрутирование их властью. Такие переходы осуществляются, как правило, на время и с сохранением своего бизнеса, который формально переводится на близких.

Показательна в этом отношении первая сотня президентского резерва Д. Медведева, обнародованная в марте 2009 г. Работа над формированием резерва велась в течение полугода с привлечением большого числа неназванных экспертов (среди названных — бывший глава президентской администрации С. Собянин и нынешний первый замглавы В. Сурков). Действующую власть — федерального и регионального уровня — в списке представляют 59 человек, в том числе 52 — исполнительную и лишь 7 — представительную, причем всего 10 занимают выборную должность (плюс к депутатам это 3 мэра). 30 человек в президентской сотне — представители бизнеса, многие из которых имеют за плечами чиновные или депутатские посты (самый известный — банкир М. Задорнов, бывший министр финансов России). При этом, однако, в отличие от власти, где на долю регионалов приходится свыше двух десятков человек — немногим меньше, чем на долю федералов, в списке резервистов от бизнеса федералов подавляющее большинство. От четверки наших регионов в «золотой сотне» Медведева присутствует Д. Кулагин — спикер Оренбургского ЗС.

Вести работу по формированию кадрового резерва было поручено и региональным властям, где этим занимаются специальные комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров. Однако, как отметил Д. Медведев на совещании в Улан-Удэ в августе 2009 г., зачастую кадровый резерв в регионах — это не работающий резерв, а отписка для администрации.

Помимо «административного» кадрового резерва есть еще и резерв «партийный», отобранный «Единой Россией». Всего в рамках всероссийского проекта «Кадровый резерв — профессиональная команда страны» в 2008 г. на местах было отобрано 20 848 кандидатов, из которых на финальном этапе были отобраны 300 лучших.

Иркутская область вошла в шестерку лучших регионов, представивших наиболее качественные списки кандидатов. 46 из них вошли в федеральный кадровый резерв⁵⁹, а 12 вошли в 300 лучших. Анализ состава перспективных с точки зрения «Единой России» иркутян поэтому представляет особый интерес. В целом это люди до 40 лет, члены «Единой России» (хотя есть пара человек от «Справедливой России» и «Яблока»), 40% составляют женщины. В анкетах резервистов указаны их образование, этапы карьеры, членство в различных общественных организациях и участие в общественных делах⁶⁰. В рекомендациях — области профессиональной реализации, управленческая роль и масштаб для кандидата (больше всего регионального, меньше муниципального и федерального; на последний масштаб отобраны кандидаты, имеющие опыт работы в исполнительной или представительной власти регионального уровня). К бизнесу можно отнести 60% резервистов. Это главным образом руководители предприятий малого и среднего бизнеса, сотрудники крупных промышленных предприятий⁶¹, банков, консалтинговых компаний. В отраслевом плане шире других представлены строительный сектор, сфера услуг, промышленность.

В дюжине «лучших из лучших» большинство (7 человек) составляют резервисты по направлению «Деловое сообщество» (есть еще направления «Государственное и муниципальное управление», «Социальная сфера» и «Партийная и общественная работа»). Это руководители иркутских филиалов крупных компаний: «Тройки Диалог» и «Сибирьтелекома», руководители промышленных предприятий — авиазавода и «Тяжмаша», руководители строительной фирмы и торговой сети, а также региональный координатор проекта «Кадровый резерв» из ипотечного агентства.

Хорошим индикатором взаимоотношений между крупным бизнесом и властью может служить знаменитая шведская фирма ИКЕА, пришедшая в Россию десять с лишним лет назад, вложившая за это время 4 млрд долл. и открывшая 12 магазинов в десятке регионов страны. Она выстраивает непростые отношения с властями на местах и сталкивается каждый раз с трудностями, различающимися по характеру и масштабу. У ИКЕА всегда были сложности с местными чиновниками. То в 2004 г. власти подмосковных Химок запретили открытие магазина, потому что парковка при нем могла взлететь на воздух из-за расположенного рядом газопровода, то в Екатеринбурге шведы три года не приступали к строительству, потому что отказались участвовать в так называемых добровольных фондах — перечислить 25 млн долл. на развитие города. Столкнувшись с трудностями при открытии уже самого первого своего магазина в Химках, шведы объявили, что не поддадутся на вымогательство со стороны местных властей и будут вести бизнес, как и во всем мире, абсолютно честно. Российская действительность их быстро обломала и заставила идти на компромиссы. Чтобы открыть свой первый магазин, ИКЕА плюс ко всем обязательным тратам согласилась дать спонсорский взнос в размере миллиона долларов на различные социальные проекты по просьбе подмосковных властей.

С наиболее серьезными проблемами компания столкнулась в Самаре, где торговый центр был построен в конце 2007 г., но ввод его в эксплуатацию переносился по разным причинам уже восемь раз, что стоило компании 6 млрд руб. вместо первоначально планировавшихся 4 млрд. В апреле 2009 г. государственная инспекция по строительному надзору, обследовав объект, составила акт с 52 замечаниями включая несоответствие конструкции требованиям ураганостойчивости. Другая проблема — завышение энергетиками тарифов, обошедшееся компании в дополнительные 136 млн евро при эксплуатации двух торговых комплексов в Петербурге и Ленинградской области. Понадобилось жесткое заявление руководства компании о приостановке инвестирования в России до решения проблем с Самарой и энергетикой, сделанное в июне 2009 г., чтобы проблема привлекла внимание правительства России, и компромисс был найден.

Эпоха губернаторов-одиночек прошла. Ей на смену пришла эпоха команд. И Кремль, принимая решение о назначении новых губернаторов, ориентируется сейчас скорее на команды, чем на персоны,

продвигая либо непосредственно представителей крупных корпораций — сейчас скорее государственных, чем частных, либо тех, за кем имеется поддержка крупных корпораций. Так решается не просто проблема формирования новым губернатором команды для работы в регионе, но и проблема ответственности за вверенный регион, которая становится корпоративно-коллективной.

Прошла и эпоха относительной региональной автаркичности в бизнес-пространстве. В большинстве случаев бизнес в регионах в той или иной степени входит в орбиту крупных общенациональных или даже транснациональных корпораций и финансово-промышленных групп. Рычаги влияния — и на него, и с его стороны на власть — хотя и проходят через кабинеты региональных администраций, но отнюдь не замыкаются на фигуры регионального политического истеблишмента. Несколько особняком стоят национальные республики, сохраняющие элементы относительно большей замкнутости и соответственно автономности и в политическом, и в экономическом пространстве.

Спуск по иерархии вниз — с общенационального уровня на региональный и местный — иногда выглядит как обратное движение во времени. На региональном уровне «олигархический» вариант взаимоотношений власти и бизнеса продолжался дольше, чем на общенациональном, хотя, возможно, и менее публично (по крайней мере, если смотреть из центра). Проблема, однако, в том, что там олигархов меньше, а их власть — не абстрактная, осуществляемая посредством денег через те же самые властные институты, а зачастую вполне конкретная, реализуемая как опосредованно через администрации и собрания депутатов, так и напрямую через альтернативные сети теневого и полутеневого бизнеса.

В качестве примеров сращивания политической и в разной степени криминализованной бизнес-элиты можно привести Красноярский край конца 1990-х годов с Анатолием Быковым, Приморский край с губернаторами Евгением Наздратенко и Сергеем Дарькиным, Московскую область с губернатором Борисом Громовым и «Боевым братством», Астрахань с мэром Сергеем Боженковым и др.

Власть по отношению к бизнесу практикует модели «оброка» (плата за вход в регион и нахождение там, сбор средств в разные фонды и на конкретные проекты) и «барщины» (строительство дорог и социальной инфраструктуры, культурно-спортивных центров, ра-

боты по благоустройству и др.). Более простые и прямые бартерные схемы в принципе уменьшают потери, связанные с коррупцией. В этом смысле «барщина» оказывается лучше как для регионального сообщества, так и для власти в целом (но не для отдельных ее представителей). Собственно, вариантом «барщины» являются договоры о социальном партнерстве.

Роль механизма непосредственного взаимодействия бизнеса как корпорации и власти как корпорации выполняют в большинстве случаев союзы промышленников и предпринимателей (объединения работодателей), входящие в РСПП.

На федеральном уровне РСПП претерпел за годы своего существования значительную эволюцию. Созданный в конце 1991 г. как институт коллективного давления на власть, служивший одно время площадкой, созданной крупным бизнесом для общения с властью, он из «профсоюза олигархов» постепенно превратился скорее в клуб по интересам, послушный воле власти и зависимый от нее. Своего рода водоразделом стало «дело ЮКОСа» и не во всем лояльная по отношению к власти позиция, занятая тогда РСПП с последующей заменой Аркадия Вольского в качестве главы РСПП на Александра Шохина. Традиционные ежегодные встречи руководства РСПП с президентом остались, но изменились их формат и состав участников, тон на них теперь задает власть. «Раньше бизнесмены приходили к Путину просить и жаловаться, а сейчас докладывают президенту о том, что они сами могут предложить государству»⁶².

В регионах картина с организованностью предпринимательского сообщества довольно пестрая. Роль и место СПП сильно различаются. Там, где в бизнесе есть один-два доминирующих игрока (как, например, в Астраханской области), им проще решать свои проблемы с властью на индивидуальной основе. Соответственно в Астраханском СПП остаются «слезы» — 40 физических лиц и 17 организаций, на долю которых приходится в общей сложности 7 тыс. занятых и 30% валового регионального продукта. Там же, где явно доминирующих игроков нет (например, в Мурманской области), СПП выглядит намного мощнее — 84 индивидуальных члена, 77 предприятий, производящих порядка двух третей областного ВРП.

Показательно и то, кто возглавляет СПП в регионах. Это могут быть как капитаны бизнеса — руководители крупнейших инфраструктурных предприятий, такие как энергетики, особенно в Сибири, на-

пример Корней Гиберт («Новосибирскэнерго»), Константин Ильковский («Якутскэнерго») ⁶³, строители (Игорь Нак, глава «Ямалтрансстрой» в Ямало-Ненецком АО), газовики (Михаил Межнев, глава «Орелобгаза»), директора других крупнейших предприятий региона: вологодский Анатолий Кручинин (гендиректор «Северстали»), татарстанский Александр Лаврентьев (председатель совета директоров Казанского вертолетного завода), ивановский Юрий Токаев (председатель совета директоров «Кранэкс»), новгородский Владимир Гавриков (исполнительный директор «Акрона»). Попадаются во главе региональных СПП и настоящие олигархи: это Владимир Лисин в Липецкой области и Виктор Рашников в Челябинской. Понятно, что с такими «тяжеловесами» во главе СПП является весьма самостоятельным по отношению к региональной администрации игроком. На другом полюсе — СПП, возглавляемые руководителями действующих региональных администраций. Таких сейчас всего двое: первый вице-губернатор и глава правительства Оренбургской области Сергей Грачев и губернатор Волгоградской области Николай Максютя (при создании СПП в 2004 г. вспомнивший свое «директорское» прошлое — он руководил Волгоградским судостроительным заводом). До последнего времени третьим руководителем администрации, возглавляющим и бизнес-ассоциацию, был мурманский губернатор Юрий Евдокимов ⁶⁴, которого в середине 2009 г. сменил Александр Лебедев — гендиректор управляющей компании «Диал».

Таким образом, руководитель регионального СПП, фигура которого во многом отражает отношения власти с бизнес-сообществом, относится к одному из трех типов: директора, посредники и собственно представители власти. Понятно, что такое деление не может быть очень жестким, да и внутри каждого из типов есть своя вариация. В роли посредников могут выступать и политики, такие, например, как Елена Панина (Москва), зампред думского комитета по промышленности, Валерий Панов (Челябинск), первый зампред думского комитета по строительству и земельным отношениям, Николай Тонков (Ярославль), заместитель председателя комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления. Свыше двух третей руководителей региональных СПП составляют директора, четверть — посредники, на долю руководителей администрации приходится менее 5%.

В Иркутской области Некоммерческое партнерство товаропроизводителей и предпринимателей с начала его работы в 1998 г.

традиционно возглавляли начальники Восточно-Сибирской железной дороги: Геннадий Комаров (1998—2000 гг.), Александр Касьянов (2000—2005 гг.), Алексей Воротилкин (2005—2008 гг.). С переходом последнего в Москву бизнес-ассоциацию возглавил гендиректор «Саянскимпласта» Николай Мельник. Объединение работодателей Астраханской области — региональное отделение РСПП возглавляет Петр Шуреков, генеральный директор судоремонтного завода СЛИП.

Применительно к анализируемой нами четверке регионов динамика взаимоотношений «бизнес — власть» может быть описана следующим образом.

Анализируемые регионы прошли 1990-е и 2000-е годы весьма разными дорогами. В Иркутской области приход крупного бизнеса почти совпал с началом федеральных реформ, Оренбургская область в силу ряда институциональных факторов встретила крупные корпорации с запозданием. Крупные бизнес-группы сначала приходили на наиболее серьезные активы и в те регионы, где эти активы располагались, а затем уже шли туда, где присутствие требовалось для продолжения производственных цепочек.

С одной стороны, в Иркутской области располагались базовые активы для многих федеральных бизнес-групп, поэтому «вход в регион» был осуществлен раньше, а активы Оренбуржья были безусловно важны, но не «критичны» ни для одного из игроков. С другой стороны, Оренбургская область почти все 1990-е годы пользовалась протекторатом Виктора Черномырдина, а Прибайкалье, наоборот, не переставало бросать вызовы федеральной власти. В Оренбургской области оба губернатора смогли наладить взаимодействие с крупнейшими корпорациями, в Иркутской хрупкая модель взаимодействия между элитами выстраивалась несколько лет, а затем была разрушена назначением «варяга».

В отношениях власти и бизнеса двух регионов прослеживается общий сюжет: борьба за «региональное достояние». В Иркутске — сохранение под региональным контролем «Иркутскэнерго», в Оренбурге — борьба против приватизации ОНАКО. Судьба обоих индустриальных артефактов⁶⁵ одинакова — переход под контроль бизнеса в начале 2000-х.

История взаимоотношений власти и бизнеса в каждом из регионов складывалась по-разному. Для Оренбургской области были ха-

рактарны две модели взаимоотношений, неразрывно связанные с персонами губернаторов. При губернаторе Елагине Оренбургская область — закрытый регион с расширенным протекционизмом и обилием «красных директоров» среди руководителей основных промышленных объектов. Поддерживавшаяся Елагиным партия «Наш дом — Россия» провалилась на выборах, но его самого избрали и поддерживали (до определенного момента) с большим отрывом от любых других претендентов.

Елагин вместе с Черномырдиным защищал ОНАКО от приватизации и поглощения большим бизнесом (и распоряжением правительства предоставил 20%-ную налоговую скидку для предприятия, действовавшую до 1999 г.). То же происходило и с металлургией на востоке региона. Активы «Газпрома» не претерпевали никаких изменений и только способствовали устойчивости системы регионального протекционизма.

Но в конце 1990-х ситуация изменилась, и потребовалась иная модель взаимодействия с бизнесом. Елагин уже больше не мог защищать от реструктуризации огромные неэффективные «красные империи». В дополнение к этому обострилась политическая борьба.

На выборах усилилось противостояние «запад — восток», генеральный директор крупнейшего металлургического предприятия НОСТА Гуркалов почти догнал губернатора Елагина. Оба атаковали друг друга компроматом. На их фоне почти случайно прошел Чернышев, умеренно левый аграрий, ставший известным, будучи депутатом Госдумы. Пользуясь только поддержкой ряда муниципальных глав, он чудом вышел во второй тур выборов. и поддержка востока отошла к нему.

Начался передел собственности на крупнейшем предприятии востока — НОСТА, где кандидат в губернаторы Гуркалов пытался реструктуризировать форму собственности, чтобы получить полный контроль, но жестоко ошибся, в результате чего в 2000-х годах завод утонул в череде корпоративных захватов. Губернатор оказал решающую поддержку «конкурсным» управляющим (консорциум «Альфа-Групп» и «Базового элемента») НОСТА. После победы Чернышев был заинтересован в том, чтобы поменять собственника и в ОНАКО (там поддерживали Елагина), и в НОСТА. В 2000 г. ТНК купила ОНАКО. В 2004 г. НОСТА была окончательно куплена структурами Алишера Усманова.

ТНК, поглотившая ОНАКО, впервые в 2001 г. предложила систему соглашений между губернатором и компанией о социальном партнерстве. Затем, после того как и другие предприятия были поглощены федеральными гигантами (условно можно назвать 2005 г.), губернатор стал осваивать эту технологию на других, заключая договоры о сотрудничестве практически со всеми крупными структурами. Практика договоров изоморфно повторилась на уровне муниципалитетов — в Орске после прихода бизнесменов к власти стало практиковаться заключение договоров с компаниями, но уже значительно более мелкого масштаба.

В отличие от Оренбургской области, где практически на десять лет был заморожен процесс прихода крупного бизнеса, в Иркутской области он начался на самой заре 1990-х, когда контроль над крупнейшими алюминиевыми заводами, ставшими ядрами формирования корпораций, получили коммерческие структуры. С 1991 по 1996 гг. БрАЗ контролировала TWG (братья Рубен и братья Черные, Дерипаска воспринимался как младший партнер, контролировавший только Красноярский алюминиевый завод), а Иркутский алюминиевый завод попал в сферу интересов группы «Ренова».

Сходна с Оренбуржьем ситуация с сохранением «регионального достояния». Для Прибайкалья таким достоянием стало «Иркутскэнерго». В 1996 г. губернатор Иркутской области Юрий Ножилов и президент Борис Ельцин подписали договор о разграничении полномочий, по которому 49%-ный госпакет акций компании признавался «совместной собственностью». Затем 9% акций компании администрация области продала на чековом аукционе, в результате чего государство стало контролировать только 40% акций, из которых 15,5% могли распоряжаться областные власти.

До 2000 г. «Иркутскэнерго» контролировала администрация области. Однако в 2000 г. начался передел собственности, в результате которого фактический контроль над компанией перешел к структурам РУСАЛа (26%) и «СУАЛ-Реновы» (10%). Это случилось после того, как Дерипаска одержал победу за контроль над БРАЗОм с братьями Черными в 1999 г. Несмотря на то что СУАЛ и РУСАЛ воевали друг с другом, они выступали в союзе против Говорина и поддерживали его противника Виктора Боровского на выборах в Законодательное собрание в 2000 г., а в 2001-м на выборах губернатора — Сергея Левченко.

Однако победить Говорина ни на выборах, ни в ЗС алюминиевым структурам не удалось. С другой стороны, губернатор не обладал достаточной властью, чтобы развести враждующие бизнес-группировки. К тому же политический момент был упущен — к 2004 г., когда основные конфликты между губернатором, алюминщиками и лесопромышленниками были погашены, началась эпоха становления государственных корпораций, получившая оформление в 2005—2006 гг. Привычные структуры РЖД, «Иркут» в рамках реформирования их роли на федеральном уровне стали вести себя гораздо агрессивнее. Влияние государственных корпораций стало особенно весомым в условиях назначения губернаторов.

В 2005 г. губернатор Говорин был отстранен от управления регионом. Кресло главы занял ставленник РЖД Александр Тишанин. Претендовавший на эту должность депутат Госдумы Виталий Шуба (проигравший на предыдущих губернаторских выборах) мог бы продолжить логичное политическое развитие региона. Однако этому помешала новая система назначения высших должностных лиц регионов. Центр посчитал, что решением конфликтов между властью и бизнесом может стать назначение «государева человека» — администратора, проводящего интересы федеральных структур.

Поставленный из центра Тишанин не стал считаться с интересами региональной элиты. Результатом такого поведения стала череда конфликтов с мэром Иркутска Владимиром Якубовским, спикером Законодательного собрания Виктором Кругловым (аффилированным со структурами «Реновы»), местными силовиками. Тишанин провел ряд проектов в интересах не только РЖД (поддержка прохождения ВСТО по «длинному маршруту», а не по предлагавшемуся изначально «Транснефтью» «короткому» у самого берега Байкала), но и «Газпрома» (в частности, отбор Ковыктинского месторождения у ТНК-ВР) и просто федеральной власти (объединение с Усть-Ордынским АО). Его топорная тактика привела к заведению целого ряда уголовных дел на его заместителей, и в итоге к снятию с должности весной 2008 г. Ситуация, когда государство стало продавливать интересы, не заботясь о консенсусе с элитами, привела к критическому увеличению напряженности в региональной политической системе.

Неудачей Тишанина воспользовалась другая госкорпорация — «Российские технологии», возглавляемая Сергеем Чemezовым,

предложившая на пост губернатора депутата Госдумы Игоря Есиповского, до этого возглавлявшего приобретенный «Технологиями» (тогда еще «Росвооружением») АвтоВАЗ. С одной стороны, Есиповский, как и Тишанин, «государев человек», с другой — «Ростехнологии» имеют свой интерес в регионе — прежде всего это авиастроительный завод «Иркут». В 2007 г. «Ростехнологии» существенно нарастили присутствие в регионах — Иркутская область стала второй после Самарской, где государственная корпорация назначила «своего» губернатора. С уверенностью можно говорить, что мода на обладание «своими» губернаторами пошла от корпорации «Роснефть», которая до этого назначила «своих» в Ненецком АО и Сахалинской области.

Как показывает пример обоих регионов, на характер взаимоотношений власти и крупного бизнеса повлияли такие разнообразные факторы, как объем и критическая важность активов и ресурсов, политический момент, а также персональные данные губернаторов, сумевших или не сумевших установить правила игры для бизнеса. В одном случае правила были установлены, в другом бизнес принял участие в игре на выбывание, из-за чего государство попыталось поставить «внешнего управляющего», лоббировавшего между тем интересы госкорпораций.

Взаимоотношения бизнеса и власти в регионах — предмет долгого и кропотливого анализа. Любовь сменяется ненавистью, войны завершаются, и заключаются недолговечные альянсы. Трудно найти регион, в котором подобные отношения были бы стабильны. Нет таких регионов и среди анализируемых.

По степени аффилированности крупного бизнеса и губернаторской власти наши регионы достаточно сильно отличаются друг от друга. В Иркутской области Игорь Есиповский был ставленником «Ростехнологий». Разумеется, ставленник госкорпорации — не то же самое, что ставленник большого бизнеса на посту губернатора (например, Дмитрий Зеленин или Александр Хлопонин). Разница в том, что это не избранный, а назначенный губернатор (назначение губернаторов стало такой же инновацией второго путинского срока, как и госкорпорации) и что он несет ответственность не только перед посадившей его на это место структурой, но и перед федеральным Центром, которому он обязан своим назначением.

На ступень ниже по степени аффилированности стоит губернатор Мурманской области Юрий Евдокимов. Для этого региона характерен острый конфликт бизнес-групп за влияние как в исполнительной власти, так и в Областной думе. Кольская ГМК и «Фосагро» на протяжении долгого времени боролись за власть в местном отделении «Единой России», результатом чего стала победа «Фосагро» (считается, что именно эта бизнес-группа оказывает наибольшее влияние на губернатора). Помимо этого «Фосагро» имеет своего представителя в Совете Федерации — в лице сенатора от исполнительной власти Юрия Гурьева.

Как уже отмечалось, в марте 2009 г. после острого и публичного конфликта с местной «Единой Россией» (ею же инициированного) Юрий Евдокимов ушел в отставку. Мало кто из комментировавших тогда публичный конфликт между губернатором и Центром обратил внимание на роль в нем бизнеса. Между тем за пару лет до описываемых событий, в феврале 2007 г., разгорелся скандал по поводу опубликования областной администрацией «Концепции социально-политической деятельности Компании в Мурманской области (на период 2006—2008 годов)» — внутреннего документа Кольской горно-металлургической компании⁶⁶. В этом документе говорилось, что одной из сторон, заинтересованных в уходе Евдокимова, является «Газпром» и что Кремль неофициально сформулировал предложение Евдокимову досрочно покинуть пост. При этом предложение было сделано в «мягком формате», и принятие решения было по инициативе губернатора отсрочено на год. В «Концепции...» развивались планы перехвата власти в региональном отделении «Единой России» и обозначалась цель «получить согласованный администрацией президента политический карт-бланш за контроль над Мурманской областью в случае достижения Компанией успешных результатов на выборах в Мурманскую областную думу». Как видно, результаты выборов не были столь успешны для Кольской ГМК, что помешало ее головной структуре «Норильскому никелю» воспользоваться снятием губернатора в своих интересах.

Взаимоотношения с бизнесом в Оренбургской области можно охарактеризовать как «удаленный контроль». Губернатор Чернышев не сближается ни с одной из бизнес-групп, в то же время бизнес-группы имеют своих представителей в Законодательном собра-

нии. Такая ситуация возникла не сразу, а после выборов 1999 г., когда предыдущий губернатор Елагин опирался только на нефтяную компанию ОНАКО (в дальнейшем приватизированную) в своей борьбе против другой крупнейшей компании НОСТА.

Интересен пример Орска, города на востоке Оренбургской области, где представители среднего бизнеса, недовольные тем, как устроена власть, выставили свою кандидатуру на выборах мэра города и привели ее к власти.

В Астраханской области на момент написания данной работы складывалась ситуация наиболее прохладных отношений между властью и крупным бизнесом. После смерти губернатора Гужвина новый глава Жилкин вступил в конфликт с местным отделением «Газпрома» (конфликт, как всегда, на материальной почве, по поводу того, сколько налогов платить в региональный бюджет) и проиграл. В итоге ему пришлось принять условия газовой корпорации.

Договоры о социальном партнерстве

Выводы. *Как работающая альтернатива разного рода внебюджетным фондам соглашения о социальном партнерстве весьма полезны. К их минусам можно отнести прежде всего кулуарный характер определения списка социальных нужд, из которого компании, как приглашенные на свадьбу подарки, выбирают объекты себе по плечу. Кроме того, это своего рода социальная игла, на которую подсаживается региональная власть. Важно и то, что еще до прихода кризиса эксперты отмечали: нынешний порядок заключения соглашений «от достигнутого» может сохраняться еще два-три года, после чего возможности наращивать социальную нагрузку на бизнес будут исчерпаны и конфликт между растущими аппетитами власти и ограниченными возможностями станет бизнеса неизбежным.*

Согласно «Harvard Business Review» сейчас российские компании тратят от 8,2% до 30,6% доналоговой прибыли на социальные нужды своих регионов.

Формы проявления «социальной ответственности» бизнеса, как и методы, практикуемые властью, дабы подтолкнуть к этому бизнес — силой убеждения или давления, могут быть самыми разными.

Вот один вариант. Власть затевает строительство спортивно-культурного комплекса «Оренбуржье». На него требуется миллиард рублей, а областной бюджет в 2007 г. может выделить лишь 100 млн. Где взять недостающие 900 млн? У предприятий. Первые лица правительства убеждают руководителей предприятий скинуться на «народную стройку» — ходят, по выражению губернатора, «с шапкой по кругу». «Русснефть» уговорили на 100 млн, УГМК — на 200, «Оренбурггазпром» — на 210. Чтобы достать недостающие деньги, губернатор дает задание своему первому заму и по совместительству председателю правления ОСПП: «Буквально со всеми предприятиями — малыми, средними, крупными — должно быть подписано соглашение. Это будет по-честному. Могут рубль дать — пусть хоть его отдадут на благое дело. Мы же сегодня эти комплексы строим не только в Оренбурге — по всей области».

Соглашением фиксируются обычно величина выплат в консолидированный бюджет региона; планы компании в отношении развития предприятий в регионе, благотворительность, приоритетными направлениями которой являются образование, медицина и спорт, как правило, на территории оперирования компании. Представители региональной и местной власти, со своей стороны, в рамках действующего законодательства обязуются создавать экономические условия, которые направлены на устойчивое развитие компании. При этом конкретные параметры соглашения представляют собой закрытую информацию, недоступную даже для региональных парламентариев.

Формат ежегодных соглашений представляется эффективным обеим сторонам. Что касается бизнеса, то для него это, во-первых, переход от менее формальной системы поборов, когда с соответствующей просьбой может в любой момент обратиться любой чиновник, к более четко регулируемым обязательствам обеих сторон (соглашение — это своего рода индульгенция, предохраняющая от дополнительных поборов); кроме того, в рамках соглашений бизнес часто напрямую обеспечивает нечто, скажем строительство поликлиники или бассейна, а не просто дает деньги, не зная, какая их часть пойдет на дело. Наконец, вполне официальное и адресное

спонсорство в рамках соглашений — это и способ укрепления позитивного имиджа компании, средство социальной рекламы.

Что касается власти, то она получает возможность более стратегического планирования и ставит спонсорскую помощь со стороны бизнеса на поток. При этом снижается коррупция в средних эшелонах власти и соответственно страдают коррупционные интересы некоторых чиновников.

В ряде регионов социальные расходы бизнеса по соглашениям приближаются по масштабу к расходам бюджета. Так, по сообщению пресс-службы администрации в Ненецком АО компании-недропользователи в 2007 г. направили 1,2 млрд руб. на социально-экономическое развитие. ЛУКОЙЛ и «Нарьянмарнефтегаз» в 2007 г. профинансировали строительство детского сада на 300 мест в Нарьян-Маре и средней школы на 190 мест в поселке Каратайка. Продолжают действовать ранее подписанные соглашения о социальном партнерстве с компаниями «Полярное сияние», «Тоталь разведка разработка Россия», «Роснефть — Северная нефть», ЛУКОЙЛ, «Нарьянмарнефтегаз», «Печоранефть», «Арктикморнефтегазразведка» и др. В дополнение к ним заключены аналогичные соглашения с нефтяными компаниями «Горный», «Арктикнефть», «Сургутнефтегаз», «Юралс-Норд», «ТНК-Нягань». Подготовлены и направлены на согласование соглашения с компаниями «Севергазнефтепром», «Свергеология», «Татнефть», «Газпромнефть», «Нортойл», «Хвойное», «Негуснефть». По существующим соглашениям подготовлены протоколы о конкретном участии недропользователей в социально-экономическом развитии региона.

Другой пример — Кемеровская область, где соглашения о социально-экономическом сотрудничестве муниципалитетов с компаниями носят обязательный характер, причем губернатор Аман Тулеев предписывает сторонам, что туда включать. Например, в последнее время туда входят обязательства по корпоративной поддержке ипотечных программ. С 2005 г. облadministration убедил участвовать в субсидировании процентных ставок 19 крупных компаний из 82 работающих в регионе. Среди них «Кузбассэнерго», «Электронные бизнес-системы», «Юрмаш», «Кузбассразрезуголь», принадлежащие «Евразу» Западно-Сибирский и Новокузнецкий меткомбинаты. В 2007 г. на национальные проекты в области было потрачено 87 млрд руб., из них 44,6 млрд дал бизнес.

6. Бизнес — общество

Выводы. *Взаимоотношения бизнеса и общества редко осуществляются напрямую, в подавляющем большинстве случаев они опосредуются властью. Власть стремится к установлению своего контроля и над игроками посредством огосударствления бизнеса и общества, и над взаимоотношениями между ними — к посредничеству во взаимоотношениях бизнеса и общества. Власть лишь отчасти присваивает себе функции всеобщего радателя и модератора. Отчасти эта ее роль вынужденная в силу отсутствия способных ее выполнять собственно общественных и бизнес-институтов.*

Инвестиции в общество со стороны бизнеса — это инвестиции главным образом с прицелом на прошлое или на настоящее в отношении самого общества, это инвестиции в настоящее и в будущее в отношениях бизнеса с властью.

И со стороны бизнеса, и со стороны общества имеет место скорее персонифицированный, чем институционализированный подход, которому недостает стратегичности, отношения между ними прямые, не опосредованные структурами-модераторами типа бизнес-ассоциаций, различных фондов и др. Это во многом отношения «донор — реципиент» по поводу конкретных проектов. Пользующихся общим доверием и уважением фигур со стороны общества, выступающих

в качестве модераторов во взаимоотношениях с бизнесом, крайне мало. Со стороны же бизнеса такие фигуры есть, но их тоже немного.

Суммарные объемы реализуемых бизнесом в интересах общества проектов оцениваются сейчас в сотни миллионов долларов ежегодно. Крупнейшие частные и общественные российские и иностранные благотворительные (грантодающие) организации, работающие в России с начала 2000-х годов, объединяются в Форум доноров. Туда входят как международные и иностранные, так и российские донорские организации, представляющие не только частные и корпоративные, но и государственные и общественные (фонды местных сообществ) структуры. Членами Форума доноров наряду с западными благотворительными фондами являются: Российский фонд помощи издательского дома «Коммерсант» (1996 г.), Межрегиональный общественный благотворительный фонд «Вольное дело» (1998 г.), Фонд содействия кадетским корпусам им. Алексея Йордана (1999 г.), Благотворительный фонд В. Потанина (1999 г.), Фонд «Династия» Д. Зимина (2001 г.), Благотворительный фонд СОК (2003 г.), Фонд Михаила Прохорова (2004 г.), уже упоминавшийся Фонд поддержки олимпийцев России (2005 г.), Благотворительный фонд «Ренова» (2007 г.), Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» (2007 г.) и др. (перечислены в порядке основания/регистрации).

В проводившемся в 2007 г. Форумом доноров совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей, Общественной палатой и Минэкономразвития Третьем всероссийском конкурсе «Корпоративный донор-2008» приняли участие 26 отечественных и международных компаний, работающих в России, чей совокупный бюджет на благотворительность составил в 2008 г. 13,8 млрд руб. Из них 13,6 млрд потратила только первая десятка компаний (в 2007 г. на первую десятку пришлось 5,75 млрд руб.). В номинации Минэкономразвития «Лучшая программа (проект) трехстороннего сотрудничества бизнеса, НКО и органов власти в регионах» победил Центр социальных программ РУСАЛа, имеющий филиалы в 14 городах включая Кандалакшу Мурманской области, Иркутск и Братск. Партнерами этого центра в Братске наряду с Союзом промышленников и предпринимателей выступали фонд «Доброта и забота» и общественные организации: «На службе Отечеству» (Комитет солдатских матерей и отцов), «Багира» (ор-

ганизация защиты животных), Женский центр, Совет ветеранов, организация Всероссийского общества инвалидов. В Кандалакше Центр социальных программ работал вместе с молодежной организацией «Новое поколение», военно-патриотическим поисковым отрядом «Верман», Красным Крестом и Ассоциацией мастеров ручного труда.

Все представители крупного бизнеса имеют свои фонды, действующие, как правило, в регионах присутствия соответствующего бизнеса. Бизнес в основном предпочитает индивидуальный подход и личный контроль над осуществляемыми проектами в случае, если это не просто безадресная милостыня. Есть и адресные инвестиции бизнеса в память о личном прошлом — в «свои» города, школы, университеты. Коллективные проекты зачастую инспирируются властью, как, например, бизнес-школа «Сколково».

Социальное предпринимательство как ориентированная на общественное благо деятельность, направленная на решение социальных проблем с использованием бизнес-технологий, у нас в стране практически отсутствует. Одна из причин состоит в традиционном представлении о том, что решением социальных проблем должно заниматься государство. Недаром больше половины опрошенных исследовательской группой ЦИРКОН в середине 2009 г. не верят, что в России возможно появление предпринимателей, которые будут вести дело не с целью получения прибыли, а для оказания помощи бедным и социально не обеспеченным гражданам.

К немногим отечественным примерам социального предпринимательства можно отнести деятельность Южного регионального ресурсного центра в Краснодарском крае, оказывающего по минимальным расценкам услуги по поддержке трудовых мигрантов включая их легализацию и вытесняющего из этой сферы, которая в общем относится к функциям государства, теневых посредников. Другие примеры — фонды, оказывающие услуги в сфере образования, управления жилым фондом, организации по поддержке женского предпринимательства, кредитные союзы.

В 2008 г. прошел пилотный конкурс в сфере социального предпринимательства, организованный фондом региональных социальных программ Вагита Алекперова «Наше будущее». Из 32 подавших заявки на конкурс победителями стали благотворительный фонд «Надежда» из Петербурга, занимающийся производством до-

ступных и качественных средств реабилитации для инвалидов (5 млн руб. на три года), региональная общественная организация «Березень» из Тулы, занимающаяся трудоустройством инвалидов (4,5 млн руб. на шесть лет), и некоммерческая организация «Женщина, личность, общество» из Рыбинска Ярославской области, наладившая производство украшений и сувениров из войлока (300 тыс. руб. на два года).

В 2009 г. на первый в России конкурс социальных бизнес-проектов, организованный Фондом «Наше будущее» с призовым фондом 20 млн руб., было подано 80 заявок из 10 регионов, где работает фонд: Пермского и Ставропольского краев, Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Калининградской, Нижегородской, Свердловской областей, Республики Коми, Ненецкого АО. Конкурс планируется сделать ежегодным. Из наших регионов деятельностью фонда охвачена только Астраханская область. Там в 2008 г. для родильного дома был приобретен и установлен комплекс высокотехнологичного медицинского оборудования для повышения качества выхаживания недоношенных детей с весом менее 1500 г (5,5 млн руб.), в 2009 г. был открыт Центр консалтинга и аутсорсинга «Наше будущее», оказывающий информационную поддержку и предоставляющий по минимальным ценам ряд услуг малому и среднему бизнесу.

Власть осуществляет сейчас и хочет сохранить в будущем постоянный контроль за взаимоотношениями бизнеса и общества. Он легче осуществим в отношении более зависимого от власти бизнеса и сложнее — в отношении общества. Отсюда, равно как и из отсутствия корней, «старых денег», культуры жертвования (и часто жертвователей), проистекает слабость независимых фондов, эндаументов.

Популизм власти, осуществляемый за счет «подведомственного» ей бизнеса, носит далеко не безобидный характер, поскольку после поборов власти, решающей таким образом свои проблемы и проблемы опекаемого ею населения, у бизнеса может не оказаться ни средств, ни возможностей для собственных проектов в отношении общества.

Появление эндаументов или целевых фондов стало возможно с января 2007 г., когда вступил в силу федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческой организации». Они формируются, как правило, для поддержки организаций в сферах образования и культуры. Первый

российский эндаумент — Фонд развития МГИМО — имел до кризиса порядка 400 млн руб.⁶⁷ (для сравнения: эндаумент Гарвардского университета в США составлял порядка 40 млрд долл., Йельского и Принстонского университетов — 10—12 млрд).

Практически одновременно с МГИМО стали создаваться эндаументы под два новых амбициозных проекта в сфере образования: бизнес-школу «Сколково» под Москвой и Высшую школу менеджмента (ВМШ) при Петербургском университете. У «Сколково», где роль отца-основателя играет глава «Тройки Диалог» Рубен Варданян, сейчас 17 учредителей — 9 физических лиц, вложивших в проект по 10 млн долл. (включая Романа Абрамовича, внесшего в капитал бизнес-школы 25 га подмосковной земли, на которой строится учебный кампус), и 8 компаний, среди которых «Русский стандарт», «Северсталь», ТНК-ВР, «Sun Group» и, разумеется, сама «Тройка Диалог». Вскоре к ним добавятся еще четыре учредителя, имена которых пока не раскрываются, а общая сумма инвестиций составит 210 млн долл. Однако даже этих денег на строительство «Сколково» не хватило. Был взят кредит у Сбербанка под залог акций «Тройки Диалог». Поручителем по кредиту стал глава НОВАТЭКа Леонид Михельсон, который курирует строительство школы и лично следит за ходом работ. Попечительский совет ВМШ возглавляет президент Дмитрий Медведев. Среди его членов — Алексей Миллер («Газпром»), Олег Дерипаска («Базовый элемент»), Владимир Евтушенков («Система»), Рустам Тарико («Русский стандарт»), Александр Винокуров («КИТ-Финанс») и др.

Попечительский совет РЭА им. Г. Плеханова, где тоже создается эндаумент, возглавил руководитель «Ростехнологий» Сергей Чemezov.

С 1992 г. работает Российская экономическая школа (РЭШ). Эндаумент РЭШ по состоянию на июль 2009 г. составлял 550 млн руб., или 18,5 млн долл., что обеспечивает примерно 20% ежегодного бюджета РЭШ⁶⁸. В списке доноров, вложивших в эндаумент сумму не менее 1 млн долларов, Институт «Открытое общество», Максим Бойко («Видео Интернэшнл»), который возглавляет попечительский совет Фонда целевого капитала РЭШ, Петр Авен (Альфа-Банк), РАО ЕЭС, НОВАТЭК, Алишер Усманов («Газпроминвестхолдинг»), «Транснефть», «Уралсиб», «Ренова», Андрей Вавилов, Андрей Мельниченко («Еврохим»), Банк Москвы, Александр Лебедев (На-

циональная резервная корпорация). В попечительский совет наряду с рядом поименованных бизнесменов входят также Леонард Блаватник («Access Industries»), Рубен Варданян («Тройка Диалог»), Олег Вьюгин (МДМ-Банк), Максим Губиев («Металлоинвест»), Владимир Кремер («Ренова»), Леонид Михельсон (НОВАТЭК).

Для нашей страны характерен феномен новых денег и молодых «денежных мешков». Пока мало случаев перехода предпринимателей от бизнеса к общественной деятельности, разве что Дмитрий Зимин с его Фондом некоммерческих программ «Династия». Если же бизнесмен продолжает заниматься своей основной деятельностью, «работа» с обществом, с общественными организациями неизбежно принимает для него инструментальный характер. Здесь тоже возможны варианты, будь то финансирование партийных проектов, особенно «Единой России», разного рода конкурсов, премий и общественных инициатив («Триумф», «Русский Букер», Нобель, «Глобальная энергия» и др.), спортивных федераций и спортивных клубов, вузов и музеев, других инициатив федеральной и региональной власти. Распространены и разного рода псевдообщественные фонды, часто выполняющие функции отмыwania денег, налаживания связей, прямого подкупа правоохранительных органов. Мало того, что это форма, близкая к коррупции или облаганию бизнеса административным налогом, когда получателями выступают фонды, близкие к губернатору, скажем, возглавляемые его супругой, или проекты, над которым власть взяла шефство, — восстановления храмов, проведения празднеств и др. В силу своей закрытости подобные фонды являются крайне неэффективным распорядителем средств.

7. Власть — общество

Влияние общества на власть и власти на общество

Выводы. Для отношений власти и общества в России характерны взаимные нарастающие отстраненность и недоверие при отсутствии консолидированности с обеих сторон. Общество слабо структурировано, его интересы в целом и интересы отдельных крупных его групп по отдельности плохо артикулируются, еще хуже представлены и учитываются при принятии решений. Причина этого среди прочего коренится в слабости соответствующих институтов. Заметим, что без активных публичных политических кампаний структуризация общества невозможна, а именно с публичной политикой дела в стране сейчас плохи.

Консолидация широких слоев общества «против», присущая позднесоветскому и постсоветскому времени, не переросла в консолидацию «за». Дело здесь отчасти в позиции власти, которой показалось, что индифферентность общества ее вполне устраивает, что не надо добиваться поддержки ее начинаний со стороны общества. Представляется, что это большое заблуждение, и реализация властью никакой серьезной позитивной программы без активной поддержки широких слоев общества невозможна.

Что касается власти, то она недостаточно консолидирована и по горизонтали, и по вертикали. Точнее говоря, власть не столько не кон-

солидирована сама по себе, сколько по отношению к обществу. Разные ветви и тем более уровни власти в условиях низкой и все уменьшающейся публичности выстраивают собственные монопольные каналы взаимодействия с обществом и используют их как ресурс во внутренней конкурентной борьбе.

Отношение общества к власти фиксируют опросы, отношение власти к обществу — действия властей, иногда риторика — скажем, при переходе к назначаемости губернаторов, когда было заявлено, что избиратели склонны верить безответственным популистам, по этому для их же блага власть будет назначать губернаторов сама ⁶⁹.

В отсутствие прямого диалога, обеспечиваемого выборами, разного рода общественными слушаниями и другими формами отчетности власти перед гражданами, любой сигнал со стороны общества, прежде чем попасть к лицам, вырабатывающим решения, проходит через сложную систему фильтров (включая цензуру и самоцензуру) на разных иерархических уровнях. При этом каждый из них преобразует сигнал сообразно своим интересам, может его задерживать, а то и вовсе блокировать.

Наряду с отстранением властью общества от участия в подготовке и принятии решений происходило и самоустранение общества. В российском обществе, активная часть которого сформировалась главным образом в советское время, отсутствуют традиции и организационные формы осуществления повседневного контроля за действиями власти. Отчуждение общества от власти после недолгого «медового месяца» конца 1980-х годов постоянно возрастало и достигло сейчас весьма значительной величины. Это отчуждение можно объяснить рядом причин включая неоправданно высокие ожидания времен демократизации и рост разочарования после того, как они не сбылись, атомизацию общества периода постсоветской трансформации и перехода к рынку, политическую трансформацию последних лет с выхолащиванием процедур и целенаправленным ослаблением демократических институтов.

В результате прямое влияние общества на власть возможно лишь в чрезвычайном режиме, главным образом через массовые акции протеста, информация о которых может попадать непосредственно на самый верхний властный уровень. Такая система напоминает кристаллический лазер с многократным отражением и усилением исходного сигнала, который в конце концов пробивает энергетиче-

скую преграду и вырывается наружу. В повседневной же жизни прямое влияние общества на власть реализуется лишь на низовом муниципальном уровне, где стороны соприкасаются непосредственно. Во всех остальных случаях влияние опосредовано, и чем выше уровень власти, тем больше оно опосредовано.

Отсутствие эффективного контроля за властью со стороны общества создает внутренние проблемы контроля уже для самой власти, и в первую очередь для верхних ее этажей.

Делая ставку не на конструктивную активность, а на пассивность общества, власть естественно испытывает страх перед не санкционированной ею активностью масс — страх парализующий, заставляющий идти на любые уступки. Это было особенно очевидно во время массовых волнений в начале 2005 г. по поводу так называемой монетизации. Опасаясь масс, власть перекрывает каналы для осмысленного конструктивного действия, увеличивая тем самым риск социального взрыва. Эти ее действия можно сравнить с задраиванием наглухо всех отверстий в кипящем котле, когда не предусматриваются варианты аварийного сброса давления.

Желая управлять обществом, власть подчиняет себе существующие рычаги (те же партии) и пытается строить новые: бизнес-ассоциации, молодежные организации, общественные палаты и другие ассоциации неправительственных организаций. Проблема, однако, в том, что при аморфности общества они практически бесполезны — ими нельзя приводить в движение массы, как нельзя рычагом сдвинуть не камень, а просто большой объем песка. Власть же, столкнувшись с этим, начинает искать или создавать новые рычаги вместо того, чтобы каким-то образом структурировать песок.

Взаимные боязнь и презрение общества и власти велики и нарастают. Граждане не доверяют власти в целом и большинству конкретных ее представителей. Власть традиционно воспринимается как чужая, почти «оккупационная». Люди противостоят ей в самых разных ее проявлениях, будь то милиция, таможня, налоговая служба, ГАИ и др. Обман власти рассматривается согражданами скорее как доблесть, чем как нечто постыдное. Постыдно же в глазах людей не нарушить предписания власти, а донести на согражданина, нарушившего эти предписания.

На федеральном уровне от лица власти со всеми гражданами публично говорит, как правило, лишь президент. Такое общение не-

избежно носит односторонний характер. Остальным позволено дозированно общаться с гражданами через контролируемые Кремлем СМИ и строить ведомственные системы работы с жалобами через общественные приемные. Во всех ведомствах есть позиции пресс-секретарей, но они за немногочисленными исключениями⁷⁰ малозаметны и, главное, не работают в диалоговом режиме. В лучшем случае пресс-секретари объясняют уже принятые решения и предпринятые действия. Заметные пиар-кампании отдельных ведомств и их руководителей крайне редко представляют собой подготовку готовящихся решений (из немногих исключений недавнего времени можно назвать подготовку кампании по реформе ЕЭС).

Общественное мнение как самостоятельная и активная общенациональная сила отсутствует. Непрозрачная власть через подконтрольные СМИ занимается скорее формированием нужного ей общественного мнения, чем информированием общества. Получаемые ею ответные сигналы со стороны общества вторичны по отношению к пропагандистским импульсам, исходящим от самой власти, и смазаны из-за эффекта многократного отражения.

Построение специальных механизмов, обеспечивающих прямую и обратную связь между верхним этажом власти и обществом, заботит Кремль уже достаточно давно. Летом 2000 г. был начат пилотный проект развертывания сети так называемых общественных приемных в только что созданных Приволжском, Центральном и Уральском федеральных округах. На Северо-Западе общественные приемные для «создания системы информационного взаимодействия между президентской властью и обществом в РФ» стали открываться в рамках программы «Диалог» с весны 2001 г. В Южном округе, в Сибири и на Дальнем Востоке общественные приемные появились двумя годами позже — летом-осенью 2002 г. Идея заключалась в том, чтобы обеспечить полпредам в округах и через них Кремлю прямой выход на низовой уровень общества, минуя региональный этап. Предназначенные для формирования кадрового резерва на местах и передачи информации снизу вверх, они вливались в президентскую вертикаль уже на уровне главного федерального инспектора, что позволяло в определенной ситуации использовать их против регионального чиновничества, но никак не против окружного или федерального.

В отношении власти к обществу очевидна ставка на социальную пассивность, подавление инициативы и самостоятельности, поощре-

ние патернализма. В такой ситуации, да еще когда власть сильна и консолидирована, трудно ждать расцвета третьего сектора. Представляется, однако, что экстраполяция этого на продолжительный срок вперед была бы абсолютно неправомерна. Дело в том, что пассивные граждане хороши для стагнации, характерной для последних лет. А для движения вперед, для модернизации власть должна опираться на активную поддержку со стороны общества. Именно от власти поэтому можно в ближайшие год-два ожидать мощного толчка для развития гражданского общества в России. И если власть не захочет или не сможет сделать этот толчок в своих интересах, модернизируя всю политическую систему и обеспечив общественное участие в ней, она неминуемо вызовет политический кризис или серию кризисов с нарастающей волной массовых протестных движений и неизбежным вслед за этим обновлением — и власти, и общества.

Конфликты во взаимоотношениях общества и власти и их преодоление

Нельзя сказать, что власть не извлекает никаких уроков из своих ошибок. Иногда она пытается устранить причины, их вызвавшие, чтобы избежать повторения в будущем, чаще — чтобы просто минимизировать негативные для себя последствия. Наиболее яркий пример последнего времени — уже упоминавшиеся массовые протесты начала 2005 г. в ответ на недостаточно продуманную и плохо исполненную реформу монетизации льгот.

Вначале власть, напуганная массовыми протестами в десятках регионов (и это вскоре после «оранжевой революции» на Украине!), просто отступила, резко увеличив компенсации за отбираемые льготы и повысив пенсии — ведь именно пенсионеры оказались главными участниками акций протеста. Затем был введен ряд новых механизмов, призванных улучшить взаимодействие между федеральным и региональным уровнями власти и одновременно повысить оперативное информирование Москвы о происходящем. Это специальная комиссия при премьере и обязательные поездки руко-

водителей правительства в регионы по графику, введение практики регулярных отчетов губернаторов на расширенном заседании правительства. Следующим шагом стала ревизия функций, еще недавно переданных на федеральный уровень, и возврат части из них на уровень региональный. Стала разрабатываться формализованная многопараметрическая система мониторинга и оценки действий региональных властей. Специальной рабочей группе Госсовета под руководством красноярского губернатора было поручено готовить новую концепцию региональной политики. Летом 2006 г. ее обсудили на Госсовете, и работа продолжилась.

Кремль демонстративно жестко расправился с лидерами двух партий — Партии пенсионеров и «Родины», послушавшихся его прямого распоряжения дистанцироваться от акций протеста и с некоторым успехом для себя воспользовавшихся ситуацией для увеличения популярности. Обе партии подверглись жесткому давлению на региональных выборах, когда, например, на мартовской серии выборов 2006 г. в восемь региональных парламентов Партия пенсионеров была снята с выборов в половине регионов, а «Родина» — в семи из восьми. Одновременно под нажимом Кремля оба чересчур самостоятельных партийных лидера — Валерий Гартунг и Дмитрий Рогозин — были отстранены от руководства партий и заменены малоизвестными фигурами. Были внесены новые поправки, ужесточающие законодательство в отношении политических партий, существенно усилен контроль за ними, особенно в части финансирования. Резко усилился и контроль за финансированием общественных организаций, особенно из западных источников.

В области партийного строительства был взят курс на поголовную партизацию губернаторов, официальное обзаведение ими мандатами «Единой России». Поворот «Единой России» лицом к регионам символизировало также проведение ее съездов с 2005 г. не в Москве, а в провинции⁷¹. Развернулась и работа с молодежью, чтобы, во-первых, не допустить ее к участию в акциях протеста и, во-вторых, подготовить некую антипротестную силу.

Позитивным постмонетизационным проектом Кремля стала Общественная палата, окончательно сформированная к началу 2006 г. Цели при этом преследовались разнообразные: с одной стороны, взятие под контроль и опеку структур гражданского общества в регионах, с другой, — развертывание некоторой «противопожарной»

системы раннего обнаружения очагов возгорания и оперативного реагирования. В конце 2007 г., через два года после начала деятельности Общественной палаты, прошла ротация ее состава. За два с лишним года существования палата активно включилась в целый ряд локальных общественных протестов включая протесты против дедовщины в армии после дикого случая с А. Сычевым в Челябинске, протесты выселяемых московскими властями в Бутове, дело О. Щербинского, антикавказские погромы в Кондопоге. Вмешательство Общественной палаты имеет цель, сходную с прививкой, позволяющей переболеть болезнью в легкой форме.

Не желая более рисковать в ситуации приближавшихся выборов 2007—2008 гг. и передачи власти, Кремль растянул сроки, перенес или отложил на послевыборное время целый ряд начатых масштабных реформ, напрямую затрагивающих население и способных вызвать у него негативную реакцию. Это реформа ЖКХ, муниципальная реформа, реформа «Российских железных дорог» и др. Чрезвычайно осторожно Кремль подошел и к смене губернаторов, которые с января 2005 г. стали фактически назначаться президентом. По крайней мере, планировавшегося поначалу радикального «очищения» губернаторского корпуса от «безответственных популистов» не произошло, и глав, контролировавших ситуацию в своих регионах, менять не стали. Был свернут и ряд расследований, направленных против глав регионов или напрямую их затрагивающих, например, против президента Башкирии Муртазы Рахимова, осенью 2006 г. и вовсе представленного Путиным на новый срок.

Трудно определенно сказать, насколько все описанные шаги Кремля в 2005—2006 гг. обусловлены именно антимонетизационными протестами, хотя представляется, что в очень значительной степени. Впрочем, вернее будет сказать — массовыми протестами января-февраля 2005 г. на фоне только что прокатившихся по целому ряду постсоветских стран «цветных» революций.

Научилось ли чему-либо общество в результате своего в целом успешного противостояния действиям власти в начале 2005 г.? Пожалуй, нет. Когда волна стихийных протестов понемногу спала, оказалось, что конвертации протеста в конструктивные действия в общем не произошло. Не было создано никаких новых каналов общения между гражданами и властью, не произошло и консолидации самих граждан в некие устойчивые объединения (кроме, может быть, во-

дителей). Лишь в очень немногих регионах был накоплен некоторый опыт консолидации различных общественных сил для совместных действий и создания ряда площадок для диалога с властями на региональном уровне. При этом граждане, общество усвоили урок: выходя на улицы и перекрывая магистрали, можно заставить власть пойти на уступки, отказаться от непопулярных решений.

Демократичность регионов

Выводы. Оценка ситуации с демократией в России не может быть полной без рассмотрения не только федерального, но и регионального уровня. Положение дел с демократичностью на региональном уровне и характер политической динамики там часто оказываются лучше, чем на уровне федеральном. В регионах благоприятнее ситуация с разделением властей, интенсивнее политическая конкуренция, больше эффективное число центров принятия решений, проще и эффективнее механизмы прямой и обратной связи между властью и обществом, есть элементы прямой демократии. Из основных причин можно отметить открытость региональных политических систем влияниям из Центра, ослабление общего влияния главы региона и его доминирующей роли по отношению к другим акторам включая парламент и суд, интенсивные персональные подвижки на всех уровнях региональной иерархии и др.

Все последние годы происходила целенаправленная унификация региональных политических институтов, механизмов, календаря, политической жизни в целом. Следствием этого стало выравнивание регионов по среднему уровню: менее демократичные регионы подтягивались кверху, а более демократичные — к низу. С уменьшением самостоятельности регионов сокращалась и их инновативность в политической жизни.

Наличие географических закономерностей и устойчивость во времени свидетельствуют о том, что вариации демократичности на региональном уровне больше связаны с долгоиграющими устойчивыми факторами, такими как размеры и разнообразие/сложность хозяйственного комплекса (наличие нескольких конкурирующих крупных игроков и связанных с ними бизнес-политических кланов) и социума

(полицентричность системы расселения и наличие конкурирующих субрегиональных политических элит), политическая культура, и меньше — с персональными подвигами в политических элитах.

Демократичность — это интегральное выражение политического климата в стране и состояния общества. Она не одномоментна и не однопланова, поэтому ее нельзя ни наблюдать «невооруженным глазом», ни замерять непосредственно. Ее можно лишь оценивать на основе рядов многих наблюдений. При этом оценка носит, как правило, относительный характер — в пространстве (по сравнению с соседними регионами/странами) и во времени (динамика в одном регионе/стране).

Субъективизм при этом неизбежен. Есть два основных способа уменьшить его влияние на итоговую оценку. Один состоит в том, чтобы привлечь возможно большее число экспертов в расчете на то, что в итоге индивидуальный субъективизм погасится. Этим путем мы пошли первоначально, проведя в 1997 и 1999 гг. экспертный опрос для выявления наиболее и наименее демократичных из 57 областей, краев и федеральных городов России⁷². Сложность состоит в том, что экспертов, в равной степени хорошо представлявших ситуацию в каждом из 89 (!) регионов, да еще в условиях бурной российской политической жизни, нет и быть не может. В лучшем случае квалифицированный эксперт лично бывал в последнее время в нескольких регионах, информирован о положении в ряде других из первых рук, а его мнение по основной массе регионов базируется на доступных источниках, хорошо, если вторичных. В этой ситуации помимо индивидуального субъективизма и различий в информационной освещенности событий региональной жизни имеют значение мифы, культивируемые средствами массовой информации и восполняющие недостаток конкретной информации о происходящем в регионах. Применительно к демократичности наиболее распространенными оказались два расхожих представления. Согласно им регион демократичен, если он голосует за «демократов» и если у власти в нем находится «демократичный» лидер⁷³.

Избежать систематических ошибок, обусловленных как разной степенью информированности о ситуации в регионах, так и стереотипами общественного сознания, может помочь другой путь. В его основе лежит значительная детализация оценки, ее расчленение на дробные составляющие. Такой подход более трудоемок, он требует

переработки обширной первичной информации по каждому из регионов. При этом он оправдывает себя, когда: а) обеспечивается относительное единообразие при оценивании ситуации в каждом из регионов, что дает региональную составляющую демократического транзита, б) оценка делается не одновременно, разово, но повторяется из года в год, что дает динамику транзита. В обоих случаях значение неизбежных несовершенств методики существенно уменьшается. Обширный банк данных, накопленный в рамках проекта Московского Центра Карнеги по социально-политическому мониторингу регионов в 1995—2009 гг., позволил приступить к отслеживанию пространственного разнообразия и временной динамики демократичности регионов России по типу того, как это делает «Freedom House» для стран мира.

В общей программе рейтинговых оценок состояния свободы по всем странам мира «Freedom House» приводит три итоговых показателя: балльные оценки положения дел с а) политическими правами и б) гражданскими свободами (по семибалльной шкале от 1 — «максимально свободная» до 7 — «максимально несвободная»), а также итоговый статус страны с тремя градациями: «свободная», «частично свободная», «несвободная». По итогам 2004 г. Россия впервые получила статус несвободной страны. Гораздо более детальные оценки приводятся по переходным — постсоветским и постсоциалистическим странам, в отношении которых есть специальная программа «Nations in Transit». Двенадцать итоговых рейтингов варьируют в тех же пределах (1—7), но рассчитываются с точностью до второго знака после запятой. Это: 1) политический процесс; 2) гражданское общество; 3) независимые СМИ; 4) государственное и общественное управление; 5) законодательство и судебная система; 6) коррупция; 7) приватизация; 8) макроэкономическая политика; 9) микроэкономическая политика; 10) демократизация; 11) правовое государство; 12) экономическая либерализация⁷⁴.

Начнем с базы. Было бы неправильно, оценивая положение дел в регионах в последние годы (условно говоря, путинские), полностью игнорировать десять предшествовавших лет политического развития. 1991—2001 гг. — это и много, и мало. Реконструировать ситуацию десятилетней давности малореально, да и ценность такого рода реконструкции представляется сомнительной. Давать ежегод-

ные рейтинги по восьми с лишним десяткам регионов сложно и вряд ли целесообразно — для этого просто нет необходимой информации. Выход заключается в том, чтобы оценить весь массив более чем десятилетней политической жизни, дав общий за десятилетие (с указанием отклонений от него вниз и вверх, если таковые были) и текущий рейтинги демократичности.

Общий рейтинг демократичности рассчитывается на основе балльной оценки по десяти позициям:

- региональное политическое устройство (реальный баланс властей, их избираемость/назначаемость, независимость судов и правоохранительных органов, ограничения и нарушения прав граждан);
- открытость/закрытость политической жизни (прозрачность происходящего в регионе и вовлеченность самого региона в общенациональную политическую жизнь);
- демократичность выборов (наличие честных и свободных выборов всех уровней: национального, регионального, местного, их конкурентность, роль «административного фактора» включая прямое вмешательство властей, участие судов, доступ к СМИ и т. д., наличие ограничений в реализации активного и пассивного избирательного права, нарушений на выборах);
- политический плюрализм (наличие реальной оппозиции власти и монолитность самой власти, существование стабильных партий, фракций в ЗС, коалиций на выборах и после);
- независимые СМИ (факт наличия, читательская аудитория, роль в политической жизни, давление со стороны властей);
- коррупция (сращивание экономических элит с политическими, коррупционные скандалы и громкие дела);
- экономическая либерализация включая приватизацию (региональное законодательство и правоприменительная практика, скандалы по поводу собственности);
- гражданское общество (влияние неправительственных организаций, референдумы, различные формы не санкционированной сверху общественной активности включая митинги, демонстрации, забастовки и др.);
- политические элиты: качество, воспроизводство/сменяемость (смены лидеров, осуществляемые посредством выборов и не приводящие к демонтажу всей системы власти), разнообразие элит и ответственность механизмов согласования их интересов;

- местное самоуправление (наличие избираемых органов местного самоуправления, их самостоятельность, активность и влияние).

Все частные оценки даются в баллах от 1 до 5 и потом суммируются (при этом возможны два варианта — простой и нормализованный, когда суммарные по стране веса факторов выравниваются). Важно подчеркнуть, что оценки относительны, что вся вариация укладывается в промежуток от 1 до 5 (шкалу приходится иногда растягивать, а иногда и сжимать) и что процедура оценивания начинается с определения регионов-полюсов по данному параметру, между которыми потом и расставляются все оставшиеся регионы.

Экспертная оценка демократичности

Первоначальная оценка регионов по каждой из десяти позиций делалась Н. Петровым и А. Титковым, которые вели региональный мониторинг Центра Карнеги с 1996 г. В случае заметных расхождений их позиции аргументировались и согласовывались, бралась средняя оценка. В сложных и неясных случаях привлекались эксперты, консультировавшие авторов по «своим» регионам. Результаты представлены в табл. 1.15.

При достаточно большой вариации предельных оценок, более чем трехкратной (от 4,5 у Петербурга до 1,4 у Калмыкии), контрасты в уровне демократичности регионов оказались не столь велики. Заметно выделяется группа лидеров, в которую входят Петербург (4,5), Свердловская (4,3), Пермская (4,1), Нижегородская (4,0) области и Карелия (4,1), следующая за ними группа регионов, одинаково оторвавшаяся и от лидеров, и от основной массы (Архангельская, Иркутская, Новосибирская, Самарская, Ярославская области — все по 3,7), и группа аутсайдеров в составе Северной Осетии (1,9), Усть-Ордынского Бурятского АО (1,9), Эвенкии (1,9), Тувы (1,9), Башкирии (1,8), Агинского Бурятского АО (1,8), Кабардино-Балкарии (1,7), Чукотки (1,7), Ингушетии (1,5) и Калмыкии (1,4). Основная масса регионов образует широкие пологие ступеньки между группой лидеров,

Экспертная оценка демократичности регионов, 1991—2007 гг.

Таблица 1.15

Место 1991— 2007	Регион	Базовая оценка 1991— 2001	Сумма 1999— 2003	Сумма 2000— 2004	Сумма 2001— 2005	Сумма 2002— 2006	Сумма 2003— 2007
1	С.- Петербург	45	43	41	42	41	40
2	Свердловская область	43	46	45	45	44	42
3	Пермский край	41	42	41	44	41	43
4	Карелия	41	39	41	41	41	40
5	Нижегородская область	40	40	41	42	41	38
6–10	Самарская область	37	41	42	45	45	45
6–10	Архангельская область	37	37	42	41	41	41
6–10	Новосибирская область	37	38	37	39	40	40
6–10	Иркутская область	37	36	39	39	40	40
22–26	Мурманская область	30	31	36	31	31	33
36–43	Астраханская область	28	27	31	29	30	30
49–56	Оренбургская область	26	29	27	30	30	30
79–82	Эвенкийский АО	19	20	30	20	21	21
79–82	Усть-Ордынский Бурятский АО	19	20	20	21	20	20
79–82	Северная Осетия	19	19	19	20	20	20
79–82	Тува	19	17	17	17	18	18
83–84	Башкирия	18	17	18	19	20	20
83–84	Агинский Бурятский АО	18	20	18	18	18	18
85–86	Чукотский АО	17	19	20	18	18	18
86	Кабардино-Балкария	17	16	17	16	18	18
87	Ингушетия	15	17	17	17	17	17
88	Калмыкия	14	19	20	21	22	22
<i>В среднем</i>		27,5	28,3	28,6	29,3	29,6	29,7

состоящей из крупных урбанизированных регионов, и группой аут-сайдеров, состоящей из небольших (Башкирия — исключение) этнических республик и автономий. На одной из таких ступенек находится Москва (2,9), занимающая место в начале четвертого десятка. Кстати, на этой и нескольких близлежащих ступеньках в диапазоне от 2,5 до 3,0 оказывается почти половина регионов страны.

Структура оценок при наличии некоторых индивидуальных отскоков выглядит в целом довольно сбалансированной. Если, например, взять группу из пяти лидеров, то окажется, что благополучнее

всего дела там обстоят со СМИ (4,8), открытостью (4,6), политическим устройством и демократичностью выборов (4,6), несколько хуже — с гражданским обществом и экономической либерализацией (4,4), заметно хуже — с воспроизводством элит и местным самоуправлением (4,0) и совсем плохо — с коррупцией (3,0).

Вопреки первоначальным ожиданиям коридор, в пределах которого колеблются оценки демократичности регионов за все эти годы, весьма узок. Лишь в семи случаях нами зафиксированы существенные сдвиги: в трех регионах — вверх (Алтай-97, Карачаево-Черкесия-99, Чувашия-93), в четырех регионах — вниз (Мордовия-93, Приморский край-93, Кемеровская-97 и Саратовская-96 области). Во всех этих случаях наблюдалась смена власти (в Чувашии — скорее установление власти), причем приход более сильного лидера приводил, как правило, к дедемократизации. Все эти подвижки приходятся на среднюю часть кривой демократичности. Положение и лидеров, и аутсайдеров устойчиво и никаких заметных колебаний не претерпевает.

Сама получившаяся кривая демократичности (рис. 1.4) имеет вполне традиционный вид: два довольно круто уходящих вверх и вниз крыла по 10—15 регионов каждое и обширная очень пологая средняя часть. В составе демократического крыла — крупные городские регионы (причем не просто с высокой долей городского населения, но имеющие в своем составе крупные города; здесь представлены почти все города-миллионеры) во главе с Петербургом. В составе недемократического крыла — главным образом национальные республики и автономии с немногими «русскими» регионами: Орловской, Курской, Ульяновской областями, Приморским краем. Впрочем, республики есть и среди лидеров — это Карелия, Удмуртия, Чувашия. В составе «основного тела» с малозаметным градиентом Москва (правда, ближе к демократичному крылу) и Кемерово, Бурятия и Саратовская область, многие регионы «красного пояса». Уже из перечисления видно, что географически все тоже очень перемешано. Простой и очевидной логики в ранжированном ряде демократичности нет, для описания его нужен учет ряда факторов, как объективных, так и субъективных.

Если обратиться к текущей оценке демократичности за 2003—2007 гг. (табл. 1.16), рассчитанной по методу скользящей средней, то окажется, что сдвиги по сравнению с базовым рейтингом заметны, хоть и не особенно велики. Часть их носит скорее символиче-

ский, чем содержательный характер. Прежде всего, поменялись лидер и антилидер: это уже не Петербург, где 2003 г. поубавил политического плюрализма и демократичности выборов, и не Калмыкия, наоборот, прибавившая в части и открытости, и плюрализма, и демократичности выборов. Первый сместился на 3—7-е места, которые он делит с Пермской и Нижегородской областями, Карелией и Красноярским краем, вторая поднялась на 78—82-е места (кроме нее там Чукотка, Мордовия, Усть-Орда и Эвенкия). В целом, однако, состав и верхней, и нижней десятка практически не изменился (исключение — Ярославская и Волгоградская области, переместившиеся из конца первой десятки в начало третьей).

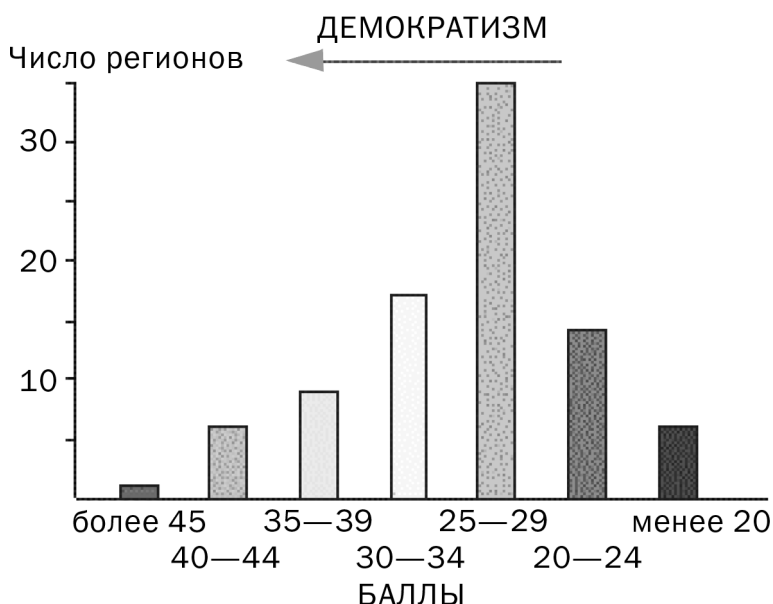


Рис. 1.4. Распределение регионов по индексу демократизма, составленному на основе экспертного опроса, 1991—2001 гг.

Среди регионов с заметно выросшим рейтингом — Республика Коми (+9), Красноярский край (+8), Якутия (+7), Псковская область (+7), Калмыкия (+6), Самарская, Московская, Новгородская, Владимирская области (по +5). Наибольшее падение рейтинга отмечено у Хакасии (–6) и Ярославской области (–6), Петербурга (–4). Нетрудно заметить, что в обеих группах оказались как регионы,

Текущий рейтинг демократичности российских регионов, 2003—2007 гг. (экспертная оценка) Таблица 1.16

Место	Регион	Сумма 2003— 2007	Откры- тость	Демокра- тичность выборов	Полити- ческий плюра- лизм	Незави- симые СМИ	Эконо- мическая либер- ализация	Граждан- ское об- щество	Полити- ческое устрой- ство	Элиты	Корруп- ция	Местное само- управле- ние
1	Самарская область	45	5	5	5	4	4	4	5	5	3	5
2	Красноярский край	43	5	4	4	4	5	4	4	5	4	4
3	Пермский край	43	5	3	4	5	5	5	4	4	4	4
4	Свердловская область	42	4	4	3	5	4	5	5	4	3	5
5	Архангельская область	41	4	5	5	4	4	4	4	4	3	4
6-9	С.-Петербург	40	5	3	4	5	4	5	4	4	3	3
6-9	Карелия	40	5	3	4	4	4	4	4	4	4	4
6-9	Новосибирская область	40	4	5	4	4	4	4	4	4	3	4
6-9	Иркутская область	40	4	3	5	4	4	5	4	4	3	4
10	Нижегородская область	38	4	3	4	4	4	4	4	3	3	4
23-27	Мурманская область	33	4	4	3	3	3	3	4	3	3	3
35-44	Оренбургская область	30	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
35-44	Астраханская область	30	4	3	4	2	3	3	3	2	2	3
77	Эвенкийский АО	21	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2
78-81	Усть-Ордынский АО	20	2	1	3	2	2	1	2	2	3	2
78-81	Мордовия	20	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
78-81	Северная Осетия	20	2	2	2	2	2	3	2	2	1	2
78-81	Башкирия	20	2	2	2	2	2	3	2	2	2	1
82-85	Чукотский АО	18	2	1	1	1	2	2	2	2	3	2
82-85	Агинский Бурятский АО	18	1	2	2	1	2	1	2	2	3	2
82-85	Тува	18	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2
82-85	Кабардино-Балкария	18	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2
86	Ингушетия	17	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1
В среднем		8,1	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8

где относительно недавно сменился многолетний лидер (Коми, Якутия, Петербург), так и регионы, где, наоборот, лидер находится у власти десять лет и более (Калмыкия, Новгородская и Ярославская области). Дело, таким образом, не столько в самом факте смены власти на выборах, а в наличии плюрализма и политической конкуренции. В случае Петербурга сказалось как то, что городской политический ландшафт заметно обеднел после делегирования многих ярких представителей местной элиты в Москву, так и рост вмешательства в местную политику со стороны Центра.

Как ни невелики подвижки в рейтингах демократичности регионов (см. табл. 1.15, 1.16), будучи положенными на карту, они дают достаточно закономерную/осмысленную географическую картину. На современной карте отчетливо видна широтная дифференциация с наиболее демократичными регионами, образующими сплошную полосу к северу от основной полосы расселения и северо-западный, уральский и восточно-сибирский сгустки. Можно, пожалуй, говорить и о формировании волжского сгустка, представленного Нижегородской и Самарской областями. И к северу, и особенно к югу от этой полосы находятся широтные же ареалы менее демократичных регионов, представленные обширными малозаселенными северными территориями и национальными республиками Северного Кавказа, Волги и южной Сибири. Более внимательный взгляд на Европейскую часть обнаруживает некую концентрическую мегаструктуру с менее демократичным центром от Вологды до Башкирии и более демократичной и, главное, демократизирующейся периферией по Уралу, северным и западным рубежам страны. Эта европейская демократичная периферия имеет выступ-протуберанец на восток — по средней Сибири до Байкала.

Весьма интересны подвижки, происшедшие в регионах за последние годы. Два ареала падения рейтинга демократичности: Волго-Вятский с Вологодой и Южно-Сибирский в составе Тувы, Республики Алтай, Хакасии и Кузбасса. Заметный рост демократичности гораздо более дифференцирован территориально: это и Якутия с Красноярским и Алтайским краями, и Коми, и Псков-Новгород, и Владимир с Самарой, и Воронеж, и Калмыкия. Нетрудно заметить, что в ряде случаев существенный рост демократичности связан со сменой главы региона ⁷⁵. Впрочем, это не относится к Калмыкии, Са-

маре или Новгороду, где лидеры оставались у власти почти пятнадцать лет, там другое: ослабевание позиций единоличного лидера и усилившиеся внутриэлитные противостояния, усиление независимости силовых структур и судов от местных властей и, как следствие, более свободные выборы и др.

Иркутская область традиционно входит в первую десятку регионов страны, являясь одним из национальных лидеров и по степени политического плюрализма, и по развитости гражданского общества. Плюрализм в иркутской политике проявляется и в том, что любые выборы здесь являются реальной формой политической борьбы и столкновения интересов разных элитных групп, и эффективное число партий или кандидатов всегда существенно превышает среднероссийское, что иркутская политика всегда шумна и конфликтна, причем конфликты эти (между губернатором и мэрами, исполнительной и представительной ветвями власти и др.) институциональны и воспроизводятся снова и снова при смене игроков. На региональной сцене выступает много влиятельных игроков — как федеральных, так и своих, что исключает возможность доминирования кого-то одного из них. Немаловажен и фактор наличия субстрата в виде многочисленного академического и студенческого сообщества, а также критической массы с одним из крупнейших в стране городов к востоку от Урала, и относительной самостоятельности городов в силу как огромных расстояний, так и сибирского менталитета.

При этом, однако, регион тянут вниз разного рода нарушения на выборах (особенно на недавнем «объединительном» референдуме) и коррупция. В свое время, на заре перестройки, именно здесь набирали силу протестные экологические движения: за чистоту Байкала, за закрытие Байкальского ЦБК. Потом накал экологических протестов спал по всей стране, и в Иркутской области тоже. По иронии судьбы по прошествии двух десятилетий, в 2006 г., уже на новом витке спирали, когда об экологии снова вспомнили, главными объектами протестов стали трасса ВСТО и все тот же ЦБК.

Три других наших региона занимают положение в середине общего списка. При этом если Оренбургская область — кругом средняя, **Мурманская область** выделяется к лучшему и по политическому устройству, и (особенно в последнее время) по открытости и по демократичности выборов (случайно или нет, но именно эти два фактора продемонстрировали недавно рост в наибольшем числе регио-

нов страны — каждом восьмом-десятом). Заметно здесь и разделение властей. Характерно, что именно на Мурмане был создан прецедент, когда доминирующую в местном парламенте «Единую Россию» заставили по суду отказаться от первоначальной схемы полного контроля за всеми комитетами и поделиться с оппозицией.

Что касается **Астраханской области**, то в последние год-два она прибавила как в открытости, так и в коррупционности, что часто идет «в пакете». Не последнюю роль здесь сыграл публичный конфликт между губернатором Жилкиным и авторитетным мэром Астрахани Боженковым, а также заметно усилившееся в последнее время внимание Центра включая и финансовое.

На **Оренбуржье** персональный состав политического Олимпа наиболее стабилен, а политическая элита в целом наиболее укоренена — доля чужаков здесь минимальна. Попытки пересадить сюда «варягов» наталкиваются на сплоченное и мощное, хотя и не принимающее публичных форм сопротивление местной политической среды. Не случайно пришедшие сюда в 2008 г. новые главный федеральный инспектор и прокурор не прижились и в считанные месяцы уехали из региона. В политической динамике — и в элитах, и в электорате — резко преобладают эволюционные, а не революционные черты. Устойчивая сбалансированность в местной политике связана и с тем, что основные бизнес-игроки здесь имеют свою нишу (включая и территориальную) каждый и не особенно конкурируют друг с другом.

Инструментальный рейтинг демократичности, в основе которого сравнительный анализ электорального поведения в разных его проявлениях и на выборах разного уровня: федеральных, региональных и местных, дает несколько иную картину, нежели экспертный. Наиболее демократичными выборы оказываются в Мурманской области, где и конкурентность выше, и протестное голосование в пределах нормы, и относительно малозаметны признаки нарушений на выборах.

Все четыре региона анализа стабильны с точки зрения экспертного рейтинга демократичности. Наиболее стабильна по этому показателю Оренбургская область — последние четыре года индекс демократичности не менялся вовсе.

Все регионы кроме Иркутской области входят в группу средней демократичности, и только Иркутская область входит в группу с высокой демократичностью. На рис. 1.5 можно увидеть, что Иркутская,

Астраханская и Мурманская области идут почти вровень с общероссийским трендом и слабо от него отличаются. Иркутская область выделяется от остальных прежде всего политическим плюрализмом (складывающимся из-за давней конкуренции между различными элитными группами) и сильным гражданским обществом (связанным с развитой академической и эколого-правозащитной средой). Говоря о факторах, снижающих демократичность, стоит указать на негативный опыт Астраханской области. Регион получил низкую оценку за свободу СМИ и коррупцию.

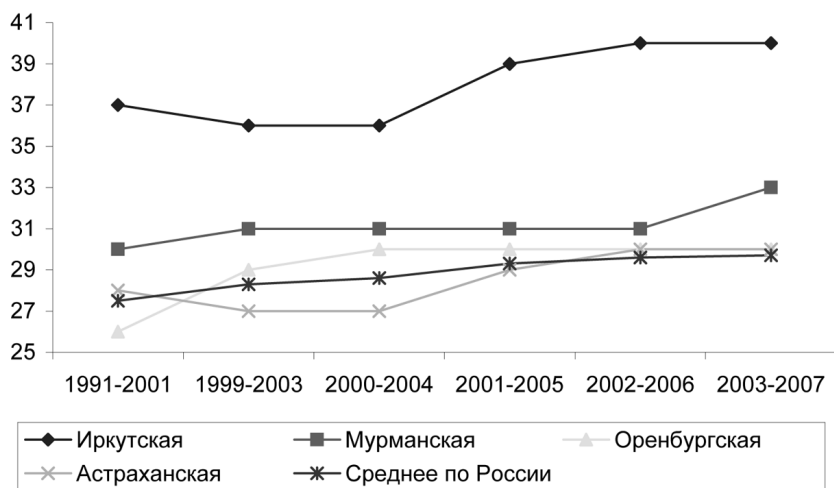


Рис. 1.5. Рейтинги демократичности, 1991—2007 гг.

Экспертный рейтинг демократичности рисует несколько другую картину. Наиболее демократичной оказывается Оренбургская область — из всех рассматриваемых регионов там была выше конкурентность борьбы на думских и губернаторских выборах, достаточно низкое протестное голосование, а также сравнительно низкие показатели нарушений на выборах.

Все регионы кроме Мурманской области имеют рейтинг демократичности ниже среднероссийского. Играет против повышенная протестность выборов (наивысший показатель среди рассматриваемых регионов, связанных с традиционным повышенным северным негативизмом), а также нарушения на выборах.

Общественные палаты и советы

Новым многоцелевым проектом Кремля является система общественных палат. Это и новый механизм прямой и обратной связи между властью и обществом, и некий демократический декорум, призванный отчасти компенсировать ряд демонтированных или ослабленных демократических институтов, и попытка строительства очередной вертикали, на сей раз организующей гражданское общество, и многое другое включая заявившийся В. Путиным вид гражданского контроля над силовыми и правоохранительными ведомствами, получивший развитие в президентском указе от августа 2006 г. об общественных советах при этих ведомствах, формируемых с подачи Общественной палаты.

Проект Общественной палаты, запущенный Кремлем, зажил собственной жизнью. Представляется, что и по масштабу, и по воздействию на общество он оказался существенно больше, чем это виделось поначалу. Дело прежде всего в его эшелонированности — резкой активизации уровней федеральных округов, регионов, а в ряде случаев и городов. Хотя понятно, что демонстративная активность Общественной палаты призвана сыграть важную имиджевую роль в ситуации ужесточающейся критики режима со стороны Запада за антидемократичность.

В нынешнем виде Общественная палата представляет собой некий гибрид колонны «общественных организаций» на Съезде народных депутатов СССР и ельцинского Президентского совета. Функции ее неясны, а механизм формирования демократичен настолько, насколько демократичен сам нынешний режим: первую треть назначает президент по собственному усмотрению, а уж потом эта «президентская» составляющая устанавливает механизм отбора второго (федерального) и третьего (регионального) компонентов.

Проблема в том, что Общественная палата — орган абсолютно неконституционный, созданный президентом и для президента. Его главная задача — служить своего рода демпфером между обществом и властью, обращая внимание главы государства на то, с чем общество не согласно, задавая тон и определяя повестку в диалоге власти и общества, оттесняя при этом неудобных для власти представителей об-

щества. Эту функцию палата будет выполнять. Другое дело, что Общественная палата не может заменить собой — хотя бы частично — парламент, как это вначале декларировалось, по той простой причине, что она имеет исключительно совещательные функции. На ее рекомендации и советы, что было уже продемонстрировано, власть не обязана реагировать. И это, безусловно, плохо, поскольку действенными оказываются только те политические инструменты, которые обладают какой-то самостоятельностью. А если самостоятельности нет, мы получаем еще один дополнительный — к десятку уже существующих — президентских советов.

Можно указать на то, что возможности Общественной палаты в рамках существующей политической системы очень ограничены, как, впрочем, и возможности любого другого института. Может ли она сыграть позитивную роль в рамках этих ограничений? Безусловно. Только при этом а) не надо ждать от нее слишком многого — она не должна быть главным и тем более единственным механизмом взаимодействия власти и общества; б) обществу следует активнее работать с Общественной палатой, доводить через нее до сведения власти свои интересы, поставить ее себе на службу. В конечном счете активность палаты как представителя общественных интересов будет зависеть от активности самого общества.

Качество и репрезентативность общественных палат и советов достаточно серьезно колеблется от региона к региону (табл. 1.17). Некоторые из них, например, в Иркутской области, представляют собой достаточно формальные образования, созданные «для галочки» в рамках моды на общественные палаты (начавшейся после создания федеральной Общественной палаты), другие, как в Мурманской области, имеют давнюю историю и созданы с таким расчетом, чтобы действительно представлять общественные объединения. В Оренбургской области один институт консультирования с общественностью эволюционировал в другой и был легализован только в 2006 г. В Астраханской области общественный совет при губернаторе был создан еще до общероссийской установки на создание региональных общественных палат, но от этого не стал лучше — этот совет получился абсолютно карманным: и совет, и председателя назначает лично губернатор.

В Иркутской области наблюдается конкуренция между Общественной палатой (созданной губернатором Тишаниным) и Обще-

ственным советом при Законодательном собрании (созданным спикером Кругловым). Впрочем, в связи со сменой губернатора можно ожидать изменения и этого института.

Региональные общественные палаты и советы

Таблица 1.17

Характеристика	Иркутская область		Мурманская область	Оренбургская область	Астраханская область
Официальное название	Общественная палата Иркутской области	Общественный совет при Законодательном собрании Иркутской области	Мурманское общественное собрание	Общественная палата Оренбургской области	Общественный совет при Губернаторе Астраханской области
Дата создания	Апрель 2007 г.	25 октября 2006 г.	1995 г.	1994 г.	30 апреля 2005 г.
Дата законодательного оформления	Апрель 2007 г.	25 октября 2006 г.	2003 г.	17 марта 2006 г.	30 апреля 2005 г.
Тип членства (персоны/организации)	Персоны	Персоны	Организации	Персоны	Персоны
Число членов	60	Не более 15	90	80	27
Наличие организации-предшественницы	Нет	Нет	Нет	Да	Нет
Способ формирования	15 назначается губернатором, 15 — ЗС, 30 — по рейтингу общественных организаций	Утверждается спикером ЗС	Свободно, на основании заявки (членом может стать любая НКО), губернатор имеет своего представителя	15 — от губернатора, 15 — от общественных организаций, 50 — от муниципалитетов	Формируется губернатором
Руководящий орган	Председатель избирается членами палаты	Председатель — спикер ЗС	Совет из 6 человек, избирается каждые полгода, обязательна ротация 4 членов	Совет и секретарь палаты избираются членами палаты	Председатель, назначается губернатором
Периодичность заседаний	Н. д.	Раз в квартал	Раз в месяц	Раз в два месяца	Раз в квартал

Наиболее удачным примером региональной палаты из рассматриваемых можно назвать Мурманское общественное собрание. Во-первых, принципиально отличается принцип его формирования — в него может войти любая общественная организация, поэтому четкого числа членов нет. Губернатор имеет всего одного представителя (правда, с решающим правом голоса). Во-вторых, членство ос-

новано на участии организаций, а не конкретных «уважаемых людей». В-третьих, законодательно установлено, что руководящий совет должен ротироваться каждые полгода с обязательной заменой двух третей состава.

В таком виде существовала первая Общественная палата Оренбургской области (основана в 1994 г.), однако закона, легализующего ее статус и структуру, так и не было принято. В состав палаты входило около 80 представителей общественных организаций, причем в отличие от второго (существующего) варианта Общественной палаты в список членов входили правозащитные организации. Просуществовав десять лет, она в 2004 г. практически перестала функционировать (не без давления администрации) и только в 2006 г. была создана в новом виде. Особенность формирования этой палаты состоит в том, что больше половины представителей назначаются от муниципалитетов — их предлагают главы районов.

По мнению некоторых аналитиков, Общественная палата Оренбургской области по своему смыслу стала «вторым парламентом», т. е. местом выражения интересов и публичной активности тех граждан области, которые не попали в Законодательное собрание. Наиболее типичный пример — ее председатель А. Костенюк, баллотировавшийся по одномандатному округу, но проигравший. Однако в отличие от ЗС Общественная палата не обладает ни полномочиями, ни влиянием на общественную жизнь.

Как и федеральная Общественная палата, большинство региональных общественных палат — создания искусственные. С одной стороны, это уже не просто губернаторская приемная граждан, но и не структура, направленная на улучшение взаимодействия власти и общества. Как и в случае с федеральной Общественной палатой, одна из основных функций региональных палат — создание видимости наличия гражданского общества, локализация и контроль над ним.

В целях обеспечения государственной поддержки некоммерческих, неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, впервые за всю историю существования общественных организаций в 2007 г. президент России подписал распоряжение о предоставлении из федерального бюджета 1245 млн руб. на реализацию социально значимых проектов. Совместная работа областной Общественной палаты и некоммерческих организаций

позволила принять активное участие в конкурсе на президентские гранты 18 местным общественным организациям (табл. 1.18). Десять из них стали победителями и получили средства на реализацию представленных проектов (семь касаются инвалидов, два — молодежи, один — гуманитарного направления). Из более 80 млн руб., выделенных на Приволжский федеральный округ, 10,1 млн получили оренбуржцы (в 2006 г. — 4,5 млн — девять организаций).

Гранты, распределенные Общественной палатой Российской Федерации в четырех регионах, 2006—2007 гг.

Таблица 1.18

Регион	Количество некоммерческих организаций, получивших гранты на регион		Сумма грантов на регион, млн руб.		Средний размер гранта на регион, тыс. руб.		Поступило денег на душу населения, тыс. руб.	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Астраханская область	4	3	1,1	1,67	265	556	1,1	1,7
Иркутская область	12	4	5,2	1,46	434	364	2,1	0,6
Мурманская область	9	9	3,3	2,64	362	294	3,8	3,1
Оренбургская область	9	8	4,3	6,22	481	777	2	2,9
<i>В среднем по России</i>	<i>12</i>	<i>Н. д.</i>	<i>5,5</i>	<i>Н. д.</i>	<i>403</i>	<i>Н. д.</i>	<i>3,5</i>	<i>8,8</i>

8. Взаимоотношения «Власть — бизнес — общество»: современное состояние, проблемы и перспективы

Выводы. *Взаимоотношений в названном тройственном формате практически нет, есть попарные отношения между сторонами — властью и бизнесом, властью и обществом, обществом и бизнесом. Во всех этих взаимоотношениях власть играет наиболее активную и инициативную роль, обладая возможностью как устанавливать формат общения, так и контролировать состав участников. Бизнес занимает более пассивное положение, но имеет возможности для взаимодействия с властью по своей инициативе и каналы для этого. Форматов для диалога власти и общества по инициативе последнего также нет за исключением чрезвычайных, вроде акций протеста против тех или иных действий власти.*

Вершины треугольника «власть — бизнес — общество» выглядят в разной степени консолидированными, их интересы по-разному отрефлексированы, сформулированы и артикулированы. Наиболее консолидированной выглядит власть, хотя и в ее случае следует различать позицию власти как таковой (при всех возможных расхождениях в позиции разных уровней и сегментов) и отдельных ее представителей, отдельных групп внутри власти, связанных с теми или иными бизнес-кланами. В отношении бизнеса следует различать интересы разного рода бизнес-корпораций, представленные лучшие, и общие кор-

поративные интересы, представленные хуже. Общество выступает скорее в роли объекта, чем субъекта. Для него характерны пассивность и патернализм в отношении власти и бизнеса, слабая артикулированность и частный характер интересов, отсутствие общепризнанных их выразителей и присвоение разными группами права выражения общих интересов.

Какими ресурсами и возможностями обладают власть, бизнес и общество? У власти это вся мощь и ресурсы государства, его репрессивный аппарат, механизм выработки правил и контроль над их соблюдением включая возможность избирательного их применения. У бизнеса — финансовые ресурсы и возможность осуществлять корпоративное давление на власть в целом, а в индивидуальном порядке — на отдельных ее представителей с целью получения нужных результатов. У общества помимо общественного мнения, которым в принципе могут манипулировать в собственных интересах как власть, так и бизнес, есть в резерве колоссальная социальная энергия. Проблема с этой энергией заключается в том, что она пока используется с очень низким КПД и главным образом в деструктивных целях. Перед обществом стоит задача овладения механизмами управления социальной реакцией наподобие термоядерной. Согласованные действия со стороны общества, если они удаются, могут обладать значительной созидательной силой.

Власть, занимающая главенствующее положение в треугольнике, в условиях отсутствия должного разделения по вертикали и горизонтали, а также периодических встрясок в виде выборов имеет обыкновение выстраивать неформальные симбиотически-паразитические отношения с другими акторами. В последние годы происходила институционализация взаимоотношений власти и бизнеса, шла отработка механизмов их взаимодействия, выстраивавшихся с обеих сторон. Что касается взаимоотношений бизнеса и общества, то здесь институционализации либо не было вовсе, либо появившиеся одно время ее элементы были позднее демонтированы. В дело активно вмешалась власть, которая в рамках провозглашенной модели «социальной ответственности бизнеса» взяла на себя функции посредника, определяющего, что нужно обществу, и устанавливающего своего рода «социальный налог» для бизнеса. Последнее не только способствует коррупции — как обычной, так и политической — и подпитывает патерналистские настроения в обществе, но и отбива-

ет у бизнеса охоту и ресурсы для выстраивания отношений с обществом напрямую.

За последние годы взаимоотношения бизнеса и власти существенно продвинулись, в том числе и в направлении их институционализации. Бизнес, поначалу задвинутый в угол (в сравнении с РСПП времен «профсоюза олигархов», «семибанкирщины» и т. д.), стал играть в них более активную роль включая непосредственный приход бизнесменов и менеджеров из бизнеса в исполнительную и представительную власть. На региональном уровне это главным образом сотрудники госкорпораций (представители частного бизнеса в основном приходили на губернаторские посты в то время, когда были выборы), на муниципальном — представители среднего и малого бизнеса.

Оформились и площадки для общения власти и бизнеса, в роли которых выступают РСПП, ТПП, «Опора», «Деловая Россия». Все это площадки, в какой-то степени выстроенные бизнесом или по крайней мере с его участием, но контролируемые властью, модераторы общения бизнеса с властью. В рамках этих площадок обсуждаются и вопросы взаимоотношений бизнеса с обществом. Специальных, отдельных от власти форматов взаимодействия бизнеса и общества практически нет.

Ряд площадок для общения с бизнесом создала федеральная и региональная власть — различные рода советы при главе региона (по предпринимательству, по развитию малого и среднего бизнеса и др.). А для взаимодействия с обществом — разного рода политические консультативные и просто общественные советы, общественные палаты. Во многих из них на региональном уровне, также как и в аналогичных структурах федерального уровня, присутствуют и представители бизнеса: и в качестве выразителей интересов пусть небольшого, но социального слоя, и в качестве спонсоров. Есть и менее строго регламентированные варианты площадок, такие, например, как общественные слушания.

Следует заметить, что во взаимодействии «власть — общество» происходит схлопывание старых площадок, таких как выборы и политические партии, и их замена новыми — общественными палатами и советами, общественными приемными. В рамках новых форматов взаимодействия инициатива всецело принадлежит власти, а общество играет пассивную роль. Власть делает это для своего

удобства, проявляя близорукость, особенно опасную в ситуации развивающегося кризиса.

Выборы сами по себе — это «правильная» саморегулирующаяся модель взаимодействия власти, бизнеса и общества. У этой модели, безусловно, есть недостатки. Но, во-первых, в условиях публичности и прозрачности, хотя бы частичной, эти недостатки видны и преодолимы, а во-вторых, любая другая модель, в том числе реализуемая сейчас при назначениях глав регионов, в условиях недостаточного разделения властей, а также слабости и несамостоятельности политических партий превращается в слабо регламентированную сделку между властью и бизнесом и чревата куда более серьезными политическими издержками.

В отношении бизнеса все еще большую роль играют выборы и приход посредством выборов представителей бизнеса во власть напрямую — через апеллирование к обществу, а не только к власти, получение от избирателей некоего самостоятельного мандата. Причем если поначалу и на региональном уровне это было скорее элементом джиара — выстраивания крупными корпорациями в их базовых регионах отношений с властью, то позднее и особенно на муниципальном уровне представители среднего бизнеса пошли во власть, исходя из общекорпоративных (не конкретного бизнеса, а бизнеса в целом) и общегражданских интересов. Хорошим примером может служить Орск, где в 2005 г. на выборах вместе с новым мэром Юрием Бергом⁷⁶ пришла к власти команда из представителей бизнеса и, опираясь на местное бизнес-сообщество, добилась определенных успехов.

Цивилизованный лоббизм как способ реализации бизнесом его интересов посредством оказания давления на органы власти как непосредственно, так и через общество, не получил пока у нас развития (единственный действенный лоббист у нас власть⁷⁷). Вместо этого осуществляется лоббизм нецивилизованный, во многом смыкающийся с коррупцией. Последняя нуждается в персонифицированных и неинституционализированных отношениях между бизнесом и властью, избегая прозрачности и хоть какого-то участия общества.

Исполнительная власть, ослабив власть представительную и судебную, все больше выступает как отдельная и самодостаточная корпорация, действующая в соответствии с собственными бюрократическими интересами, далеко не всегда совпадающими с интересами

общества. Бизнес рассматривается ею либо как часть собственно власти, механизм ее осуществления, либо как способ обеспечения власти ресурсами, а то и просто решения за власть каких-то ее проблем. Преимущество для власти такого способа действий состоит в еще меньшей его подконтрольности.

Строя отношения с бизнесом, власть старается не только избегать какого-то контроля со стороны общества, но и с бизнесом договаривается не просто на индивидуальной — на персональной основе. Поэтому, скажем, к договорам о социальном партнерстве между властью и бизнесом не допускается общество, а конкретное содержание договоров часто недоступно и для представительной власти.

Что касается социальной ответственности бизнеса, то она может как навязываться властью, так и быть собственной. Она может пониматься более узко, как забота о «своем» социуме, как вложения в рабочую силу через фонды общественного потребления — здесь интересы бизнеса во многом сходятся с властью, у которой, однако, рамки «своего» социума могут быть иными. Это все вложения в настоящее. Могут еще быть вложения в будущее, в человеческий капитал. Тогда социальная ответственность понимается более широко — как воспитание общества, служение обществу.

В какие общественно значимые проекты хочет направлять деньги бизнеса власть и как она этого добивается?

Это, во-первых, разнообразные «зрелища» — популярные виды спорта, служащие как развитию и удовлетворению собственных амбиций, так и культивированию местной гордости, масштабные массовые празднования дней города и разнообразных юбилеев, фестивали и концерты с приглашением звезд и др. Бизнес по указанию власти финансирует спорт больших достижений, создание и поддержание необходимой инфраструктуры: дворцов спорта и концертных залов, стадионов и др. Это благоустройство городской среды, поддержание и реконструкция инженерных сетей и инфраструктуры, решение наиболее острых и звучных социальных проблем — то, что проходит (проходило?) по разряду предвыборных обещаний и списка достижений власти за отчетный период. Это поддержание и развитие необходимой социальной инфраструктуры: культуры, образования, медицины. Сюда же можно отнести материально-финансовую поддержку правоохранительных органов, их техническое оснащение. Это создание, сохранение, поддержание предметов особой нацио-

нальной/региональной гордости и символов: храмов, музеев и галерей, оркестров и театральных коллективов. Это, наконец, политические проекты, реализуемые в интересах и под особо тщательным контролем власти. Сейчас речь главным образом может идти о социальной деятельности «Единой России».

Одним из механизмов осуществления комплексного взаимодействия власти и бизнеса на региональном уровне, своего рода совместными предприятиями власти и бизнеса, являются *корпорации развития регионов*, создаваемые под крупные инвестиционные проекты по модели частно-государственного партнерства. Существующие корпорации развития (Красноярского края, Якутии, Самарской области и др.) — это реализуемые бизнес-проекты власти, институты непосредственного взаимодействия власти и бизнеса в деле реализации крупных бизнес-проектов и решения ключевых проблем инфраструктурного развития регионов.

По аналогии с создаваемыми в последние годы корпорациями развития регионов существующие уже многие годы *ресурсные центры некоммерческих организаций*, выполняющие роль модераторов взаимодействия власти и бизнеса с обществом, могут рассматриваться как своего рода корпорации развития социума.

Другим функциональным механизмом взаимодействия власти, бизнеса и общества могут быть *общественные слушания*, которые все чаще практикуются администрациями и ведомствами при принятии стратегий развития, местных законопроектов, норм, градостроительных документов и т. д. Особенно распространены общественные слушания по проектам застройки (например, строительства жилого комплекса на улице Леси Украинки в Иркутске в 2006 г.) и проблемам экологии (например, по деятельности Ангарского электролизного химического комбината и Международного центра по обогащению урана в той же Иркутской области в 2007—2009 гг.). Однако поскольку процедурные аспекты слушаний недостаточно регламентированы, с ними часто бывают связаны многочисленные нарушения. Ярким примером манипулирования со стороны власти могут служить общественные слушания по строительству Охта-центра в Петербурге в 2008 г., в ходе которых было отмечено массовое использование подставных лиц.

С недавних пор практикуются и онлайн-слушания. Например, Госсовет Коми проводил их в сентябре 2008 г. по поводу введения

ограничений на продажу алкоголя. Возникают и другие новые формы общественного участия. Здесь можно сослаться, в частности, на постоянный рост индекса развития общественного участия, рассчитываемого Центром экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей ЭКОМ на основе мониторинга интернет-запросов и отражающего динамику интереса к различным формам общественного участия⁷⁸.

Уменьшение степени контроля за властью со стороны общества и общее ослабление прямых и обратных связей между ними способствуют снижению эффективности самой власти, усиливают потенциальную конфликтность, риск и масштабы конфликтов. Недостаточно эффективны и существующие сейчас механизмы разрешения конфликтов между властью и бизнесом, улаживающихся, как правило, в индивидуальном порядке путем привлечения бизнесом в качестве арбитра власти более высокого уровня.

Случаев использования репрессивной машины силовых и правоохранительных органов для обслуживания клановых интересов региональной власти стало меньше с усилением федерального контроля за правоохранителями и ослаблением контроля со стороны региональных политических элит. Зато стало больше «наездов» на бизнес, близкий к губернатору, а также на политические элиты в интересах федеральной власти в целом или отдельных ее представителей.

Выходящих в публичную плоскость конфликтов с участием бизнеса, власти и общества не так много, хотя, конечно, в любой конфликт между двумя акторами неминуемо вовлекается и третий. Крупный бизнес редко бывает фигурантом публичных конфликтов, особенно в последние годы, — он подключает свои связи на федеральном уровне, который выступает в качестве арбитра. Впрочем, бывают и исключения. В свое время главы регионов, особенно национальных республик, отбивали попытки вхождения в регион нежелательных финансово-промышленных групп. Памятны и случаи острых конфликтов в Красноярском крае (между губернатором Александром Лебедем и Анатолием Быковым), в Кемеровской области (между губернатором Аманом Тулеевым и владельцем компании «Миком» Михаилом Живило⁷⁹), а также менее острых и относительно недавних в Липецкой области (между олигархом Владимиром Лисиным — владельцем Новолипецкого металлургического комбината и президентом Европейской стрелковой ассоциации

и губернатором Олегом Королевым) и в Ярославской области (между крупным бизнесменом и сенатором Николаем Тонковым и губернатором Евгением Лисицыным). Кстати, последний случай единственный, закончившийся поражением и уходом губернатора.

Из относительно недавних масштабных конфликтов местной власти и крупного бизнеса можно вспомнить еще два, связанных с «Норильским никелем». В первом случае, несмотря на активное противодействие со стороны «Норникеля», на выборах мэра Норильска в 2003 г. победил Валерий Мельников, непослушный лидер профсоюза, бросивший вызов руководству компании. Он отработал свой срок и при этом даже не особенно осложнил жизнь компании, поскольку был окружен сплоченной командой. Второй случай — уже упоминавшееся острое противостояние в Мурманской области между Кольской горно-металлургической компанией и «Апатитом» из-за контроля над местной «Единой Россией», завершившееся проигрышем КГМК на выборах в ЗС и рядом демаршей против губернатора Юрия Евдокимова. Одним из таких демаршей стал выход в 2004 г. КГМК, формирующей порядка трети мурманского областного бюджета, из возглавлявшегося губернатором местного СПП.

С чем связаны основные проблемы взаимодействия для каждой из сторон? Власть всецело сосредоточена на отношениях с вышестоящим уровнем власти же, смотрит на бизнес либо как на свой собственный, либо как на дойную корову для ее, власти, проектов, в том числе и в отношении общества; с обществом она находится в патерналистских отношениях. Бизнес, с одной стороны, наиболее самостоятелен и самодостаточен, с другой — очень зависим от власти; отношения с обществом для бизнеса либо повинность, накладываемая властью, либо прихоть и форма самовыражения, но никак не партнерство. Общество разобщено (знаковая антитавтология!) и не доверяет ни власти, ни бизнесу, ни своим собственным представителям, оно менее всего структурировано и мало приспособлено к немассовым формам взаимодействия; несамостоятельность общества и привычка к патернализму со стороны власти подталкивает общество апеллировать к власти для решения как собственных проблем, так и проблем во взаимоотношениях с бизнесом.

Власть, бизнес и общество имеют, вообще говоря, не только разные, но и переменчивые временные горизонты на территории. Наименьший горизонт сейчас у власти (она снова все больше приобре-

тает психологию временщика — по мере внедрения ротации и укрепления вертикалей в ущерб горизонталям), наибольший — у общества (при этом у общества хуже других способность формулировать и выражать общий интерес).

Следует различать и масштабные уровни — малый, средний, крупный, которые универсальны и приложимы не только к бизнесу, но и к власти и даже к обществу. На территории важны именно средние: бизнес, общество (средний класс), власть (средний уровень), наиболее тесно связанные с конкретными регионами и муниципиями. Сейчас же максимальное внимание уделяется всему крупному. Важно понимать, что средний — это стабильно средний, а не будущий крупный или недоразвитый крупный.

Краткосрочные и долгосрочные интересы власти, равно как бизнеса и общества, могут сильно различаться. Важна и способность всех троих эти интересы осознать и формулировать, четко выражать, реализовывать. От этого по большому счету зависит стабильность на перспективу.

Одним из немногих примеров трехстороннего сотрудничества, закрепленного законом обычая служат соглашения между исполнительной властью, работодателями (бизнесом) и профсоюзами. В начале 1990-х годов, когда такие соглашения только появились, в них включались самые общие вопросы социально-экономического развития страны. Со временем, в течение десятилетия, они все больше получали узкую практическую направленность — регулирование условий и оплаты труда. За каждый трехлетний цикл заключается по 6—7 тыс. таких договоров, причем основную их массу (больше половины) составляют отраслевые договоры городского и районного уровня. На вершине этой пирамиды находится общероссийское генеральное соглашение, для контроля за которым создается Российская трудовая комиссия. Второй этаж — общие региональные трехсторонние соглашения и региональные комиссии. Практический смысл такие региональные соглашения приобрели в 2007 г., когда в исправленном Трудовом кодексе появилось право устанавливать региональный минимум заработной платы — с условием, что он должен быть не ниже общероссийского. С профсоюзной стороны региональные трехсторонние соглашения подписывают отделения Федерации независимых профсоюзов России в регионах, со стороны бизнеса — региональные аналоги Российского союза промышлен-

ников и предпринимателей: в Иркутской области это некоммерческое партнерство товаропроизводителей и предпринимателей, в Астраханской, Мурманской и Оренбургской областях — областные союзы промышленников и предпринимателей.

Ярким примером масштабного взаимодействия бизнеса, власти и общества может служить проект школ публичной политики (ШПП), запущенный «Открытой Россией» по инициативе и на средства Михаила Ходорковского в 2003 г.

Работа по созданию ШПП началась с 10 «пилотных» регионов, отобранных после учредительного собрания с Московской школой политических исследований Елены Немировской и представителями 26 регионов, исходя из двух принципов: наличия дееспособной команды выпускников школы и разнообразия: «от депрессивной Камчатки до конкурентного Иркутска, от столичного Питера до “островного” Калининграда, от “розового” Воронежа до жесткого и политобостренного Екатеринбурга»⁸⁰. Заметим, что первая поездка менеджеров проекта в регионы пришлось на Иркутск, туда же для выступления с лекцией на открытии школы в октябре 2003 г. летел Ходорковский, арестованный в Новосибирске. Трехмесячный этап запуска проекта в сентябре-ноябре 2003 г. завершился открытием десяти школ (в хронологической очередности): в Калининградской, Свердловской, Воронежской, Ростовской, Иркутской областях, Петербурге, Астраханской и Камчатской областях, Алтайском крае и Чувашии. В следующие два года число регионов, где были открыты ШПП, выросло до четырех с половиной десятков.

Учебный цикл ШПП был рассчитан на 10 месяцев включая три двухдневных семинара с участием ведущих московских и зарубежных экспертов, ежемесячные публичные лекции, ежеквартальные семинары и регулярные «круглые столы», дискуссионные клубы и мастерские. Темы, как правило, инициировались регионами. Таким образом, школы выполняли роль постоянно действующих открытых публичных площадок, где в тесном взаимодействии с властями регионов представители различных политических сил и региональной общественности дискутировали злободневные проблемы. Среди основных предлагавшихся тем были «Демократический проект в России», «Гражданское общество в России», «Россия и мир», «Россия — проблемы модернизации», «Федерализм, региональная политика и местное самоуправление», «Власть, биз-

нес, общество в России», «Российские реформы: проблемы, достижения, перспективы». В рамках так называемого политического практикума обсуждались темы: «Техника публичных выступлений. Риторика», «Строительство политических институтов», «Правовая основа политической работы», «Организационные аспекты политической деятельности (выборные технологии, работа штабов, публичные выступления и т. д.)», «Имидж публичного политика», «Исследовательская деятельность (изучение целевой аудитории, способы получения и работы с информацией и т. д.)», «Политическая психология», «Образ политического лидера в России», «Основы политических технологий. Как честно победить на выборах?».

ШПП представляли уникальную возможность общения представителей региональных власти, бизнеса и общества друг с другом и с ведущими федеральными экспертами. Для экспертов из Москвы это было окно в реальный мир и расширение круга общения.

Через систему ШПП в 2003—2005 гг. прошло несколько тысяч слушателей. Средний возраст постоянных участников семинаров составил 30—35 лет. Среди них практически в равной степени были представлены власть (40%, 25% — законодательная, 15% — исполнительная), бизнес (30%) и общество (30%, в том числе 15% — некоммерческие организации, 10% — СМИ, 5% — преподаватели). Выпускники школ продолжали принимать участие в ряде их мероприятий, из них формировалась социальная сеть.

Проект, большая часть которого пришлась на период «после начала дела ЮКОСа» и ареста Михаила Ходорковского, реализовывался не в пику властям, а в тесном сотрудничестве с ними на региональном уровне. В Чувашии, Свердловской области, Самаре наблюдательные советы ШПП возглавляли губернаторы, в советы входили и местные законодатели, представители бизнеса. На первых этапах среди слушателей-партийцев были и активисты «Единой России», потом, однако, они участвовать в ШПП перестали, одновременно затеяв в ряде регионов собственные партийные образовательные проекты.

Весной 2006 г. счета «Открытой России» были арестованы в рамках «дела ЮКОСа», и масштабный проект школ публичной политики, только-только вышедший на запланированный уровень с охватом более половины регионов страны, практически полностью потерял источники финансирования⁸¹. Политическое решение пре-

кратить деятельность финансировавшегося осужденным олигархом проекта было принято еще раньше, и ШПП последние месяцы перед полным закрытием сталкивались со все возрастающими проблемами в отношениях с местными властями.

Сложившуюся в настоящее время систему взаимоотношений власти, бизнеса и общества на региональном уровне иллюстрирует схема на рис. 1.6. Ее можно интерпретировать следующим образом. Треугольник — фигура, позволяющая наилучшим образом отображать связи между тремя акторами. В нашем случае треугольник неправильный, поскольку длина его сторон обратно пропорциональна близости соответствующих акторов, тесноте связей между ними — она меньше между властью и бизнесом и существенно больше между ними и обществом.

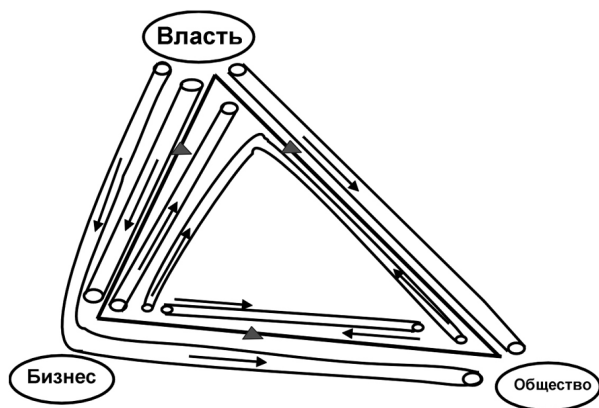


Рис. 1.6. Взаимоотношения власти, бизнеса и общества в регионах России

Ориентация вершин треугольника с властью наверху и обществом внизу отражает неравнозначность акторов в системе выстраиваемых отношений, доминирующее положение власти, которая в значительной степени определяет все правила и, контролируя других участников, не контролируется на деле никем, кроме самой себя. При этом, если рассматривать динамику последних десяти лет, то при сохранении положения общества внизу относительное положение власти и бизнеса изменялось — наблюдался своего рода «эффект качелей», бизнес занимал и относительно более высокое положение.

Веса вершин тоже различны — они отражают значимость персон и структур, относящихся к власти, бизнесу и обществу. Если, скажем, взять совокупность наиболее влиятельных в регионе персон, то четыре пятых из них окажутся представителями власти, четыре пятых оставшегося придется на бизнес и командиров производства и лишь несколько процентов — на «общественность» в самом широком понимании включая политические партии, профсоюзы, церкви, руководителей некоммерческих организаций.

У изображенной фигуры высокий центр тяжести — гораздо выше геометрического центра, поскольку центр тяжести каждой стороны находится не в геометрической середине, а существенно ближе к более весомой вершине — власти по отношению к бизнесу и обществу, бизнесу по отношению к обществу.

Прямые и обратные связи между вершинами крайне асимметричны, что показано широкими трубами, по которым импульсы идут от власти к остальным акторам и гораздо более узкими трубками, ведущими от общества и бизнеса к власти, — движение хоть и двустороннее, но многополосное в сторону от власти и узкий проселок в сторону к власти (особенно от общества). Более того, некоторые связи в системе непрямы: часть импульсов от власти к обществу идет через бизнес, а от бизнеса к обществу — через власть.

Приложение

Бизнес-игроки в регионах, 2008 г.

Таблица П.1

Регион	Масштаб	Компания	Предприятия	Доля в налоговых поступлениях региона, %	Число занятых, человек	Представительство компаний в исполнительной (представительной) власти	Роль компании для игрока
Оренбургская область	Крупнейшие	ТНК-ВР	«Оренбургнефть», «Оренбурггеолодобыча»	20	Около 5000	Депутат	Около 22% всей добычи ТНК-ВР, но без собственной переработки
		«Газпром»	Оренбургский ГПЗ, Гелиевый завод	13	Около 25 000	Депутат	
		«Металлоинвест»	«Уральская сталь», «Ормето-УЮМЗ	2,5	18 443, 5380	3 депутата	
		УГМК	Гайский ГОК, Медногорский медно-серный комбинат		6648		11% всей российской меди, половина всех запасов УГМК (основная рудная база)
		«Русснефть» (РУСАЛ)	«Орскнефтеоргсинтез», Нефтемаслозавод	0,9	2380		Перерабатывает 4,9 млн т нефти (60%), приоритет развития переработки «Русснефти»
		«Мечел»	«Южуралникель», Буруктальский никелевый завод		4311		
		РУСАЛ	Южно-Уральский криолитовый завод		1600		
	Крупные отраслевые	«Разгуляй-Укррос»	Элеватор «Хлебный клад», хлебная база № 63				
		ПО «Стрела»	Оренбургский авиазавод			Первый заместитель губернатора	
Астраханская область	Крупнейшие	«Газпром»	Астраханский ГПЗ	25	13 000		

Регион	Масштаб	Компания	Предприятия	Доля в налоговых поступлениях региона, %	Число занятых, человек	Представительство компаний в исполнительной (представительной) власти	Роль компании для игрока
		ЛУКОЙЛ	«Нижевожскнефтегаз», «Лукойлморнефтегаз» и др.				
	Крупные отрасли	Волжское пароходство	Астраханское пароходство				
		Группа компаний ОГО	Астраханский КХП, Болдинский хлебозавод, Астраханская птицефабрика				
Иркутская область	Крупнейшие	РУСАЛ / «Базовый элемент»	БрАЗ, Байкальский ЦБК		4786	3 депутата	30% российского и 4% мирового производства алюминия
		СУАЛ/«Ренова»	Ирказ, «Иркутскэнерго», «Саянск-химпласт»		3400	Председатель ЗС	
		«Газпром»	Ковыктинское месторождение				
		«Роснефть»	Ангарский НПЗ				Крупнейший по объему переработки НПЗ «Роснефти» (9,8 млн т в 2007 г.)
		«Мечел»	Коршуновский ГОК				
		«Интеррос» / «Полюс»	«Лензолото»				
		«Ростехнологии»	Иркутский авиазавод				
		«Транснефть»	ВСТО	1,4	Около 7000 *		
	Крупные отрасли	«Илим Палп»	Братский ЛПК, Усть-Илимский ЛПК				

Регион	Масштаб	Компания	Предприятия	Доля в налоговых поступлениях региона, %	Число занятых, человек	Представительство компаний в исполнительной (представительской) власти	Роль компании для игрока
Мурманская область	Крупнейшие	Норильский никель	Кольская ГМК, «Мурманские авиалинии», «Колэнсерго»	9,5	14 000	3 депутата	Добывается 45% российского никеля
		«Фосагро»	«Апатит»	1,7	12 000	Сенатор, 3 депутата	Добывается почти 100% фосфатных руд России
		«Еврохим» / МДМ	Ковдорский ГОК				
		«Северсталь»	Оленегорский ГОК				
		СУАЛ / «Ренова»	КАЗ		1328		
		«Росатом»	Кольская АЭС				

* По данным портала http://www.vstoneft.ru/nalog_zan.php, эксплуатационный персонал около 406 человек, строительный — 6487 человек.

Примечания

¹Зубаревич Н. Социально-политическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // SPERO. — 2008. — № 9. — С. 7—22 (http://spero.socpol.ru/docs/spero_no9.pdf).

²Здесь и далее современные описания регионов предваряют их «визитки» десятилетней давности, приводимые по: Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова; Моск. Центр Карнеги. — М., 1998.

³В опросе, проведенном порталом «SuperJob.ru» в конце 2007 г., приняло участие около тысячи человек.

⁴От главной продукции завода минеральных удобрений, на базе которого в 1993 г. была создана команда, — аммиак-карбамид.

⁵Идея побороться за право принять в Приангарье зимние олимпийские игры 2010 г. (до официальной заявки не дошло) родилась у областного спорткомитета в 2001 г. после того, как посетившие регион Владимир Путин и президент Олимпийского комитета России Леонид Тягачев, оценив местные ландшафты, предложили проработать вопрос о создании комплекса современных спортивных сооружений. Тогда предполагалось, что к 2010 г. будут реализованы масштабные проекты освоения Ковыкты и Сухого Лога, введен в строй международный аэропорт. Организация Олимпиады рассматривалась и как важный имиджевый ход,

и как способ за счет спонсоров реконструировать ледовые сооружения Иркутска и Ангарска, горнолыжные комплексы в Ливинке и Мангутае, существенно модернизировать дорожную сеть, построить новые гостиницы.

⁶ Москвич из ЛУКОЙЛа Прозоровский занял в свое время предпоследнее место из десяти человек на местных праймериз «Единой России». Тем не менее в выставленном к выборам списке он оказался на втором месте — сразу после губернатора Жилкина в списке ЕР. Как объясняла пропаганда, «присутствие кандидата, связанного с “ЛУКОЙЛом”, — огромный плюс для астраханцев, ведь это завязки с крупной компанией, которая реализует в регионе крупный проект по добыче нефти и газа, переносит сюда судостроительное производство и создаст высокооплачиваемые рабочие места». Сам Прозоровский заявлял, что собирается пролоббировать создание в Астрахани ассамблеи Прикаспийских государств по аналогии с Черноморской, а также помогать законодательными инициативами (<http://www.ast-news.ru/node/50>).

⁷ Позиционируется как «единственный за Уралом фестиваль документальных, научных и учебных фильмов о природе».

⁸ На сайте ВНИИ орошаемого овощеводства и бахчеводства приводится следующая аргументация: «Гордые американцы с родины нынешнего президента США Дж. Буша объявили городок Люлинг из штата Техас арбузной столицей мира. Однако Астрахань всегда была и пока еще остается настоящей столицей арбуза» (<http://www.vniob.astranet.ru/watermelon.htm>).

⁹ <http://www.vsp.ru/social/2009/04/04/461821>.

¹⁰ Выделенный в 1993 г. Баренцев евро-арктический регион включает наряду с Архангельской и Мурманской областями, республиками Коми, Карелия и Ненецким округом пограничные регионы Норвегии, Швеции, Финляндии. В Баренцев совет входят министры иностранных дел четырех стран, а в Региональный совет входят все губернаторы.

¹¹ Стоит добавить, что информация на сайте оканчивается июнем 2007 г. и очевидно, пополнялась только при министре Яковлеве. В сентябре 2007 г. новым министром стал Дмитрий Козак, после чего информация о стратегиях перестала появляться на сайте.

¹² От GR (government relations), т. е. связь с органами власти.

¹³ РИА-Волга. — 2009. — 20 апр.

¹⁴ Оренбургская область была одним из немногих исключений: здесь к концу 1990-х годов насчитывалось 579 муниципальных образований. К моменту объявления «реформы Козака» она уже перестала быть исключением: по инициативе губернатора Чернышева было создано 35 «единых муниципальных образований» (районов), руководители которых контролировали администрации поселений и имели право назначать и снимать глав поселений.

¹⁵ Бюджетная реформа отдала муниципалитетам земельный налог и налог на имущество физических лиц. В большинстве муниципалитетов, особенно в сельских, они могут стать существенным источником дохода только в неопределенном будущем.

¹⁶ Официальные их названия — городской округ «Ковдорский район» и муниципальный район «город Кандалакша».

¹⁷ Разница между двумя схемами в том, что в одном случае глава муниципалитета становится одновременно руководителем представительного органа, а в другом должности главы администрации и председателя собрания разведены.

¹⁸ По данным мониторинга Института экономики города, в 2004 г. модель прямых выборов использовалась в 91% городов — участников выборочного опроса (83 города), в 2006 г. — в 74% городов (64 города). См.: Рагозина А. Мониторинг реформы местного самоуправления / Ин-т экономики города. — М., 2007.

¹⁹ *Gel'man V., Lankina T. Authoritarian Versus Democratic Diffusion: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government // Post-Soviet Affairs. — 2008. — Vol. 24. — № 1. — P. 40—62.*

²⁰ Белгород, Брянск, Владикавказ, Ижевск, Йошкар-Ола, Казань, Карачаево-Черкесск, Киров, Курган, Назрань, Нальчик, Новгород, Пенза, Пермь, Псков, Рязань, Саранск, Саратов, Смоленск, Сыктывкар, Тамбов, Тюмень, Тула, Уфа. Список включает города со смешанной системой, в которой глава города (председатель собрания) избирается жителями, а глава администрации назначается по конкурсу (например, в Перми).

²¹ В 2005 г. прямые выборы главы предусматривались в 27 из 613 муниципальных образований Оренбургской области, в основном в городских округах и городских поселениях.

²² Заметим, что практика выездных заседаний президиума Госсовета началась в октябре 2001 г. с Оренбурга (по вопросам развития агропромышленного комплекса и земельной реформы). Последнее же на момент подготовки этого материала выездное заседание президиума Госсовета прошло в феврале 2009 г. в Иркутске (по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики).

²³ См., например: Политический альманах России 1997. — Т. 1. — С. 146—157.

²⁴ Формально это были «добровольные отставки», из которых по-настоящему добровольной была, по-видимому, лишь отставка Р. Абрамовича.

²⁵ Яркий пример здесь — обвиняемый в хищении средств иркутского бюджета Сергей Воронов, депутат Госдумы в 1993—1995 гг., вице-президент «Транснефти» в 1998—1999 гг., вице-губернатор Нижегородской области в 1997 г., Красноярского края в 2003—2007 гг., Иркутской области в 2006—2007 гг.

²⁶ *Siloviki in Russian Regions: New Dogs, Old Tricks // The J. of Power Institutions in Post-Soviet Societies. — 2005. — № 2 (<http://www.pipss.org>); The Security Dimension of the Federal Reform: How the Presidential Envoys Changed the Administrative Political Balance of Putin Regime? // The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations: Vol. 2 / Ed. by P. Reddaway and Robert Ortung. — [S. l.]: Rowman & Littlefield, 2005. — P. 7—64.*

²⁷ А. Баринов, победивший во втором туре в январе 2005 г. кандидата Кремля, стал последним избранным губернатором в стране.

²⁸ Наиболее известны СЭЗ в Ингушетии и Калмыкии, превратившиеся в «налоговые дыры». Всего к концу 1990-х годов в стране существовало порядка 10 ОЭЗ включая помимо уже названных Алтай, Бурятию, Эвенкию, Калининградскую и Смоленскую области, Углич в Ярославской.

²⁹ С 1 января 2006 г. по 31 декабря 2014 г. участники зоны, осуществляющие хозяйственную деятельность на территории всей Магаданской области, освобождаются от уплаты налога на прибыль, инвестируемую в развитие производства и социальной сферы.

³⁰ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» были утверждены президентом Д. Медведевым 18 сентября 2008 г.

³¹ После проведения в 1954 г. на Тоцком полигоне войсковых учений «Снежок» с применением тактического ядерного оружия этот небольшой полигон, расположенный в 40 км к востоку от Бузулука, получил международную известность как «поле ядерной войны».

³² Вот как, например, объяснял позицию области в отношении ОЭЗ руководитель Оренбургского центра стратегического планирования и развития В. Кузьменко: «Оренбуржье — это “форпост” российского государства, мы можем объективно исполнять роль естественного моста, который связывает Европейскую часть России с государствами Центральной Азии. Сегодня наметилась новая тенденция в отношениях между сопредельными территориями Республики Казахстан и Оренбургской области. Это отношения бизнес-сообщества и общественных структур. Для совершенствования этих отношений необходимо иметь развитую транспортную инфраструктуру: целесообразно это сделать через создание ОЭЗ».

³³ Вот как сказал об этом главный федеральный инспектор по Пермской области Н. Фадеев в удивительном по откровенности интервью газете «Звезда» 20 декабря 2002 г.: «Единственная структура, назначение руководителя которой не согласуется с главным федеральным инспектором, это Федеральная служба безопасности. Эта структура среди всех других федеральных ведомств особая. Она контролирует на предмет коррупционной заразы государственный аппарат. Прежде всего, федеральный. Поэтому не они через меня проходят, а я через них прохожу. Любой федеральный чиновник, начиная с поста главного федерального инспектора, должен быть на постоянном контроле в ФСБ» (Федеральная реформа 2000—2003. — Т. 1: Федеральные округа. — М.: МОНФ, 2003. — С. 512).

³⁴ Н. Шакин, сделавший партийно-прокурорскую карьеру, был в середине 1980-х годов прокурором Кировской области, а потом после нескольких лет работы в Москве в аппарате ЦК КПСС и Генпрокуратуре (в 1991—1993 гг. он был заместителем генпрокурора В. Степанкова) вернулся на родину и занял пост заместителя главы региональной администрации.

³⁵ УВД Иркутской области получило более высокий статус главного управления внутренних дел (ГУВД) в 2003 г. в числе нескольких других регионов с численностью населения свыше 2,5 млн человек по инициативе руководства МВД. Кроме всего прочего это означало добавление двух новых генеральских должностей к двум существовавшим — начальника управления и его первого заместителя.

³⁶ Аналогичным образом главный федеральный инспектор из Мордовии был переведен в Саратовскую область. Произошли перестановки и в Республике Марий Эл, в Пермском крае.

³⁷ Интервью начальника главного управления собственной безопасности МВД К. Ромодановского, 8 апреля 2002 г. (<http://www.gzt.ru/world/2002/04/08/140840.html>).

³⁸ <http://www.rg.ru/2006/04/20/prava.html>.

³⁹ Юргенс И. Средний класс: не искать, а поддерживать // Независимая газ. — 2008. — 12 дек.

⁴⁰ Аузан А. Общественный договор: взгляд из 2009 г.: Лекция // <http://www.polit.ru/lectures/2009/05/25/auzan.html>.

⁴¹ Для сравнения: президент — 3,9, «олигархи» — 3,7, ФСБ — 3,5, прокуратура — 3,2 (Общественное мнение-2006: Ежегодник / Левада-Центр. — М., 2006).

⁴² См.: Дубин Б. Симулятивная власть и церемониальная политика: о политической культуре современной России // Вестн. обществ. мнения. — 2006. — № 1. — Янв.—февр. — С. 14—25.

⁴³ В 1999 г. таких обращений было 1,2 млн, в 2000 г. — 1,8, в 2001 г. — 2,1, в 2002 г. — 2,4, в 2003 г. — свыше 3 млн.

⁴⁴ Интересно и то, с чем обращаются граждане к президенту. Больше всего, свыше 40% всех обращений в 2004 г., пришлось, если пользоваться выпреним бюрократическим языком президентского сайта, на обращения «по проблемам реализации прав граждан на жилище и социальное обеспечение, достойную заработную плату, здравоохранение и образование, благоприятную окружающую среду». На политическую тематику пришлось чуть меньше одной пятой (19,1%), еще 17% — на деятельность судов, органов юстиции, прокуратуры и внутренних дел.

⁴⁵ В период подготовки и в ходе первой «прямой линии» с президентом 24 декабря 2001 г. поступило около 36 тыс. вопросов и обращений, во время второй, 19 декабря 2002 г., — 51,6 тыс., по третьей, 18 декабря 2003 г., нам статистики найти не удалось, но именно тогда Путин заявил, «что это очень важная информация для анализа реального положения дел в стране, и этот анализ будет сделан и будет учитываться в ходе нашей практической работы и на уровне президента, и на уровне правительства РФ». После пропущенного 2004 г. на четвертой «прямой линии» 27 сентября 2005 г. было задано свыше 700 тыс. вопросов, а пятая и шестая (25 октября 2006 г. и 18 октября 2007 г.) дали рекордные 2 млн 334 тыс. и 2 млн 507 тыс. обращений. Заметим, что статистический анализ обращений, дававший подробную региональную и тематическую их разбивку, приводился только по двум первым «прямым линиям», а потом, когда число обращений, если верить приводимой статистике, возросло в десятки раз, его давать перестали.

⁴⁶ В 2009 г. президент Медведев уже дважды — 9 апреля и 15 июля — практиковал общение с гражданами посредством видеоконференции.

⁴⁷ См., например, материалы о линии 2006 г.: «Прямая линия» президента на самом деле талантливая инсценировка «Первого канала» // <http://www.newsru.com/russia/30oct2006/typutin.html>; Прямая линия с перегибами на местах // <http://www.kommersant.ru/vlast/?IssueID=29925>.

⁴⁸ Вот характерный образец президентской риторики из видеоконференции 15 июля 2009 г.: «Вы тогда все равно следите, как будут строить. Если что, проинформируйте нас, мы уже тогда всех, кто присутствует сейчас на разговоре (полпреды и губернаторы, а также министр транспорта. — *Авт.*), выведем с лопатами на дороги, сами будут пешеходные переходы прокладывать».

⁴⁹ Теоретически в распоряжении общества тоже есть большие средства, но они очень дисперсны и трудно консолидируемы. У бизнеса они весьма консолидиро-

ваны, но сам бизнес выступает не как независимый актор, а как подконтрольный государству.

⁵⁰ Это, например, инициированный актрисами Чулпан Хаматовой и Диной Корзун сбор средств для помощи детям, больным лейкемией, многолетний проект «Мурзилки» помощи детским домам и др.

⁵¹ В качестве примера можно привести журнал «Свободная мысль», берущий начало от прежнего «Коммуниста», издаваемый и финансируемый частным образом В. Иноземцевым.

⁵² Так, непосредственной реакцией республиканских властей в Башкирии на скандал по поводу Благовещенска стало создание общественного совета при МВД республики, который возглавил заместитель министра.

⁵³ Закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ не позволяет входить в Общественную палату государственным и муниципальным чиновникам, выборным мэрам и депутатам всех уровней.

⁵⁴ Партия «Правое дело» была официально зарегистрирована на федеральном уровне 19 февраля 2009 г.

⁵⁵ Владислав Сурков, обосновывая весной 2006 г. создание второй «партии власти», использовал менее поэтичную метафору необходимости второй ноги, чтобы сменить первую, когда она затечет. Подразумевается, таким образом, что стоять все равно придется на одной ноге (Встреча депутатов Российской партии жизни с Владиславом Сурковым // http://kreml.org/interview_face/126223131?user_session=ups).

⁵⁶ Проверку на соответствие новой редакции закона «О политических партиях» не прошли 16 организаций. У них было обнаружено меньше положенных 50 тыс. членов либо недостаточное число региональных отделений, которые по закону должны быть не менее чем в половине регионов страны и иметь численность не менее 500 человек. В числе политических организаций, чья деятельность признана не соответствующей действующему законодательству, оказались Республиканская партия Владимира Рыжкова и Владимира Лысенко, «Евразийский союз», который в 2005 г. провел в Москве «правый марш», Российская объединенная промышленная партия, которая влилась в «Единую Россию», Социал-демократическая партия, Национальная консервативная партия, Партия социальной защиты, «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» (РКРП-РПК). Партии, не прошедшие перерегистрацию, должны были до 1 января 2007 г. преобразоваться в общественные объединения или самоликвидироваться.

⁵⁷ Центр социально-консервативной политики ориентирован на взаимодействие с профсоюзами, с массовыми общественными организациями, такими как Союз пенсионеров, Общество инвалидов.

⁵⁸ См. также тексты А. Петрова, Д. Гончарова и А. Кынева во втором разделе книги.

⁵⁹ <http://www.edinros.irkutsk.ru/der/rezerv>.

⁶⁰ Любопытны такие, например, характеристики: «Состоит в общественной организации “Нет алкоголизму и наркотикам”», «Является членом Московской школы политических исследований, членом Школы публичной политики», «Делал взносы на строительство храма в Иркутске».

⁶¹ В их числе такие «флагманы» индустрии, как Ангарский электролизный химический комбинат (два человека), Восточно-Сибирский завод ЖБК (два человека), Иркутский авиационный завод, Иркутский завод тяжелого машиностроения.

⁶² Финансовые изв. — 2006. — 29 марта.

⁶³ Кстати, энергетиком был и первый президент созданной в 1991 г. Ассоциации руководителей государственных предприятий и научных организаций Мурманской области, вступившей в 1993 г. в РСПП и реорганизованной в 1995 г. в Союз промышленников и предпринимателей. Это Виталий Мешков, гендиректор «Колэнерго».

⁶⁴ Ю. Евдокимов возглавил СПП, будучи генеральным директором мурманского филиала АФК «Система» (1994—1996 гг.), и лишь с 1996 г. в ранге губернатора.

⁶⁵ Под артефактом мы понимаем актив, обладающий особой значимостью помимо своей коммерческой стоимости.

⁶⁶ *Билевская Э., Виноградов Д., Румянцев Ф.* Горно-металлургический заговор // Газета.Ру. — 2007. — 15 февр.

⁶⁷ Основными жертвователями фонда МГИМО являются два российских и один казахстанский олигарх: президент «Интерроса» Владимир Потанин (внес 128 млн руб.), генеральный директор «Газпроминвестхолдинга» Алишер Усманов (125 млн), специальный советник премьер-министра Казахстана Фаттах Шодиев (125 млн). Кроме того, среди жертвователей есть и другие известные бизнесмены: президент группы «Разгуляй» Игорь Потапенко (10 млн), гендиректор «УТМК-Холдинга» Андрей Козицын (5 млн), генеральный директор холдинга РЕН ТВ Александр Орджоникидзе (1 млн).

⁶⁸ Выступление С. Гуриева на торжественной церемонии вручения дипломов выпускникам Российской экономической школы 7 июля 2009 г.

⁶⁹ Вот как об этом сказал главный кремлевский идеолог Владислав Сурков, выступая перед «Деловой Россией» в мае 2005 г.: «В новой процедуре назначения губернаторов увидели только произвол власти. Но, пардон, мы застраховались от целого ряда моментов достаточно идиотских. В силу тех же причин. Извините, культура у нас пока не та. Не то что кто-то не доверяет народу. Но нам не хватает еще, чтобы в Дагестане избрали какого-нибудь там ваххабита!» (<http://www.svoboda.org/programs/tp/2005/tp.071105.asp>).

⁷⁰ К ним относится, например, Н. Вишнякова, до 2006 г. бывшая «говорящим лицом» Генпрокуратуры и регулярно появлявшаяся в СМИ в связи с активными действиями последней.

⁷¹ В 2005 г. VI съезд «Единой России» прошел в Красноярске, а в 2006 г. VII съезд — в Екатеринбурге.

⁷² См.: Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова; Моск. Центр Карнеги. — Т. 1. — М., 1998. — С. 139—146; *McMann K. M., Petrov N. I.* A Survey of Democracy in Russia's Regions // *Post-Soviet Geography and Economics*. — 2000. — Vol. 41. — № 3. — P. 155—182.

⁷³ В свое время наряду с двумя упомянутыми нами был проверен и ряд других стереотипов, связанных с оценкой уровня демократизма регионов включая следующие: демократичность — это проведение либеральных реформ в экономике;

демократичный регион — это регион, о котором говорят, что он демократичный; чем регион больше и чем он более городской, тем он более демократичный; недемократичный регион — это не регион, где хуже, а регион, где «громче», регион на свету. Как показал анализ экспертных оценок, ни одно из этих представлений полностью не подтверждается, как, впрочем, и не опровергается. При этом, однако, оказалось, что на обоих полюсах (а по наиболее и наименее демократичным регионам оценки выглядели наиболее адекватными) высшие оценки получал демократизм выборов, низшие — лидера, что наводило на мысль о систематическом завышении первого параметра и занижении второго. См.: Политический альманах России 1997. — Т. 1. — С. 143—146.

⁷⁴ <http://www.freedomhouse.org/political>.

⁷⁵ Именно связан, а не вызван, поскольку в большинстве случаев сама возможность замены главы региона на конкурентных выборах уже свидетельствует о росте демократичности.

⁷⁶ В истории города не было ни одного главы, который был бы переизбран на второй срок. Не стал исключением и предшественник Берга Юрий Черноусов, которому не удалось даже выйти во второй тур. В борьбе между поддержанным «Единой Россией» 52-летним замдиректора ОАО «Орск-Интерсвязь» Юрием Бергом и 34-летним директором ООО «Центр содействия и развития Оренбуржья» Ринатом Хамиевым победил Берг (55,35% против 39,11% у Хамиева), проработавший в Орске всю жизнь включая четыре года в середине 1990-х на посту заместителя главы администрации города по социальным вопросам.

⁷⁷ Случаи лоббирования общественных интересов остаются пока исключительно редкими. В этой связи особый интерес представляет «Самоучитель по лоббированию общественных интересов», выпущенный в 2006 г. питерским Центром экспертиз ЭКОМ и Балтийским фондом природы (<http://www.ecom-info.spb.ru/news/index.php?id=766>).

⁷⁸ <http://www.ecom-info.spb.ru/indicators/index.php?id=318>.

⁷⁹ Вражда между Тулеевым и региональным олигархом Живило, управлявшим крупнейшими кемеровскими предприятиями — Новокузнецким алюминиевым заводом, Кузнецким меткомбинатом, угольными разрезами, зашла настолько далеко, что губернатор, ссылаясь на нарушения «Микомом» обязательств по финансированию областных и муниципальных социальных программ, стал активно выдавливать его из региона и немало в этом преуспел. В 2000 г., когда по обвинению в подготовке покушения на губернатора был арестован четырехкратный олимпийский чемпион и президент Федерации биатлона России Александр Тихонов, Живило, объявленный заказчиком преступления, выехал из России и скрылся во Франции.

⁸⁰ *Ильницкий А.* Школы публичной политики: От проекта к программе за год // <http://amicable.ru/job/shpp2003-2004.shtml>.

⁸¹ В некоторых регионах, где к этому времени были созданы свои фонды и текущее финансирование не шло через Москву, немедленного прекращения деятельности удалось избежать, но и там проект постепенно был свернут.

Ч А С Т Ь В Т О Р А Я

Региональный опыт

1. Власть, политика, партии

Рейтинг влияния политической элиты и бизнес-элиты Иркутской области

Олег Воронин, Александр Черняев

В Иркутской области административно-политическая группа элиты безусловно доминирует над бизнес-элитой — не только региональной, но и представляющей интересы крупных корпораций, что характерно, по нашему мнению, и для России в целом¹. На примере области видно, что все высшие менеджеры и крупнейшие акционеры корпораций (не исключая «Газпром») должны вести достаточно сложные переговоры с представителями исполнительной и законодательной власти регионов, обещали им различные преференции в области инвестиций, а также участие в социальных проектах (так называемый социальный рэкет).

В качестве примера можно привести переговоры губернатора Александра Тишанина с представителями ТНК-ВР. До подписания соглашения о стратегическом партнерстве была оказана значительная финансовая помощь футбольной команде «Звезда», а заключение аналогичного соглашения с «Газпромом» состоялось только после того, как несколько культовых объектов Иркутска были включены в программу «Газпрома» по восстановлению православных храмов в России.

Еще один пример. В рейтинге бизнес-элиты значительное место занимают высшие менеджеры градообразующих предприятий области, но активную роль в политической жизни региона они играют

лишь в редких случаях, как генеральный директор Ирказ-СУАЛ и депутат ЗС Игорь Гринберг или генеральный директор СПАО-АУС и глава Ангарской организации ЕР Виктор Середкин. Большинство директоров («Иркутскэнерго», БРАЗа, ИАПО и др.) реального участия в политической жизни не принимают, хотя и являются членами ЕР.

Сосредоточение в руках «исполнительной вертикали» подавляющего большинства ресурсов как в регионах, так и в стране в целом — факт неоспоримый. Однако в нашей классификации рейтинга влияния (табл. 2.1) мы все-таки поставили на первое место не губернатора, а спикера ЗС Виктора Круглова, так как по итогам 2006 г. он более укоренен в системе формальных и неформальных связей местной элиты со СМИ, органами местного самоуправления, действующими на территории области крупными корпорациями. Но если говорить о среднесрочном тренде рейтинга, то рискуем сделать предположение, что влияние губернатора повышается, а влияние спикера медленно идет на убыль. То же можно сказать относительно ряда наиболее влиятельных в 2006 г. депутатов ЗС. Те из них, кто, как М. Сурнин или сам В. Круглов, находится в доверительных отношениях с крупными корпорациями (будучи по существу их лоббистами), одновременно находится и в наиболее сложных отношениях с исполнительной властью, а выходцы из среднего регионального бизнеса, такие как Ю. Фалейчик или А. Козмин, все больше ориентируются на губернатора. Это проявляется и в масштабном участии в региональных процессах политических менеджеров из федерального Центра. Так, организация и проведение референдума по объединению области и Усть-Ордынского Бурятского АО была доверена в ее ключевой части (планирования и финансовых ресурсов) московским политтехнологам, а представителям Красноярска и Иркутска были оставлены лишь исполнительские функции. Подготовка проектов экономического развития региона также ушла из рук научной элиты Сибирского отделения РАН и иркутских вузов (Байкальского государственного университета экономики и права и Иркутского государственного университета) и была передана московским консалтинговым компаниям.

Можно сделать также вывод о постепенном ослаблении в рейтинге влияния высших менеджеров и крупнейших акционеров региональных предприятий связи, строительства, пищевой промыш-

Рейтинг влияния политической элиты Иркутской области

№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Должность
1	Круглов Виктор Кузьмич	Спикер ЗС Иркутской области
2	Тишанин Александр Георгиевич	Губернатор Иркутской области
3	Параничев Юрий Владимирович	Вице-губернатор Иркутской области
4	Мезенцев Дмитрий Федорович	Член Совета Федерации от администрации Иркутской области, заместитель председателя Совета Федерации
5	Шуба Виталий Борисович	Депутат Госдумы от Братского избирательного округа, первый заместитель председателя Бюджетного комитета Госдумы (ЕР).
6	Межевич Валентин Ефимович	Член Совета Федерации от ЗС Иркутской области
7	Якубовский Владимир Викторович	Мэр Иркутска, заместитель председателя исполкома регионального отделения ЕР
8	Зайцев Константин Борисович	Главный федеральный инспектор по Иркутской области, председатель исполкома регионального отделения партии ЕР
9	Колесников Сергей Иванович	Академик РАН, депутат Госдумы от Ангарского избирательного округа (Народная партия)
10	Дубровин Сергей Иннокентьевич	Депутат Госдумы от Иркутского избирательного округа (ЕР)
11	Авдеев Дмитрий Анатольевич	Руководитель администрации губернатора
12	Истомин Геннадий Васильевич	Первый заместитель председателя ЗС, председатель Бюджетного комитета ЗС
13	Сурнин Максим Юрьевич	Председатель Комитета по собственности ЗС
14	Берлина Людмила Михайловна	Заместитель председателя ЗС, председатель Комитета по законодательству (ЕР)
15	Мутовин Сергей Прокопьевич	Заместитель председателя ЗС, лидер фракции ЕР, председатель Комитета по здравоохранению и образованию ЗС
16	Воронова Татьяна Геннадьевна	Депутат ЗС, председатель Комитета по социальной политике ЗС (ЕР), член генерального совета ЕР
17	Гайдаров Гайдар Мамедович	Депутат ЗС
18	Курилов Сергей Витальевич	Депутат ЗС, казначей исполкома регионального отделения ЕР
19	Канухин Евгений Павлович	Мэр Ангарска
20	Серебrenников Сергей Васильевич	Мэр Братска
21	Вибе Павел Александрович	Заместитель главы администрации Иркутской области
22	Воронов Сергей Васильевич	Заместитель главы администрации Иркутской области
23	Малеев Валерий Геннадьевич	Депутат Госдумы от Усть-Ордынского избирательного округа

№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Должность
24	Шпаков Игорь Викторович	Заместитель главы администрации Иркутской области
25	Каньков Олег Григорьевич	Исполняющий обязанности главы администрации Усть-Ордынского Бурятского АО, заместитель председателя исполкома регионального отделения ЕР
26	Баймашев Дмитрий Закарьевич	Председатель политсовета Иркутского отделения Аграрной партии России, депутат ЗС
27	Левченко Сергей Георгиевич	Председатель Контрольной комиссии ЗС, первый секретарь Иркутского обкома КПРФ
28	Тюников Александр Иванович	Депутат ЗС («Родина»), президент медиахолдинга «АС-Байкал-ТВ»
29	Кузин Андрей Аркадьевич	Депутат ЗС (Партия жизни)
30	Чернышов Андрей Владимирович	Депутат ЗС, председатель регионального отделения партии «Родина»
31	Курочкин Валерий Иванович	Депутат ЗС, председатель регионального отделения Партии пенсионеров
32	Круть Семен Викторович	Начальник Управления социальной защиты администрации Иркутской области
33	Скворцов Сергей Михайлович	Начальник Главного управления сельского хозяйства администрации Иркутской области
34	Малявкина Наталья Петровна	Начальник Главного управления народного образования администрации Иркутской области
35	Долгов Виктор Николаевич	Заместитель главы администрации Иркутской области
36	Дорошок Виктор Васильевич	Мэр Усть-Илимска
37	Трухин Анатолий Васильевич	Мэр Саянска
38	Зорин Павел Юрьевич	Депутат ЗС (ЕР)
39	Зубарев Сергей Федорович	Мэр Иркутского района

Примечание. Здесь и в следующей таблице должности указаны по состоянию на октябрь 2006 г.

ленности. Их позиции все увереннее занимают представители крупных торговых сетей, связанных либо со столичными, либо с зарубежными структурами.

Если рассматривать эти параметры применительно к медиаэлите Иркутской области, то наиболее влиятельными акторами окажутся президент и генеральный директор медиахолдинга «АС Байкал-ТВ» (Александр Тюников и Станислав Огородников²). Их холдинг ретранслирует ряд федеральных каналов (НТВ, СТС, РЕН ТВ), в него входит радиостанция «Эхо Москвы в Иркутске», он обладает правами на размещение рекламных материалов на Первом канале (через соглашение с «Видео Интернешнл»), таким образом, они относительно независимы от региональной исполнительной власти,

а Тюников к тому же является депутатом ЗС (правда, его критикуют за постоянное отсутствие на сессиях), но слабость финансовой базы заставляет их прибегать к поддержке различных финансово-промышленных групп (РУСАЛ, ранее ЮКОС). По сути собственной политической позиции у них нет, точнее, она зависит от сиюминутной конъюнктуры. Медиа-холдинг «Пионер» по ресурсам более ограничен и подконтролен исполнительной власти через владение последней пакетом акций (не вполне легитимным).

Полностью зависим от «Интерроса» издатель приложений к «Комсомольской правде» Станислав Гольдфарб, впрочем, по его словам, «Интеррос» и «Полюс» никак не вмешиваются в текущую редакционную политику. Ведущая общественно-политическая газета области «Восточно-Сибирская правда» с уходом Бориса Говорина потеряла эксклюзивные права на размещение официальных материалов, что давало ей в предыдущие года примерно 17 млн руб. дополнительного дохода, но запустила несколько приложений, особенно интересен экономический и политический «Конкурент», что позволяет ей относительно стабильно существовать. Законодательное собрание, получив на пару с администрацией собственное СМИ, газету «Областная», так и не смогло сделать ее ни профессиональной, ни рентабельной. С точки зрения влияния наиболее слабые позиции у ИГТРК, так как она полностью зависит от федерального канала «Россия» и директор назначается только на основе годового контракта (с начала 2007 г. ИГТРК ликвидирована как юридическое лицо, впрочем, ресурс ИГТРК — самое большое, практически 80%-ное покрытие территории области — сохраняется).

Таким образом, с одной стороны, региональные элиты пока сохраняют преобладающее влияние в системе политических, социальных и неформальных связей на своих территориях, но их господство подвергается эрозии вследствие нарастающего проникновения в регионы более мощных по ресурсам московских и петербургских элитных групп (табл.2.2), и этот тренд явно преобладает. С другой стороны, политические процессы в Иркутской области, согласно концепции О. Гоман-Голутвиной, характеризуются именно растущим влиянием бюрократии и ее доминированием по отношению как к бизнес-элите, так и к «вольным стрелкам», а количество «универсалов», т. е. политических тяжеловесов, одинаково влиятельных и в политике, и в бизнесе, остается весьма незначительным.

Представители бизнес-элиты федерального уровня, имеющие интересы в Иркутской области

№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Должность
1	Федоров Алексей Иннокентьевич	Президент Объединенной авиастроительной корпорации, президент Авиацонно-промышленного объединения «МиГ», президент Авиацонно-промышленного объединения «Иркут»
2	Дерипаска Олег Владимирович	Председатель наблюдательного совета компании «Базовый элемент»
3	Вексельберг Виктор Феликсович	Председатель совета директоров «СУАЛ-холдинга»
4	Мельниченко Андрей Игоревич	Президент МДМ-банка
5	Иванов Евгений Иванович	Президент ЗАО «Полюс»
6	Гринберг Игорь Самсонович	Генеральный директор «Ирказ-СУАЛ», депутат ЗС Иркутской области
7	Смагин Владимир Петрович	Управляющий Иркутским филиалом Сибирской угольно-энергетической компании (СУЭК)
8	Костылев Сергей Сергеевич	Генеральный директор корпорации «Илим-Палп»
9	Рудик Александр Адамович	Генеральный директор «Рослесфинансгруп»

По состоянию на лето 2009 г. примерно половина административной элиты региона покинула список, поменяв место работы и жительства: А. Тишанин, В. Круглов, М. Сурнин, Ю. Параничев, С. Воронов, С. Зубарев, П. Вибе, А. Рудик, С. Дубровин и многие другие. Депутатами Государственной думы стали Т. Воронова, К. Зайцев, С. Левченко. На май 2009 г. наиболее влиятельными в этой части элиты стали временный исполняющий обязанности губернатора С. Сокол, новый спикер ЗС Л. Берлина, министр финансов региона А. Ведерников, а в списке «политических тяжеловесов» и бизнес-элиты на первом месте, несомненно, Сергей Чemezov. С приходом на пост губернатора Д. Мезенцева список наиболее влиятельных представителей элиты региона неизбежно поменяется еще раз.

¹ Данный текст был закончен осенью 2006 г. и характеризует положение дел в тот период, интересный и по-прежнему важный для понимания отношений в треугольнике «власть — бизнес — общество». Основные тенденции, представленные здесь, сохраняются в общих чертах до сегодняшнего дня.

² Умер во Франции весной 2009 г.

Иркутская область в 2005–2006 гг.: новые тенденции в региональной политике

Юрий Пронин

В 2005—2006 гг. в Прибайкалье не только сменился руководитель области, но и стала складываться новая модель отношений между регионом и федеральным Центром, были намечены новые приоритеты социально-экономического развития. В значительной степени изменения вызваны особенностями губернаторства Бориса Говорина (1997—2005 гг.): стагнацией экономики, расколом элиты, большим влиянием ряда вертикально интегрированных финансово-промышленных групп, пробуксовкой объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО.

Стагнация региональной экономики выражалась прежде всего в отсутствии положительной социальной динамики на фоне большинства регионов Сибирского федерального округа. Раскол элит сопровождался затяжными конфликтами с оппозиционными губернатору силами, в том числе имеющими политический вес в федеральных органах власти. Значительное присутствие олигархов накладывало отпечаток на социально-политическую обстановку, ослабляя властные полномочия региональной элиты, в том числе губернатора, и консервируя колониально-сырьевой характер экономических процессов на территории Иркутской области. Так, в 2004 г. отчисления в бюджет области с каждого рубля произведенной продукции были

меньше, чем в Красноярском крае, по лесной отрасли в три раза, по алюминиевой и химической — в шесть раз. Наконец, затягивание объединительного процесса демонстрировало ограниченность и исчерпанность управленческого потенциала областной исполнительной власти. Вместе с тем политические позиции и электоральные перспективы Бориса Говорина внутри региона были достаточно сильны.

Следствием указанных факторов стала смена губернатора области в августе 2005 г., причем ни одна из группировок региональной элиты не смогла провести свою кандидатуру. В отличие от большинства субъектов Федерации, где глава региона претендовал на третий и даже четвертый срок полномочий, произошла смена губернатора. Таким образом, Центр воспользовался новой процедурой (фактическое назначение вместо выборов) для инициации смены региональной элиты. При этом губернатор Александр Тишанин не был связан с основными группами интересов внутри региона, не имел к моменту назначения крепких корней в Иркутской области, придерживается технократического стиля управления, не обладает самостоятельным политическим весом, публично мало известен. В корпоративном отношении новый губернатор представляет одну из естественных монополий (РАО «Российские железные дороги»), аппаратно позиционирован ближе к «силовому» крылу федеральной власти, не ангажирован партиями (в том числе «Единой Россией»). По существу он в большей мере, чем ряд других региональных лидеров, является заложником политических процессов на федеральном уровне.

Отношения между Иркутской областью и Центром после августа 2005 г. в полной мере выстроены по принципу властной вертикали, окончательно заменившей политический торг. Одним из следствий этого стало успешное проведение 16 апреля 2006 г. референдума по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО. По проекту конституционного закона об образовании нового субъекта Федерации, одобренному администрацией области и возвращенному в правительство и президентскую администрацию, выборы в объединенное ЗС назначались на октябрь 2008 г.¹ Команда губернатора Тишанина хотела приблизить выборы, назначив их на декабрь 2007 г., но добиться этого не смогла.

Вместе с тем сохранение раскола в региональной элите, но уже по другим основаниям, затрудняет консолидированное лоббирование

ние социально-экономических интересов области в федеральных органах власти, где также имеются различные подходы к политическому структурированию Прибайкалья. К настоящему времени статус региона в финансово-бюджетной системе остается прежним, а имеющиеся подвижки носят паллиативный характер.

«Бюджетный кризис», возникший в связи с очередным повышением согласно федеральному законодательству заработной платы работникам бюджетной сферы с 1 октября 2006 г., стал одним из проявлений несбалансированности курса администрации Тишанина, когда чрезмерные обещания не подкреплены необходимыми возможностями, а в результате буксует даже реализация «обязательной программы». Несмотря на обещания инвестиционного бума и значительного пополнения бюджета области, в законопроекте, представленном администрацией, рост доходов на 2007 г. находился в пределах годовой инфляции. Стремясь перераспределить 5% налога на доходы физических лиц из муниципальных бюджетов Иркутска, Ангарска и Братска в пользу дотационных территорий, администрация демонстрирует неспособность обеспечить расширение налоговой базы. Кроме того, одним из инструментов выполнения социальных обязательств стало значительное (фактически на порядок) увеличение областных долговых обязательств. Один из заместителей главы администрации Сергей Воронов заявил, что в интересах региона добиваться отмены толлинговых операций. Подобное заявление явно не подкреплено адекватным лоббистским потенциалом. Качество подготовки законопроекта о бюджете области на 2007 г. (по существу первого самостоятельного бюджета новой администрации), вызвало серьезные нарекания у большинства депутатов ЗС.

Значительное влияние на ситуацию в регионе может оказать слияние ОАО «Русский алюминий» и «СУАЛ-Холдинга». Иркутская область — единственный субъект Федерации, на территории которого имеются производственные мощности сразу обеих алюминиевых компаний, а вторая по мощности в стране региональная энергосистема — ОАО «Иркутскэнерго» — контролируется альянсом РУСАЛа и СУАЛа. Появление алюминиевой сверхмонополии принесет скорее дополнительные проблемы администрации области, ведь чем больше игроков в отрасли, тем шире пространство для маневра и учета региональных интересов. Напротив, чем «монопольное» структура, тем сильнее она учитывает факторы международного

и федерального, а не регионального уровня. Возможно, настороженность вызывает то обстоятельство, что могут объединиться именно алюминиевые (т. е. чрезвычайно энергоемкие) производства, в то время как тарифная политика ОАО «Иркутскэнерго» в значительной мере не устраивает администрацию области. Неудовлетворительной остается, по мнению исполнительной власти, и налоговая отдача в бюджет области СУАЛа и особенно РУСАЛа, несмотря на значительный рост мировых цен на первичный алюминий. Однако, вероятно, на федеральном уровне позитивный эффект от слияния двух алюминиевых компаний оценивают выше, чем издержки для развития конкретного субъекта Федерации.

Одной из проблем, с которыми столкнулся Тишанин, стали отношения с «Иркутскэнерго». В принципиальном плане ситуация такова: прибыли алюминщиков намного выросли из-за благоприятной конъюнктуры мировых цен. Однако этот процесс не сопровождался адекватным увеличением налоговых поступлений в областной бюджет, более того, заметна линия на дальнейшее угнетение энергетического бизнеса в угоду алюминиевому. Региональная энергосистема играет роль энергетического цеха алюминиевого производства в большей степени, чем в предыдущие годы. Это выражается прежде всего в неизменности тарифов на электроэнергию для БрАЗа и ИркАЗа, вместе потребляющих около 40% производимого в регионе электричества. Повышение тарифов ведется в основном за счет других энергопотребителей, в том числе населения, но по политическим мотивам тоже не может быть значительным. Таким образом, «Иркутскэнерго» попадает в стратегический тупик: неясно, за счет каких средств наращивать энергетические мощности в преддверии регионального энергодефицита. Тарифная политика в ее нынешнем виде не позволяет изыскать достаточные инвестиции и на модернизацию существующей инфраструктуры, а приток инвестиций со стороны затруднен непривлекательной структурой акционерного капитала «Иркутскэнерго».

«Иркутскэнерго» заранее объявило, что в 2007 г. на 10% увеличиваются тарифы на электроэнергию для других промышленных потребителей и населения, а для алюминиевых заводов они сохраняются фактически на прежнем уровне. Возможности «Иркутскэнерго» решать свои финансовые проблемы за счет ускоренного роста тарифов на тепловую энергию близки к исчерпанию, так как та-

рифы на тепло в Иркутской области уже сейчас выше, чем в угледобывающих регионах Сибири — Красноярском крае и Кемеровской области. Кроме того, дальнейшее повышение тарифов на тепловую энергию окажется болезненным для химического, нефтехимического и особенно лесохимического производства.

В корпоративной сфере существенными проблемами для администрации Тишанина оказались споры вокруг Бирюсинского и Тулунского гидролизных заводов, Алексеевской и Киренской ремонтно-эксплуатационных баз флота, Осетровского речного порта на реке Лене, ОАО «Ангарскцемент» (за контроль над этим предприятием — ведущим производителем цемента в регионе — конфликтуют бизнес-группы из Кемерова и Новосибирска), а также ОАО «Ангарская нефтехимическая компания», бывший актив компании ЮКОС².

Высокие ожидания части населения, вызванные внешне активной деятельностью нового губернатора, должны были в случае срыва обещаний обернуться снижением рейтинга Тишанина и ослаблением его политических позиций. Ранее Тишанин публично заявил, что новый мост через Ангару в Иркутске будет частично открыт в июле 2007 г., а полностью (включая предмостные развязки) — к осени 2008 г. Однако темпы финансирования строительства из федерального бюджета и реальный график освоения полученных средств таковы, что сроки приходится постоянно сдвигать. Министр транспорта России Игорь Левитин в июле 2008 г. оценил как оптимистический вариант завершения строительства иркутского моста в 2009 г., и то при условии полного и бесперебойного выполнения федеральных обязательств³.

Кроме того, губернатор обещал, что в 2007 г. будут полностью проведены проектные работы по строительству нового аэропорта за пределами Иркутска, а в течение 2008—2010 гг. он будет построен. И эти темпы чрезвычайно высоки, учитывая особенности проекта, степень его бизнес-привлекательности, необходимые объемы согласований и финансирования. Другое обещание — полностью завершить строительство очистных сооружений для Байкальска, где расположен Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, к лету 2007 г., хотя имеющиеся проблемы в отношениях государства и Всемирного банка с компанией «Континенталь Менеджмент» (дочерней структурой «Базового элемента»), фактически не заинтересо-

ванной в подобном проекте, тянутся уже несколько лет ⁴. Наконец, до сих пор не началось строительство объездной федеральной автомобильной дороги вокруг Иркутска, перспективы которого губернатор сначала оценивал высоко, но со временем стал избегать разговоров на эту тему.

Выполнение в срок обещаний по крупным объектам могло усилить политический потенциал Тишанина на региональном и федеральном уровне. Одним из условий успешной работы по привлечению инвестиций включая бюджетные является тесное взаимодействие главы области с депутатами Федерального собрания. Однако после первых месяцев губернаторства, когда Тишанин подчеркивал необходимость такого сотрудничества, в этих отношениях возник некий вакуум наподобие того, что был в период губернаторства Говорина. Не налажено в должной мере сотрудничество между депутатами и представительством администрации Иркутской области в Москве, которое возглавляет стопроцентный «варяг», отставной военный, а затем чиновник среднего ранга в Министерстве сельского хозяйства России Алексей Решетников. Из «варягов», некоторые из которых до сих пор ни разу не побывали в Иркутской области даже в краткой командировке, состоит и команда его заместителей. Представительство по-прежнему не имеет тесных контактов с иркутским землячеством в Москве, которое курирует генеральный директор ФГУП «Рособоронэкспорт» Сергей Чemezov.

За прошедшее время губернатор Тишанин в целом не достиг консолидации региональной элиты (в частности, не добился формирования лояльного большинства в ЗС, избранном в 2004 г.). Из-за отсутствия сильной политической опоры внутри региона он пытается апеллировать к населению напрямую и буквально воспроизвести модель поведения Путина. Однако эффективность такого копирования невысока. Сравнительно малый вес Тишанина как политика и его личный опыт технократа привели к проблемам структурного и особенно кадрового наполнения администрации области. Пришествие в администрацию «варягов второго ряда» обусловило конфликт с региональной элитой, главной публичной площадкой для которой стало ЗС.

Губернатор заменил более половины заместителей главы администрации и руководителей структурных подразделений, причем в ряде случаев замены пошли по второму кругу. В ходе ротации выдвиженцы, приехавшие из других регионов, были назначены в ос-

новном на должности, связанные с распоряжением финансовыми средствами и государственным имуществом. Биографии первого заместителя главы администрации Юрия Параничева и заместителей Павла Вибе, Сергея Воронова, Владимира Третьяка, Алексея Решетникова связаны с работой прежде всего в Челябинской, Нижегородской областях, Санкт-Петербурге и Москве. Региональную элиту представляют на уровне заместителей главы администрации Виктор Долгов, Анатолий Никитин и Игорь Шпаков, причем Долгов аффилирован с вертикально интегрированным ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз», а Никитин и Шпаков не связаны с наиболее крупными группами региональных интересов.

В конце сентября 2006 г. был расторгнут трудовой контракт областной администрации с генеральным директором ОГУП «Дорожная служба Иркутской области» Сергеем Мутовиним, являющимся также руководителем фракции «Единой России» в Законодательном собрании. Официальная причина увольнения Мутвина — плохая работа его службы, однако были еще две, неофициальные. Первая — это организаторская роль Мутвина как руководителя фракции ЕР в голосовании на июньской сессии ЗС против губернаторского законопроекта о передаче распоряжения муниципальными землями Иркутска на областной уровень. К тому же в ходе конфликта с Тишаниным Мутвин стал оппонировать губернатору через СМИ. Вторая причина — передел собственности. Исполняющим обязанности директора Дорожной службы до проведения конкурса на замещение этой должности назначен советник губернатора Виктор Бушуев, ранее работавший главным юридическим консультантом Главного управления дорожного и транспортного хозяйства Нижегородской области.

Как и Говорин, Тишанин в целом не имеет сильных позиций внутри Иркутского регионального отделения и федеральных инстанций «Единой России». Для Иркутской области характерен политически неоднородный состав регионального отделения ЕР, причем большинство находится в системной оппозиции к губернатору. В ЗС позиции губернатора и фракции ЕР расходятся по ряду важных вопросов, касающихся баланса властных полномочий, а также межбюджетных и имущественных отношений. В этой ситуации глава региона зачастую опирается на другие партии, что типично для представителей «силового крыла» российского истеблишмента. Однако именно

в руководстве регионального отделения ЕР представлены все крупные группы интересов, оперирующие на территории Прибайкалья. К настоящему времени там фактически сформировалось несколько центров силы. Один из них — вокруг председателя ЗС, бывшего генерального директора ОАО «Саянскхимпласт» Виктора Круглова. Эта группа интересов тесно связана с компанией ТНК-ВР и проектом форсированного освоения Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Тем не менее корпоративные цели Круглова и Вексельберга совпадают не полностью: так, Круглов заинтересован прежде всего в реализации региональной части Ковыктинского проекта (предполагающей, в частности, подачу газа в Саянск для последующего газоразделения), ради чего согласен на отсрочку международной составляющей, рассчитанной на рынки Китая и Кореи. На федеральном уровне группу Вексельберга — Круглова в политическом плане курирует, в частности, заместитель руководителя президентской администрации Владислав Сурков.

Другой центр, близкий к первому, но не вполне совпадающий с ним, — генеральный директор Иркутского алюминиевого завода (ИркАЗ) компании СУАЛ, депутат ЗС Игорь Гринберг. Будучи связан с Вексельбергом и «Альфа-Групп», он более зависим от электроэнергетики, особенно из-за строительства новой очереди ИркАЗа, почти удваивающей его мощности по производству первичного алюминия. Относительная самостоятельность Гринберга обусловлена и субъективным фактором: он крупнейший в Иркутской области «доморощенный» олигарх межрегионального уровня (своего рода «корабль класса “река-море”»), причем весь его жизненный путь связан с ИркАЗом.

Еще одна группа интересов — условно говоря, «силовая» — сформирована вокруг губернатора Тишанина. Она ориентирована на передел сфер влияния на региональном уровне, изменение приоритетов и акцентов в экономическом развитии, существенные кадровые перестановки. В нефтегазовой отрасли прослеживаются тесные связи с государственными ОАО «Газпром» и «Роснефть», в транспортной — с ОАО РЖД. Кураторы на федеральном уровне — президент ОАО РЖД Владимир Якунин и заместитель руководителя президентской администрации Игорь Сечин. Вместе с тем «транспортная» и «нефтегазовая» составляющие тоже не всегда совпадают.

Центр влияния сформировался и вокруг мэра Иркутска Владимира Якубовского. По своим возможностям он уступает уже названным группам, однако именно их относительная равновесность привела к тому, что именно Якубовский около полутора лет возглавлял политсовет регионального отделения ЕР.

В период после вступления в должность Тишанина в региональном отделении ЕР поддерживался баланс между основными центрами силы, причем возникавшие противоречия снимались путем тактических компромиссов. Однако сложившаяся ситуация не устраивает в первую очередь губернатора, так как отсутствие контроля над региональным отделением ЕР не позволяет ему выполнить стоящие перед ним управленческие и корпоративные задачи. Без изменения этой ситуации губернатор не может переломить и обстановку в ЗС, где фракция ЕР располагает большинством. Косвенным образом ситуация в региональном отделении ЕР, представляющем один из ключевых в сырьевом отношении регионов, связана с расстановкой в руководстве страны, хотя в данном контексте речь идет только о воздействии в общем, стратегическом плане.

В сентябре 2006 г. состоялась объединительная конференция отделений «Единой России» Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО (150 делегатов от области и 39 от округа). В голосовании по выборам руководящих органов регионального отделения участвовали 162 делегата. Политсовет (64 человека, 53 от области, 11 от АО) и президиум политсовета (17 человек) избраны всеми делегатами путем тайного голосования, секретарь политсовета и два его первых заместителя — открытым голосованием членов политсовета в присутствии остальных делегатов конференции.

Секретарем политсовета единогласно избран главный федеральный инспектор по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому АО Константин Зайцев, его первыми заместителями — мэр Иркутска Якубовский (единогласно) и и. о. главы администрации АО Олег Каньков (один голос против). Состав президиума политсовета регионального отделения ЕР сокращен с 22 до 17 членов, причем из прежнего состава остались восемь человек: вице-спикер ЗС Людмила Берлина, генеральный директор ИркАЗа Игорь Гринберг, Константин Зайцев, Виктор Круглов, депутат ЗС, заместитель генерального директора нефтетрейдерской компании «Эксиойл», президент регионального фонда поддержки ЕР Сергей Курилов, ру-

ководитель Иркутского городского центра народной медицины Изислав Лившиц, руководитель Байкальского учебного центра Иркутского государственного университета Владимир Саунин, Владимир Якубовский. Новые члены президиума политсовета: Тишанин, начальник Восточно-Сибирской железной дороги Алексей Воротилкин, Олег Каньков, генеральный директор Иркутского авиазавода (НПК «Иркут» корпорации «МиГ») Владимир Ковальков, помощник депутата Госдумы Виталия Шубы политменеджер Игорь Михель, председатель Думы Усть-Ордынского Бурятского АО Ирина Морохоева, мэр Братска Сергей Серебренников, председатель политсовета Ангарского городского отделения ЕР, генеральный директор строительной компании АУС-16 Виктор Середкин, начальник штаба регионального отделения организации «Молодая гвардия Единой России», генеральный директор дорожно-строительного ЗАО «Труд» Сергей Тен (сын депутата Госдумы Юрия Тена, скончавшегося в 2003 г.).

Конференция регионального отделения ЕР впервые после смены губернатора области и проведения объединительного референдума зафиксировала новую расстановку сил. Фактически речь идет об усилении двух групп интересов — губернатора Тишанина и первого заместителя председателя бюджетного комитета Госдумы, члена генерального совета ЕР Виталия Шубы. Вместе с тем Шуба добился большего по сравнению с ожидаемым, чем Тишанин: секретарь политсовета Зайцев — во многом креатура Шубы еще со времен депутатства в Госдуме 1999—2003 гг. В члены политсовета регионального отделения ЕР избраны также тяготеющие к этой группе интересов член Совета Федерации от ЗС Иркутской области Валентин Межевич и заместитель председателя правления БайкалРосбанка, депутат ЗС Павел Зорин.

Что касается губернатора, то программа-минимум, обязательная для главы исполнительной власти области, им выполнена, но не более того: он сам и его креатура Воротилкин избраны в президиум политсовета, однако первый заместитель главы администрации области Юрий Параничев вошел лишь в политсовет. Однако по итогам тайного голосования в политсовет его поддержали 148 делегатов (Тишанина — 138). Под давлением губернатора руководитель фракции «Единая Россия» в ЗС, директор ОГУП «Дорожная служба Иркутской области» Сергей Мутовин был выведен из президиума

политсовета регионального отделения (он остался рядовым членом политсовета), что было воспринято как признак его скорой отставки с поста руководителя фракции⁵. Существенно повышен в партийном ранге политически ориентированный на Тишанина и. о. главы администрации Усть-Ордынского Бурятского АО Олег Каньков, аффилированный с ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз». Однако не вошел в состав политсовета депутат Госдумы Сергей Дубровин, который при поддержке губернатора участвовал в выборах мэра Иркутска в октябре 2005 г. и проиграл Владимиру Якубовскому. Не удалось продвинуть в состав политсовета внутрифракционных оппозиционеров в ЗС Геннадия Истомина и Юрия Фалейчика.

Ослаблена группа Владимира Якубовского — из членов политсовета и президиума выбыли несколько человек, находящихся у него в подчинении. При этом снижение партийного статуса Якубовского прошло бесконфликтно — под знаменем официальной установки высшего руководства ЕР, чтобы региональные отделения не возглавляли губернаторы, вице-губернаторы и мэры региональных центров. Вместе с тем должность нового секретаря Зайцева еще более управляема из федеральных инстанций. Фактически в Иркутской области завершена полная смычка ядра региональной элиты с «Единой Россией», и поэтому, казалось бы, масштабная деятельность системно-оппозиционных сил (в первую очередь проекта Партия жизни — «Родина» — Партия пенсионеров) будет затруднена. Губернатор теперь вмонтирован в партийную иерархию, но не контролирует региональное отделение ЕР в полной мере, и ему будет трудно действовать вопреки мнению большинства в этом органе в случае возникновения конфликтных ситуаций. Отсюда его попытки опереться на парламентских конкурентов «Единой России», у которых появляется шанс сыграть на этих противоречиях внутри регионального отделения ЕР.

Другие группировки либо в целом сохранили свои позиции в руководстве регионального отделения ЕР (группа бывшего первого секретаря политсовета, генерального директора корпорации «МиГ» Федорова, тяготеющая к группам Шубы и Якубовского; группа Гринберга, близкая к группам Якубовского и Круглова), либо несколько их ослабили (группа Круглова, наиболее близкая к группе Гринберга). Так, два союзника Круглова председатель Комитета по собственности и экономической политике ЗС, бывший руководитель Иркутского

представительства ЗАО «Ренова» Максим Сурнин и заместитель генерального директора ОАО «Саянскхимпласт», секретарь политсовета Саянского городского отделения ЕР Николай Лазуткин были из президиума политсовета и стали членами последнего.

Кроме названных групп интересов по несколько членов политсовета контролирует ОАО «Русский алюминий» и аффилированные с ним компании (в основном представителей Братска), а также руководство АО (тем более что члены политсовета от округа работают в органах местного самоуправления — как правило, главы администраций районов; прошедший в Госдуму после довыборов 8 октября 2006 г. Валерий Малеев тоже избран в состав политсовета). Если суммировать взаимное тяготение группировок в руководстве регионального отделения ЕР, то расклад скорее неблагоприятен для губернатора Тишанина — в острых вопросах он может надеяться на поддержку наряду с собственной группой влияния только на усть-ордынцев и (в обмен на крупные уступки) «русаловцев». Остальные группы в той или иной степени оппозиционны главе области.

На должность председателя исполкома регионального отделения ЕР политсовет рекомендовал центральному исполкому ЕР три кандидатуры: руководителя Департамента по связям с религиозными и национально-культурными объединениями Сергея Коженкова (креатура губернатора), Сергея Курилова (он ближе к Круглову, Якубовскому и Гринбергу), Игоря Михеля (креатура Шубы). По предварительным оценкам более высокие шансы имели Курилов и Михель. Федеральное руководство в ноябре 2006 г. выбрало последнего — возможно, как относительно нейтральную фигуру в конфликте губернатора и Законодательного собрания.

Одним из проявлений нового вектора региональной политики стала попытка смены приоритетов социально-экономического развития, предпринятая администрацией Тишанина. Исходя из ориентации на государственные корпорации, прежде всего нефтегазовые, руководство региона не проявляет заинтересованности в форсированной разработке Ковыктинского и Сухоложского месторождений, делая упор на инновационную составляющую экономики Прибайкалья. В рамках среднесрочной перспективы как опорные проекты рассматриваются, в частности, агломерация Иркутска, Ангарска и Шелехова, а также создание особых экономических зон промыш-

ленно-производственного и туристско-рекреационного типа. Соответственно основой для противоборства со значительной частью региональной элиты и некоторыми финансово-промышленными группами стало различное понимание приоритетов развития. Это расхождение во взглядах во многом связано с геополитическими и корпоративными разногласиями в руководстве страны. Вместе с тем передел собственности на территории Иркутской области сопровождается усилением государственных финансово-промышленных групп и (опосредованно) политического крыла «силовики». Однако сторонники прежней, сырьевой модели, дающей мультипликативный эффект для других отраслей, не исчерпали возможности оппонирования, тем более что преимущества социально-экономического курса администрации области остаются предметом дискуссий.

Губернатор Тишанин пытается усилить организационно-политическое воздействие на депутатов, особенно в связи с повторным внесением в ЗС законопроекта о переходе регулирования муниципальным землепользованием в региональном центре от мэрии к областной администрации. Позиция ЗС по земельному закону (отказ поддержать проект губернатора) означает, что Круглов и мэр Иркутска, секретарь политсовета регионального отделения ЕР Якубовский заключили тактический союз, обеспечительным инструментом которого стало региональное отделение ЕР. Соответственно Тишанин попытается усилить воздействие на ЗС как непосредственно через свою администрацию, так и через региональное отделение ЕР. В то же время Якубовский значительно активизировал свою деятельность на должности мэра: возросли объемы летнего ремонта городской инфраструктуры и продаж земельных участков под жилищное строительство в соответствии с процедурами, установленными федеральным законодательством. Тем самым мэр пытается нивелировать недовольство губернатора ситуацией в областном центре, а также негативную точку зрения, высказанную публично президентом России в начале апреля 2008 г.

Как уже указывалось, побудительный мотив действий спикера ЗС Круглова — борьба за Ковыктинское газоконденсатное месторождение. В июле 2006 г. разногласия и противостояние между Кругловым и Тишаниным окончательно перешли в публичную плоскость. В то же время Круглов, видимо, понимая, что хозяйственные интересы большинства депутатов ЗС включая фракцию ЕР тесно связаны

с исполнительной властью региона, проявляет известную осмотрительность. Таким образом, он пытается избежать ошибок экс-спикера ЗС Сергея Шишкина, который в 2002—2003 гг. сначала сплотил большинство депутатов против губернатора Говорина, однако затем был смещен, так как политические разногласия носили поверхностный характер, а губернатор сумел использовать «повседневные нужды» законодателей, Шишкин же был не в состоянии предложить им что-либо взамен. Круглов считает возможным не форсировать события, считая, что тогда он не будет выглядеть инициатором противостояния с губернатором, а лишь подчинится «обоснованному мнению всех» относительно ошибок администрации в экономической и кадровой сфере. В качестве инструментов для защиты своей точки зрения руководство ЗС использует более глубокое, чем у «варягов», знание социально-экономических проблем области и высокую по сравнению с губернаторскими приоритетами степень готовности сырьевых проектов Ковыкта и Сухой Лог.

Развитие событий свидетельствует о нарастании в регионе политической нестабильности. К существующим уже несколько месяцев конфликтным темам («кадровые» поправки в Устав области, передача распоряжения муниципальными землями в Иркутске с городского на региональный уровень) прибавился спор вокруг пятипроцентной доли налога на доходы физических лиц. Александр Тишанин намерен изъять ее из бюджетов Иркутска, Ангарска и Шелехова в пользу остальных муниципалитетов, испытывающих острый бюджетный кризис. Таким образом, нынешний губернатор продолжает линию Бориса Говорина, который был против поправки, увеличивающей отчисления по этому налогу крупнейшим городам области. Однако в 2005 г. депутаты ЗС и прежде всего фракции ЕР приняли вопреки мнению губернатора новую редакцию закона «О межбюджетных трансфертах в Иркутской области», а затем преодолели вето, наложенное уже Тишаниным. Для продвижения поправок губернатор заручился поддержкой Ассоциации муниципальных образований региона и учрежденного в сентябре 2006 г. Регионального совета. В обеих структурах большинство имеют мэры дотационных территорий.

Председатель ЗС Виктор Круглов и руководитель фракции ЕР Сергей Мutowин уже дали понять, что выступают против лишения крупных городов доходов на общую сумму около 1 млрд руб. и за

расширение доходной базы других территорий иными путями. Вместе с тем оппоненты губернатора в ЗС стремятся не допустить расширения полномочий администрации области. В нынешнем положении Тишанин имеет лишь ограниченное влияние на ситуацию как в городах-донорах, так и в дотационных территориях. Блокирование линии областной администрации на усиление позиций в Иркутске является сейчас ключевым тактическим звеном в противоречиях между региональной элитой и губернаторскими «варягами».

Для защиты стратегических интересов (прежде всего в отношении Ковыкты и Сухого Лога) укрепился союз Круглова с мэром Иркутска, первым заместителем секретаря политсовета регионального отделения ЕР Якубовским. Спикер ЗС намерен защищать интересы областного центра не только по налогу на доходы физических лиц, но и в отношении передачи городских земель. Определенное усиление позиций противников губернаторского законопроекта «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области» произошло в связи с заявлением Тишанина о том, что земельные участки в Иркутске для массовой застройки нужно предоставлять бесплатно. Эта точка зрения, ущербная юридически (она не предусмотрена Земельными кодексом), сомнительная экономически (нерыночная) и крайне уязвимая политически (как способствующая коррупции), предоставила дополнительные аргументы руководству ЗС.

К концу 2006 г. губернатор Иркутской области, утратив эффект новизны и не добившись за короткое время содержательных изменений в социально-экономическом развитии Прибайкалья, увяз в политических конфликтах с региональной элитой и бизнес-группами, чьи интересы не совпадают с приоритетами сырьевых государственных корпораций. Качественного прорыва в региональном менеджменте после смены губернатора в августе 2005 г. не произошло. Противоборство губернатора Тишанина с местной оппозицией, в котором ни одна из сторон не имела решающего перевеса, продолжилось в 2007—2008 гг.

¹ О выборах 12 октября 2008 г. см. текст А. Кынева «Выборы законодательных собраний в Астраханской, Иркутской, Мурманской и Оренбургской областях».

² Выкуплена «Роснефтью» в мае 2007 г.; в качестве другого вероятного покупателя рассматривалось ОАО «Газпромнефть».

³ Первая очередь (одностороннее движение из центра на левый берег) открыта в октябре 2007 г. к празднованию 70-летия Иркутской области. Полная сдача проекта теперь ожидается в 2010 г.

⁴ Очистные сооружения введены в эксплуатацию в августе 2008 г. С переходом на замкнутую систему очистки комбинат лишился возможности производить качественную беленую целлюлозу, а производство небеленой целлюлозы оказалось нерентабельным из-за падения цен на мировом рынке. В октябре 2008 г. комбинат был остановлен, в 2009 г. была уволена большая часть работников.

⁵ В октябре 2006 г. Мутовин был уволен с должности директора дорожной службы и избран заместителем председателя ЗС. Руководителем фракции ЕР он оставался до февраля 2008 г.

Партийная жизнь Иркутской области

Алексей Петров

В Иркутской области на конец 2006 г. было зарегистрировано около 30 отделений политических партий. В действительности же реальной политической деятельностью занимаются не более 10 партий. Рассмотрим ряд направлений, где партии в регионе могут себя проявить.

Деятельность Законодательного собрания

Выборы в Законодательное собрание 10 октября 2004 г. были первыми в Прибайкалье, прошедшими по пропорциональной схеме. Количество избирателей в укрупненных округах возросло вдвое, и участие в кампании потребовало больших организационных и финансовых затрат. Весьма расточительным было и состязание политических партий. В результате время «бедняков» с депутатскими мандатами окончательно кануло в прошлое — большинство новых законодателей люди весьма обеспеченные, а тем, кто составил редкое исключение (например, Антону Романову), для победы пришлось обратиться за поддержкой к влиятельным силам, в частности, к мэру Иркутска.

Первое место с 30,07% заняла «Единая Россия». При этом в крупных городах (Иркутске, Ангарске, Братске) «партия власти»

набрала значительно меньше общерегионального показателя — 20—25%, а иногда и меньше. Так, в Свердловском районе Иркутска (округ № 4) ЕР лишь на 0,3% опередила «Родину» (16,2% и 15,9% соответственно). На селе и в малых городах преимущество ЕР было значительно заметнее, а результат приближался к 40%. Объяснений этому как минимум два. Во-первых, в мегаполисах сильнее развита конкурентная среда, существуют альтернативные источники массовой информации. Во-вторых, в отличие от селян жители крупных городов настороженно относятся к идее заменить социальные льготы денежными компенсациями. Политическую ответственность за такой шаг взяла на себя «Единая Россия», и эта тема была одной из главных в предвыборной кампании. Контраст между городом и деревней вызван тем, что горожане пользуются большинством льгот и опасаются проиграть от социальной реформы, а на селе ситуация скорее обратная.

Единственной территорией, где «Единая Россия» проиграла, стал Усть-Ордынский Бурятский АО: здесь у ЕР 28%, а у Аграрной партии России — 42,5%. По одномандатному же округу кандидат от АПР директор совхоза Аполлон Иванов победил с результатом 55,18% против 29,14% кандидата от ЕР. Среди причин своего успеха аграрии называют возрождение партийных структур иркутской региональной организации после смены федерального руководства АПР.

Второе место заняли коммунисты (12,84%). Следует отметить, что часть «красных» голосов оттянули другие партии левого спектра — «Родина», АПР, Партия пенсионеров. Поддержка региональной власти пошла на пользу аграриям, которые неожиданно для всех (и даже для руководителей АПР) не просто прошли в ЗС, но и заняли третье место среди партийных списков. АПР удалось преодолеть пятипроцентный барьер даже в некоторых городах.

Результат «Родины» — 9,06%. Пятипроцентный барьер преодолели также региональный блок «За родное Приангарье!» (6,96%) и Партия пенсионеров (5,79%). Для них это, конечно, успех. «Яблоко» (4,18%) и спойлерская Социалистическая единая партия России (4,28%) остались без мест в региональном парламенте. Полным провалом можно считать результат ЛДПР — 3,7%. Либерал-демократы, вяло отработав избирательную кампанию, еще раз подтвердили, что без Владимира Жириновского они для избирателей никто: не приехал лидер — нет голосов.

Против всех политических партий и блоков высказалось 11,32% избирателей (третий результат после ЕР и КПРФ). При этом из старого состава ЗС свои мандаты смогли сохранить лишь 13 депутатов.

Таким образом, из 45 депутатских мест (23 по партийным спискам и 22 по округам) ЕР по партийным спискам получила девять мандатов, КПРФ — четыре, АПР и «Родина» — по три, пенсионеры и блок «За родное Приангарье!» — по два. При этом у ЕР еще десять одномандатников, а в ее фракцию сразу вошли еще два депутата из Партии пенсионеров и Наталья Протопопова, один из лидеров блока «За родное Приангарье!». Ведущие бизнес-структуры региона, такие как «ИрКАЗ-СУАЛ», «Илим Палп», «Иркут», банк «Сибирский ОВК», «Саянскхимпласт», также были представлены во фракции ЕР. Коммунисты и «Родина» не смогли провести ни одного кандидата по одномандатным округам.

С приходом к власти губернатора Александра Тишанина противоречия в «Единой России» усилились, несмотря на вступление летом 2006 г. в партию самого губернатора; случались даже публичные конфликты.

Референдум об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО 2006 г.

Все политические силы региона поддержали идею референдума. Свои инициативные группы создали региональные отделения ЕР, КПРФ (во главе с депутатом ЗС Сергеем Левченко), АПР (во главе с депутатом РС Валерием Поповым), ЛДПР, правда, каждая политическая сила хотела работать по-своему, стремясь показать себя перед избирателями и проверить собственные силы.

Начиналось все достаточно сложно и непонятно, пришлось даже сменить руководство регионального штаба. Мало кто понимал, что говорить. Даже правящая ЕР (тогда во главе с мэром Иркутска Владимиром Якубовским) не всегда знала, что делать: «“Единая Россия” ведет работу по подготовке к референдуму, но кроме собственных программ мы ничего не имеем». Патриоты пошли еще дальше, обвинив штаб в том, что он пошел не тем путем: необходимо работать со всеми партиями в регионе, а их более тридцати, а не выбирать из-

бранных. Проще было коммунистам — организация в области и округе у них единая, поэтому работа предстояла сразу совместно в двух регионах.

Депутаты-аграрии выступили с официальным заявлением: «Для аграриев Иркутской области нынешняя весна ознaменована не только подготовкой к весенне-полевым работам, но и не менее важным политическим событием — грядущим апрельским референдумом по объединению. У двух разных кампаний одна общая черта. Как в народе говорят: что посеешь, то и пожнешь. Только от добрых семян можно ожидать хорошего урожая. Сегодня мы определяем направление развития щедрого края, богатого полезными ископаемыми, обильными лесами и реками, плодородными пашнями. Как мы всем этим богатством будем распоряжаться, такое наследство и передадим нашим детям. В последнее десятилетие мы многое пережили, стали очевидцами грандиозных падений и ошибок, многие ранее процветавшие хозяйства перестали существовать, скот извели, технику продали. Но в это же время были и другие, те, кто не гнался за легкими деньгами от продажи колхозного имущества, кто затянул пояса и стал учиться хозяйствовать по-новому. И научились. Примеров тому тоже немало. Послушайте, о чем сегодня говорят руководители крупных и малых сельхозпредприятий. Они обсуждают проблемы интеграции, инвестиций, кредитования. Сравнивают рынки, видят свою выгоду и быстро ориентируются в современной сельскохозяйственной науке. Мы научились выживать в сложных условиях, но сегодня этого мало. Надо двигаться дальше, надо развивать сельскохозяйственное производство, переработку сельхозпродукции, внедрять новые технологии, надо вытеснять с наших рынков импортное продовольствие сомнительного качества. Мы несем ответственность за продовольственную безопасность нашего государства... От имени аграрной фракции Иркутского областного Законодательного собрания, депутатов всех уровней призываю всех, кому дорога́ самая главная наша ценность — земля-кормилица, прийти 16 апреля на избирательные участки и высказать свою волю, чтобы посеянные сегодня ростки здравого смысла, целесообразности и добрососедства обеспечили нам и нашим детям в ближайшем будущем достойную жизнь! Земля у нас одна! Мы вместе! Мир и хлеб каждому дому!».

Более активная деятельность началась после того, как по центральным каналам был показан репортаж о встрече руководителей

объединявшихся регионов Тишанина и Малеева, спикеров Круглова и Марохоевой с президентом Путиным. Весь март депутаты активно работали по территориям, партии проводили различные встречи, мероприятия, акции. Даже сессию решили не собирать, чтобы не отвлекаться.

Самым ярким из депутатов ЕР стал Антон Романов. Но выступал он не на стороне всей административной машины. Романов был... против. Реакция коллег не заставила себя долго ждать. Уже 18 апреля 2006 г. Романов был исключен из фракции ЕР.

После референдума региональные отделения партий в области и округе должны были объединиться. КПРФ сделала это еще до референдума, а ЕР — на конференции в октябре 2006 г.

«Байкальское движение» («Байкал дороже нефти»)

В 2006 г. в Иркутске активизировалось общественное движение. Защита Байкала от нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» сплотила обычных граждан, политиков и представителей разных партий от крайне правых до радикально левых¹.

Первым среди региональных депутатов на сложившуюся ситуацию отреагировал Алексей Козьмин. 2 марта политсовет регионального отделения СПС выступил с заявлением, в котором подчеркнуто, что «увеличение численности комиссии с помощью ангажированных экспертов с целью принятия положительного решения — типичный подлог в нарушение законодательства». Козьмин заявил о намерении комиссии по противодействию коррупции ЗС, в которую он входит, обратиться к президенту России, чтобы не допустить строительства нефтепровода. В случае начала строительства депутат пообещал, что «правые» могут организовать и поддержать массовые народные манифестации.

И началась борьба. На первом митинге на площади у Дворца спорта развевались флаги всех политических партий. Депутаты активно высказывали свое мнение. Региональные отделения политических партий подписали обращение к жителям Приангарья и Усть-Ордынского Бурятского АО с просьбой 16 апреля, в день голосования по референдуму об объединении регионов, подписаться под обращением к президенту с требованием приостановить реализацию

проекта нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан». Подписи под обращением поставили представители аграриев, ЕР, КПРФ, ЛДПР, Народной партии, «Родины», Российской партии пенсионеров, СПС. Лидеры партийных региональных отделений подчеркивали, что противостояние «Транснефти» объединило людей разных политических взглядов. Представители партий пообещали привлечь свои активы к сбору подписей против «трубы». В конце концов подписи собирали только «правые».

9 апреля у Дворца спорта прошел второй митинг — 5 тыс. участников, и снова Москва промолчала. Оргкомитет митинга — активисты созданного для защиты озера «Байкальского движения» — провели ряд встреч и совещаний, по местным телеканалам прошли соответствующие сюжеты, появились анонсы в интернет-порталах, листовки и плакаты-приглашения. На трибунах уже не было лидеров ЕР, как и флагов. Видны были только представители ЛДПР, КПРФ и НБП, депутаты Антон Романов, Сергей Левченко.

22 апреля на третьем и последнем митинге вновь собралось 5 тыс. человек. Видны были флаги СПС, АПР, КПРФ, НБП. Региональное отделение ЕР от участия в общегородском митинге отказалось, сославшись на то, что проведет ряд мероприятий против строительства нефтепровода вблизи Байкала отдельно от прочих политических сил. Однако среди митингующих была замечена депутат от ЕР Татьяна Воронова. Не побоялись выступить депутаты Алексей Козьмин (СПС), Сергей Левченко (КПРФ) и Антон Романов (уже беспартийный). Козьмин заявил с трибуны, что президент Путин должен прислушаться к мнению народа.

Как раз в это время Владимир Путин прилетел в сибирский город Томск. Росчерком синего карандаша он отодвинул «трубу» от Байкала. «К счастью, по вопросу строительства нефтепровода наши слова были услышаны, — говорилось в заявлении лидера Иркутского регионального отделения СПС по итогам решения президента. — Это говорит о том, что ростки гражданского общества в нашей стране существуют, и люди могут добиваться принятия того решения, которое им необходимо, с помощью демократических методов. Но, несмотря на решение президента, работа должна продолжаться. Теперь жителям Иркутской области и Республики Бурятия необходимо проконтролировать исполнение компанией “Транснефть” решения президента».

Незарегистрированные общественно-политические объединения

Самым ярким из таких объединений можно считать Национал-большевистскую партию, которая постоянно пытается быть в центре внимания региональной политики. Активисты движения принимали активное участие в «Байкальском движении», провели ряд не всегда законных акций, а также поддерживали региональное отделение Объединенного гражданского фронта.

Из важнейших публичных площадок отметим Школу публичной политики фонда «Открытая Россия», которая в течение трех лет проводила общественно-политические дискуссии и «круглые столы» о развитии политической системы, публичной политике и др. Лидеры и члены всех партий, работающих в регионе, высказывались там по актуальным вопросам. Один из участников школы Александр Валов создал клуб «Политический Иркутск», в котором выступали члены СПС, ЕР, НБП и других партий.

Клуб молодых ученых «Альянс» в течение года осуществлял проект «Прозрачный депутат», посвященный мониторингу деятельности депутатов ЗС, их публичных выступлений, информационной привлекательности. Итогом проекта стал 140-страничный аналитический труд «Иркутский парламент в разрезе».

В августе 2006 г. Законодательное собрание объявило выборы в областной молодежный парламент, и 167 человек подали заявки на участие в конкурсе, чтобы стать депутатами. Это уже второй созыв молодежного парламента. Первый работал в 2003—2005 гг. с участием молодых лидеров, в том числе и партий (ЕР, СПС). Вообще в регионе не слишком активно представлены молодежные движения политических партий. О себе заявили «Молодая гвардия Единой России», которая позиционирует себя как экологический отряд, молодежное движение «За Родину!», молодежный клуб «Правый поворот» (очень быстро распался). В октябре 2006 г. в Иркутске появились «Наши».

¹ См. также тексты В. Титова «Ресурсы и перспективы Байкальского движения» и Д. Козлова «Структуры гражданского общества, экология и политика в Приангарье».

Политические партии в Оренбургской области

Дмитрий Гончаров

Партийная система
в российских регионах:
1990-е годы

Региональная составляющая в наборе факторов, воспрепятствовавших развитию партийной системы демократического типа, была связана с процессами консолидации режимов региональных лидеров. В условиях ассиметричного федерализма развитие центр-периферийных отношений формирует на российском политическом пространстве сеть региональных «авторитаризмов». Региональные «бароны» выстраивают институциональные конструкции, позволяющие им установить контроль над местными сообществами. Основой таких конструкций становится политика, направленная на создание региональных кланов. Кланов объединяют усилия и ресурсы бюрократии и бизнес-групп, чтобы обеспечить доминирование глав регионов.

Партии (как федеральные, так и региональные) в этой конструкции оказываются в конечном счете лишними. В первой половине 1990-х годов были попытки использовать их для электоральной мобилизации. Однако это вовлекало региональных руководителей в сравнительно

непредсказуемую систему сотрудничества с партийными организациями, а также часто осложняло структуры внутриэлитной конкуренции. Кроме того, в то время главы регионов довольно часто оказывались в конфронтации с влиятельными в электоральном отношении партиями, прежде всего с коммунистами, контролировавшими многие советы, а также, на первых порах, новые постсоветские легислатуры. В этих условиях более рациональным сценарием стал выбор в пользу хорошо знакомой еще по советским временам системы бюрократического патронажа, которая должна была транслироваться бюрократией на все региональное сообщество.

Региональные факторы слабости партийной системы в постсоветское время таковы:

- опережающее (по сравнению с Центром) продвижение в авторитарном направлении;
- отсутствие в большинстве случаев спроса на партии как инструмент консолидации власти региональных лидеров и элитных групп (кланов).

Именно такая ситуация была характерна для Оренбургской области. Первый этап партийного развития происходил на фоне некоторого подъема демократических движений. «Демократы» и позже сохраняли определенные позиции (особенно в областном центре и на западе области) — на протяжении 1990-х одним из представителей Оренбуржья в Госдуме была «яблочница» Тамара Злотникова. Но в целом область от выборов к выборам приобретала все более прочную репутацию одной из составляющих «красного пояса».

В 1991 г. главой региона был назначен Владимир Елагин. В прошлом он занимал должность первого секретаря Оренбургского обкома комсомола, а позже был первым секретарем ЦК ВЛКСМ (и последним в истории этой организации). Однако в Оренбург он вернулся «комиссаром» нового реформаторского руководства. Во всяком случае, именно так он был воспринят местными коммунистами и левым большинством в областном совете. Это отчуждение никогда не переходило в серьезные конфликты, но на политическую (прежде всего электоральную) поддержку левых партий и их избирателей губернатор рассчитывать не мог. Поэтому на выборах главы региона в 1995 г. в губернаторском окружении было инициировано создание регионального политического движения «Возрождение Оренбуржья». Оно послужило организационной основой избира-

тельной кампании Елагина, но за пределами кампании его деятельность была фактически остановлена.

Этот случай — единственный пример использования региональной партии в качестве инструмента мобилизации электоральной поддержки главе региона. Общефедеральные партии также в этом качестве практически не использовались. Даже нынешний губернатор Алексей Чернышев, который был видным членом Аграрной партии, не позиционировал себе как ее представитель, когда в 1999 г. боролся за губернаторское кресло. Он предпочел выступить в роли «крепкого хозяйственника» и сторонника «старых» ценностей, апеллируя к идеологическим ориентациям левого электорального большинства, но не к соответствующим структурам партийной мобилизации.

Таким образом, к концу 1990-х годов период надежд на формирование сколько-нибудь зрелой многопартийности в регионах завершился. Выстроилась новая институциональная конструкция на основе консолидации регионального режима авторитарного типа. Развитой партийной политике в этой конструкции места нет.

После 2000 г.

С начала нового века политическая ситуация в России изменилась. Новое федеральное руководство начало осуществление сложной программы рецентрализации публичного пространства, которая должна была снизить уровень непредсказуемости периферии, вернуть Центру контроль над ней. Важной частью этой программы стали действия, направленные на преобразование партийной системы, чтобы приспособить ее к новым политическим задачам. Существенную роль здесь сыграли такие меры, как электоральная реформа и изменение партийного законодательства.

Электоральная реформа:

- повышение избирательного барьера до 7%;
- повышение требований к участию в избирательных кампаниях;
- введение голосования по партийным спискам на выборах в региональные легислатуры;
- отмена избирательных блоков, запрещение включать в списки представителей других партий и отмена возможности перехода депутатов из одной партийной фракции в другую;
- отмена графы «Против всех»;

- восстановление досрочного голосования.

Изменение партийного законодательства:

- увеличение минимальной численности партии до 50 тыс. человек (ранее — 10 тыс.);
- увеличение численности региональных отделений;
- повышение требований к характеру участия в выборах.

Все это должно было упростить поле партийной политики, повысить степень его подконтрольности политическому руководству в Кремле и расчистить место для доминирующего игрока — «партии власти».

«Единая Россия» в регионах была призвана решить ряд задач. Прежде всего, она должна была оформиться как инструмент контроля над бюрократическими кланами. Партия выстраивалась как вертикально организованная патронажная структура, распространяющая влияние верховной власти (политических патронов) из Центра на периферию. Для эволюции партийной системы наиболее значимыми сторонами этого процесса были, во-первых, установление контроля «партии власти» над региональными legislатурами и бюрократией и, во-вторых, создание «электоральных машин» на основе административного ресурса и патерналистских сетей в сообществах.

Партийная система в Оренбургской области после 2000 г. развивалась в соответствии именно с этим сценарием.

В конце 1990-х годов Законодательное собрание области представляло собой типичный образец legislатуры в составе сильного «губернаторского» режима. В ЗС входили руководящие чиновники областной администрации, главы районов и ряда муниципалитетов, руководители крупных больниц, а также некоторые представители крупного (по региональным меркам) бизнеса. Они не имели партийной аффилиации и по существу представляли собой клуб видных членов губернаторского клана. В новых условиях ситуация изменилась. Уже в составе избранного в марте 2002 г. ЗС третьего созыва, в которое входят 47 депутатов, были сформированы две депутатские группы: «Единая Россия» (24 депутата) и «Партнерство» (16 депутатов). Они составили подавляющее большинство. Выборы ЗС четвертого созыва, состоявшиеся весной 2006 г., проходили по смешанной системе — половина депутатов была избрана по партийным спискам (табл. 2.3). Результатом стало еще более безусловное доминирование партии власти, которая образовала самую крупную фракцию (табл. 2.4).

Итоги выборов ЗС Оренбургской области 2006 г.

Таблица 2.3

Партия	Результат, %
АГР	6,42
«Единая Россия»	40,44
КПРФ	16,60
ЛДПР	8,27
СПС	—
«Яблоко»	1,90
Партия пенсионеров	4,98
Партия жизни	4,44
«Патриоты России»	5,63
Против всех	8,00

Источник: Избирательная комиссия Оренбургской области.

Таблица 2.4

Партийные фракции в составе ЗС Оренбургской области четвертого созыва

Партия	Численность фракции (избранных по партийным спискам + по одномандатным округам)	Итого
«Единая Россия»	12 + 20	32
КПРФ	5 + 1	6
«Патриоты России»	2 + 1	6
ЛДПР	3 + 0	6
АГР	2 + 0	6
Партия жизни (без образования фракции)	0 + 1	1
<i>Итого</i>		<i>47</i>

Источник: веб-сайт ЗС Оренбургской области.

Формированию однопартийной системы в регионах была оказана поддержка в виде делегирования административного ресурса из Центра, изменения избирательного законодательства и т. д. Однако на практике для решения этой задачи указанных ресурсов оказалось недостаточно. Поэтому широко применялись традиционные для регионов клановые схемы формирования легислатур. Первоначально это ставило центральное руководство в определенную зависимость

от региональных руководителей, а выгоды от того, что «Единая Россия» получала в legislatures большинство, часто оказывались сомнительными ввиду отсутствия надежного централизованного политического контроля внутри этой партии. Вопрос о контроле над местными парламентами, как правило, решался не прямо (через депутатские фракции партии большинства), а опосредованно — путем договоренностей с руководителями или элитными группами на местах. Однако к концу второго президентского срока Путина централизованный контроль существенно вырос за счет укрепления партийных структур «Единой России» и создания эффективных инструментов давления на глав исполнительной власти в регионах.

Характер и структура элитного взаимодействия — еще один решающий фактор формирования субфедеральных политических режимов в постсоветской России. Как уже указывалось, социально-политическая организация региональных элит в 1990-е годы приняла форму иерархически устроенных бюрократических кланов. Основой социального структурирования этих групп стал «постноменклатурный патронат». Путинская общественно-политическая программа, как и в отношении других компонентов региональных режимов, вовсе не имела целью изменить глубоко антидемократическую логику внутриэлитного взаимодействия на местах. Задача кремлевского руководства была иной — переориентировать постсоветскую патронажную систему в интересах режима верховной власти в Центре.

Предполагалось, что для успешного решения поставленной задачи необходимо изменить состав региональных элит и скорректировать доминирующую в этой среде ментальность (не затрагивая сущности культуры патрон-клиентских отношений). Основой путинского призыва политической элиты как в Центре, так и в регионах стали «силовики». Ментальность, присущая этому «государственному сословию», и особенности карьеры делают их идеальным инструментом для консолидации власти в руках авторитарного центрального правительства.

«Силовой» призыв существенно повысил уровень контролируемости региональных элит. Но по мере укрепления централизованных структур «Единой России» в распоряжении верховной власти оказался еще один инструмент контроля, связанный с вовлечением элитных групп на периферии в вертикально ориентированные связи партийного патернализма. Переломным моментом здесь стал

массовый переход губернаторов в ряды партии власти. Оренбургский губернатор вступил в ЕР сравнительно поздно, в 2005 г., когда подавляющее большинство руководителей регионов уже обзавелись заветным партийным билетом. После этого, разумеется, соответствующая партийная принадлежность сделалась обязательной как для членов политико-административной элиты, так и для более широких кругов бюрократии. Единороссами стали председатель ЗС, заместители губернатора, мэр областного центра, председатель оренбургского горсовета и т. д.

Наконец, «партия власти» использовалась и как инструмент электоральной мобилизации. Электоральный процесс в рамках режима «суверенной демократии» находится под влиянием целого ряда условий. Однако доминирующее значение в структуре электоральной ситуации имеет реализуемая политическим руководством стратегия прямого электорального манипулирования. Верховная власть удерживает в своих руках широкий набор соответствующих инструментов: контроль над электронными средствами массовой информации, уничтожение политической оппозиции, изменение отдельных элементов избирательной системы, контроль над судебной системой и т. д. Но эти инструменты имеют определенные ограничения на местах. Здесь ведущими агентами все еще являются региональные лидеры и подчиненные им бюрократические кланы. Именно они располагают ресурсами, которые позволяют в рамках патерналистских сетей оказывать глубокое влияние на электоральное положение в регионах (фальсификация результатов голосования, подкуп, запугивание избирателей, разного рода провокации и иные незаконные меры против отдельных участников избирательного процесса и т. п.).

Нужно также учитывать, что социальное пространство регионов неоднородно. Крупные региональные центры, как правило, более или менее свободны от патронажного влияния элитных групп. Региональная периферия (включая аграрные территории и малые города) находится в совсем ином положении. Общественное взаимодействие здесь протекает в рамках плотных социальных сетей, каналы получения материальных ресурсов, структуры социальной зависимости, а также источники морального и политического авторитета сливаются в единой институциональной конструкции. На этой социальной основе выстраиваются «политические машины», надежно обеспечивающие результаты электорального манипулирования.

Укрепление централизованных партийных структур, инкорпорация региональных элит, а также изменение конструкции режима верховной власти, связанное с существенным повышением политического значения «партии власти», постепенно превратили «Единую Россию» в доминирующего игрока на поле электоральной мобилизации. Это справедливо по отношению практически ко всем российским регионам¹, в том числе и к Оренбургской области. Однако вопрос о пределах мобилизационной эффективности преобразованной таким образом «политической машины» в регионе заслуживает особого рассмотрения.

Поиск ответа на этот вопрос должен начинаться с определения положения, которое занимает область на электоральной карте страны. В табл. 2.5—2.8 приведены результаты голосований избирателей региона на думских выборах 2007 г. и президентских выборах 2008 г. Попытка интерпретации этих данных позволяет сделать следующие предположения.

В 1990-е годы на электоральной карте России Оренбургская область входила в состав «красного пояса». После 2000 г. такое региональное деление в значительной степени утратило значение. В условиях, когда результаты выборов определяются механизмами

Итоги думских выборов в Оренбургской области в 2003 и 2007 гг., %

Таблица 2.5

Партия	2003	2007
«Единая Россия»	27,58	60,0
КПРФ	18,96	13,2
ЛДПР	15,79	9,2
«Справедливая Россия»	—	9,3
АГПР	8,41	3,0
«Родина»	7,05	—
«Яблоко»	3,77	1,0
СПС	2,77	0,9
«Гражданская сила»	—	0,7
Партия пенсионеров	2,53	—
Партия жизни	1,63	—
«Патриоты России»	—	1,4
Явка	55,82	60,0

Источник: веб-сайт Центризбиркома.

Таблица 2.6

**Итоги выборов президента России в Оренбургской области
в марте 2008 г. по сравнению с некоторыми другими регионами
Приволжского федерального округа, %**

Показатель	Россия	Оренбург- ская область	Самарская область	Башкирия	Татарстан	Мордовия
Жириновский	9,35	10,80	10,79	2,87	5,55	2,10
Зюганов	17,27	26,30	22,63	7,93	12,93	6,79
Медведев	70,28	60,81	64,08	88,01	79,24	90,3
Явка в 19 часов местного времени		58,75	53,64	82,29	78,79	86,69
Окончательная явка		65,04	59,4	90,96	84,35	93,74

Источник: веб-сайт Центризбиркома.

Таблица 2.7

**Место Оренбургской области среди других регионов с точки
зрения количества голосов за Д. Медведева на президентских
выборах 2008 г. (обратный порядок)**

Место	Регион	Доля голосов, поданных «за», %
1	Смоленская область	59,26
2	Алтайский край	60,35
3	Хакасия	60,47
4	Оренбургская область	60,81

Источник: веб-сайт Центризбиркома.

Таблица 2.8

**Место Оренбургской области среди других регионов с точки зрения
количества голосов за Г. Зюганова на президентских выборах 2008 г.**

Место	Регион	Доля голосов, поданных «за», %
1	Брянская область	27,34
2	Оренбургская область	26,30

Источник: веб-сайт Центризбиркома.

манипуляции, есть смысл, как предложил Д. Орешкин, классифицировать субъекты Федерации по другому основанию, а именно по степени «электоральной управляемости». С этой точки зрения область может быть помещена в группу регионов, характеризующихся сравнительно высокой степенью сопротивляемости авторитарной мобилизации (основным индикатором здесь наряду с показателями голосования за партию и кандидатов власти является явка). При этом важно понимать природу такой сопротивляемости. Можно с высокой степенью вероятности предположить, что в крупных городских центрах (например, в Самаре) такая сопротивляемость связана прежде всего с более высоким уровнем социально-экономического развития, большим числом избирателей с высоким образовательным статусом, слабостью патерналистских сетей в структуре городского сообщества и т. п. В Оренбургской области примерно такой же уровень сопротивляемости обеспечивается сравнительно большим влиянием фактора идеологической (левой и отчасти националистической) ориентации на электоральный выбор граждан.

Эта ситуация не только обозначает границы электорального влияния «партии власти» в регионе, но и определяет позиции левых и националистических партий, прежде всего КПРФ и ЛДПР. Очевидно, что столь благоприятный для левых и националистических партий фон электоральной культуры может быть преобразован в реальные электоральные достижения только в условиях пропорциональной избирательной системы. В рамках строго мажоритарной системы у этих партий почти не было бы шансов провести своих представителей в Госдуму или областное ЗС². В свою очередь, электоральные достижения поддерживают соответствующий сектор партийной системы (что в очередной раз подтверждает классические гипотезы о позитивном влиянии пропорциональной системы на развитие партийных систем).

Впрочем, то обстоятельство, что изменения в электоральном дизайне принесли некоторые дивиденды КПРФ, «Патриотам России» и ЛДПР, вовсе не отменяет общей тенденции к политической и электоральной маргинализации партий в сложившихся условиях. В Оренбургской области зарегистрированы отделения всех «разрешенных» федеральных партий (табл. 2.9). Кроме того, в регионе действуют многочисленные лимоновцы. Но все партийные организации ощущают возрастающее давление со стороны власти, прямо действующей

в пользу «Единой России». Наиболее заметно это давление проявляется в неформальном запрете на финансирование партий и практике ограничения разных форм партийной деятельности, затрагивающей все партии, которые пытаются предпринимать сколько-нибудь активные действия. Левые постоянно сталкиваются с запретами на проведение массовых акций (часто в форме изменения их формата). Федеральные кампании 2007 и 2008 гг. выявили множество грубых нарушений принципа равноправного участия.

Таблица 2.9

Место Оренбургской области среди других регионов с точки зрения количества голосов за Г. Зюганова на президентских выборах 2008 г.

№ п/п	Партии, имеющие региональные отделения в Оренбургской области	Количество членов в региональных отделениях
<i>«Партии власти»</i>		
1	«Единая Россия»	13 350
2	«Справедливая Россия»	873
<i>Левые</i>		
3	КПРФ	2553
4	Аграрная партия России	2182
5	«Патриоты России»	712
6	Партия социальной справедливости	508
7	Партия возрождения России	1913
<i>Правые</i>		
8	Союз правых сил	975
9	«Яблоко»	528
<i>Националисты</i>		
10	ЛДПР	1623
11	«Народная воля» (Народный союз)	1028
<i>Спойлеры</i>		
12	Демократическая партия России	1004
13	«Гражданская сила» («Свободная Россия»)	844
<i>Прочие</i>		
14	Российская экологическая партия «Зеленые»	563

Примечание. Деление партий по группам отражает позицию автора.

Источник: данные Министерства информационной политики, общественных и внешних связей Оренбургской области.

Пожалуй, наиболее катастрофическими последствия такого хода событий оказались для правых (демократических и либеральных) партий. Разумеется, их деградация на протяжении второго постсоветского десятилетия была обусловлена комбинацией причин, среди которых далеко не последнее место занимают острые внутренние проблемы (проблемы лидерства, компетентного и политически ответственного руководства, отношений центра и региональных организаций и т. п.). Однако очевидно также, что осуществляемая нынешним руководством стратегия, направленная на размывание основ политического плюрализма в региональных сообществах, является здесь очень важным фактором. В ходе думской кампании 2007 г. особенно жесткому давлению подвергся СПС («Яблоко» в регионе кампанию фактически не вело). Давление выражалось в существенном ограничении платной рекламы в региональных СМИ, затруднении доступа к избирателям для прямой агитации и, наконец, в серии грубых провокаций, многие из которых можно отнести к весьма серьезным противоправным деяниям.

Идущее из московских политтехнологических учреждений культивирование партий-спойлеров существенно не повлияло на партийную и политическую ситуацию в регионе. Можно предположить, что их участие в думских выборах чуть скорректировало (в сторону снижения) показатели «Яблока» и СПС. Но в целом они практически незаметны, и вряд ли будет несправедливо рассматривать их отделения в качестве технических агентов соответствующих столичных команд.

В заключение следует сказать несколько слов еще об одном измерении «партии власти», в котором она выступает как инструмент контроля над гражданским обществом и бизнес-сообществом в регионе. «Единая Россия» все более активно позиционирует себя в качестве единственного легитимного (коллективного) агента региональной политики. Это означает, что любые формы общественно-политической активности за пределами ее контроля приобретают оттенок маргинальности и даже антиобщественности. Чтобы очертить границы «правильной» гражданской активности, учреждаются соответствующие партийные и правительственные структуры: политический, координационный и консультативный советы «Единой России», консультационный совет при областном ЗС, общественно-политический совет при губернаторе и, наконец, областная Обще-

ственная палата. Эти органы имеют разные функции, но их главное предназначение состоит в том, чтобы включить существующие общественные и политические организации в подконтрольную власти зону имитации гражданской активности.

Отношения «партии власти» и местного бизнес-сообщества заслуживают отдельного рассмотрения. Ограничимся несколькими краткими замечаниями. По-настоящему крупный бизнес в Оренбурге представлен вертикально интегрированными компаниями в газовой («Оренбурггазпром»), нефтяной (Оренбургский филиал ТНК-ВР), металлургической (предприятия на востоке области), энергетической, транспортной (РЖД) и некоторых других отраслях. Руководство этих компаний находится за пределами региона, а политические связи выстраиваются по большей части на федеральном уровне. Разумеется, компании вовлечены в финансирование партии в регионе и оказывают ей иную поддержку. Однако гораздо более тесные отношения связывают региональные партийные структуры и местных партийных руководителей с региональным бизнесом средней руки (крупным по региональным меркам). Их сближают принадлежность к общей структуре региональной клановой элиты и общие экономические интересы. Именно предприниматели этого уровня активно привлекаются к финансированию областных и местных избирательных кампаний, получая взамен места в региональной легислатуре и региональном политсовете, а также доступ к принятию политических решений и распределению бюджетных средств.

Подводя итог, отметим, что учреждение «партии власти» в каком-то смысле возвращает партийную политику в регионы. Организация «Единой России» встраивается в структуру регионального режима в качестве одного из наиболее значимых его компонентов. Более того, изменение электоральных правил позволяет сделать несколько более видимыми даже условно оппозиционные партии, обладающие весомой электоральной поддержкой. Однако все эти выводы не должны оставлять сомнений: создание «полуторапартийной» системы не способствует формированию подлинного политического плюрализма. Напротив, оно возрождает хорошо знакомый по советским временам феномен мобилизованного участия и централизованного контроля над региональными административными и политическими ресурсами.

¹ *Афанасьев М.* Российская Федерация: слабое государство и «президентская вертикаль» // <http://www.polit.ru/research/2004/10/18/afanasiev.html>.

² *Голосов Г., Шевченко Ю.* Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России // ПОЛИС. — 1999. — № 4; *Звоновский В.* Социокультурные факторы административного ресурса в российских провинциях // Гражданское общество и политические процессы в регионах. — М., 2005. — (Рабочие материалы / Моск. Центр Карнеги; № 3).

³ Исключение здесь, вероятно, составляет Северный Кавказ, где патерналистские сети ориентированы на традиционную клановую организацию сообществ.

⁴ На это недвусмысленно указывают результаты выборов в оренбургское ЗС в 2006 г. (см. табл. 2.5 и 2.6).

Выборы губернатора Оренбургской области: Восток против запада

Алексей Сидоренко

Специфическим для области является противостояние Оренбурга и Орска. Орск (и это видно по всей политической жизни региона), как и Братск в Иркутской области (и практически все «вторые» города регионов, такие как Новокузнецк, Череповец и др.), исторически имеет серьезные претензии на политическое лидерство. С другой стороны, за двумя крупнейшими городами региона стояли и продолжают стоять различные федеральные государственные и бизнес-структуры.

Выборы 1999 г. проходили на фоне жесткой конкуренции двух субрегиональных фаворитов: действующего губернатора Владимира Елагина и директора крупнейшего металлургического завода области НОСТА Петра Гуркалова. Существует версия, согласно которой Гуркалову долгое время покровительствовал вице-премьер Олег Сосковец — с его помощью Гуркалову удалось скупить контрольный пакет акций завода. После скандала с выносом полумиллиона долларов из Белого дома в 1996 г. и отстранения Сосковца от должности его влияние значительно сократилось и к моменту выборов 1999 г. было незначительно. Как руководитель завода Гуркалов располагал электоральной базой в Орске и Новотроицке. Елагина же поддерживали структуры нефтяной компании ОНАКО, формально находив-

шимися в собственности государства, но реально контролировавшиеся Виктором Черномырдиным. Впрочем, и его влияние после дефолта 1998 г. было сведено к минимуму. Несмотря на совместную работу, к 1996 г. между Черномырдиным и Сосковцом назрел серьезный конфликт, в котором победу одержал Черномырдин.

Борьба за губернаторское кресло сопровождалась не только апелляциями к бывшим политикам первого эшелона, но и весьма грязной предвыборной кампанией¹. Гуркалов и Елагин публично обменялись компроматом, сбивая друг друга рейтинг.

Ядро электоральной поддержки Гуркалова четко определено — это промышленный восток Оренбуржья (Орск, Новотроицк, близлежащие районы). У Елагина, как и у любого инкумбента, в активе большинство территорий, особенно бюджетных, плюс запад области, контролируемый нефтяной империей ОНАКО² (руководимой Рэмом Храмовым, другом Елагина).

Алексей Чернышев в статусе депутата Госдумы не воспринимался как основной кандидат и сумел выйти во второй тур с микроскопическим преимуществом (23,86% против 23,42% у Гуркалова). Как видно из рис. 2.1, он начал незаметно, с победы в пяти районах. Сыграл фактор «малой Родины» — Чернышев родом из Новосергиевского района, хотя в самом районе проиграл меньше 10% Елагину. Однако в соседних районах его поддержали. Кроме того, он шел вторым в большинстве районов центра и запада области.

После ожесточенной борьбы Чернышев вырвал второе место у Гуркалова и вышел во второй тур с инкумбентом. Очевидно, что электоральная поддержка Гуркалова перешла к противнику Елагина, т. е. депутату-аграрию.

Во втором туре изменился баланс сил (рис. 2.2). Теперь уже поддержка Елагина свернулась до электорального ядра на западе (все та же ОНАКО) и на дотационном непромышленном востоке области. С небольшим отрывом победил Чернышев (53% против 44%).

Интересно, что особых изменений в руководящем составе администрации региона новый губернатор не произвел, а в награду за поддержку востока области назначил первым вице-губернатором орчанина Бориса Плохотнюка (в 2003 г. он ушел в Госдуму).

В 2003 г. Чернышев сумел весьма эффективно переизбраться (63,46%) с отрывом в 53% от второго кандидата Олега Наумова, шедшего от СПС (рис. 2.3). Оплот оппозиции в Орске не был пред-

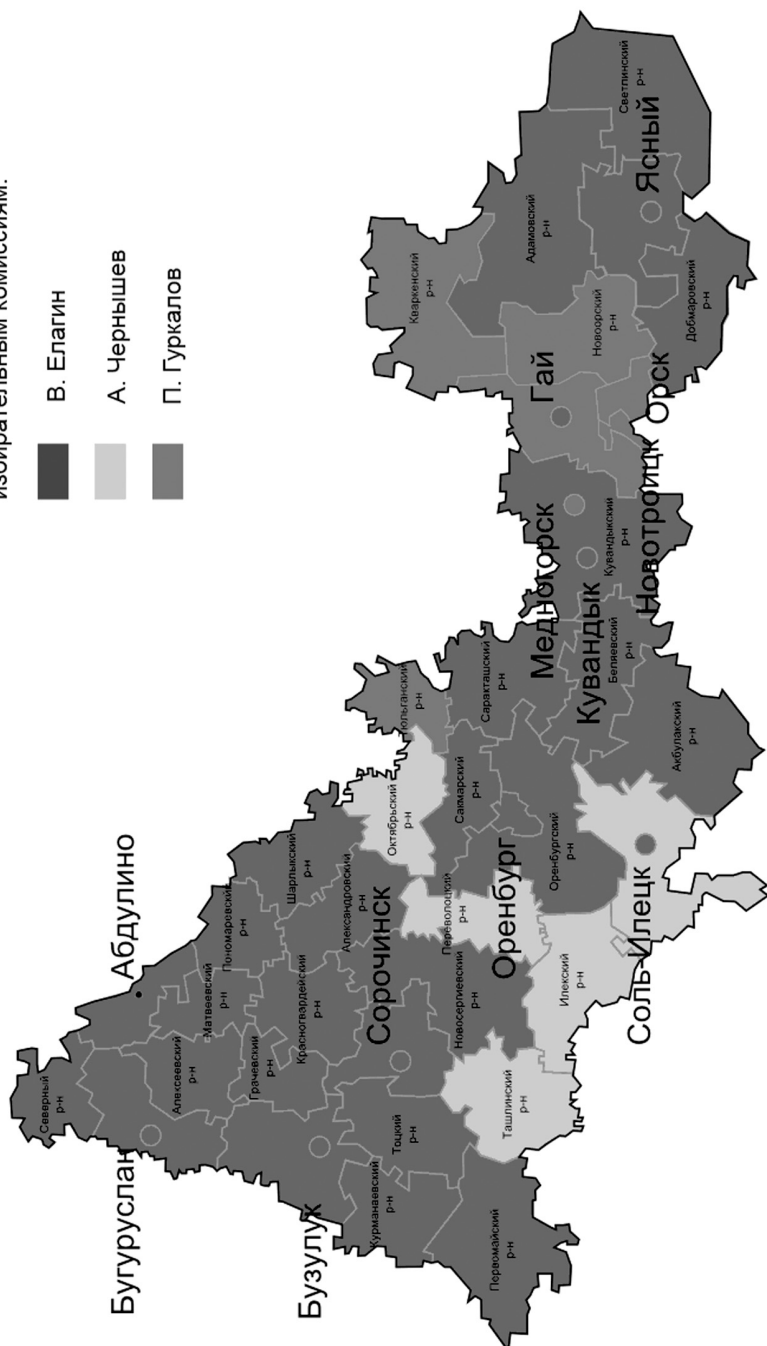


Рис. 2.1. Выборы губернатора Оренбургской области 1999 г., первый тур

В. Елагин
А. Чернышев

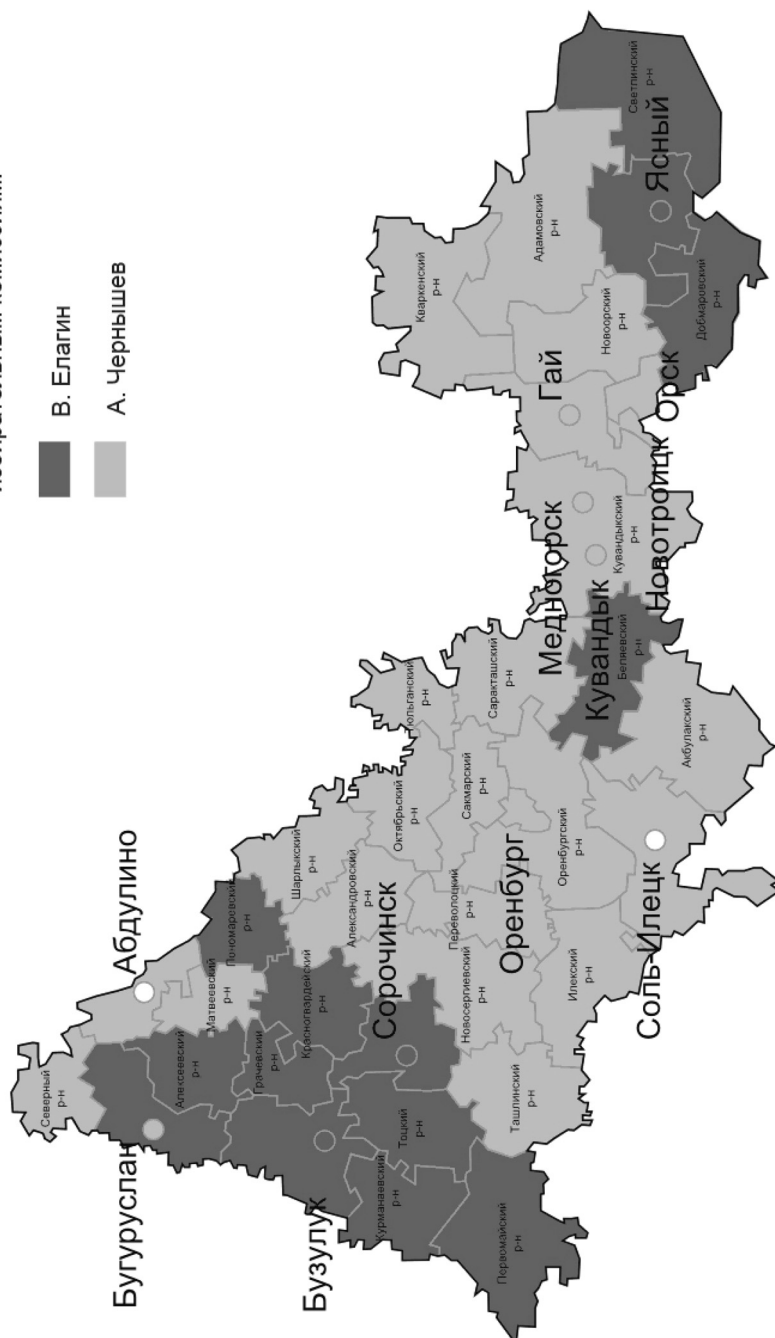


Рис. 2.2. Выборы губернатора Оренбургской области 1999 г., второй тур

ставлен. Руководство НОСТА было занято корпоративными войнами (которые начались в 1999 г. и закончились только в 2004-м), а единственный представитель востока области Ринат Хамитов не смог собрать даже 10%.

Олег Наумов, политик и предприниматель, избравшийся в 1999 г. в Госдуму и входивший во фракцию СПС, не скрывал критического отношения к губернатору Чернышеву на протяжении всего срока его пребывания у власти. Наумов пользовался поддержкой телекомпании «Орен-ТВ», которая после этого все чаще стала подвергаться нападкам со стороны власти.

Наумова связывают давние дружеские связи с другим областным политиком — Сергеем Петровым (основателем компании «Рольф», дилера «Mitsubishi», в которой Наумов работал с 1998 г.). В 1982 г. оба состояли в подпольном интеллектуальном клубе, который потом был «накрыт» КГБ. Возобновилось сотрудничество в 1990-х годах в рамках компании «Рольф». В отличие от Наумова Петров избрал левый сегмент политического спектра и был избран в 2007 г. депутатом Государственной думы от «Справедливой России».

¹ *Шешукова Г. В.* Выборы губернатора в Оренбургской области // Credo. — 2000. — № 2 (20) (<http://www.orenburg.ru/culture/credo/20/sheshukova.html>).

² ОНАКО и администрация Елагина, как мы уже указывали в разделе «Власть и бизнес», находились в обоюдовыгодном симбиозе: Елагин не давал приватизировать ОНАКО, а компания его за это поддерживала.

Политическая элита Оренбургской области в оценках электората

Галина Шешукова

Если бы выборы в марте 2006 г. состоялись по прежней избирательной системе, то в ЗС смогли бы пройти помимо единороссов не больше 3—6 представителей других партий. Об этом свидетельствуют итоги выборов по одномандатным округам. По ним в ЗС попали только 3 представителя от партий и 2 самовыдвиженца. А по областному округу (партийные списки) прошли только 12 единороссов, 13 депутатов — от других партий.

Выборы в Законодательное собрание еще раз подтвердили, что политика — мужское дело. Из 47 депутатов избраны только 2 женщины: О. Хромушина (управляющий Оренбургским региональным отделением Фонда социального страхования) прошла по списку ЕР, а Л. Борзунова (второй секретарь обкома КПРФ) — по списку КПРФ. О. Хромушина возглавила Комитет по вопросам образования и социальной политики.

По социальному составу в ЗС четвертого созыва произошли существенные изменения: если раньше главы городов и районов составляли 28% депутатов, то по новому закону они не могли избираться в ЗС.

В составе ЗС:

- 31 депутат (66%) — руководители и заместители руководителей частных, акционерных, кооперативных и государственных предприятий, а также банков; они определяют лицо ЗС;

- 4 депутата (8,5%) — бывшие представители исполнительной и законодательной власти;
- 3 депутата (6,4%) — представители социальной сферы, среди них 2 главных врача;
- 6 депутатов (12,8%) — представители общественных объединений;
- 2 депутата — служащие (4%);
- 1 депутат — пенсионер (2%).

Только 34% депутатов прошлого созыва были избраны вновь.

Из 47 депутатов ЗС 33 входят во фракцию ЕР, 6 депутатов — от КПРФ, 3 — от ЛДПР, 3 — от партии «Патриоты России».

В табл. 2.10 приведены данные о динамике рейтинга одобрения активными избирателями области деятельности оренбургских политиков по итогам опросов, проведенных социологическим центром «Общественное мнение» в августе и октябре 2007 г.

Таблица 2.10

Ответы на предложение: «Оцените, пожалуйста, деятельность перечисленных ниже политиков», %

Политик	Одобряли в августе	Одобряли в октябре
А. Коган, депутат Госдумы	12	34
Д. Кулагин, председатель ЗС	19	26
А. Митин, председатель совета регионального отделения «Справедливой России»	2	5
В. Новиков, депутат ЗС, председатель регионального отделения КПРФ	3	6
В. Фролов, депутат ЗС, председатель регионального отделения партии «Патриоты России»	6	12
А. Шевченко, председатель Оренбургского горсовета, руководитель регионального отделения ЕР	6	19
А. Чернышев, губернатор Оренбургской области	—	61

По популярности руководители регионального отделения ЕР лидировали с большим отрывом от лидеров других партий. Однако существенно выросли рейтинги одобрения и у представителей других партий.

А. Чернышев, Д. Кулагин и А. Коган как наиболее популярные в области политики вошли в региональную партийную тройку на выборах в Госдуму в 2007 г., что, в свою очередь, повлияло на отно-

шение оренбуржцев к ЕР как на думских выборах, так и на выборах президента России.

Оценка оренбуржцами социально-экономической ситуации в России и области как результата политики власти приведена в табл. 2.11.

**Динамика оценки жителями положения дел
в Оренбургской области, %**

Таблица 2.11

Ответ на вопрос: «Если говорить в целом, Вы довольны или недовольны положением дел в области?»	26 октября — 1 ноября 2007 г.	20—21 ноября 2007 г.	26—27 января 2008 г.
«Безусловно, доволен»	4	4	4
«Скорее доволен»	26	32	33
«Скорее не доволен»	40	38	37
«Безусловно, не доволен»	17	18	14
«Затрудняюсь ответить»	13	7	12

Источник: опросы, проведенные социологическим центром «Общественное мнение».

Выборы региональных законодательных собраний в Астраханской, Иркутской, Мурманской и Оренбургской областях

Александр Кынев

Законодательные собрания Иркутской и Астраханской областей — одни из наиболее влиятельных (в своих регионах) среди всех региональных парламентов России. Этот фактор оказывает существенное воздействие на ход выборов, привлекательность постов в ЗС для представителей региональных и местных элит.

Другим фактором, связанным с институциональным положением ЗС и влияющим на степень реальной развитости политической конкуренции, является объективно существующая неоднородность областных элит, возникающая вследствие отраслевой структуры экономики региона и конкуренции за влияние между различными финансово-промышленными группами, особенностей размещения и состава населения (конкуренция выше на территориях относительно недавнего заселения и освоения, а также там, где экономика наиболее диверсифицирована и/или основой экономики являются внутренние конкурентные сферы, активно развит малый и средний бизнес, в частности торговый, — обычно это связано с наличием портов и иных транспортных узлов). Наименее конкурентна политическая среда, как правило, в аграрных регионах, на территориях старого освоения с устойчивым миграционным оттоком, а также в национальных регионах, где доминируют патриархальные политические традиции,

и там, где монопольно доминируют те или иные финансово-промышленные группы с жесткой корпоративной дисциплиной.

Мурманская, Иркутская и Астраханская области представляют собой пример существенно сегментированных региональных и местных элит, где выборы в ЗС всегда сопровождались ожесточенной борьбой элитных группировок, в том числе при формировании списка формальной «партии власти» — «Единой России». Во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов этот фактор в Мурманской и Астраханской областях несколько смягчался наличием на постах губернаторов харизматичных политиков Юрия Евдокимова и Анатолия Гужвина, стремившихся консолидировать местные элитные группы, но даже им это не всегда удавалось.

В отличие от существенно более внутренне сегментированных элит Иркутской, Астраханской и Мурманской областей преимущественно аграрное Оренбуржье представляет собой другой пример — консолидированной региональной бюрократии с низким уровнем открытой публичной политической конкуренции.

Во всех этих случаях, в том числе в более аграрной Оренбургской области, имеет место давнее разное выражение противостояния региональной администрации и администрации областного центра, которое постоянно воспроизводится независимо от персональной смены губернаторов и мэров и дополнительно усиливает степень выраженности иных элитных конфликтов.

Что касается форм и методов политической борьбы, то если в 2004—2006 гг. внутриэлитная борьба в регионах сопровождалась «диверсификацией» политических вложений и находила выражение в конкуренции различных партийных списков, то к 2007—2008 гг. степень «консолидации вложений» разных элитных групп в список «Единой России» усилилась, что во многих случаях привело к частичному замещению видимости межпартийной конкуренции конкуренцией внутрипартийной. Пример подобной тенденции — Иркутская область, где выборы ЗС уже успели пройти и в 2004, и в 2008 гг. Хотя при этом преимущественная борьба за места в списке ЕР сопровождалась одновременным (в некотором роде «про запас») делегированием представителей элитных групп и в иные списки, именно так, например, поступило «Иркутскэнерго». По другим рассматриваемым регионам эту тенденцию пока можно отметить в основном по муниципальным выборам, так как

из-за разности сроков полномочий ЗС и по иным причинам они еще не проводили выборов ЗС в пятом электоральном цикле.

Как известно, с 15 июля 2003 г. согласно принятой в 2002 г. новой редакции федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для российских регионов обязательной стала норма, согласно которой не менее 50% депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации или одной из его палат, если речь идет о региональном двухпалатном парламенте, должны избираться по пропорциональной системе. Одновременно был введен запрет на создание региональных политических партий (согласно закону «О политических партиях» 2001 г.) — в выборах теперь могли принимать участие только региональные отделения федеральных партий. Иркутская область вошла в этот цикл в 2004 г., Оренбургская — в марте 2006 г., Астраханская — в октябре 2006 г., Мурманская — в марте 2007 г.

На начало 2003 г. Астраханская, Иркутская и Мурманская области входили в самую большую по численности группу регионов с относительно высокой реальной партийностью ЗС при довольно низкой заявленной партийности кандидатов на выборах (табл. 2.12). К регионам со слабой партийностью (реальная партийность — менее 50%) относилась Оренбургская область¹.

Таблица 2.12

Партийный состав законодательных собраний субъектов Федерации, избранных до избирательной реформы 2003 г. по мажоритарной системе

Регион	Заявленная партийность на момент выборов 1996—2000 гг.		По итогам выборов 2000—2003 гг.			
			Заявленная партийность на момент выборов		Реальная партийность на май 2003 г.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Астраханская область. Государственная дума области (ранее — Областное представительное собрание). 29 одномандатных округов	Выборы 26 октября 1997 г. Второй созыв. 8 из 29 («Единство — за ленинизм и коммунистические идеалы» — 5, Объединенный фронт трудящихся — 1, Союз реалистов — 1, Общество защиты прав налогоплательщиков — 1)	27,6	Выборы 28 октября 2001 г. Третий созыв. 3 из 29 (все — КПРФ). 5 депутатов входили в неформальное объединение Гражданский союз	10,3	7 из 29. «Единая Россия» — 9*, КПРФ — 4 (плюс 3 сочувствующих), «Яблоко» — 1 (Сарыев), СПС — 1 (Башкин), Партия жизни — 1 (Боженов), Партия возрождения России — 1 (Поплавсков)	58,6

Регион	Заявленная партийность на момент выборов 1996—2000 гг.		По итогам выборов 2000—2003 гг.			
			Заявленная партийность на момент выборов		Реальная партийность на май 2003 г.	
	чсл.	%	чсл.	%	чсл.	%
Иркутская область. Законодательное собрание. 45 одномандатных округов	Выборы 16 июня 1996 г. Второй созыв. 10 из 45 (Союз промышленников и предпринимателей — 7, Аграрный союз — 1, Российский общенародный союз — 1, Совет женщин — 1)	22,0	Выборы 25 июня 2000 г. (довыборы до правомочного состава 24 сентября 2000 г.). Третий созыв. 0 из 45 — все избранные депутаты в бюллетене были официально указаны как независимые. 1 кандидат фактически входил в «Единый социальный блок»	0,0	22 из 45. Партийно-фракционный состав ЗС сильно запутан и изменчив. Фракция «Единая Россия» — 16 (из них 13 одновременно входят в группу «Деловой союз», 2 — в группу «Народный депутат»), фракция СПС — 6 (из них 5 одновременно входили в фактически распавшуюся группу «Народный депутат»). Группа «Деловой союз» из 28 депутатов не стала проходить перерегистрацию	48,9
Мурманская область. Областная дума. 25 депутатов (3 трехмандатных округа, 7 двухмандатных, 2 одномандатных) **	Выборы 7 декабря 1997 г. Второй созыв. 5 из 25 («Духовное наследие» — 1, «Яблоко» — 1, КПРФ 1, Союз промышленников и предпринимателей — 1, НДР — 1)	20,0	Выборы 9 декабря 2001 г. Третий созыв. 1 из 25 (член партии «Единство» Попов)	4,0	15 из 25. Депутатская группа «Народный депутат Мурмана» (лидер — Шиганов, член НГПРФ) — 10 (было 11). Фракция «Единая Россия» — 4, СПС — 1	60,0
Оренбургская область. Законодательное собрание. 47 одномандатных округов	Выборы 22 марта 1998 г. Второй созыв 10 из 47 (НДР — 1, АПР — 1, «За социальную справедливость» 7, «Регионы России» — 1)	21,3	Выборы 14 апреля 2002 г. Третий созыв. 3 из 47 («Движение в поддержку армии» — 1, АПР — 2)	6,4	В партиях состоит 17 из 47 , в депутатских объединениях состоит 40 из 47. «Единая Россия» — 14, 1 член «Движения в поддержку армии», не менее 2 депутатов от АПР. Группа «Партнерство» — 18 (главы администраций и хозяйственные руководители), «Содружество» — 6 (депутаты от Оренбурга)	36,0
Усть-Ордынский Бурятский АО. Дума. 15 одномандатных округов. В 1996 г. один раз было избрано также 4 депутата по спискам (всего в Думу тогда было избрано 19 депутатов)	Выборы 17 ноября 1996 г. Второй созыв. По округам — 1 из 15 (НДР — 1). По спискам — 4 (КПРФ — 2, НДР — 1, Совет женщин — 1)	0,0	Выборы 19 ноября 2000 г. Третий созыв. Все — по округам. 1 из 15 (1 член КПРФ)	6,7	9 из 15. «Единая Россия» — 7, КПРФ — 1, СПС — 1. Для образования фракции нужно не менее трех депутатов	60,0

* В Государственной думе Астраханской области было два депутатских объединения с названием «Единая Россия»: фракция регионального отделения партии «Единство и Отечество — Единая Россия» из 8 человек, а также независимая непартийная депутатская группа «Единая Россия», учрежденная раньше фракции ЕР, которая никакого отношения к партии «Единая Россия» не имела, — это был политический трюк амбициозного предпринимателя С. Боженкова, который был членом «Яблока», а затем, по данным Российской партии жизни, входил в ее руководство (в дальнейшем стал мэром Астрахани и членом ЕР).

** Так как в 2001 г. Областная дума не смогла принять новый закон о нарезке округов, выборы проходили по старой схеме в округах с разным числом распределяемых мандатов (т. е. получалось, что избиратели имеют разное число голосов), однако согласно решению Верховного суда каждый избиратель имел только один голос, даже в многомандатных округах избиратели могли выбрать только одного кандидата (в итоге — завышенное голосование «Против всех» и довыборы в ряде округов).

Примечание. Данные приводятся по результатам исследования, проведенного А. Кыневым и А. Глубоцким в 2003 г. Заявленная партийность — принадлежность кандидатов к политическим объединениям, отраженная в избирательном бюллетене (через выдвижение или указание членства в них). Реальная партийность — реальное членство избранных депутатов в политических партиях по состоянию на май 2003 г.

В Иркутской и Оренбургской областях среди депутатов были развиты непартийные депутатские объединения по отраслевому или территориальному признаку. Так, в ЗС Иркутской области некоторое время одновременно существовали две фракции («Единая Россия» и СПС) и две депутатские группы («Деловой союз» и «Народный депутат») с пересекающимися составами. При этом регламент допускал возможность одновременного нахождения депутата во фракции и депутатской группе. В то же время одновременное членство в нескольких фракциях было запрещено. В Оренбургской области была депутатская группа «Содружество», представлявшая интересы областного центра.

Выборы Законодательного собрания Иркутской области 2004–2008 гг.

Иркутская область традиционно входит в число регионов с наиболее развитой реальной политической конкуренцией на выборах. В этом смысле область существенно превосходила многие регионы в 1990-е годы, превосходит и сейчас, несмотря на общее снижение публичности и конкурентности региональной политики в стране.

Помимо повышенного на среднероссийском фоне среднего уровня политической конкуренции другая особенность Иркутской области состоит в том, что она входит в число регионов, прошедших в 2003—2008 гг. процесс так называемого укрупнения, в ходе которого статус самостоятельных субъектов Федерации утратили автономные округа, входившие в состав Иркутской, Камчатской, Пермской, Читинской областей и Красноярского края.

Соответственно в ходе электорального цикла 2003—2008 гг. сначала в 2004 г. прошли выборы представительных органов региональной власти как во входившем в состав Иркутской области Усть-Ордынском Бурятском АО (14 марта 2004 г.), так и в самой области (10 октября 2004 г.). Эти выборы проходили в соответствии принятым в Усть-Ордынском Бурятском АО и Иркутской области региональным законодательством. Затем, после укрупнения, 12 октября 2008 г. состоялись выборы в ЗС «объединенной» Иркутской области.

Выборы ЗС
Иркутской области
14 октября 2004 г.

В ходе подготовки к первым региональным выборам по новой системе принятый в Иркутской области новый закон о выборах депутатов ЗС оказался одним из самых либеральных в стране и содержал норму о 3%-ном заградительном барьере. Однако с приближением начала кампании этот барьер был увеличен до традиционных тогда 5%. Кроме того, было решено отменить первоначальное решение об увеличении численности депутатов до 62 и вернуться к цифре 45. Формально инициатива изменить прежнее решение депутатского корпуса исходила от мэров городов и районов, которые в феврале 2004 г. в соответствующем обращении заявили о целесообразности урезать число депутатских мандатов. Таким образом, число избирателей в одномандатных округах увеличилось в среднем до 84,5 тыс. избирателей на округ. Инициативу мэров поддержала Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области. Кроме того, вопрос об изменении численности депутатского корпуса обсуждался на заседании политсовета регионального отделения «Единой России». Иркутские единороссы большинством голосов поддержали инициативу мэров. Противники сокращения депутатского корпуса считали, что это вопрос политиче-

ский. Против инициативы мэров выступили депутаты ЗС Валерий Лукин, Антон Романов, Сергей Шишкин. По их мнению, сокращение депутатского корпуса ущемляет интересы жителей прежде всего северных, малонаселенных территорий области. В то же время доля иркутян в областном парламенте непропорционально вырастает, поскольку в партийные списки попадают прежде всего представители областного центра, что, казалось бы, должно противоречить интересам мэров других городов и районов². Итак, всего избиралось 45 депутатов, из них 23 по партийным спискам и 22 по округам. Избирательный залог для партийных списков составлял 825 тыс. руб. (предельный размер фонда — 5,5 млн руб.), для кандидатов по округам — 156 750 руб. (предельный размер фонда — 1045 тыс. руб.).

Администрация области во главе с губернатором Борисом Говориным избрала тактику внедрения лояльных себе кандидатов во все основные списки («Единой России», «Родины», АПР, «Яблока», блока «За родное Приангарье», Социалистической единой партии России — СЕПР, Партии пенсионеров). Фактически единственной открытой оппозицией губернатору выступала КПРФ во главе с бывшим депутатом Госдумы и бывшим кандидатом в губернаторы Сергеем Левченко. Активно выступал против КПРФ список СЕПР, который возглавил вышедший из «Единой России» сторонник губернатора Виктор Соколов. Судя по всему, участие в выборах СЕПР было результатом попытки реализации технологии по сознательному расколу левых голосов. Список же ЕР включал как сторонников, так и противников губернатора, его возглавил президент корпорации «Иркут» А. Федоров. В качестве кандидатов по списку и округам были выдвинуты представители практически всех действующих в области финансово-промышленных групп — руководители или члены руководства Иркутского алюминиевого завода, ОАО «Саянскхимпласт», банка «Сибирское ОВК», компании «Илимсиблес», Коршуновского горно-обогатительного комбината, «Илим Палп Энтерпрайз» и т. д. Но даже наличия хотя бы части противников губернатора в списке федеральной «партии власти» хватило для того, чтобы список «Родины», созданный близкими к губернатору людьми (вице-губернатором Татьяной Рютиной и представителем губернатора Николаем Качаном) с участием технологов РУСАЛа из Хакасии, посвятил практически всю свою избирательную кампанию борьбе с ЕР³. Региональное отделение «Единой России» даже обра-

тилось в суд с требованием снять с выборов «Родину». Единороссы посчитали, что агитация конкурентов, основанная на недостоверных данных, наносит ущерб их репутации. В ночь с 26 на 27 сентября 2004 г. в Иркутске были убиты руководитель регионального штаба «Родины» Марина Мараховская и питерский журналист Ян Травинский. Обсуждались различные версии произошедшего, в том числе ограбление, сама партия объясняла случившееся тем, что погибшие якобы обладали информацией о связи властных структур Приангарья с организованной преступностью.

Единственный предвыборный блок «За родное Приангарье» во главе с врачом Натальей Протопоповой создали Народная партия и СПС. В качестве неформального участника выборов выступало общественное объединение «Союз демократических сил» (создатели — депутат ЗС Виктор Боровский и сопредседатель «Демократической платформы» в партии «Яблоко» Виталий Камышев). СДС вел активную агитацию против списков «Яблока» и блока «За родное Приангарье», обнародовал также список кандидатов-одномандатников, которым «демократы» выразили поддержку. Кстати, список «Яблока» возглавил бывший руководитель федерального аппарата партии «Яблоко» Тимофей Нижегородцев (таким образом, участие внутриблочного оппозиционера Камышева в «антияблочном» СДС имело видимую причину давней личной обиды)⁴. Более того, член обллизбиркома от «Яблока» Юрий Нечаев поставил под сомнение легитимность прошедшей партийной конференции и партийного списка «Яблока», выдвинутого на выборы в ЗС.

Официально было отказано в регистрации Народно-патриотической партии России. Это избирательное объединение сначала заявило о желании участвовать в избирательной кампании, однако впоследствии не представило документов на регистрацию.

Обилие негатива и контрагитации привело к тому, что выборы прошли при низкой явке (29,5%) и сильном голосовании «против всех». Изменение политической ситуации в ходе избирательной кампании (инициатива президента об отмене прямых выборов губернаторов) привело к тому, что к ее завершению участники кампании становились все более независимы от областной администрации (полномочия губернатора Говорина завершались в 2005 г., и его переназначение вызывало сомнения даже у многих его сторонников). Всего 5%-ный барьер преодолело 6 партий. Результаты голосования приведены в табл. 2.13).

Результаты голосования за избирательные объединения и блоки на выборах ЗС Иркутской области 10 октября 2004 г.

№ п/п	Наименование	Число голосов	Доля проголосовавших избирателей, %	Получено мандатов
1	«Единая Россия»	16 4581	30,19	9
2	КПРФ	70 094	12,86	4
3	АГПР	50 681	9,33	3
4	Партия «Родина»	49 368	9,06	3
5	Блок «За родное Приангарье» (Народная партия, СПС)	37935	9,96	2
6	Российская партия пенсионеров	31634	5,80	2
7	Социалистическая единая партия России	23 203	4,26	—
8	«Яблоко»	22534	4,13	—
9	ЛДПР	19 890	3,65	—
	Против всех списков	61 591	11,3	—
	Недействительные бюллетени	13 376	2,45	—

В округах было избрано 10 кандидатов партии «Единая Россия», 9 самовыдвиженцев и 1 аграрий. Выборы по 7-му избирательному округу (Ангарск) признаны не состоявшимися в связи с тем, что больше всего голосов набрал кандидат «против всех». Выборы по 6-му избирательному округу (Ангарск) были отложены, поскольку ко дню голосования в округе остался только один зарегистрированный кандидат (интрига с выбытием кандидатов была направлена против кандидата ЕР Юрия Фалейчика).

В новом составе Законодательного собрания на первой сессии фактически возник блок независимых от губернатора представителей «Единой России», КПРФ и ряда самостоятельных депутатов (в частности, в него вошел давний противник губернатора А. Романов). В результате председателем ЗС был избран генеральный директор ОАО «Саянскимпласт» Виктор Круглов, председателем комитета по регламенту и СМИ — противник Говорина, лидер движения «Советская Россия» Антон Романов, лидер коммунистов С. Левченко получил пост главы контрольного комитета. Членом Совета Федерации был сохранен также оппозиционный губернатору В. Межевич.

Законодательное собрание объединенной Иркутской области избиралось на пять лет в составе 50 депутатов. Был принят 7%-ный барьер, 25 депутатов избиралось по партийным спискам, 21 — по одномандатным округам на территории «старой» Иркутской области, а 4 депутата — от многомандатного избирательного округа на территории бывшего автономного округа.

Внутри партийных списков никаких территориальных групп положение о выборах не предусматривало. Размер избирательного залога для партийных списков составлял 6 млн руб. (предельный размер расходов избирательного фонда — 60 млн руб. — самый большой среди всех выборов, проходивших в регионах 12 октября 2008 г.), для кандидатов по округам — 250 тыс. руб. (предельный размер расходов избирательного фонда — 2,5 млн руб.).

Неравномерность нормы представительства в одномандатных и многомандатных округах на территориях бывшего Усть-Ордынского Бурятского АО и остальной Иркутской области установлена федеральными конституционными законами об образовании объединенных регионов. Так, на территории Иркутской области без АО на один мандат приходилось 84,3 тыс. избирателей, а на территории бывшего АО — 20,7 тыс., разница более чем вчетверо.

В целом на фоне общего для страны сокращения в течение последних лет уровня политической конкуренции и числа зарегистрированных партий выборы ЗС Иркутской области были одними из самых конкурентных. На них было зарегистрировано шесть партийных списков: помимо парламентских партий (ЕР, КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России») ими стали АПР и РЭП «Зеленые». Причем для двух последних выборы 12 октября 2008 г. стали завершающими в истории их существования: обе партии приняли решения о самороспуске (АПР объединилась с «Единой Россией», Российская экологическая партия «Зеленые» — со «Справедливой Россией»). Все зарегистрированные списки вели активную агитацию.

Единственным партийным списком, получившим отказ в регистрации на иркутских выборах 2008 г., оказался список «Патриотов России». В поддержку выдвижения своего областного списка «Патриоты России» представили во временный избирком 39 805 подпи-

сей избирателей. В ходе случайной выборки было проверено 7412 подписей, из которых недействительными были признаны 1722 (23,2%). В протоколе проверки подписных листов временной избирательной комиссии указано девять оснований, по которым подписи избирателей, представленные «Патриотами России», были признаны недействительными. Так, выявлены 142 подписи избирателей, сведения о которых внесены в подписной лист не самими избирателями и не сборщиком подписей, 535 подписей забраковано в листах, где, по мнению комиссии, сведения о сборщике якобы не внесены им собственноручно, еще в 840 подписях даты их внесения проставлены не подписавшимися избирателями, а другими лицами. Также были выявлены подписи избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности, например, недостоверно указывались место жительства или данные паспорта и т. д. Кроме того, в нарушение законодательства «Патриоты России» на один день опоздали с представлением первого финансового отчета в избирком. Он был подан утром 28 августа, тогда как документы на регистрацию принимались до 27 августа включительно. «Патриоты России» пытались оспорить отказ. Однако областной суд по итогам полуторадневных слушаний 13 октября признал отказ правомерным. В ходе судебного заседания представители «Патриотов России» не отрицали, что вовремя не подали в комиссию первый финансовый отчет, но ссылались на то, что этому помешало землетрясение, произошедшее утром 27 августа. Что касается второго основания для отказа, представители «Патриотов России» настаивали на том, что при проверке подписей избирателей временная избирательная комиссия неправильно оформила справку эксперта-почерковеда. В этой справке говорилось, что даты внесения подписей избирателей написаны не самими избирателями, а другими лицами. В рамках судебного процесса проводилась проверка подписных листов, а также был допрошен эксперт-почерковед, который подтвердил свои выводы. 6 октября Верховный суд России поддержал позицию областного суда и временного облизбиркома об отказе в регистрации списка «Патриотов России».

Обращает на себя внимание то обстоятельство, партии «Зеленые» было предложено отказать в регистрации списка из-за того, что печать на бланке банка якобы стояла не в положенном месте. Тем не менее региональная избирательная комиссия приняла реше-

ние о регистрации списка. Однако кандидату партии по одномандатному округу № 10 Евгению Пасечнику было отказано в регистрации в аналогичной ситуации⁵. Высказывалось мнение, что таким образом председатель избиркома Виктор Игнатенко фактически отказался подчиниться приехавшему на работу в регион из Красноярска новому первому вице-губернатору Сергею Соколу, который, по некоторым данным, выступал за отказ в регистрации списка «Зеленых». Резонанс имел и целый ряд иных слухов и событий. Так, открытое письмо председателю Совета Федерации Сергею Миронову по поводу давления со стороны Сокола направил кандидат в депутаты ЗС В. Ташкинов (в итоге избранный). В частности, в обращении Ташкинова было сказано: «8 сентября 2008 г. первый заместитель губернатора Иркутской области С. М. Сокол пригласил меня в свой служебный кабинет в администрации Иркутской области. Там в довольно жесткой форме потребовал, чтобы я снял свою кандидатуру с предстоящих выборов в Законодательное собрание в пользу кандидата от “Единой России” Виктора Долгова... В течение последних недель С. М. Сокол неоднократно звонил мне и по телефону повторял свои требования. 22 сентября 2008 г. первый заместитель губернатора Иркутской области, координирующий избирательную кампанию “Единой России” в области С. М. Сокол в очередной раз позвонил мне и недвусмысленно заявил о проблемах, которые меня ожидают в случае, если я откажусь снять свою кандидатуру»⁶. Сам факт появления таких заявлений и слухов в регионе, в руководстве которого доминируют приехавшие со стороны и плохо учитывающие местные реалии чиновники, показателен независимо от их адекватности реально происходившим событиям.

И только в Иркутской области избирком запретил проведение на избирательных участках акции единороссов под названием «Народный бюджет». В отдельных помещениях участков планировалось организовать выборы приоритетных социальных проектов. Жители области должны были сами определить, что необходимо построить или отремонтировать в ближайшие годы, и проголосовать, опустив в дополнительную урну специальные бюллетени. Аналогичную технологию ЕР в 2007 г. реализовывала в Красноярском крае (в Иркутске работают именно красноярские технологи). По словам председателя временной избирательной комиссии Игнатенко, дополнительное голосование в день парламентских выборов

по проекту одной из партий — участниц избирательного процесса является нарушением закона.

По данным Ассоциации в защиту прав избирателей «ГОЛОС», Игнатенко несколько раз в течение сентября был на грани отставки. В частности, при принятии решения о регистрации списка «Зеленых», который был зарегистрирован, несмотря на позицию чиновников областной администрации, а также по причине конфликта избиркома и его председателя с рядом высокопоставленных чиновников областной администрации по некоторым текущим вопросам. Так, по сообщениям интернет-порталов, красноярская консалтинговая группа «Вертикаль», которая вела региональное отделение ЕР на выборах, пыталась заставить избирком печатать избирательные бюллетени в Красноярске. В конкурсе на изготовление бюллетеней приняло участие мало кому известное красноярское ООО «Тендер 38» (при этом не имевшее собственного полиграфического оборудования), однако победителем конкурса была признана Иркутская областная типография № 1, предложившая за свои услуги наименьшую цену. Однако «Тендер 38» после поражения подал жалобу в Федеральную антимонопольную службу на подведенные 1 сентября итоги конкурса. Выборы оказались под угрозой, поскольку для проведения второго конкурса необходимо 46 дней, а избирательные бюллетени должны были быть изготовлены не позднее 21 сентября 2008 г. В итоге было решено, что бюллетени без всякого конкурса будут печатать две иркутские типографии — ОАО «Иркутская областная типография № 1» и ОАО НПО «Облмашинформ»⁷.

В своем интервью после выборов Игнатенко заявил следующее: «За отказ выполнить целый ряд противозаконных требований и пожеланий избирательного штаба “ЕР” и лично Сергея Сокола избиркому и его председателю была объявлена настоящая война. Я до последнего времени нахожусь в состоянии необходимой обороны. Что только мне не ставилось и не ставится в вину: не дал первого места “ЕР” в бюллетене; зарегистрировал “Зеленых”; не отказал в регистрации кандидатам из так называемого “списка Сокола”; отказался заменить подложную копию диплома одного из кандидатов; отказался печатать бюллетени в Красноярске и многое-много другое. В общем, если следовать лексике 1937 года, занял “антипартийную позицию”»⁸.

Список «Единой России» возглавил Игорь Есиповский (он был назначен и. о. губернатора в апреле 2008 г. после отставки Александра Тишанина, находившегося в остроконфликтных отношениях с большинством депутатов ЗС, из-за чего область на 2008 г. осталась без своевременно принятого бюджета). Ранее Есиповский в регионе не жил — будучи назначен в апреле, он до сентября сохранял мандат депутата Госдумы России. В список также вошли спикер ЗС Виктор Круглов (№ 2) и вице-спикер ЗС, и. о. секретаря политсовета ЕР Людмила Берлина (№ 3), депутат ЗС, сотрудник Восточно-Сибирского научного центра Сибирского отделения РАМН главный акушер-гинеколог области Наталья Протопопова (№ 4), победитель молодежных «праймериз», заведующий отделом по делам молодежи Усть-Илимска Роман Незовибатько (№ 5), генеральный директор ОАО «Иркутскэнерго» Андрей Коновалов (№ 6), директор по экологии ОАО «РУСАЛ-БрАЗ» Светлана Дитрих (№ 10) и др.

В список также вошли действующие депутаты ЗС председатель Комитета по социальной политике Сергей Курилов (№ 11), гендиректор ООО «TV7» Александр Тюников (№ 12), Валерий Курочкин (№ 27). На 14-м месте — генеральный директор — вице-президент Иркутского авиазавода (филиала ОАО «Научно-производственная корпорация «Иркут»») Александр Вепрев. На 21-м месте — управляющий отделением Пенсионного фонда по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому АО Надежда Козлова.

В целом в списке были представлены все ключевые группы региональной элиты. Насколько известно, он менялся несколько раз, причем из последнего варианта исчезли имена мэра Иркутска Владимира Якубовского, вице-спикера ЗС Геннадия Истомина, ректора Иркутского государственного технического университета Ивана Головных и потенциального кандидата на пост спикера генерального директора ИрКАЗа Игоря Гринберга, которого убрали и из одномандатного округа.

Среди кандидатов партии по мажоритарным округам — генеральный директор компании «Новый город» Александр Битаров (округ № 3), депутат ЗС Юрий Фалейчик (округ № 7), генеральный директор ОАО «Восточно-Сибирская газовая компания» Алексей Соболев (округ № 8), заместитель начальника Восточно-Сибирской железной дороги, депутат ЗС Владимир Каутц (округ № 12), № 13 — вице-спикер ЗС Геннадий Истомин (округ № 13), спикер ЗС Виктор Круг-

лов (округ № 16), начальник Тайшетского отделения Восточно-Сибирской железной дороги Игорь Милостых (округ № 18), вице-президент группы «Мечел» по Иркутской области Борис Алексеев (округ № 19), заместитель губернатора Виктор Долгов (округ № 20). По многомандатному округу № 22 на территории Усть-Ордынского Бурятского АО баллотировались бывший и. о. губернатора округа, председатель совета директоров ЗАО «Илим-Роско» депутат ЗС Сергей Босхолов, главный врач Иркутской областной клинической больницы Петр Дудин. Спикер иркутского ЗС Виктор Круглов заявил на пресс-конференции, что выборы для ЕР в регионе будут неудачными, если она наберет меньше 55—56% голосов.

В основном организация избирательной кампании «Единой России» носила административный характер. При этом СМИ и интернет-ресурсы много писали о сложных процессах в региональном штабе ЕР, от руководства которым из-за вмешательства вице-губернатора и потенциального губернатора Сокола были отстранены опытные люди, а все бразды правления и финансы были переданы в руки красноярской пиар-компании «Вертикаль». Ярким примером кадровых конфликтов при составлении списков является решение президиума политсовета регионального отделения партии от 22 сентября об исключении из ЕР за нарушение партийной дисциплины кандидатов в депутаты бывшего заместителя главы администрации области Анатолия Никитина и заведующего кафедрой конституционного права юридического института Иркутского университета, спикера ЗС в 2002—2003 гг. Сергея Шишкина. Они выдвинули свои кандидатуры в региональный парламент параллельно с официальными кандидатами от ЕР по округам № 8 и 15 соответственно. Шишкин, комментируя «Сибирским новостям» решение об исключении, заявил: «То, что происходит в “Единой России”, — средневековая инквизиция под видом соблюдения уставных норм». Как пояснил кандидат, его заявление на участие в выборах не рассматривалось партией, затем он получил пояснение, что список кандидатов уже утвержден решением генерального совета партии, хотя в тот момент такого решения не было.

В регионе активно размещались рекламные щиты кандидатов ЕР с лозунгом «Главное — люди!», первые баннеры ЕР в регионе содержали надпись «Следующая полоса... белая!». При этом баннеры имели разные подтексты по федеральным программам, проводимых

партий. Так, отмечены баннеры «Авиапром», «Семья» и ряд других. Затем появились рекламные материалы, содержавшие фразы «Есиповский — наш губернатор», «Единая Россия — наша партия», «Путин — наш лидер». Также были размещены огромные плакаты «Особому региону особое внимание» с портретом Путина. Явно ассоциации с ЕР вызывали растяжки «социальной рекламы» «Единый город — единое решение».

Скандал вызвало появление вышедшего в Иркутской области рекордным тиражом местного выпуска «Комсомольской правды — Байкал» с лозунгом «Путин — наш президент» (хотя с мая 2008 г. президент России — Дмитрий Медведев) в материале «Мой любимый город». Этот материал был официально оплачен из средств официального избирательного счета регионального отделения партии «Единая Россия». После возникновения скандала тираж газеты был немедленно скуплен и изъят из точек распространения.

Временная избирательная комиссия по выборам депутатов ЗС первого созыва возбудила дело об административной ответственности регионального отделения ЕР по поводу публикации в агитационной газете «Единая Россия в Прибайкалье», отпечатанной в Красноярске тиражом 400 тыс. экземпляров, фотографии Путина без его письменного согласия. Хотя эта информация не появилась в СМИ, новость быстро разлетелась в политическом сообществе.

Мощным пиар-поводом для региональной администрации и «Единой России» стал Пятый Байкальский экономический форум, прошедший в Иркутске 8—11 сентября. Впервые в нем принял участие первый вице-премьер Игорь Шувалов. На заседаниях выступили федеральные министры Дмитрий Козак, Юрий Трутнев и Игорь Левитин, полномочный представитель президента в Сибирском федеральном округе Анатолий Квашнин. Приветствие форуму прислал президент Медведев. В ходе форума администрация Иркутской области и Министерство транспорта подписали меморандум о взаимодействии в реализации проекта строительства нового комплекса аэропорта. На создание аэродромной инфраструктуры из федерального бюджета в 2010—2015 гг. поступит 16 млрд руб., а Иркутская область направит 12 млрд руб. Кроме того, к реализации проекта привлекут частного инвестора. Одновременно соглашение о намерениях по созданию региональной авиационной компании подписали администрация области, авиакомпания «Интеравиа»

и производители самолетов средней дальности — Международный консорциум АТР и ЗАО «Саратовский авиационный завод».

27 августа в регион для открытия общественной приемной Владимира Путина прилетела делегация депутатов Госдумы России во главе с вице-спикером, секретарем президиума генерального совета «Единой России» Вячеславом Володиным. В регионе Володин назвал в числе дел, инициированных партией, партийный проект «Новые дороги городов» (в 2009 г. Иркутску выделено 230 млн руб. на прокладку и ремонт внутригородских магистралей), строительство нового иркутского аэропорта и др. Председатель Госдумы, председатель высшего совета ЕР и руководитель фракции этой партии в нижней палате Федерального собрания Борис Грызлов в конце сентября с «деловым визитом» посетил Иркутск, где побывал в областном перинатальном центре и на авиазаводе. Грызлов сделал заявление о борьбе с контрабандой, сообщив, что парламент готов разработать и принять закон, полностью запрещающий экспорт круглого леса. Кроме того, он заявил: «Будущее Иркутской области я связываю с именем Игоря Есиповского. Считаю, что он станет полноправным губернатором. У него есть программа динамичного и эффективного развития региона на средне- и долгосрочную перспективу»⁹.

Одновременно власти области продолжали дистанцироваться от прежнего губернатора Тишанина: следственный комитет прокуратуры Иркутской области рассматривал материалы для возбуждения уголовного дела по нарушениям, обнаруженным при проведении конкурса на размещение облигационного займа области в августе 2007 г. на сумму около 3,5 млрд руб.

Список **КПРФ** возглавили депутат Госдумы России, бывший кандидат в губернаторы Сергей Левченко. В первую тройку также вошли депутаты ЗС председатель комиссии по контрольной деятельности Евгений Рудков и Илья Сумароков. Четвертый в списке — секретарь обкома партии по организационно-партийной работе Владимир Примачек, пятый — пресс-секретарь ОАО «Иркутскэнерго» Андрей Швайкин (притом что гендиректор «Иркутскэнерго» — в списке ЕР). В ходе кампании объявлено о переходе из КПРФ в «Единую Россию» бывшего первого секретаря обкома КПСС Владимира Потапова, который немедленно получил звание почетного гражданина Иркутской области.

Партия вела кампанию, в основном опираясь на сеть активистов, в минимальной степени используя наружную рекламу. Лидер партии Геннадий Зюганов 6 октября посетил Иркутск, где заявил, что хотя Иркутская область обладает потрясающими природными богатствами, культурным и духовным потенциалом, кроме того, находится на стыке финансовых, транспортных и экономических потоков, однако ей в последние годы катастрофически не везет с руководством.

Список ЛДПР, как и на одновременно проходивших выборах в Кемеровской и Сахалинской областях, возглавил лично Владимир Жириновский. На втором месте в списке неожиданно оказалась Нина Чекотова, директор группы компаний «Фортуна», вдова и наследница убитого несколько лет назад владельца крупного рынка в центре Иркутска Павла Чекотова. Третий в списке — генеральный директор ООО «Тулунский мясной двор» Владимир Киреев. В список вошел также ряд директоров рынков, входящих в группу компаний «Фортуна». Конференцию ЛДПР вел приехавший из Москвы депутат Госдумы Андрей Луговой, который просто зачитал список, привезенный из Москвы, сделав много ошибок в названиях населенных пунктов. Стоит отметить, что на прошлых выборах ЗС список ЛДПР не преодолел даже 5%-ный барьер, несмотря на хорошее голосование региона за ЛДПР на федеральных выборах.

В целом партия вела агитацию в стиле последних региональных и федеральных выборов, преимущественно используя образ Жириновского. Иркутск в ходе кампании несколько раз посещал А. Луговой. В регионе отмечены большие статьи, посвященные предпринимателю Н. Чекотовой, на принадлежащих ей магазинах и рынках было размещено большое количество рекламы ЛДПР.

У «Справедливой России» с формированием партийного списка сложилась сложная ситуация, с момента создания областной организации в ней происходили конфликты. 26 июля региональная конференция «Справедливой России» утвердила список из 35 кандидатов во главе с депутатом Госдумы России, председателем регионального отделения Иваном Грачевым. Следующие позиции в списке занимали директор издательского дома «Феникс» Владимир Матиненко (издатель газеты «Байкальские вести»), генеральный директор ООО «Падунская коммунальная компания» и ООО «Ростстрой» Александр Гаськов, владелец сети компьютерных магазинов «Комтек» Алексей Артюхов (его появление в списке было неожиданным

и, возможно, имеет финансовую основу) и сын бывшего главы Нижнеилимского района директор ЗАО «Кадастръемка» Сергей Алексеев 1981 года рождения. Шестое и седьмое места заняли депутаты ЗС генеральный директор ООО «Корпорация ДАЛЛЕР» Григорий Шестаков и заместитель председателя Комитета по социальной политике Юрий Бакштановский. На восьмом месте депутат Городской думы Иркутска заместитель генерального директора ОАО «Иркутская областная типография № 1» Вячеслав Правенький.

Не вошел в список депутат ЗС Андрей Чернышев. Согласно заявлениям руководства организации он сам отказался от участия в списке и шел по округу как самовыдвиженец. Ранее Чернышев был одним из руководителей регионального отделения партии «Родина» и претендовал на лидерство в областной организации «Справедливой России». В интервью местной газете «Конкурент» он заявил, что, возможно, покинет ряды партии, а в новом ЗС войдет во фракцию «Единой России». Одновременно отказались от участия в выборах и покинули список «Справедливой России» Дмитрий Себекин, бывший лидер областной организации СЕПР, влившейся в «Справедливую Россию», а также Евгений Пасечник и Владимир Кулеш. По мнению ряда представителей штаба партии, речь может идти о «скупке кандидатов» — «черной» технологии, когда выдвинутые партией люди снимаются с регистрации под административным давлением, а кроме того, им предлагают за это деньги.

Региональная организация «Справедливой России» выпускала газету, размещала рекламные конструкции с фотографиями лидеров списка Грачева и Матиенко. Реклама партии активно присутствовала в газете «Байкальские вести». Однако, несмотря на активность, кампания партии проходила при минимальной креативной составляющей, партийные лозунги носили преимущественно абстрактный характер и содержали фразы с использованием слова «справедливость» и производных от него. Также как и ЕР, справедливороссы постарались использовать в качестве информационного повода Байкальский экономический форум. В нем принял участие лидер партии, спикер Совета Федерации Сергей Миронов. Второй раз Иркутск Миронов посетил 7 октября, начав с него масштабное турне по Сибири. Программа его пребывания была весьма насыщенной — он участвовал в работе форума «Байкальские политические встречи», побывал в Иркутском техническом университете, провел встречу

сторонников «Справедливой России». Миронов выступил за введение дифференциации налоговой политики — обязать добывающие компании платить налоги не там, где находится головной офис, а там, где эти компании реально зарабатывают деньги. Во-вторых, по его мнению, для жителей Сибири и Дальнего Востока необходимы особые транспортные льготы. Говорил спикер и о других проблемах региона, в частности, о том, что практику договоров о разделе продукции для компаний нужно признать неудачной. Он также предложил принять федеральный закон, согласно которому стоимость услуг ЖКХ не может составлять более 10% доходов человека, и заявил, что необходимо законодательно закрепить за жителями Сибири и Дальнего Востока право бесплатно раз в год ездить в Европейскую часть России. Партию поддержал популярный в регионе бывший губернатор Юрий Ножилов.

В начале кампании в августе вышел информационный вестник некоего общественного комитета обманутых соинвесторов жилья «Твое собственное жилье», отпечатанный в Новосибирске тиражом 300 тыс. экземпляров, в котором содержались резкие нападки на руководителей регионального отделения «Справедливой России». 25 августа Грачев как депутат Госдумы России от территориальной группы «Справедливой России» обратился с открытым письмом к и. о. губернатора области Есиповскому. В нем говорилось, что распространяются «...изданные огромными тиражами и составленные в духе черного пиара, но при этом по существу анонимные газетно-однодневки. Главным объектом нападков... является именно партия “Справедливая Россия” включая ее лидера, председателя Совета Федерации Федерального собрания РФ С. М. Миронова, а также кандидатов “Справедливой России” в Законодательное собрание Иркутской области».

Список **Аграрной партии России** возглавили депутаты ЗС Дмитрий Баймашев, генеральный директор агропромышленного комплекса «Приморский» Аполлон Иванов (избирался ранее на территории Усть-Ордынского Бурятского АО) и генеральный директор сельскохозяйственного комплекса «Падунский» Александр Шапошников.

12 сентября лидер регионального отделения партии Баймашев принял участие в подписании совместного меморандума АПР и «Единой России» о предполагаемом объединении. При этом

областное отделение АПР продолжило участие в избирательной кампании, а сам Баймашев в своем обращении подчеркнул, что аграрии добиваются максимально возможного количества мест в областном парламенте. В регионе тем не менее ходили слухи, что список АПР будет снят с выборов, но Баймашев получит неофициальную поддержку ЕР на выборах по одномандатному округу № 5, где он баллотировался (говорилось о снятии кандидатом от «Единой России» Татьяной Семейкиной своей кандидатуры в пользу Баймашева). При этом Баймашев является крупным по региональным меркам бизнесменом, что делает его положение уязвимым для контролирующих органов.

Тем не менее 1 октября Иркутское региональное отделение АПР приняло решение не снимать свой список кандидатов в депутаты ЗС. Против снятия списка проголосовало 42 человека, за — только 11. Еще жестче высказались члены Аграрной партии из Усть-Ордынского Бурятского АО — они заявили, что отказываются вовсе вступать в «Единую Россию» и скорее будут сотрудничать с КПРФ.

АПР вела традиционную социальную агитацию, преимущественно ориентированную на проблемы села. Среди лозунгов — «Что посеешь, то пожнешь», «Поддержите аграриев — и продукты будут доступными!» и т. д.

В зарегистрированном списке Партии «Зеленые» значилось 32 кандидата. Возглавил его заместитель председателя совета регионального отделения партии, генеральный директор ЗАО «Восточный геофизический трест» Евгений Колмаков. Второй номер — гендиректор ОАО «Продтовары», депутат Думы Ангарска, председатель совета регионального отделения, бывший глава местной организации СПС Александр Шиянов. Третьим значится заместитель генерального директора Восточного геофизического треста, заслуженный геолог России Эдуард Кравчук. Кроме того, в списке на непроходном при любых вариантах месте № 9 значился главный редактор интернет-портала БАБР.RU, сопредседатель «Байкальского движения» Дмитрий Таевский (назван в списке директором Компьютерного колледжа РАМИНА). На 14-м месте — в прошлом активист «Яблока» и один из лидеров регионального СПС генеральный директор ООО «Кентаки» Сергей Беспалов.

В избирательной кампании «зеленых» присутствовала тема регионального патриотизма в сочетании с общедемократическими

лозунгами. Региональное отделение партии опубликовало открытое письмо президенту Медведеву, в котором выступило за возвращение выборности губернаторов вместо того, чтобы обсуждать список из двух фамилий, который «вероятно, уже лег на ваш стол... обе фамилии варягов, людей, посторонних для жителей области». На одном из порталов было открыто общественное обсуждение письма. В политической программе партии главный пункт гласил: Иркутской области — местного губернатора, сокращение чиновников, которых стало много после реформы местного самоуправления, и «против политической проституции» (за честную политику, против продажи мест бизнесменам), а в общественной программе главными лозунгами «зеленых» стали выступления против подачек властей (прибавки пенсионерам перед выборами в размере 100—200 руб.). Партия активно использовала бренд БАБР.Ру. Среди лозунгов — «Видишь елку — ставишь галку», «Для прочих ты — голос, для нас — человек», «Нам здесь жить!», «Надоел дорогой и некачественный бензин? Голосуй за ЗЕЛЕНЫХ!» и т. д. В то же время расчет делался и на эпатаж. 7 октября Иркутский областной суд отклонил иск регионального отделения АПР об отмене регистрации списка кандидатов «зеленых». Суд признал, что в агитационных материалах «зеленых» не содержится призывов к расовой и национальной розни (речь шла о фразе «Рабочие места — жителям области, а не китайцам и таджикам»).

Получивший отказ в регистрации список **Партии «Патриоты России»** из 28 человек возглавляли председатель организации Василий Проничев, директор издательства «Иркутский писатель» Анатолий Байбородин и заместитель начальника службы треста «Братскжелезобетон-1» Николай Бабин.

В результате голосования при явке 38,49% заградительный барьер преодолели четыре списка (табл. 2.14). Всего около 0,8% не хватило до 7% списку Аграрной партии. Значительная доля избирателей Иркутска и Ангарска проголосовал за список «зеленых». Результат «Единой России» оказался худшим среди всех регионов, где ЗС избирались 12 октября 2008 г., и на 10% ниже, чем на выборах Госдумы России на территории Иркутской области в декабре 2007 г. При этом по сравнению с думскими выборами 3% прибавили коммунисты, 4% — ЛДПР (что для региональных кампаний партии, где за нее обычно голосуют хуже, чем на федеральных выборах, уникальный случай). При этом

снизились результаты «Справедливой России», что, видимо, является следствием наличия во главе списке малоизвестного в регионе «варяга», конфликтов и недостатка креатива в кампании.

Таблица 2.14

Результаты голосования за избирательные объединения на выборах Законодательного собрания Иркутской области 12 октября 2008 г.

№ п/п	Наименование	Число голосов	Доля проголосовавших избирателей, %	Получено мандатов
1	«Единая Россия»	357 477	49,45	15
2	ЛДПР	108 926	15,07	4
3	КПРФ	95 822	13,25	4
4	«Справедливая Россия»	58 629	8,11	2
5	АГПР	45 016	6,23	—
6	Российская экологическая партия «Зеленые»	38 928	5,38	—
	Недействительные бюллетени	18 122	2,51	

В округах было избрано 15 кандидатов «Единой России», 7 самовыдвиженцев, 1 справедливоросс и 2 кандидата от Аграрной партии. При этом кандидаты ЕР потерпели ряд символических поражений. Проиграли такие сильные фигуры, как Павел Зорин, Владимир Каутц, Сергей Тен. За бортом списка депутатов остался и единоросс вице-губернатор Виктор Долгов. Его в Усть-Илимске обошел предприниматель справедливоросс Владимир Ташкинов (тот самый, который в ходе кампании писал открытое письмо о давлении на него вице-губернатора Сокола). Так, представитель РЖД Каутц в округе № 12 с разрывом в 9% проиграл нижеудинскому предпринимателю Тимуру Сагдееву. Заместителя председателя бюджетного комитета Павла Зорина «медведи» долго тасовали по списку и округам. В итоге он вышел на свой округ № 21, где проиграл генеральному директору Верхне-Ленского речного пароходства Николаю Труфанову почти 13%. Сергея Тена, который обеспечивал кампанию, поставили в итоге в Усолье-Сибирское на округ № 14, где «варяги» в принципе непопулярны. В результате он уступил первому заместителю руководителя «Усольского свиного комплекса» Павлу Сумарову, который будет представлен в парламенте вместе с отцом — коммунистом Ильей Сумароковым. Сын помог отцу-коммунисту создать фракцию в ЗС, вторую после ЕР.

По иркутскому округу № 5 кандидат ЕР Татьяна Семейкина неожиданно победила лидера аграриев предпринимателя Дмитрия Баймашева, который по итогам выборной кампании подал в окружную избирательную комиссию 19 жалоб. У него были серьезные замечания, связанные с ходом голосования и подведением итогов: за полчаса он опустился с первого места на третье. Однако в конце концов он отказался от большинства жалоб, смирившись с тем, что остался без мандата. Зато после всех объединительных процессов 31 октября он был назначен первым заместителем секретаря ЕР по сельскому хозяйству.

Но самым скандальным в области стало подведение результатов выборов по округу № 15. Первоначально победителем был признан кандидат «Единой России» гендиректор крупного предприятия ОАО «Белореченское» Гавриил Франтенко. Однако затем итоги были пересмотрены, и победителем был признан бывший председатель ЗС, руководитель кафедры конституционного права Иркутского университета Сергей Шишкин, в ходе кампании исключенный из ЕР. Пересмотр результатов выборов против кандидата ЕР — явление уникальное для российских региональных выборов.

По итогам первоначального подсчета Франтенко опередил Шишкина на 1161 голос. Франтенко поддержали 19 695 избирателей (44,52%), а Сергея Шишкина — 18 534 (41,9%). 14 октября Шишкин обратился во временную избирательную комиссию с заявлением о признании результатов голосования по 15-му округу недействительными. По его словам, на некоторых избирательных участках выборы прошли с серьезными нарушениями. В деревне Лохово (Черемховский район) наблюдателям кандидата предложили за вознаграждение покинуть участок, а после их отказа угрожали убийством и поджогом автомобиля. С избирательного участка в селе Голуметь (Черемховский район) наблюдателя кандидата удалили, воспользовавшись его неопытностью. По предварительным итогам выборов в селе в пользу Шишкина проголосовали 98 избирателей, в пользу Франтенко — 850. «Я беседовал с главой села, в настоящее время там проживают около 700 человек. Я полагаю, что при проверке там обнаружится около 300 “мертвых душ”», — отметил Шишкин. Согласно его жалобе наиболее грубые нарушения коснулись трех избирательных участков: № 1494, 1501, 1525. Окружной избирком проверил коробки с избирательными бюллетенями и списками избира-

телей и установил, что они не были опечатаны. «Нет никаких гарантий, что коробки с избирательной документацией ранее не вскрывались», — пояснил председатель избиркома Виктор Игнатенко. Кроме того, проверка выявила, что списки избирателей по трем участкам были помещены в коробки вместе с избирательными бюллетенями, однако по закону их надо было упаковать отдельно. Избирком также выяснил, что милиция не охраняла коробки с бюллетенями в Черемховской городской и Черемховской районной территориальных избирательных комиссиях. «Здесь целая система нарушений, однако этого недостаточно, чтобы объявить выборы в 15-м округе недействительными», — констатировал Игнатенко. Избирком объявил выборы в 15-м округе состоявшимися, но без учета результата голосования по трем избирательным участкам, где были выявлены нарушения. Таким образом, при пересчете голосов выяснилось, что Шишкин на самом деле набрал 18,6 тыс. голосов, а Франтенко — 18 тыс. Все бюллетени из избирательных участков 15-го округа под охраной были доставлены в Иркутск, в бомбоубежище «Иркутскэнерго»¹⁰. После этого Шишкин направил телеграмму президенту Дмитрию Медведеву, председателю Совета Федерации Сергею Миронову, председателю Центризбиркома Владимиру Чурову, а также генеральному прокурору Юрию Чайке. Он просил оказать содействие, чтобы прекратилось административное давление на председателя избиркома Игнатенко. Впоследствии по факту нарушения избирательного законодательства, допущенного в избирательном округе № 15, было возбуждено уголовное дело по ст. 142, ч. 1 Уголовного кодекса («Фальсификация избирательных документов, документов референдума»). На брифинге по итогам процесса заместитель областной избирательной комиссии Людмила Шавенкова заявила, что в округе № 15 более 300 подписей избирателей в списках были сфальсифицированы. Был установлен факт выдачи бюллетеней избирателям, которые не присутствовали на избирательных участках в день голосования. Франтенко подал апелляцию, но областной суд 27 ноября поддержал позицию избиркома.

Вскоре Игнатенко потерял пост главы избиркома, так как не был рекомендован в его состав Центризбиркомом.

Шишкин пробыл депутатом ЗС с октября 2008 г. по февраль 2009 г., пока 18 февраля Верховный суд России не отменил решение Иркутского областного суда о признании недействительными итогов голосования по трем участкам (№ 1494, 1501, 1525) округа № 15.

Неожиданностью стало то, что Шишкин принял решение не продолжать судебные споры: «...Кассационный институт предполагает специфические методы работы. Доказательства, как правило, там не исследуется, а смотрятся особенности и правильность применения норм материального и процессуального права. Очевидно, с этой точки зрения Верховный суд России посчитал возможным отменить решение областного». Шишкину предложено стать советником губернатора области на общественных началах, и для него «важнее профессионализм и доверительные отношения с губернатором». Кроме того, Шишкин больше не будет поднимать тему восстановления в «Единой России». Обращает на себя внимание, что в решении Верховного суда нет ни слова о том, что нарушений в округе № 15 не было, — их наличие никоим образом не оспаривается, а основанием для отмены избрания Шишкина служит откровенная юридическая казуистика.

Первая сессия Законодательного собрания Иркутской области прошла 26 октября. Если при выборах руководства ЗС неожиданностей не произошло, то председателями комитетов стали в основном новые и непубличные персоны.

Председателем ЗС избрана бывший вице-спикер единоросс Людмила Берлина, за нее проголосовали 44 депутата, против 5. Бывший спикер Круглов, по словам и. о. губернатора, представлен к государственной награде. Заместителя Берлиной избраны также представители «Единой России» Геннадий Истомин и Геннадий Нестерович.

Комитет по бюджету возглавил Сергей Курилов, Комитет по здравоохранению — бывший депутат Иркутской гордумы Татьяна Семейкина, Комитет по социальной политике — бывший директор лицея № 17 Ирина Синцова. Комиссию по контрольной деятельности забрали у коммунистов и отдали Тимуру Сагдееву, предпринимателю из Нижнеудинска. Евгений Рульков (КПРФ) стал его заместителем. Комитет по экономической политике и собственности достался Нине Чекотовой (ЛДПР), которая, к удивлению многих, решила передать семье весь свой бизнес и работать в ЗС на профессиональной основе. Один из ключевых комитетов — по госстроительству и местному самоуправлению — достался Борису Алексееву, который когда-то был мэром Нижнеилимского района.

ЗС четвертого созыва было избрано в первый «единый избирательный день» 12 марта 2006 г.

Регион, не входящий в число приоритетных ни для одной крупной федеральной финансово-промышленной группы и не самый крупный по числу избирателей, крайне редко попадает в федеральные новостные ленты. Уровень публичности и конкурентности региональной политики, где много лет доминирует представитель старой партийно-хозяйственной элиты губернатор Чернышев, также невысок.

Неудивительно, что и выборы ЗС 2006 г. прошли в информационной тени избирательных кампаний в иных регионах.

В ЗС третьего созыва в группу «Единой России» входило 26 из 47 депутатов. При этом сильной оппозиции в парламенте не было. Губернатор жестко контролирует ситуацию в регионе. Прочность его позиций связана с поддержкой бизнеса: он является председателем совета директоров нефтяной компании ОНАКО (ее «дочка» — «Оренбургнефть»), которая во многом определяет политическую и экономическую ситуацию в области. Но позиции губернатора ослабляются тем, что в регионе сохраняются существенные проблемы сельскохозяйственного сектора, в котором занято почти 50% жителей. Оппозиционен малый и средний бизнес — основа рейтингов «Родины» и СПС. В то же время по результатам опроса жителей Оренбурга консалтинговым агентством «Советник» Чернышеву в июле 2005 г. доверяли 39,6% и не доверяли 35,4% (а по данным «Левада-Центра» в июне 2005 г. — 50% и 45% соответственно).

Численность депутатов при принятии новой редакции закона о выборах не изменилась. Из 47 депутатов 24 предстояло избирать по партийным спискам, 23 по одномандатным округам (т. е. размер округов увеличился примерно в два раза по сравнению с выборами ЗС третьего созыва).

Согласно принятому 9 ноября 2005 г. (и подписанному губернатором 16 ноября) закону на выборах действовал 5%-ный барьер. В соответствии со ст. 33 закона областной список кандидатов разбивается на общеобластную часть из не более чем трех кандидатов и на региональные части, соответствующие территориям одного или

нескольких одномандатных избирательных округов, при этом должно быть указано, какой территории областного избирательного округа соответствует каждая из региональных частей. Число региональных частей не может составлять менее трети количества одномандатных округов. Каждая из региональных частей областного списка кандидатов должна включать в себя не менее двух кандидатов. Всего в списке может быть не более 30 человек.

Залог для партийных списков составлял 9 млн руб. (предельная сумма расходов средств избирательного фонда — 60 млн руб.), для кандидатов по округам — 300 тыс. руб. (предельная сумма расходов средств избирательного фонда — 2 млн руб.).

Было зарегистрировано восемь партийных списков: ЕР, КПРФ, ЛДПР, Российской партии пенсионеров, АПР, Российской партии жизни, «Яблока» и «Патриотов России».

Единственный отказ в регистрации списка кандидатов в регионе получила «Родина» (конец 2005 — начало 2006 г. — это как раз период максимальных трудностей партии, которые явно имели федеральные причины и завершились отставкой ее лидера Дмитрия Рогозина). «Родине» было отказано в регистрации из-за того, что якобы не во всех местных отделениях прошли конференции по выдвижению кандидатов в областной парламент (было заявлено, что общие собрания по выдвижению делегатов на конференцию не проводились в местных отделениях городов Новотроицка и Гая, а в местных отделениях города Кувандыка и Пономаревского района проводились с нарушением кворума), в результате чего и общая конференция прошла незаконно. Соответствующее заявление подали два члена партии «Патриоты России» (также участвовавшей в кампании). Облизбирком не поверил заверениям руководства «Родины» о легитимности конференции даже после того, как были предъявлены соответствующие протоколы. Областной суд подтвердил правоту облизбиркома. Список партии в Оренбурге возглавляли председатель совета директоров ООО «Роскапитал» А. Савельев, директор Оренбургского колледжа статистики, экономики и информатики А. Стрижаков и генеральный директор ООО «Орск Водоканал» Е. Демидов.

Список «Единой России» в регионе носил «консолидированный» характер между администрацией области, мэрией Оренбурга во главе с Ю. Мищеряковым (хотя отношения мэров города, сменявших друг друга, и губернатора традиционно непростые) и бюд-

жетообразующими организациями («Оренбургнефть» и др.). Список возглавили губернатор Чернышев, председатель Оренбургского горсовета Андрей Шевченко и председатель ЗС Юрий Трофимов. В список также вошли мэр Оренбурга Мищеряков, мэр Бугуруслана Виктор Назаров, генеральный директор ООО «Оренбурггазпром» Сергей Иванов, обложеном Геннадий Аверьянов, генеральный директор АО «Оренбургнефть» Иван Ташланов, депутат Госдумы, бывший «нефтяной генерал» Рэм Храмов и его помощник Надыр Ибрагимов, председатель сельскохозяйственного потребительского кооператива «60 лет Победы» Игорь Сухарев, директор облавтодора Евгений Сусоев, гендиректор ОАО «Оренбург-Лада» Виктор Иоаниди, генеральный директор «Оренбургоблпродконтракта» Александр Жарков, заместитель секретаря регионального политсовета ЕР Виктор Доценко, ректор Аграрного университета Сергей Соловьев, генеральный директор ООО «Медногорский медно-серный комбинат» Юрий Кривоносов и др.

КПРФ в Оренбургской области ведет себя традиционно оппозиционно, но практически не критикует губернатора Чернышева лично. Список партии возглавили лидер организации Владимир Новиков, второй секретарь обкома Любовь Борзунова и председатель сельскохозяйственного потребительского кооператива им. Ю. А. Гагарина Владимир Пузий. В списке также был заместитель председателя комитета ЗС по вопросам АПК Иршат Халиков.

В ходе кампании практически прекратило существование областное отделение Народно-патриотического союза России¹¹. Из союза, в котором состояли КПРФ и «Движение в поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки» (ДПА), в полном составе вышло оренбургское региональное отделение последнего. В итоге на выборах в ЗС КПРФ выдвинула свой партийный список, а ДПА приняло решение участвовать в выборах с региональным отделением партии «Патриоты России». При этом лидер обкома КПРФ Новиков исключил и сотрудничество с «Родиной».

Значительные ресурсы в регионе решила сосредоточить **Партия «Патриоты России»**, в которой оказался ряд бывших видных деятелей КПРФ включая лидера новой партии Геннадия Семигина.

Возглавила список партии на выборах в ЗС депутат Госдумы России актриса Елена Драпеко, которая активно встречалась с избирателями. За ней следовал один из наиболее заметных оппозиционных

депутатов ЗС Владимир Фролов (глава областной организации ДПА) и заместитель председателя ЗС Николай Долгушин.

Так как губернатором области является бывший аграрий Чернышев, список АПР в регионе можно рассматривать как элемент региональной «партии власти». Его возглавили директор товарищества на вере «Южный Урал» Сакмарского района Василий Шергунов, директор ВНИИ мясного скотоводства Александр Зелепухин, начальник областного управления Гостехнадзора Александр Зиленский. В список также входили генеральный директор ОАО «Молкомбинат Бугурусланский» Иван Данилов и др.

У АДПР в области при формировании списка можно отметить явное привлечение среднего бизнеса. Список возглавила депутат Госдумы России Елена Афанасьева, далее следовали ее помощник Андрей Рейзлер, председатель профкома ООО «Уральская сталь» Валерий Некрасов. В состав территориальных групп входили глава ОАО «Бузулукбанк» Виктор Дмитриев, директор товарищества на вере «Рассвет» Михаил Панишев и др.

Бизнес-характер имел и список **Российской партии пенсионеров**. Лидеры списка — директор ООО «Золотое сечение» Сергей Науменко, коммерческий директор ООО «Кайрос» Рафаэль Табанаков, главный врач санатория «Строитель» Виталий Лейзерман. В список вошло значительное число преподавателей педуниверситета, представителей общества инвалидов, работников ООО «Золотое сечение».

Объединенный список решили сформировать представители СПС и «Яблока». Формально выдвинут он был «Яблоком», а число кандидатов от обеих партий в нем было паритетным. СПС в регионе возглавлял бывший депутат Госдумы бизнесмен Олег Наумов, один из давних оппонентов губернатора Чернышева. В результате список «Яблока» возглавил именно представитель СПС профессор Военного университета войсковой ПВО Александр Попов. Вторым номером шел лидер регионального «Яблока», генеральный директор ЗАО «Оренбургагропоставка» Валерий Кочкин, третьим — предприниматель Виктор Худяков.

Наконец, был зарегистрирован также список **Российской партии жизни** во главе с генеральным директором ООО «Оренбургская финансово-информационная система» Александром Ковалевым, лидером регионального отделения партии Александром Глазевым,

генеральным директором ООО «Торговый дом “Метро”» Виктором Пятницким.

В ходе кампании представители оппозиции неоднократно жаловались на административное давление и отсутствие равных возможностей при ведении избирательной кампании.

По итогам голосования в выборах приняло участие 38,57% избирателей, заградительный барьер преодолело пять списков — ЕР, КПРФ, ЛДПР, АПР и «Патриоты России» (табл. 2.15).

Таблица 2.15

Результаты голосования за избирательные объединения на выборах Законодательного собрания Оренбургской области 12 марта 2006 г.

№ п/п	Наименование	Число голосов	Доля проголосовавших избирателей, %	Получено мандатов
1	«Единая Россия»	253 493	40,44	12
2	КПРФ	104 070	16,60	5
3	ЛДПР	51 817	8,27	3
4	АПР	40 266	6,42	2
5	«Патриоты России»	35 313	5,63	2
6	Российская партия пенсионеров	31 222	4,98	—
7	Российская партия жизни	27 821	4,44	—
8	«Яблоко»	12 157	1,94	—
	Против всех	54202	8,65	

В округах было избрано 18 кандидатов «Единой России», 2 самовыдвиженца, по 1 кандидату Российской партии жизни, КПРФ и «Патриотов России».

23 марта 2006 г. новым председателем ЗС был избран 38-летний заместитель губернатора Дмитрий Кулагин (43 голоса «за», 4 «против»). Ранее он занимал различные должности в органах исполнительной власти города и области, в том числе заместителя главы — руководителя аппарата главы администрации области. Заместителями председателя также избраны представители «Единой России» Виктор Доценко и Александр Жарков.

Прежний председатель ЗС Юрий Трофимов (в 1991—1999 глава администрации Абдулина и Абдулинского района, в 1999—2002 гг. заместитель главы администрации области и руководитель его ап-

парата, в 2002—2006 гг. председатель ЗС) вместо Д. Кулагина вновь занял пост вице-губернатора — руководителя аппарата губернатора и правительства.

Выборы
Государственной думы
Астраханской области
2006 г.

Выборы Госдумы области четвертого созыва состоялись 8 октября 2006 г.

Избирательная кампания в регионе осенью 2006 г. стала одной из самых конкурентных — было выдвинуто 11 списков, 10 из которых были зарегистрированы, при этом ни один список не был отстранен от избирательной кампании через отказ в регистрации или отмену регистрации. Единственный скандал с отказом даже не в регистрации, а в принятии документов для таковой, случился с Партией социальной защиты, возглавляемой известным правозащитником, председателем регионального отделения этой партии, заведующим кафедрой конституционного и административного права Астраханского технического университета Иваном Максимовым. Представители партии появились в здании областной избирательной комиссии в последний день сдачи документов в 18 часов, в то время как заседание комиссии подходило к концу. Рабочий день заканчивался в 17 часов 30 минут, однако заместитель председателя облизбиркома В. Золотокопов предложил заседание продолжить, но рабочий день официально закончить и никого не принимать. Представители партии, не успев открыть дверь зала заседаний, услышали отказ принять их подписи. Появление в зале заседаний представителей Партии социальной защиты было зафиксировано в протоколе, после чего вопрос об отказе был поставлен на голосование. Решение было принято однозначное. Партия обратилась в суд, проводила митинги у здания облизбиркома, однако эти действия успеха не имели — до выборов она допущена так и не была.

Более того, в Астраханской области, единственном из регионов, где выборы прошли 8 октября 2006 г., удалось сохранить и прежнее число одномандатных избирательных округов (29), для чего общая численность депутатов в Государственной думе области была увеличена до 58. При принятии этого решения депутаты Госдумы обла-

сти проявили удивительную настойчивость и смогли преодолеть сопротивление областной администрации. Согласно областному закону о выборах кандидату по одномандатному округу нужно было собрать подписи не менее 1% избирателей своего округа (250—260 подписей), а избирательному объединению (партии) — подписи 1% избирателей области (7380). Залог составлял 60 тыс. руб. для одномандатников и 600 тыс. руб. для партий (15% предельного размера расходов избирательного фонда).

Списки ЕР, КПРФ и ЛДПР были зарегистрированы по парламентской льготе. На основании внесения избирательного залога были зарегистрированы списки Республиканской партии, «Народной воли» и «Родины». Партия пенсионеров, Народная партия и «Патриоты России» приняли решение регистрироваться на основании подписей избирателей.

Согласно областному законодательству партийный список в обязательном порядке разбивается на общеобластную (не более пяти кандидатов) и региональные части, соответствующие территориям одного или нескольких граничащих друг с другом одномандатных избирательных округов. Таких частей должно быть не менее трети от общего числа округов. Каждая региональная часть списка имеет наименование, состоящее не более чем из пяти слов. Общее число кандидатов не может быть меньше числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе (что является явно чрезмерным требованием), и не может превышать его более чем в два раза.

В то же время использованная в регионе методика формирования партийных списков и распределения мандатов между ними представляется не до конца продуманной. Согласно п. 8 ст. 84 регионального закона о выборах депутатов Государственной думы области при распределении очередности получения мандатов внутри партийного списка составляется рейтинг субрегиональных групп кандидатов по относительному проценту голосов, который в каждой из групп получил данный партийный список. В Астраханской области это с высокой долей вероятности может привести к неравному представительству территорий области в региональном парламенте, так как конфигурация региональных групп у каждого из партийных списков согласно областному законодательству о выборах является различной, и в результате количество избирателей в разных субре-

гиональных группах может существенно меняться. Это означает, что согласно областному закону депутатом может стать кандидат от территории, где не только проживает в несколько раз меньше избирателей, чем на других территориях, но и абсолютное количество голосов, полученных данным партийным списком, существенно меньше, чем на других территориях.

Несомненным доминированием в ходе избирательной кампании отличалась **«Единая Россия»**, список которой возглавили губернатор области Александр Жилкин и принятый перед началом избирательной кампании в члены партии мэр Астрахани Сергей Боженов. Третьим номером списка стал руководитель аппарата губернатора А. Клыканов, которого в числе прочих называли одним из вероятных претендентов на кресло спикера будущей Думы, четвертым — член Совета Федерации Геннадий Горбунов, вероятно, также не собиравшийся покидать свою должность. Замыкал центральную часть списка Николай Николаев, генеральный директор ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть». Региональная часть списка была разбита на 22 подгруппы, всего в списке было 68 кандидатов. Многие региональные группы возглавляли главы городских и районных администраций. И лишь вслед за ними шли реальные претенденты на депутатское кресло — заместитель генерального директора по экономике ООО «Астраханьгазпром» Радик Харисов, представитель губернатора Астраханской области в Госдуме области Ирина Роденко, генеральный директор ООО «Астраханьгазпром» Сергей Михайленко, заместитель генерального директора по связям с общественностью ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» Михаил Лаврухин. Лидерами групп стали также некоторые действующие депутаты — В. Виноградов, М. Столяров, Я. Винокуров, О. Сарычев (ранее позиционировавший себя как сторонник «Родины»), А. Козлов, Л. Огуль, В. Сухоруков, а также другие известные в области люди — бывший генеральный директор ООО «Астраханьгазпром», а ныне советник председателя правления «Газпромбанка» А. Захаров, депутат городской Думы, председатель постоянной комиссии по нормотворчеству Р. Шабанов. Всего в список вошло 68 человек. По оценкам экспертов, большинство реально «проходных» мест в региональных списках досталось руководителям «Астраханьгазпрома» и ЛУКОЙЛа, а также их дочерних предприятий. Две региональные части списка составили целиком люди, близ-

кие мэру Астрахани Божену (депутат гордумы Рифкат Шабанов и муниципальный инспектор Александр Колачевский, один из самых активных помощников Боженова в бытность того депутатом облдумы и кандидатом в мэры).

Не вызывало сомнений успешное выступление на региональных выборах **«Родины»**, членом фракции которой в Госдуме России являлся один из самых популярных политиков региона Олег Шеин, в 1999 и 2003 гг. избиравшийся от области в Госдуму. Именно список «Родины» в области решило поддержать федеральное руководство Российской партии жизни (кстати, в нее в прошлом входил Боженов, перешедший затем в ЕР). В прошлом Шеин неоднократно демонстрировал способность находить общий язык с региональными властями. В центральной части списка также были руководитель аппарата объединения рабочих профсоюзов «Защита» Александр Яровой, первый заместитель председателя правления Облрыболовпотребсоюза Лазарь Ланцман, генеральный директор ООО «Судосервис» Александр Михайлов. В региональных группах были ведущий специалист орготдела администрации Ахтубинска В. Ворох, генеральный директор ООО производственно-коммерческой фирмы «Аквармарин» А. Григорьев. Всего в списке «Родины» было 56 кандидатов.

Помимо «Родины» несомненные шансы на успех имел список КПРФ (61 кандидат). Несмотря на явную слабость организации, фоновое голосование за КПРФ в регионе всегда было довольно существенным. Возглавили список КПРФ ведущий референт аппарата фракции КПРФ в Госдуме России, бывший депутат Госдумы России, первый секретарь обкома партии Николай Арефьев, депутат областной Госдумы Игорь Негерев (глава крупнейшей областной страховой компании «Анта»), секретарь обкома Александр Кочков, исполнительный директор ООО «Строительная фирма “Парк”» Андрей Суслов и юрисконсульт ООО «АНТА-Импэкс» Сергей Кузнев. В список также вошли депутаты областной Госдумы В. Резвых, М. Искаков, Н. Афанасьева (Искаков и Афанасьева входили в Госдуме области в группу сторонников мэра Астрахани Боженова), директор «Ахтубжилкомхоза» Николай Дубинин, сын И. Негерева депутат Астраханской гордумы Алексей Негерев.

АДПР не стала формировать большой список, включив в него всего 33 человека. Возглавил список лидер регионального отделения партии, глава Камызякского района Дмитрий Угрюмов, безусловно,

не собиравшийся уходить со своего поста на депутатскую работу. Следующий в списке — депутат городской Думы Астрахани директор производственного объединения «Железобетон» Олег Лебедев, являющийся одним из наиболее вероятных претендентов на депутатское кресло от партии. Далее — преподаватель Астраханского технического университета Владислав Чернов, генеральный директор ООО «Бакара» из Люберец Московской области Анатолий Назаров и директор астраханского Специализированного автохозяйства по уборке города Виктор Кузнецов. Список партии по большей части был построен на рядовых партийцах — безработных и военнослужащих.

В качестве дружественного администрации области списка выступало региональное отделение **Российской партии пенсионеров** (43 кандидата) во главе с Петром Гужвиным, сыном умершего в 2004 г. пользовавшегося большой популярностью астраханского губернатора А. Гужвина. Показательно, что в Госдуме области третьего созыва П. Гужвин входил во фракцию ЕР (позднее, в 2007 г., он стал депутатом Госдумы России по списку ЕР).

Главной интригой астраханских выборов было скорее не межпартийное противостояние, а борьба между структурами, союзническими к областной администрации, и сторонниками мэра Астрахани Боженова, хотя и губернатор, и мэр формально входили в список «Единой России», поделив между своими сторонниками региональные группы кандидатов в списке. Однако сторонников Боженова можно найти также и в списке КПРФ, а сторонников обл администрации — в списке РПП. При этом администрация города стремилась содействовать отстранению от выборов кандидатов «Единой России» по городским округам О. Сарычева и Ш. Сарыева, оппонировавших Боженову. Как независимый кандидат баллотировалась по округу О. Боженова, жена мэра Астрахани, причем ее оппонентом был кандидат от «Единой России» Олег Панфилов, генеральный директор астраханского филиала ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжск-нефтепродукт» — компании, считающейся наряду с «Астраханьгазпромом» одним из главных спонсоров избирательной кампании ЕР. Еще весной 2006 г. губернатор обвинял мэра в организации саботажа заседаний облдумы, когда десять «близких городской администрации депутатов» не приходили на заседания, отказываясь принимать новую редакцию закона о выборах и поправки в земельное

законодательство, дающие властям области контроль над распределением земельных участков на территории муниципалитетов. В региональной прессе писали, что мэр согласился прекратить саботаж в обмен на место в списке «Единой России» и написал заявление о вступлении в партию, а губернатор дал на это согласие лишь потому, что из Москвы «пришла установка мирить областную и местную власть накануне выборов». Впрочем, итоги голосования на предвыборной конференции «Единой России» показали, что единороссы отнюдь не единодушно приняли Боженова и его команду в свои ряды. Если против выдвижения в кандидаты губернатора Жилкина проголосовал всего один делегат, то против Боженова — 11 (из 162). Не самую высокую поддержку получили и кандидаты из окружения мэра Астрахани.

Как «третья сила», скорее враждебная Боженову, выступала «Родина». Интересно, что прибывшего в регион поддержать список «Родины» спикера Совета Федерации С. Миронова принимал лично губернатор Жилкин, была организована и встреча Миронова с главами муниципальных образований. Журналистам Миронов сказал, что ему понравился «плюрализм губернатора, несмотря на его принадлежность к “Единой России”».

Прочие партии изначально имели весьма проблематичные шансы на успех. Список «Народной воли» возглавляли С. Бабурин и помощник главы автохозяйства по уборке города А. Булыгин. Список Народной партии — ее председатель, депутат Госдумы России Г. Гудков и бывший мэр Астрахани И. Безрукавников, список партии «Патриоты России» (46 кандидатов) — директор Нижне-Волжского филиала СК «Согласие» Станислав Синченко, консультант губернатора В. Аракелян и председатель правления «Союза ветеранов Афганистана» А. Калюжен. Список ДПР возглавил директор ООО «Лотос» В. Федоров. В списке Республиканской партии, которую в регионе поддерживали СПС и «Яблоко», первым номером шел давно не живущий в регионе бывший представитель президента в области В. Адров. Показательно, что реальные лидеры «Яблока» и СПС в области предпочли не входить в список, заведомо не имевший шансов на успех.

Выдвинула список, но не успела представить необходимые для регистрации документы региональная организация Российской экологической партии «Зеленые» (лидеры списка — директор ООО

рекламно-коммерческой фирмы «Прспект» Александр Тенишев и редактор информационных программ «Прспекта» Елена Максимова). Только по округам пыталась выдвинуть кандидатов Народно-республиканская партия.

В ходе избирательной кампании произошло множество скандалов. Представители КПРФ подавали иски против «Единой России» за ведение незаконной агитации, уже упоминались попытки отстранить от выборов кандидатов Сарычева и Сарыева. Кандидата от КПРФ по избирательному округу № 17 Н. Афанасьеву пытались снять с выборов за разжигание национальной розни. В суд обратилась ее основная соперница Галина Газизова, которую в одной из своих газет Афанасьева назвала калмычкой. Суд отказал в удовлетворении иска. Без удовлетворения осталось заявление кандидата в депутаты по избирательному округу № 20 Героя России Григория Замышляка, обвинившего своего основного оппонента Аликбера Пашаева в том, что тот не оплатил свой интернет-сайт из избирательного фонда, однако данный портал освещал деятельность Пашаева на посту депутата областной Госдумы в течение последних нескольких лет и был создан задолго до избирательной кампании, в связи с чем суд также не нашел оснований для снятия Пашаева с выборов.

Приезд в регион лидеров Российской партии жизни и партии «Родина» С. Миронова и А. Бабакова испортил звонок террориста, сообщившего о якобы заложенной бомбе в Театре юного зрителя, где была запланирована встреча Миронова с избирателями. На встрече с председателем Центризбиркома А. Вешняковым депутат Госдумы России, лидер областного списка «Родины» Шеин представил ему распространяемую в регионе своеобразную инструкцию для чиновников относительно того, как вести разъяснительную работу и какие аргументы использовать. Документ не имеет исходящего номера и печати, однако все, что в нем написано, по данным Ассоциации «ГОЛОС»¹² соответствует рассказам граждан. Суть его в том, что если астраханцы не дадут 50% голосов за «Единую Россию», область якобы не получит необходимого финансирования, а это зарплаты, премии и т. п. Рассказывали также, что в некоторых ведомствах собирали руководящее звено и предлагали писать заявления об увольнении без указания даты — на случай, если они не обеспечат «Единой России» нужных голосов. Эти факты многие граждане подтверждали в частном порядке, однако официальных заявлений не было.

По данным Астраханской организации КПРФ, власти региона им активно препятствовали в организации встреч с избирателями. Например, за день до визита Геннадия Зюганова по региональной сетке программ Первого канала и РТР было сообщено, что визит лидера КПРФ якобы не состоится. Также во время встречи Зюганова произошло несколько стычек между представителями «Молодой гвардии» и молодежной «Единой России». По данным представителей Республиканской партии, в населенных пунктах региона шло тотальное уничтожение коммунальными служащими агитпродукции партий — оппонентов «Единой России».

Были сорваны встречи с избирателями приехавших в регион поддержать Республиканскую партию Виктора Шендеровича и Георгия Сатарова. Концерт Шендеровича был запланирован на 2 октября, за неделю до выступления администрация культурно-развлекательного комплекса по неизвестным причинам концерт отменила. Республиканская партия перенесла встречу в недавно открывшийся кинотеатр «Иллюзион», в котором собрались молодежь и сторонники партии. Через некоторое время после начала встречи в зале стало темно, появились сотрудники МЧС и заявили о необходимости немедленной эвакуации людей из-за аварийной ситуации. Следует отметить, что кинотеатр до этого момента успешно работал и был открыт за полтора месяца до инцидента. За две недели до Шендеровича для встречи с астраханскими студентами в Астрахань прилетел Сатаров. Ему было отказано в выступлении с лекциями в трех крупных вузах по причине «загруженности аудиторий и невозможностью проведения незапланированных в учебной программе лекций», хотя во время визита одного из лидеров «Единой России» В. Володина залы и лекционные аудитории были переполнены, несмотря на учебное время.

Кроме Володина, Зюганова, Сатарова, Шендеровича в ходе избирательной кампании регион также несколько раз посетили Г. Семигин и В. Жириновский (он приезжал дважды — в конце августа и на День города Астрахани 1 октября). В День города 1 октября ЛДПР организовала бесплатные концерты Ромы Жукова и группы «Кар-Мэн».

4 октября пресс-служба Астраханского УВД сообщила, что рано утром накануне неустановленные лица совершили поджог офиса Олега Сарычева, незадолго до этого восстановленного в правах кандидата в депутаты решением Верховного суда. По данным право-

охранительных органов, огонь уничтожил практически всю находившуюся там агитационную продукцию, помещение подожгли, бросив в окно бутылку с воспламеняющейся жидкостью. Так как штаб находится на первом этаже пятиэтажного жилого дома, от огня пострадала и часть второго этажа. Жертв не было. Сарычев расценил произошедшее как целенаправленные действия против него как кандидата в депутаты (на прошлых выборах неизвестные взорвали его машину).

Новой технологией повышения явки избирателей для региона стал «школьный референдум», организованный на всей территории области. В референдуме было предложено участвовать всем школьникам, были составлены списки голосующих, в каждой школе сформированы избирательные комиссии и комиссия референдума на базе облгубиркома. На референдум было вынесено два вопроса — нужна ли в учебных заведениях школьная форма и нужна ли на телерадиокомпаниях «Лотос» детская передача. Успех данной технологии был очевиден — практически 80% школьников пришли на «избирательные участки», а вместе с ними их родители — на настоящие участки, где голосовали за партии и кандидатов в депутаты Госдумы Астраханской области. Референдум проходил под личным контролем губернатора, а по совместительству — кандидата в депутаты и лидера списка «Единой России».

За неделю до выборов в почтовые ящики жителей округа № 20 (Кировский Центральный) попали дорогие конверты от кандидата в депутаты, почетного гражданина города, действующего депутата Думы Алекбера Пашаева. В конвертах был подарок — 25%-ная скидка на посуду и бытовую технику в торговых центрах, принадлежащих кандидату. В почтовых ящиках жители округа № 19 нашли оранжевые листочки, по которым можно было при предъявлении паспорта получить скидку в супермаркете «Перекресток», владельцем которого является кандидат в депутаты Кукушкин. Когда доверчивые избиратели пришли в магазин, то узнали, что стали жертвами грязной избирательной технологии.

В качестве контрагитации против партии «Родина» и лидера ее списка О. Шеина использовалась листовка «У КОГО СОСЕТ ШЕИН?» (СОС — Совет общественной солидарности, известная в Астрахани организация, созданная Шеиным и его сторонниками в 2000 г. перед выборами мэра и депутатов горсовета). Листовка была распространена от имени КПРФ, однако коммунисты заявили

о непричастности к этой печатной продукции. Местные политологи приписывают авторство листовки «Единой России». Это далеко не единственный пример, когда изготовители «черных листовок» прикрывались именами известных партий. В округе № 23 была выпущена листовка «Сарычев — вон из “Единой России”!», авторство которой приписывалось сторонникам партии.

При подведении итогов голосования возникла серьезная коллизия с преодолением одной из партий 7%-ного барьера (пожалуй, первая на региональных выборах по партийным спискам). По самым ранним предварительным данным ЛДПР не набирала 7%, однако после подведения итогов во всех участковых комиссиях оказалось, что она получила 7,01%, превысив планку всего на 30 голосов. Заподозрив неладное, КПРФ направила заявления в прокуратуру и облизбирком. Оказалось, что в Камызякском районе (глава которого Д. Угрюмов возглавлял список ЛДПР) в протоколах двух участковых комиссий зафиксированы аномально высокие результаты ЛДПР: 41,5% на участке № 192 и 66,9% на участке № 197 (притом что на других участках района показатели ЛДПР не превышали 11,9%). По результатам проверки итоги голосования на участке № 197 были признаны недействительными (тем самым ЛДПР потеряла 973 голоса), а по участку № 192 был составлен новый протокол, и ЛДПР там потеряла 136 голосов (из которых 54 достались «Единой России», 16 — «Патриотам России», 1 — КПРФ, 44 — строке «против всех», 21 бюллетень признан недействительным). Таким образом, ЛДПР, потеряв 1073 голоса, довольствовалась 6,71% голосов и не получила мандатов. Если бы она преодолела барьер, ей достались бы два мандата, которые в результате отошли «Единой России» и Российской партии пенсионеров.

По окончательным данным в выборах приняли участие 325 325 из 744 574 избирателей области (43,7%)¹³. В голосовании приняли участие 325 200 человек (табл. 2.16)

7%-ный заградительный барьер преодолели четыре партийных списка — «Единая Россия», «Родина», КПРФ, Российская партия пенсионеров. Максимальную поддержку «Единая Россия» получила в Енотаевском и Лиманском районах — здесь партия набрала более 50% голосов. При голосовании по партийным спискам наибольший процент проголосовавших против всех отмечен в Знаменском районе — 13,18%.

Результаты голосования за избирательные объединения на выборах Государственной думы Астраханской области 8 октября 2006 г.

№ п/п	Наименование	Число голосов	Доля проголосовавших избирателей, %	Получено мандатов
1	«Единая Россия»	125 947	38,73	14
2	«Родина»	52 322	16,09	6
3	КПРФ	44 159	13,58	5
4	Российская партия пенсионеров	31 291	9,62	4
5	ЛДПР	21 819	6,71	—
6	«Патриоты России»	8 196	2,52	—
7	Республиканская партия России	3 478	1,07	—
8	Народная партия Российской Федерации	3 477	1,07	—
9	ДПР	3 261	1,00	—
10	«Народная воля»	2 854	0,88	—
	Против всех	19 452 5,98		
	Число недействительных бюллетеней	8 944 2,75		

В одномандатных округах было избрано 18 кандидатов партии «Единая Россия», 3 кандидата КПРФ (И. Негерев, Н. Афанасьева, В. Резвых), 1 Российской партии пенсионеров, 6 самовыдвиженцев (включая жену мэра Астрахани О. Божену). В округе № 20 победила графа «Против всех» — 38% (в этом округе баллотировался бизнесмен с неоднозначной репутацией А. Пашаев, набравший 26%). Среди кандидатов по округам наибольшую долю голосов, 79,38%, набрал в Камызякском районе лидер Астраханского регионального отделения Российской партии пенсионеров П. Гужвин.

На первом заседании Государственной думы области четвертого созыва, которое состоялось 20 октября 2006 г., ее председателем был избран Александр Клыканов, секретарь регионального отделения «Единой России» («за» — 40 голосов, «против» — 16). Кандидатуру Клыканова рекомендовал президиум генерального совета «Единой России». Было решено избрать пять заместителей председателя. Первым заместителем по предложению Клыканова вновь был избран Яков Винокуров. Заместителями избраны Ирина Роденко («Единая Россия»), Александр Каманин («Родина»), Николай Арефьев (КПРФ) и Петр Гужвин (Партия пенсионеров) ¹⁴.

Мурманская областная Дума с учетом авторитета и возможностей представленного в ней директората всегда была в регионе значимым органом. Некоторые депутаты являлись и «профессиональными» политиками. Традицией области с 1994 г. стало избрание депутатов по многомандатным округам (в условиях высокой урбанизации это позволяло не дробить города на округа и осуществлять полномочия окружных комиссий территориальным избиркомом).

Особенность области — четкая локализация бизнес-интересов основных финансово-промышленных групп, их распределение по отдельным городам, связанное с географическим размещением добываемых ресурсов и расположением построенных в советские годы предприятий. При этом на фоне иных северных регионов Мурманская область и особенно наиболее ее освоенная и заселенная часть относительно компактны. Область почти целиком расположена за Полярным кругом в тундровой зоне, и ее климатические условия считаются крайне тяжелыми — освоение региона связано только с потребностями индустриального развития в 1930-е годы, сельское хозяйство как значимый фактор фактически отсутствует. Неудивительно, что состав населения области — это преимущественно переселенцы в первом (максимум во втором и третьем) поколении, доля городского населения составляет 92% (т. е. «сельской» периферии — основной зоны электоральных манипуляций — в регионе практически нет).

Устойчиво преобладающие политические предпочтения можно определить как правоориентированный конформизм со всплесками протестных настроений, причем главными получателями протестных голосов в регионе традиционно были не коммунисты, а партии и кандидаты преимущественного патриотического и/или социального толка — ЛДПР, Александр Лебедь, «Конгресс русских общин», «Яблоко», Партия пенсионеров.

С приближением региональных выборов 2007 г. (в связи с введением единого избирательного дня голосование было перенесено с декабря 2006 г. на март 2007 г.) в области шла активная борьба относительно того, по каким правилам проводить выборы. 25 мая 2004 г. был принят закон «О выборах депутатов Мурманской областной Думы», который привел в соответствие с новым феде-

ральным законодательством региональные правовые нормы в сфере выборов депутатов. Теперь половина депутатов должна была избираться по партийным спискам с 5%-ным барьером, причем списки должны были быть открытыми, а другая половина — по одно- или многомандатным округам. Избирательный фонд по закону 2004 г. для кандидата в депутаты должен был составлять не более 2 млн руб., для политических партий или избирательных блоков — не более 3 млн руб. Относительно количества депутатов решение принято не было. После этого до осени 2006 г. закон о выборах неоднократно изменялся. Были отменены открытые списки, с 5% до 7% повышен барьер (это решение было принято только 23 ноября). Размеры фонда для кандидатов по округам не изменились (залог — 300 тыс. руб.), а вот для партий возросли до 15 млн руб. (таким образом, залог для партий составил 2250 тыс. руб.). Численность депутатского корпуса была определена в 32 человека — 16 по восьми двухмандатным округам и 16 по спискам.

С приближением начала избирательной кампании возник конфликт в региональном отделении «Единой России». Он был связан с противоречием интересов областной администрации, руководства регионального отделения партии и ряда крупнейших представленных в регионе финансово-промышленных групп. Губернатор Юрий Евдокимов вступил в «Единую Россию» в марте 2006 г.

Летом 2006 г. региональный политсовет «Единой России» утвердил нормы представительства на партконференциях исходя из численности отделения до проведения весенней партконференции. Таким образом, от участия в определении кандидатов в депутаты оказались отсечены 3750 человек, вступивших в партию за несколько месяцев перед этим, — жители Мончегорска, Никеля и Полярного — городов, где базируются производственные комплексы Кольской горно-металлургической компании (КГМК, дочерней структуры «Норильского никеля»). Причем до этого массового вступления в организации было всего 4200 членов. Главной пострадавшей от решения политсовета оказалась входящая в «Интеррос» КГМК, имевшая свои виды на предстоящие выборы и состав партийных списков.

Первым с критикой в адрес регионального руководства «Единой России» выступил руководитель самой крупной в области мурманской партиячейки Андрей Вигдергауз, потребовавший смены лидера областной организации. Мурманский политсовет направил несколько

обращений к центральному руководству ЕР, в которых решения регионального политсовета, ущемляющие права новых членов партии, сравнили с апартеидом. За публичный демарш лидер мурманского отделения был исключен из рядов «Единой России» с формулировкой «действия, дискредитирующие партию и раскалывающие региональную партийную организацию»¹⁵. Было заявлено, что «люди устали ждать, когда им дадут партбилеты» и готовы покинуть ряды партии в знак протеста.

По оценкам экспертов, искусственная блокировка роста численности мурманской парторганизации связана главным образом с желанием ближайшего окружения главы области Евдокимова сохранить влияние в регионе. В частности, в его команде присутствуют чиновники, связанные с акционерным обществом «Апатит», входящим в холдинг «Фосагро». Традиционно эта финансово-промышленная группировка была тесно связана с администрацией области, а лидером «Единой России» в Мурманской области являлся бывший топ-менеджер «Апатита» Валерий Горин. Таким образом, фактически возник конфликт двух финансово-промышленных групп.

В результате некоторые члены партии обратились в районный суд, требуя восстановить их партийные права. В ноябре Горин получил письмо от тогдашнего первого заместителя главы исполкома партии Юрия Олейникова (бывшего работника «Интерроса»), который рекомендовал учесть мнение обиженных партийцев и зафиксировать численность отделения по состоянию на 15 ноября. Однако Горин не только не выполнил эти рекомендации, но и не ознакомил с письмом своих соратников¹⁶. Затем это письмо каким-то образом просочилось в СМИ. Администрация региона расценила это как попытку давления. Для урегулирования конфликта приехала делегация во главе с депутатом Госдумы Андреем Воробьевым. Представители КГМК попросили в обмен на отзыв иска включить в списки своих кандидатов. Сообщалось, что, вероятно, поднимался вопрос об отзыве иска из суда (заседание суда намечалось на 22 декабря, а партконференция — на 30 декабря, что ставило партию под угрозу признания выдвижения списка незаконным) взамен на включение в список кандидатур, лоббируемых КГМК. 19 декабря из Октябрьского суда Мурманска были отозваны шесть исков из семи. Однако жительница города Скалистого Екатерина Коломийцева категорически отказалась идти на мировое соглашение.

Публичный конфликт явно наносил урон партии, и после длительных консультаций ответственность за формирование окончательного списка была возложена на губернатора Евдокимова. После этого он, решив не дожидаться результатов выборов, подал Путину заявление с просьбой о доверии (хотя его мандат истекал лишь в марте 2009 г.), попытавшись решить вопрос с переназначением независимо от итогов голосования¹⁷. 7 февраля президент внес кандидатуру Евдокимова на новый четвертый срок, 14 февраля ее рассмотрели депутаты (из 24 депутатов «за» проголосовали 17, «против» — 5, 1 не голосовал, 1 бюллетень был признан испорченным).

В итоге в список партии вошли губернатор Евдокимов (№ 1), представитель облдумы в Совете Федерации В. Попов (№ 2), мэр Мурманска М. Савченко (№ 3), секретарь политсовета В. Горин (№ 4), директор школы-интерната из Мончегорска Т. Мосеева (№ 5), генеральный директор ОАО «Апатит» А. Григорьев (№ 6), первый заместитель главы администрации Печенгского района (территория доминирования КГМК) В. Перетолчин (№ 7), депутат облдумы Л. Зажигина (№ 8), генеральный директор государственного областного унитарного теплоэнергетического предприятия ТЭКОС И. Сабуров, исполнительный директор ОАО «Мурманский губернский флот» С. Никаноров и др.

Интересно, что скандалом завершилась в Мурманске и акция «Политзавод» — политигра, организованная «Молодой гвардией», молодежным крылом «Единой России». Трое из шести участников финала отказались от участия в нем прямо в ходе мероприятия. Причиной стали неравные условия, в которых они оказались. Так, одним для собственной презентации было предоставлено всего несколько минут, другие, включая руководителя штаба «Молодой гвардии» Мурманской области Александру Комисаренко, получили возможность рассказать о себе подробно. К тому же именно сторонникам первой группы участников не хватило карточек для голосования. Таким образом, три участника указали комиссии на заведомо неравные условия и на откровенно предвзятое судейство и покинули мероприятие.

Список «Справедливой России» был выдвинут 29 декабря. Его возглавили заместитель гендиректора ОАО «Апатит» (в прошлом входившего в ЮКОС, а ныне в группу «Фосагро»), первый заместитель председателя регионального отделения партии Алек-

сандр Макаревич, заместитель председателя Мурманского горсовета Ирина Столыга и главный врач Мурманской больницы скорой медицинской помощи Юрий Паюсов. Таким образом, в регионе «Справедливая Россия» также имела определенные связи с областной администрацией.

После того как фактически «кинутыми» оказались представители бывшего регионального отделения Российской партии пенсионеров, ее члены под руководством своего лидера Риммы Куруч приняли решение выйти из «Справедливой России» и перейти в Демократическую партию. Сама Р. Куруч обвинила областных лидеров «Справедливой России» в сговоре, в результате которого региональное отделение Партии пенсионеров было фактически отстранено от участия в выборах. На должность первого заместителя председателя совета регионального отделения был избран Александр Макаревич. За него проголосовало 57 участников из 60. Жанна Игошина, председатель совета Мурманского регионального отделения «Родинв», стала секретарем бюро совета, получив 58 из 60 голосов. Куруч при выборах председателя совета получила только 21 голос «за». Она и ее сторонники обратились в суд о признании незаконными объединительной конференции местных отделений Российской партии пенсионеров, Российской партии жизни и «Родины», прошедшей 16 декабря 2006 г., а также дальнейших партийных решений, в том числе о выдвижении партсписка на выборах в облдуму. Суд отказался рассматривать этот иск, сославшись на то, что не вправе вмешиваться во внутрипартийный конфликт.

У КПРФ список возглавлял генеральный директор Союза рыбобромышленников Севера, первый секретарь обкома Геннадий Степахно, председатель облдумы П. Сажин, глава Апатитов Михаил Антропов, заместитель председателя облдумы, председатель комитета по природопользованию и агропромышленному комплексу В. Калайда, начальник отдела сбыта ОАО «Мурманский тарный комбинат», член Совета депутатов Мурманска, секретарь обкома О. Панина и второй секретарь обкома В. Пеляк.

В Мурманском избирательном округе КПРФ официально выдвинула кандидатом в депутаты Валерия Яранцева, который в 2005 г., будучи капитаном траулера «Электрон», прославился побегом от норвежской береговой охраны. В Первомайском суде Мурманска еще не завершилось рассмотрение уголовного дела в отношении

Яранцева, который обвиняется в незаконной добыче рыбы с применением запрещенных орудий лова в районе архипелага Шпицберген в Баренцевом море и незаконном удержании на судне представителей норвежской береговой охраны.

АДПР провела конференцию 13—14 января. Список из 20 человек возглавили лидер партии Владимир Жириновский, генеральный директор Управления механизации и строительства Василий Пимин (местная пресса писала о слухах, что место в списке он якобы купил) и координатор регионального отделения партии депутат горсовета ЗАТО Скалистый Андрей Митин. Было выдвинуто 6 кандидатов по всем трем двухмандатным округам Мурманска.

С АДПР был косвенно связан скандал с арестом мэра Кандалакши. 26 октября по подозрению в даче взятки должностному лицу был задержан глава администрации Кандалакши Александр Вихорев, лидер местной организации АДПР, а 28 октября суд принял решение о заключении его под стражу. По версии следствия, добиваясь переизбрания главы райсовета Владимира Костюченко, Вихорев предложил депутатам вынести вопрос о недоверии главе райсовета. За каждый голос он якобы платил по 2 тыс. евро и 15 тыс. руб.

Вихорев был зарегистрирован кандидатом в облдуму в Кандалакшском избирательном округе после внесения залога. При этом он шел как самовыдвиженец, а не как официальный кандидат АДПР¹⁸.

«Яблоко» 4 января выдвинуло список из 23 кандидатов. Возглавили его председатель региональной организации партии, бывший вице-спикер областной думы Игорь Лебедев, юрист, бывший депутат городской думы Мурманска Ирина Пайкачева, инженер Мурманского морского пароходства по ядерной безопасности Андрей Золотков, предприниматель Руфат Байрамов (житель Апатитов). Было выдвинуто 6 кандидатов по пяти двухмандатным округам.

Мурманская область стала единственным регионом среди проводивших выборы 11 марта, где СПС не выдвигал партийного списка. 6 марта было распространено заявление партии с призывом поддержать «Яблоко».

Список «Патриотов России» возглавил генеральный директор ОАО «Трест «Мурмандорстрой» Александр Хмель, который в 2006 г. был лишен мандата депутата Мурманской областной Думы. Он был признан виновным по ст. 1318 УК («Публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных

обязанностей и в связи с их исполнением») и приговорен судом к штрафу в размере 30 тыс. руб. Помимо партийного списка «Патриотов России» Хмель баллотировался в депутаты областной Думы по Североморскому двухмандатному округу. Вторым номером списка стала главный редактор газеты «Наша версия на Мурмане» Людмила Максимова, третьим — начальник Печенгского военного госпиталя, депутат Совета депутатов Печенги Юрий Гуриненко.

Один из скандалов, связанных с кампанией «Патриотов России», стал отказ Сбербанка открыть счет партии (банк ссылался на свои внутренние документы). Из-за этого партия не смогла своевременно начать сбор подписей (более 7 тыс.). Региональное отделение «Патриотов России» обратилось в Октябрьский суд Мурманска, потребовав от банка компенсации убытков в размере 2250 тыс. руб., что равняется сумме залога избирательного объединения.

В ходе кампании регион посетили Г. Зюганов, В. Жириновский, Б. Грызлов, С. Миронов, Г. Семигин. Наиболее активные кампании вели «Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ, причем агитационные материалы «партий власти» носили типовой общегосударственный характер. Представители ЕР разместили билборды с изображением губернатора Евдокимова и мэра Мурманска Савченко.

Первым в регионе побывал Владимир Жириновский. Акцент в своих выступлениях он сделал на критике КПРФ и «Патриотов России». В зале Дома культуры, где проходила встреча с избирателями, был аншлаг. Депутат облдумы коммунист Василий Калайда после этого выступил по телевидению и обещал подать на Жириновского в суд: «Он говорит тут, что надо сельское хозяйство возрождать, а в Госдуме всей фракцией голосуют против. Это же манипуляция, это же шельмование, обман народа, за это надо судить!».

Спустя неделю, 20—21 февраля состоялся визит в Мурманскую область Геннадия Зюганова, которого сопровождали член президиума ЦК КПРФ Борис Кашин, первый секретарь обкома КПРФ, генеральный директор Союза рыбопромышленников Севера Геннадий Степахно и председатель облдумы Павел Сажин. Выступая перед избирателями, Зюганов напомнил, что фракция не раз требовала сохранения «северных» льгот и поддержала требования депутатов областной Думы от КПРФ о льготном (год за полтора) исчислении трудового стажа для работающих на Крайнем Севере, введении районного коэффициента для пенсионеров, выезжающих из

области, и «северных» надбавок к доплатам, введенным в рамках «национальных проектов» для учителей и медиков.

Сразу вслед за Зюгановым в регион 22 февраля прибыл председатель «Единой России» спикер Госдумы Борис Грызлов, давший пресс-конференцию в Мурманске и выступивший в Североморске на атомном крейсере «Петр Великий». Он отметил, что в стране идет «консолидация малых партий», но при этом возникают трудности, в том числе и в «Справедливой России», в которую отказываются вступать многие региональные отделения Российской партии пенсионеров. Грызлов высказался за укрепление обороноспособности путем поддержания оптимального уровня военных расходов и «комплексного системного развития высоких технологий оборонного значения».

Сергей Миронов прибыл в регион на самолете с большой надписью «Россия», хотя визит носил явно предвыборный характер. На встрече в Мурманском техническом университете Миронов рассказал, что в молодости обошел с геологическими партиями половину Кольского полуострова, обещал возратить северянам потерянные льготы. Он негативно отозвался о едином государственном экзамене, заявив, что нецелесообразно «переводить нашу систему образования на натаскивание и тестирование». Миронов предложил увеличить зарплаты, пенсии и стипендии «раза в три» за счет «замороженных» денег Стабилизационного фонда, золотовалютных резервов и неоправданного профицита бюджета. При этом он призвал не пугаться инфляции, поскольку 15—20% «ничто по сравнению с гиперинфляцией начала 1990-х». Накануне визита председателя Совета Федерации в Мурманске распространили псевдогазету «Новости заполярных городов», которая содержала резкую критику губернатора Евдокимова и одобряла линию «Справедливой России». Представители партии заявили, что это провокация. С собой Миронов привез известного российского фигуриста, члена «Справедливой России» Евгения Плющенко, ледовым шоу которого мурманчане смогли полюбоваться в Ледовом дворце. Билеты на представление распространялись в основном через предвыборный штаб «Справедливой России»¹⁹.

Геннадий Семигин пробыл в Мурманске один день. Он провел пресс-конференцию, посетил совхоз «Цветы Заполярья». В выступлении предлагал снизить тарифы на услуги ЖКХ на 65%, пла-

тить каждой матери, родившей второго ребенка, не 250 тыс., а 300 тыс. руб. — и наличными, для чего «распечатать» Стабилизационный фонд.

Кампания «Яблока» свелась к проведению пикетов и использованию бесплатного эфирного времени.

В ходе избирательной кампании сотрудники прокуратуры, осуществлявшие надзор за исполнением законодательства, выявили 17 нарушений. Было объявлено три предостережения о недопустимости нарушения закона, внесено четыре представления, направлено в суд одно заявление в защиту избирательных прав граждан и возбуждены три административных производства. Помимо анонимной газеты якобы от имени «Справедливой России» были инциденты с порчей плакатов «Единой России», но есть мнение, что было не что иное как сознательное создание информационных поводов.

Таблица 2.17

Результаты голосования за избирательные объединения на выборах Законодательного собрания Иркутской области 12 октября 2008 г.

№ п/п	Наименование	Число голосов	Доля проголосовавших избирателей, %	Получено мандатов
1	«Единая Россия»	91 663	42,19	8
2	КПРФ	37 958	17,47	3
3	«Справедливая Россия: Родина, Пенсионеры, Жизнь»	35 157	16,18	3
4	ЛДПР	27 353	12,59	2
5	«Патриоты России»	10 952	5,04	—
6	«Яблоко»	6 396	2,94	—
	Недействительные бюллетени	7 775	3,58	

Голосование показало низкую активность избирателей (табл. 2.17) Из 704 473 внесенных в списки избирателей на участки пришли 217 448 (30,87%). При этом голосовали досрочно 697 человек, вне участков — 4827 (2,21%). Приняли участие в голосовании 217 254 избирателя.

7%-ный барьер преодолели четыре партии — «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия» и ЛДПР. В двухмандатных округах избрано 11 выдвиженцев «Единой России», 2 — «Справедливой России», 3 самовыдвиженца (1 из них указал в бюллетене членство в партии «Единая Россия»).

Протест по поводу прошедшего голосования высказала партия «Патриоты России». По ее данным, в области во всех избирательных округах голосовали до 20 тыс. военнослужащих-срочников, постоянно проживающих в других регионах и не имеющих права голоса на выборах в Мурманскую областную думу (это почти 10% пришедших на выборы). «Патриоты» указывали, что избирательные комиссии не заметили того, что военнослужащие по призыву предъявляли на избирательных участках только военные билеты, по которым невозможно установить место жительства.

В своем заявлении руководство регионального отделения опирается на закон Мурманской области «О выборах депутатов областной Думы» в редакции от 3 июля 2006 г., устанавливающий, что избирать по единому избирательному округу, по одномандатному или многомандатному избирательному округу имеет право гражданин России, достигший на день голосования 18 лет. При этом его место жительства должно находиться на территории области. «Незаконное участие в выборах военнослужащих привело к искажению характера выборов, повлияло на волеизъявление избирателей, не позволило выявить их настоящую волю», — считает руководитель регионального отделения «Патриотов России» Александр Хмель²⁰.

Как голосование военных исказило волеизъявление граждан, показывают результаты выборов там, где голосовала большая доля срочников. Например, в Ленинском округе Мурманска на двух участках голосовали военнослужащие авианосца «Адмирал Кузнецов» (около тысячи человек). Если в среднем по городу «Единая Россия» получила 38%, то на этих участках — 55% и 63%. На этих же участках кандидат «Единой России» Виктор Сайгин получил до 40% голосов (при среднем показателе по округу 28%). Напротив, его главный оппонент коммунист Василий Калайда на этих участках получил менее 10% (в среднем — 25%). Получается, что почти весь перевес над Калайдой, который в целом по округу составил чуть более 500 голосов, Сайгин получил именно на двух участках, где голосовал личный состав авианосца.

«Срочники» массово голосовали и на других участках. Судьбу выборов по Ковдорскому двухмандатному округу также фактически решили срочники, которые голосовали в Заозерске и Видяеве. Парадоксально, но личный состав подводных лодок Северного флота,

которые находятся на ремонте в Северодвинске (Архангельская область), голосовали там же, в Северодвинске, за кандидатов... в Мурманскую областную Думу, причем как по партийным спискам, так и по двухмандатному округу. Естественно, ни о каких наблюдателях на спецучастке в Северодвинске и речи не было. Не случайно «Единая Россия» там набрала 65% голосов. Региональная пресса приводила еще один любопытный факт. В день голосования все военные корабли Северного флота, приписанные к Североморску, Полярному и Гаджиеву, находились у родных причалов, и моряки голосовали на обычных избирательных участках.

Самой многочисленной стала фракция «Единой России», — 20 депутатов. Возглавил ее Евгений Никора. Следующая по численности (6 человек) — фракция «Справедливой России», лидером которой стал Александр Макаревич. Геннадий Степахно возглавил фракцию КПРФ из 3 человек. Самой малочисленной стала фракция ЛДПР, в ее составе 2 депутата.

26 марта на первом заседании Мурманской областной Думы четвертого созыва ее новым председателем был избран заместитель директора по экономике и финансам Кольской АЭС Е. Никора.

Депутаты, не входящие в «Единую Россию», предлагали распределить должности пропорционально голосам избирателей между всеми фракциями (П. Сажина — первым заместителем спикера, А. Макаревича и В. Пимина — просто заместителями, плюс место председателя комитета по законодательству). Председатель Думы Е. Никора заявил, что Устав Мурманской области пакетных предложений не предусматривает, после чего оппозиционеры покинули зал. Так как кворум сохранялся (было 22 депутата), большинство распределило между собой все посты. Первым заместителем председателя Думы избрана Лариса Александрова, заместителями — Олег Алексеев и Александр Крупадеров.

¹ Глубоцкий А. Ю., Кынев А. В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. — 2003. — № 6. — С. 71—87.

² Павлов С. Мэры «урезали» депутатов в интересах «Единой России» и губернатора // Континент-Сибирь. — 2004. — 12 марта (<http://com.sibpress.ru/12.03.2004/politics/62009>).

³ Глубоцкий А. Иркутская дуга // Полит. журн. — 2004. — № 42.

⁴ «Байкальская открытая политика» — тематический выпуск газеты «Приангарье —

Повестка дня». — 2004. — № 1—2. — Сент.

⁵ Беспалов С. Иркутск: «голубые фишки» и «зеленые елки» // <http://www.golos.org/a1569.html>.

⁶ Иркутск: угрозы вице-губернатора? // <http://www.golos.org/a1628.html>.

⁷ Иркутск: Герой Игнатенко // <http://www.golos.org/a1580.html>.

⁸ Виктор Игнатенко: «Достойную смену я подготовил» // Вост.-Сиб. правда. — 2008. — 25 окт. (<http://www.vsp.ru/politic/2008/10/25/458861>)

⁹ ИРА «Телеинформ». — 2008. — 30 сент.

¹⁰ Котылов А., Терентьева А. «Единая Россия» потеряла округ // Коммерсантъ. — 2008. — 17 окт. (http://www.kommersant.ru/region/khabarovsk/page.htm?Id_doc=1044068).

¹¹ Развалилось оренбургское областное отделение Народно-патриотического союза России [9 февраля 2006 г.] // <http://www.regnum.ru/news/587744.html>.

¹² Заявление Ассоциации «ГОЛОС» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательной кампании по региональным выборам 8 октября 2006 г. (этап завершения агитационной кампании, процедура голосования и подведение итогов выборов).

¹³ В соответствии с законом избиратели на участке, где итоги голосования признаны недействительными, не учитываются ни в общем числе избирателей, ни в числе избирателей, принявших участие в выборах. Таким образом, из-за признания недействительными итогов голосования на участке № 197 общее число избирателей области сократилось на 1505 человек, а число принявших участие в выборах — на 1401 человека.

¹⁴ Соколова И. Спикер избран, комитеты сформированы // АиФ Астрахань. — 2006. — 25 окт.

¹⁵ Билевская Э. Мертвые души грозятся покинуть «Единую Россию» // Коммерсантъ. — 2006. — 18 авг.

¹⁶ Билевская Э. «Единая Россия» раскалывается на местах // Коммерсантъ. — 2006. — 6 дек. (<http://www.kommersant.ru/doc.html?docId=727838&IssueId=30270>).

¹⁷ Мурманский кошмар «Единой России» [13 декабря 2006 г.] // <http://www.novopol.ru/article14016.html>.

¹⁸ Хабаров В. Судимых рассудят избиратели // Рос. газ. — 2007. — 9 февр.

¹⁹ <http://www.regnum.ru/news/789868.html> [1 марта 2007 г.].

²⁰ Билевская Э. Неуставное волеизъявление // Наша версия. — 2007. — 22 марта (<http://www.b-port.com/info/smi/nv/?issue=2526&article=48108>).

2. Бизнес, экономика, стратегии

Крупный бизнес в Иркутской области

Олег Воронин

Участие большого количества финансово-промышленных групп (мы будем использовать этот термин, хотя нужно понимать, что речь идет о транснациональных корпорациях с российскими корнями в начальном периоде существования) в процессах, происходящих в экономическом комплексе Иркутской области, обусловлено двумя особенностями.

Первая — это резкое преобладание обрабатывающей промышленности первого передела над сложным машиностроением, обусловленное еще политикой советского руководства. Отсюда высокий удельный вес алюминиевых, целлюлозных и химических производств (БРАЗ, ИРКАЗ, УИАПК, Братский ЦКК, Байкальский ЦКК и др.), соответствующая продукция которых характеризуется меньшей добавленной стоимостью и высокой экспортной востребованностью. Вторая особенность состоит в том, что большинство этих предприятий могут рентабельно работать лишь при низких ценах на электроэнергию, поэтому ключевым моментом передела собственности 1990-х годов была борьба за контроль над электроэнергетическим комплексом региона.

Именно эти предприятия дают основную долю поступлений налогов и сборов в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском

АО (в 2005 г. они обеспечили 19,8% налоговых сборов, или 8,2 млрд руб.). Из этой суммы 45% (3,7 млрд) составляют платежи предприятий, занимающихся производством нефтепродуктов, 19,4% (1,6 млрд) дали металлургии, по 14% (по 5,9 млрд) — предприятия торговли, транспорта и связи.

Высокая рентабельность подобных производств обусловлена низкими тарифами на электроэнергию (в 2006 г. они оставались самыми низкими в Сибирском федеральном округе). Для базовых потребителей, т. е. прежде всего крупных предприятий цветной металлургии, они составили без учета НДС 23,12 коп. за 1 кВт·ч (для сравнения: для городского населения — 37 коп., для сельского — 25,9 коп.).

Основной статьей экспорта Иркутской области является углеводородное сырье, его удельный вес составляет 68% (увеличение за год в 1,8 раза). Общая стоимость товаров этой группы составила 2,1 млрд долл. 85% всей номенклатуры составили сырая нефть и сырые нефтепродукты из битуминозных материалов, а основным покупателем был Китай. Самый высокий рост экспорта наблюдался по позициям «нефть сырая и нефтепродукты» (193,5%) и «бензины моторные» (198,7%), причем во втором случае главными потребителями продукции ЗАО «ЮКОС-Транссервис» были Монголия и Сингапур. Иркутская таможня отметила в 2006 г. появление новой позиции в номенклатуре экспорта — нефтяного вазелина, который реализует ЗАО «Реактив» (Ангарск).

Практически вся крупная промышленность региона принадлежит крупнейшим российским финансово-промышленным группам. Из предприятий топливно-энергетического комплекса наиболее ценной их собственностью является контрольный пакет крупнейшего в России регионального производителя электроэнергии — «Иркутск-энерго», оно находится в долевой собственности РУСАЛа и СУАЛа (продажа 40%-ного госпакета откладывается уже шесть лет).

Сибирская угольная энергетическая компания (СУЭК), подконтрольная группе МДМ-Банка, является собственником основных угольных месторождений региона в Черемховском и Тулунском районах (добыча ведется только открытым способом). Ангарский нефтехимический комбинат (АНХК), бывший собственностью компании ЮКОС, в 2007 г. перешел под контроль «Роснефти» — событие, закрепившее преобладание крупных государственных компаний в экономике региона.

Золотодобывающие предприятия севера области (Бодайбинский район) находятся под контролем ОАО «Полус» (сто процентный собственник — группа «Интеррос»). Усть-Илимский лесопромышленный комбинат и Братский целлюлозно-картонный комбинат принадлежат компании «Илим Палп» (Санкт-Петербург). В 2006 г. ООО «РусЛесГрупп», владеющее примерно десятком лесозаготовительных предприятий (председатель совета директоров — Александр Рудик, бывший недолго заместителем Бориса Говорина по экономике), получило 50% акций лесопромышленного российско-японского совместного предприятия «Игирма-Тайрику». Братский алюминиевый завод (БРАЗ), самый мощный в Евразии, принадлежит РУСАЛу. СУАЛ является собственником Иркутского алюминиевого и Иркутского кабельного заводов. Крупнейший в стране производитель поливинилхлорида (ПВХ) — основного сырья для пластиковых изделий — «Саянскхимпласт» (генеральный директор — Николай Мельник, бывший заместитель губернатора) принадлежит компании «Ренова», а «Усольехимпром» — группе компаний «Нитол». Основной производитель железорудного концентрата для Западно-Сибирского металлургического комбината Коршуновский ГОК (Нижнеилимский район) принадлежит компании «Мечел» (бывший генеральный директор Игорь Хафизов переведен в Кузбасс, новым назначен Константин Сень). В сферу интересов РУСАЛа входит и Байкальский ЦБК (Байкальск Слюдянского района), который управляется компанией «Континенталь Менеджмент». Кроме того, в области большое влияние имеют госкомпании: РАО РЖД (так как Восточно-Сибирская железная дорога — одна из важнейших магистралей России) и концерн Росатом, в состав которого входит Ангарский электролизно-химический комбинат (АЭХК — обогащение урана). Из предприятий оборонного комплекса наиболее успешно развивается Иркутское авиационно-промышленное объединение (ИАПО) — базовое предприятие корпорации «Иркут».

Все 1990-е годы область была постоянным полем корпоративных войн (наиболее известные — между РУСАЛом и «Илим Палп» за контроль над Братским лесопромышленным комплексом и между «Евразхолдингом» и «Мечелом» за контроль над Коршуновским горно-обогатительным комбинатом). Сейчас объектом корпоративной войны является только одно предприятие — комбинат «Ангарскцемент» (объем производства — от 90 до 120 тыс. т в год), за

который борются новосибирская компания РАТМ и кемеровский холдинг «Сибирский цемент».

Энергетический комплекс региона с точки зрения эффективности уступает лишь «Мосэнерго» и «Тюменьэнерго». В Иркутской области самая дешевая тепловая энергия и почти самая дешевая электрическая, что очень важно при производстве такого энергоемкого продукта, как алюминий. Единственный регион, где стоимость электрической энергии ниже, чем в Иркутске, — это Хакасия. Помимо тепловых станций, где себестоимость электроэнергии традиционно выше, в иркутский ТЭК входят гидроэлектростанции. А компания «Иркутскэнерго» принадлежит трем акционерам: государству (40%) и алюминиевым холдингам РУСАЛ и СУАЛ, которые объединились в 2007 г. в единую компанию «Российский алюминий».

Все плюсы и минусы в вопросах газодобычи (не только восточно-сибирской, но и российской) хорошо видны на примере судьбы Ковыктинского газоконденсатного месторождения (КГКМ). Оно было открыто в 1987 г. в Иркутской области, расположено на территории около 7 тыс. кв. км и содержит порядка 2 трлн куб. м газа. Месторождение поделено на три лицензионных участка. Центральная площадь состоит из четырех-семи сегментов. В ходе эксплуатации КГКМ предполагается пробурить 400—500 эксплуатационных скважин и установить от семи до девяти установок комплексной подготовки газа.

Еще в ноябре 2003 г. в Москве состоялось подписание объединенного отчета координационного комитета по международному технико-экономическому обоснованию Ковыктинского проекта. Рабочие группы (в них входили представители российской, корейской и китайской сторон) представили отчеты по трем основным направлениям: характеристика месторождения, трубопровод и рынки сбыта газа. «Это будет проект, предусматривающий единую систему добычи, транспортировки газа и его распределения», — заявил Валерий Пак, генеральный директор «РУСИА Петролеум» (оператора Ковыктинского месторождения). Затем документы поступили на утверждение в правительства трех стран.

Трубопровод общей протяженностью 4887 км должен был пройти по южной оконечности Байкала, через Иркутск, Маньчжурию, Шеньян, Далянь и завершиться в Корее. На пути планировалось установить 20 компрессорных станций и 20 станций отбора, смонтировать систему оптико-волоконной связи с наземными стан-

циями спутниковой связи, а также систему автоматизированного контроля и управления SCADA. То есть технико-экономическое обоснование предусматривало массированное внедрение системы высоких технологий. Приблизительная сумма инвестиций, необходимых для освоения месторождения, составляет 17 млрд долл.

Согласно документам, представленным рабочей группой по оценке рынка, Россия в 2006—2008 гг. должна была выйти на потребление 4 млрд куб. м ковыктинского газа, Северо-Восток Китая с 2008 г. рассчитывал получать 12 млрд куб. м, Северный Китай с 2013 г. — 8 млрд куб. м (в общей сложности КНР намерена получать 20 млрд куб. м ковыктинского газа в год), Корея с 2008 г. — 10 млрд куб. м.

По словам президента российско-китайского комитета по сотрудничеству в области нефти и газа Ши Сюньчжи, реализация Ковыктинского проекта должна была покрыть потребности северо-восточных районов Китая в углеводородах, а также существенно улучшить энергетический баланс в этом регионе и снизить нагрузку на экологию. «Мы намерены проводить газификацию этих территорий и рассчитываем на повышение уровня жизни проживающих там людей», — заявил Ши Сюньчжи.

Но, подписывая международное технико-экономическое обоснование строительства газопровода от Ковыктинского месторождения, представители КНР настаивали на закреплении деталей газового сотрудничества специальным межправительственным соглашением. Этого не произошло. По мнению экспертов, китайцы были просто не в состоянии определить, кто имеет полномочия представлять Россию в таких масштабных межгосударственных проектах.

Между тем вице-президент компании ТНК-ВР (владельца 62% акций «РУСИА Петролеум») Алистер Фергюссон в 2005 г. заявил, что самыми важными аспектами Ковыктинского проекта его компания считает проект газификации Иркутской области и проект экспортных поставок газа в страны Юго-Восточной Азии. Предложения «Газпрома» о поставках газа в западном направлении не исключаются, но и не являются приоритетными, подчеркнул Фергюссон. Он назвал Ковыктинский проект «самым крупным международным газовым проектом на ближайшие 10—15 лет».

Однако именно вопрос выдачи долговременной лицензии и передачи принадлежащего области пакета акций «РУСИА Петролеум» в доверительное управление ВР стал препятствием при раз-

работке КГКМ. Вопрос о том, в каком направлении пойдет трубопровод от Ковыкты, до сих пор окончательно не решен. Лучше бы, чтобы он был протянут до Находки по линии БАМа. Но необходимо ответвление на Саянск и Ангарск. Это позволит Ангарской нефтехимической компании и предприятию «Саянскхимпласт» — одному из ведущих поставщиков пластиков на китайский рынок — работать на местном газе, а не закупать его за пределами области.

По мнению же «Газпрома», именно Ковыкта должна стать основой для газификации не только Иркутской, но и большинства областей Сибирского федерального округа, расположенных на запад от Иркутска. Восточное же направление менее перспективно. «Очень плохо вкладывать огромные инвестиции в добычу и транспортировку, опираясь только на одного потребителя, который получает возможность диктовать свои условия стране-поставщику (пример — “Голубой поток”)». Эксперты «Газпрома» считают, что восточное направление логичнее было бы оставить за другим крупным месторождением нераспределенного фонда — Чаяндинским (Якутия). Газ с этого месторождения мог бы пойти по газопроводу вдоль БАМа и помочь в развитии регионам, граничащим с Китаем. Вывести этот газ целесообразнее к Находке, чтобы соединить его с газом Сахалина для экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). В перспективе возможно соединение газотранспортных мощностей, построенных для газа Ковыктинского месторождения и Якутии, таким образом, возникнет трансконтинентальная система газоснабжения, связывающая Европу, Дальний Восток и АТР.

Речь идет об интеграции и сохранении единого экономического пространства страны. Базовые признаки такой интеграции — единая система связи, электропередачи, железных и автомобильных дорог и трубопроводов. В данном случае трубопроводы фактически отсутствуют, что нарушает целостность и устойчивость всей системы инфраструктурной поддержки территориальной целостности. А любая неустойчивость конструкции несет потенциал угроз и рисков развития анклавности и отсталости огромных пространств.

Кроме КГКМ в области имеет перспективу освоение запасов «малых» газовых месторождений (Атовского, Аянского, Братского, Марковского, Ярахтинского и др.), суммарные запасы которых составляют примерно 300 млрд куб. м. По словам заместителя председателя правления «Газпрома» Александра Ананенкова, «разрабатывать Ковыкту

ради 30 млн куб. м газа (столько необходимо для газификации области) нельзя, это стратегический запас». В 2004 г. предыдущая администрация области заключила с «Газпромом» предварительное соглашение о газификации, которая по плану компании должна начаться с севера на базе трех месторождений — Аянского, Братского, Марковского, а затем южнее перейти на базу Дулисьменского и Ярахтинского месторождений. Всего предполагается обеспечить газом восемь районов области с поставками до 1,8 млрд куб. м в год. Особенно эффективной она должна быть для северных районов (Бодайбинского, Мамско-Чуйского, Катангского), куда топливо для коммунальной энергетики доставляется в рамках северного завоза, из-за чего его стоимость непомерно высока. Замена угля на газ будет более эффективна лишь на небольших котельных мощностью до 10 Гкал/ч и КПД до 40%.

13 ноября 2006 г. в Новосибирске Александр Ананенков и генеральный директор ООО «Иркутская нефтяная компания» (ИНК) Марина Седых подписали меморандум о сотрудничестве по вопросам газа Марковского нефтегазоконденсатного месторождения и Аянского газового месторождения. Согласно этому документу ИНК будет продавать «Газпрому» природный газ с этих месторождений, причем использоваться он будет для нужд газификации области. Стороны также рассмотрят возможности глубокой переработки газа. Использование газа малых и средних месторождений Иркутской области (большинство лицензий на них принадлежит небольшим частным компаниям) для газификации — один из принципов, который определил «Газпром». Первой очевидные перспективы и преимущества для себя увидела нефтяная компания «Итера» — она будет продавать «Газпрому» газ Братского месторождения, соглашение об этом было подписано во время Байкальского экономического форума в сентябре 2006 г. Что касается газификации, в 2007 г. «Газпром» планирует начать подачу газа в ближайшие к месторождению поселки, а после начала эксплуатации месторождения — в южные районы области. Возможные объемы поставок, по сообщению генерального директора дочерней компании «Иркутск-Газпром» Андрея Татаринова, зависят не от потенциала компании и даже не от уровня запасов Южной Ковыкты, а только от готовности потребителя принять газ. «Иркутск-газпром» поставит его столько, сколько потребуется, однако по подсчетам специалистов в обозримой перспективе максимальный спрос может составить 2,5 млрд куб. м в год.

Альтернативная программа газификации Иркутской области, подготовленная Восточно-Сибирской газовой компанией совместно с «РУССИА Петролеум» (ТНК-ВР), серьезно забуксовала и вряд ли будет реализована. Не успели торжественно заложить первые километры труб, как тут же последовало представление областной прокуратуры об опасности прокладки трубопроводов по дну Братского водохранилища. Представители отделения партии «зеленых» заявили о начале борьбы против загрязнения водохранилища.

А в середине ноября 2006 г. правоохранительные органы неожиданно заинтересовались деятельностью ЗАО «Роспан Интернешнл», дочернего предприятия ТНК-ВР, занимающегося добычей газа и конденсата в Ямало-Ненецком АО. Поводом стали запросы в Генеральную прокуратуру депутата Госдумы Антона Бакова и обозреватели интернет-издания «Общая газета.РУ» Артема Головичева. В результате проверки Генпрокуратура обнаружила в деятельности предприятия нарушения природоохранного законодательства и предложила Минприроды отозвать у «Роспана» лицензии на добычу на Ново-Уренгойском и Восточно-Уренгойском месторождениях. 9 ноября Прокуратура Ямало-Ненецкого АО объявила о возбуждении уголовного дела против руководителя предприятия, почему-то не называя его фамилии и имени (очевидно, имелся в виду Филипп Тайк). Суть претензий в том, что «Роспан» добывал газ без согласования с рядом надзорных органов. Скорее всего компания стала новой точкой давления на ТНК-ВР со стороны «Газпрома».

Наиболее важным для промышленности региона в сфере металлургии можно назвать проект строительства крупного алюминиевого завода компанией РУСАЛ в Тайшетском районе. По словам Александра Лифшица, заместителя генерального директора по международным и специальным проектам, будет построено две очереди завода мощностью по 300 тыс. т алюминия в год. Там будет занято примерно 1700 человек, и работать он будет по современной экологически безопасной технологии. СУАЛ ведет строительство пятой очереди на Иркутском алюминиевом заводе (генеральный директор — депутат ЗС Игорь Гринберг).

Компания «Мечел» приступила к разработке Красноярского железорудного месторождения (Братский район). Здесь предусмотрено строительство дополнительного дробильно-сортировочного комплекса для производства дорожно-строительных материалов.

В период эксплуатации месторождения здесь будет создано до 1 тыс. рабочих мест. Ввод месторождения в эксплуатацию запланирован на 2008 г. В целом Коршуновский горно-обогатительный комбинат производит в настоящее время 5 млн т железорудного концентрата (основной потребитель — Западно-Сибирский металлургический комбинат).

Особенно неоднозначную реакцию населения области вызывает проект Росатома на Ангарском электролизно-химическом комбинате (АЭХК). На его базе в Иркутской области планируется создать международный центр по обогащению урана. О создании сети таких центров президенты России и США Владимир Путин и Джордж Буш договорились еще во время саммита «большой восьмерки» в Санкт-Петербурге. Основная цель этого проекта — предоставить возможность третьим странам получать обогащенный уран без доступа к критическим с точки зрения режима нераспространения технологиям. Предполагается, что обогащенный уран будет использоваться для изготовления ядерного топлива для АЭС.

Как заявил руководитель Федерального агентства по атомной энергии Сергей Кириенко, в России подобных центров будет четыре. АЭХК не случайно был избран первой в России площадкой для создания центра. Предприятие уже 50 лет занимается обогащением урана, обеспечивая топливом атомные станции России и осуществляя поставки по контрактам иностранным партнерам — в Финляндию, Китай, Южную Корею, Швейцарию, Чехию, а также в ближнее зарубежье. Кроме того, у ангарского предприятия есть возможность наращивать производственные мощности. По словам генерального директора АЭХК Виктора Шопена, созданная при Росатоме комиссия занимается разработкой концепции центра, определением круга возможных иностранных участников проекта. Обсуждается также вопрос постановки центра и АЭХК под контроль и гарантии МАГАТЭ. Ожидается, что реализация проекта позволит привлечь в регион инвестиции в размере 2,5 млрд долл. (средства понадобятся на модернизацию и обновление оборудования предприятия). Об экологической составляющей проекта представители Росатома и АЭХК единодушно говорят: проект будет безопасен, и именно международные стандарты МАГАТЭ гарантируют эту безопасность. «Учитывая высочайший уровень российской центробежной технологии разделения изотопов урана, размещение в Ангарске между-

народного центра по обогащению урана ничуть не ухудшит экологического равновесия территории», — прокомментировал Виктор Шопен. В Ангарске, как отметил руководитель предприятия, будет развиваться только разделительное производство. О создании мощностей по переработке отработанного ядерного топлива речи нет. В перспективе проект пройдет общественные слушания.

Инвестиционная программа «Иркутскэнерго» рассчитана на период до 2020 г. В 2006 г. начаты проектно-изыскательские работы для строительства в регионе двух электростанций. В 2006 г. инвестиционная программа увеличена на 245,3 млн руб.

Из иностранных инвестиционных проектов наиболее реальным является строительство пивного завода в Ангарске («SUN Interbrew») — в 2008 г. предусмотрено открыть предприятие производительностью 2,2 млн гектолитров пива (общий объем инвестиций — 80 млн евро). Проект строительства завода стройматериалов компании KNAUF в Саянске так и не вышел из стадии согласования, а проект строительства автосборочного завода китайскими фирмами окончательно похоронен. Однако китайские бизнесмены активно занимаются проектированием большого торгового центра в Иркутске совместно с местным холдингом «Авангард».

По словам членов совета регионального отделения «Деловой России» Алексея Козьмина и Алексея Альмухамедова, оценить размеры среднего бизнеса в регионе можно, лишь опираясь на косвенные данные. Следует отметить, что первый из них реальной бизнес-деятельности не ведет, а второй — бывший руководитель соответствующего департамента областной администрации, так что их данные нельзя считать в полном смысле инсайдерскими. Зная годовой объем производства самых крупных предприятий и малого бизнеса, можно вычислить, что на долю «средняков» в Иркутской области приходится 183 млрд руб., т. е. около 57% регионального ВВП. Это значительно больше, чем доля крупного бизнеса (около 31%), и в разы больше, чем доля малого (менее 12%).

Из наиболее мощных представителей регионального бизнеса следует отметить крупнейшего оператора мобильной связи в Восточной Сибири «Байкалвестком» (генеральный директор — Владимир Шаповалов), по объему услуг и количеству абонентов превосходящую МТС и «Теле-2» (на территории Иркутской области, Бурятии и Читинской области), а также две строительные компании Иркутска —

«Новый город» и «Востсибстрой» (собственники и генеральные директора — Александр Битаров, в 2004—2005 г. первый заместитель губернатора области, и Виктор Ильичев). Именно эти две компании осуществляют бóльшую часть застройки Иркутска. Значительно меньший масштаб у строительных компаний «Росфинстройхолдинг» (генеральный директор — Тимур Сагдеев), «Авангард», «Новая реальность». Многопрофильный концерн «Труд» (создатель и владелец — ныне покойный депутат Госдумы Юрий Тен, сейчас концерн контролируется его семьей) бóльшую часть работ ведет в Московской области, Белоруссии и на Дальнем Востоке. В последние годы в сфере гостиничного бизнеса и торговых сетей активны компания «Фортуна» (создатель и владелец — Павел Чекотов, убитый в 2004 г., ныне компания контролируется его семьей) и группа компаний «Байкальская виза» (создатель и владелец — глава администрации поселка Листвянка Татьяна Казакова; по неподтвержденным, но вероятным данным часть средств в компанию пришла от Братской ОПГ), сохраняет позиции и компания «Сибатом» (генеральный директор и совладелец — Виктор Бронштейн).

Из агропромышленных холдингов можно назвать успешными «Большереченское», «Окинское», «Меgetскую птицефабрику» (собственник — ОАО «Труд»). Среди предприятий пищевой отрасли продолжают функционировать Иркутский (генеральный директор и владелец — Алексей Винниченко), Ангарский, Усольский и Падунский мясокомбинаты, Иркутский пивобезалкогольный комбинат (куплен у «Реновы» холдингом «SUN Interbrew»), Маломорский рыбозавод (поселок Хужир Ольхонского района). Общедопустимый улов омуля на озере Байкал на 2006 г. был утвержден Минсельхозом в объеме 2,5 тыс. т. Квота Иркутской области составила 622 т, в том числе 580 т для юридических лиц, 22 т для научно-исследовательской работы и 20 т для любителей.

Отражение бизнес-конфликтов в политической жизни региона

С 8 сентября 2005 г. обязанности губернатора Иркутской области исполняет Александр Тишанин, до этого работавший начальником

Восточно-Сибирской железной дороги. Отставку Бориса Говорина большинство экспертов объясняет тем, что элитные группы области и стоящие за ними транснациональные корпорации резко разошлись в определении приоритетов развития региона и особенно его природных ресурсов. Корпоративные интересы еще не скоррелировались с интересами госкорпораций, прежде всего «Газпрома». Поэтому Тишанин — третий технократ после Саратовской и Тульской областей — был выбран из чисто государственной и полувоенной структуры РАО РЖД. По достаточно достоверной информации этому способствовали Алексей Миллер («Газпром») и Владимир Якунин (РАО РЖД), особенно близкий к новому губернатору руководитель федерального уровня.

В политической жизни Иркутской области в 2005—2006 гг. есть одно принципиальное отличие от многих субъектов Федерации. Здесь борьба элитных группировок происходит не на уровне идеологического противоборства, раскол элит, существовавший при губернаторстве Говорина, формально преодолен в рамках регионального отделения «Единой России». Именно эта организация служит главной площадкой политического торга.

Суть конфликта между администрацией и ЗС уходит корнями в большую экономику, и спор разворачивается вокруг судьбы Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Губернатор Тишанин занимает сторону государственных корпораций «Газпрома» и «Роснефти», упирающих, в частности, на освоение малых и средних месторождений и предлагающих отложить Ковыкту в долгий ящик. Иной вариант — как можно быстрее задействовать газ Ковыкты силами англо-российского альянса ТНК-ВР и подконтрольных ей «РУСИА Петролеум» и Восточно-Сибирской газовой компании — отстаивает руководство ЗС (прежде всего спикер Виктор Круглов и председатель Комитета по собственности Максим Сурнин). Как заявил в октябре Виктор Круглов (бывший топ-менеджер «Саянскимпласта», крупнейшего производителя ПВХ в России, принадлежащего аффилированной с ТНК-ВР компании «Ренова»), газопровод от Ковыкты на Саянск «будет построен во что бы то ни стало», тогда как губернатор постоянно называет именно «Газпром» основным партнером области по проектам газификации.

Предшествующий текст был написан большей частью осенью 2006 г. После этого последовали уход А. Тишанина из региональной

политики (2008 г.), резкое изменение статуса В. Круглова (сейчас он рядовой депутат ЗС) и М. Сурнина (переехал в Москву), а также недолгое правление команды И. Есиповского и С. Сокола. Следующему губернатору Д. Мезенцеву тоже предстоят сложные переговоры с руководством крупнейших госкомпаний и их основных бенефициариев, хотя, несомненно, коренного передела ресурсов (кроме окончательного перехода Ковыктинского месторождения к «Газпрому») больше не будет.

Региональная политика компании РУСАЛ

Игорь Мелюхин

Региональная структура компании сложилась в 2000 г., когда РУСАЛ был образован в результате слияния глиноземных и алюминиевых активов, а также предприятий по переработке в Хакасии, Красноярском крае, Самаре, Новокузнецке, Братске, принадлежавших акционерам «Сибирского алюминия» (ныне «Базовый элемент») и акционерам «Сибнефти». В дальнейшем пути и механизмы региональной экспансии определялись необходимостью развития РУСАЛа в соответствии с потребностями в новых сырьевых активах и производствах.

Приоритетными для развития компании являются регионы, где уже находятся активы, а также те, где возможно и целесообразно строительство алюминиевых заводов в связи с близостью доступных источников энергии и где расположены стратегически важные для РУСАЛа запасы бокситов — основного сырья для производства алюминия. Поскольку стратегия РУСАЛа направлена на создание энергометаллургической компании, он осуществляет проекты по строительству алюминиевых заводов одновременно с возведением гидроэлектростанций. Это прежде всего Богучанское энергометаллургическое объединение в Нижнем Приангарье (Красноярский край), где РУСАЛ совместно с «ГидроОГК» занимается дострой-

кой Богучанской ГЭС и строительством алюминиевого завода — основного потребителя энергии будущей ГЭС. Проект Богучанского объединения — основа реализации программы развития Нижнего Приангарья, учредителями которой являются как частные структуры, так и администрация Красноярского края. Это первый проект частно-государственного партнерства.

РУСАЛ имеет стратегию развития до 2013 г., и все планы и действия компании в российских регионах соответствуют заданному ею вектору. Это модернизация алюминиевых заводов, направленная на улучшение экологической обстановки, условий труда, увеличение объемов продукции. Что касается строящихся предприятий, то приход РУСАЛа подразумевает перспективу создания новых рабочих мест с одним из самых высоких в регионе уровней заработной платы, запуска программы обучения для сотрудников, студентов и учащихся средних учебных заведений — потенциальных специалистов РУСАЛа, поддержки социальных инициатив и программ для малообеспеченных категорий населения.

Социальная ответственность

С момента своего создания РУСАЛ участвовал в решении социальных проблем в городах присутствия. В 2003 г. в компании был принят стратегический подход к благотворительной деятельности. Одним из основных критериев, формирующих цели и задачи социальных проектов РУСАЛа, стала оценка ожиданий и потребностей населения.

Исследования, проведенные в 2003 и 2004 гг., помогли определить группы населения, более всего нуждающиеся в помощи компании, — школьники, молодежь, дети-сироты и малоимущие. Кроме того, выяснилось, что люди заинтересованы в долгосрочных программах, которые должны реализовываться там, где работает компания. Результаты исследований, полученный опыт позволили сформулировать принципы, которые легли в основу стратегии благотворительной деятельности РУСАЛа.

С 2004 г. РУСАЛ применяет системный подход к реализации целевых благотворительных программ на основе следующих принципов: публичность, прозрачность, сотрудничество с некоммерче-

скими организациями. Системный подход гарантирует, что средства в масштабе региона будут израсходованы эффективно и с максимальной пользой для тех групп людей, на которые они ориентированы.

Сейчас компания реализует несколько межрегиональных социальных проектов. Основными проектами являются:

- «Сто классных проектов» — поддержка общественно-полезной деятельности школьников (поддержано более 350 проектов);
- «Сто спортивных проектов» — построено 17 спортивных площадок, проведено три конкурса на лучшую организацию спортивных мероприятий для детей (поддержано 39 проектов);
- «Вместе в будущее» — комплексная помощь четырем детским домам (в Братске, Новокузнецке, Саяногорске, Бокситогорске); компания оказывает материальную помощь, помогает в повышении квалификации персонала, развитии навыков самостоятельной жизни у детей и т. д.;
- «Зеленый дозор» — РУСАЛ поддерживает инициативы детских объединений (школьных классов, детских отрядов, домов творчества) в реализации проектов, направленных на сохранение природы, а также на распространение экологических знаний;
- Молодежная грантовая программа — новый долгосрочный проект, направленный на развитие социальной и творческой инициативы молодежи;
- «Школа социального проектирования» — новый проект, направленный на обучение навыкам социальной деятельности и социального проектирования детей, молодежи и организаций, участвующих в социальных проектах компании.

Последние два проекта свидетельствуют о планах компании повысить свою социальную активность как путем увеличения числа участников существующих программ, так и за счет реализации новых проектов. Это связано с расширением географии деятельности компании, ростом интереса к ее проектам. Кроме того, учитываются ожидания населения.

Ключевую роль в расширении социальной активности компании играют центры социальных программ — благотворительные организации, созданные РУСАЛом в семи регионах присутствия. Создание таких центров подтверждает региональный характер социальных проектов РУСАЛа. Центры социальных программ реализуют целевые программы компании. Они приносят в регионы современные подходы

к социальной деятельности и мировые стандарты. Работа этих центров должна способствовать развитию благотворительности в тех городах, где находятся предприятия компании.

Механизм принятия региональных решений

Стандарты деятельности, равно как и стратегические цели, одинаковы как для центральной компании, так и для предприятий в регионах, поэтому между подразделениями в регионах и управляющей компанией РУСАЛ особых противоречий не возникает, так как цели ясны, они обсуждаются и принимаются на совещаниях управленческого состава, где присутствуют представители всех предприятий, и затем в обязательном порядке доводятся до сведения каждого сотрудника. На всех заводах и в управляющей компании осуществляется управление по целям, т. е. каждый сотрудник планирует свою деятельность в контексте целей подразделения — предприятия — компании.

Взаимодействие с органами власти и местного самоуправления

В целом характер взаимодействия РУСАЛа с органами государственной и муниципальной власти можно охарактеризовать как взаимовыгодное и социально ответственное сотрудничество. У компании сложилась практика тесного взаимодействия с властью на местах. Это выражается в заключении соглашений о социально-экономическом сотрудничестве, в раскрытии налоговой тайны в части поступлений в местные бюджеты, в согласовании инвестиций и создании новых производств.

В таких городах, как Братск, Саяногорск, Бокситогорск, Новокузнецк, Ачинск, предприятия компании являются бюджетобразующими. Например, в Братске налоги, поступающие с ОАО «РУСАЛ-БРАЗ», составляют до трети доходной части бюджета города. Понятно, что при таких условиях любые изменения в производственной политике могут оказать прямое влияние на исполнение

расходов местного бюджета в части социальных программ. Однако, несмотря на постоянно меняющееся налоговое законодательство, урезающее долю местных доходов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации, компания находит способы компенсировать выпадающие доходы.

Зачастую РУСАЛ идет навстречу пожеланиям местных администраций по авансированию налоговых платежей в летние месяцы в связи с выплатой отпускных работникам бюджетной сферы, прежде всего учителям, а также в осенний период в связи с подготовкой к отопительному сезону.

Важным направлением является взаимодействие с органами власти при согласовании экологических программ компании и территорий. Это стало особенно актуальным в связи с составлением таких документов, как «городские тома предельно допустимых выбросов». Их смысл состоит в том, чтобы определить предельный уровень загрязнения окружающей среды, который возникает при сложении выбросов ряда крупных предприятий, находящихся по соседству в черте города. Это новое явление в сфере экологической безопасности, пока не подкрепленное федеральными законодательными актами. Тем не менее предприятия компании активно участвуют в диалоге с местными властями по поводу достижения компромиссных уровней выбросов, имея в виду в конечном счете существенное оздоровление окружающей среды.

В ряде городов предприятия компании поставляют тепло местным сетям. Расчеты за потребленную энергию со стороны местных властей носят периодический характер, что объясняется несовершенством функционирования самой системы ЖКХ в регионах, неплатежами населения, неумением местных администраций работать в новых условиях. В результате практически везде, где сложилась технологическая цепочка «предприятие — муниципальные тепловые сети», компания фактически авансирует как местные администрации, так и население. Несмотря на растущие долги за отпущенное тепло, компания проявляет понимание сложности проблемы и стремится найти ее решение во взаимодействии с местными властями и не в ущерб населению.

Процесс реструктуризации предприятий компании, избавление от непрофильных активов приводит к тому, что в муниципалитеты передаются предприятия пищевой промышленности, санатории и дома отдыха, спортивные базы, тепловые магистрали, которые прежде на-

ходились на балансе предприятий компании. Этот зачастую болезненный перевод собственности на содержание скудных местных бюджетов компания стремится провести с наименьшими для них потерями, предоставляя финансовые возможности для ремонта и содержания этих предприятий в течение оговоренных с местными властями сроков.

Территориальное размещение производительных сил в контексте стратегии развития

Наталья Сысоева

Иркутская область — один из регионов, остро нуждающихся в собственной пространственной политике. Неравномерность распределения производительных сил по территории области обусловлена как причинами природного и исторического характера, так и происходившими процессами освоения, а затем реформирования общества. Территориальная политика как документ должна быть изложена в «Схеме развития и размещения производительных сил региона», которая фактически является пространственной разверткой «Программы социально-экономического развития», ее приложением. Схема должна представлять пространственную организацию хозяйства на основе следующих принципов:

- целостности экономики области как единого регионального комплекса;
- перспективности развития экономики региона;
- ориентации на интересы местного сообщества.

Схему размещения производительных сил области целесообразно строить на основе того же подхода, что и предложенная Министерством регионального развития «Концепция стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». Пространственная целостность хозяйственного комплекса такой разно-

родной территории и по условиям, и по уровню развития должна достигаться разработкой каркасной структуры экономического пространства с выделением опорных территорий различного уровня. Усть-Ордынский Бурятский АО должен стать частью этой структуры на основе расширения и интенсификации межрайонных хозяйственных и социальных связей.

В качестве опорных территорий должны выступать, во-первых, муниципальные образования со сложившейся концентрацией и высоким уровнем организации деятельности всех секторов экономики, во-вторых, территории, обладающие значительным потенциалом такой деятельности, для которых программы социально-экономического развития предусматривают реализацию новых инвестиционных проектов. Это своеобразные полюса роста экономики объединенного региона в предстоящие годы.

Выбор таких территорий опирается на программные документы по развитию области. В течение года для области были разработаны «Стратегия социально-экономического развития объединенной Иркутской области на период до 2010 года и на перспективу до 2020 года», подготовленная Институтом региональной политики (Москва), и «Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2006—2010 годы», созданная рядом иркутских разработчиков во главе с Байкальским университетом экономики и права и принятая Законодательным собранием области.

Иркутская область не обделена вниманием ученых и практиков, и членение ее территории по тем или иным принципам (так называемое внутриобластное районирование) проводилось очень часто, поскольку область в советский период была объектом массированных капиталовложений и это требовало обоснования размещения новых предприятий. В настоящее время стратегия развития объединенного региона выделяет пять подрайонов, в пределах которых должны проходить сходные процессы территориального развития в ближайшие 15 лет. «Программа социально-экономического развития» выделяет «полюса роста» (или зоны инвестиционной активности): северо-западный промышленный (Братск, Усть-Илимск, Тайшет) и южный урбанизированно-рекреационный (Иркутск, Ангарск, Шелехов, а также близлежащая территория озера Байкал). В качестве третьего полюса программа указывает на «опорную» территорию вдоль Восточно-Сибирской и Байкало-Амурской магистралей как инфраструк-

турно-обеспечивающую. Программа говорит также о «локомотивах роста» — северных и других малоосвоенных территориях, располагающих запасами природных ресурсов. Такие предложения в «Схеме развития и размещения производительных сил региона» сводятся в трехуровневую пространственную систему.

Опорные территории каркаса региона не могут быть однородными по своей роли, по сфере влияния на пространственную структуру областного хозяйства. Но каркасная структура позволяет связать воедино хозяйственный комплекс от крупных промышленных центров до малых сельских поселений. Устойчивое развитие сельской местности в соответствии с этим подходом базируется на повышении вовлеченности сельских производителей в локальные, межрайонные и межрегиональные связи в единстве и взаимоувязанности с экономическим развитием урбанизированных территорий. Один из названных принципов — ориентация схемы на интересы местного общества — должен реализоваться благодаря:

- развитию внутрирегионального потребительского рынка;
- повышению вовлеченности производителей включая сельскую местность в хозяйственные связи на рынках всех уровней начиная с локального, что дает возможность местным муниципалитетам развивать свою экономическую базу;
- учету экологической составляющей в использовании факторов размещения производительных сил.

В качестве опорных территорий первого порядка в схеме предлагаются:

- Иркутская агломерация как будущий мегаполис «Большой Иркутск» на основе развития отраслей третичного сектора, перерабатывающих отраслей включая машиностроение, формирования инновационного центра региона;
- Братск — промышленный центр северо-западной части области; помимо развития энергоемких отраслей непосредственно на своей территории город организует окружающую территорию в единый взаимосвязанный комплекс в рамках лесопромышленной деятельности и других ресурсоориентированных отраслей.

Помимо Иркутска и Братска в качестве опорных территорий предлагается выделить два перспективных центра, способных выйти на подобный уровень в ближайшие годы, — Саянск и Усть-Кут. Саянск — промышленный центр срединной части Иркутской области.

Его развитие связано с диверсификацией существующего химического производства, развертыванием газохимии, а также формированием центра переработки сельскохозяйственного сырья окружающих территорий включая северные районы Усть-Ордынского Бурятского АО. Усть-Кут — наиболее удобная база для освоения северных территорий на базе углеводородного и иного сырья.

К опорными территориями второго порядка в схеме относятся города и зоны, где должна развиваться существующая специализация в рамках внутрирегионального разделения труда либо будут реализовываться новые проекты. К первым относятся города областного подчинения, а также поселок Усть-Ордынский как центр присоединенного округа. Все они либо могут входить в сферу влияния опорных территорий первого порядка (например, Черемхово и Усолье-Сибирское по отношению к Иркутску), либо несут сходные с ними функции организаторов локальных пространств (например, Усть-Илимск). Среди них следует назвать туристско-рекреационную зону на побережье Байкала, Тайшет как центр строительства алюминиевого производства и др.

В структуре хозяйственного комплекса региона выделяются уровень отраслей специализации, предприятия которых являются частью общенационального и мирового рынков, и уровень предприятий, работающих на рынок региона. Первые два уровня каркаса фактически ориентируются на отрасли специализации области. Задача организации пространственной системы регионального уровня заключается в формировании секторов внутрирегионального рынка на основе межрайонных связей таким образом, чтобы все субъекты хозяйственной деятельности муниципальных образований вплоть до личных хозяйств имели возможность реализации своей продукции на локальных рынках с перспективой выхода на рынки более высокого уровня. На основе развития локальных и межрайонных рынков, главным образом потребительских, предполагается выделение опорных территорий третьего уровня как центров притяжения для производителей потребительской продукции включая расположенных в сельской местности.

Среди опорных территорий Иркутская зона является основной. Здесь в планируемый период намечено три крупных проекта: создание двух особых экономических зон — промышленной в Ангарске и туристско-рекреационной на побережье Байкала, в пади Крестовая,

а также формирование единой агломерации на базе Иркутска и двух его крупных спутников — Ангарска и Шелехова. Именно эффект агломерации должен стать дополнительным стимулом для притяжения инвестиций на площадки особых экономических зон.

И программа, и стратегия говорят о возможностях развития этой территории как инновационного центра. Проблема заключается в том, что потенциальные потребители инновационных услуг — производства с высокой добавленной стоимостью, т. е. те (особенно машиностроение), которые наиболее пострадали в результате кризиса. Здесь необходима соответствующая промышленная политика, которая позволит вырваться из замкнутого круга. Высокотехнологичная сфера нужна и для развития малого и среднего бизнеса, но в настоящее время локомотивом для него должен стать потребительский сектор.

Иркутск и его спутники — это основной потребительский центр, на один Иркутск приходится около половины розничного товарооборота (45%). Ангарск и Шелехов добавляют еще 12%. Именно здесь наблюдается наибольший дефицит жилья. Влияние Иркутска распространяется не только на сельскохозяйственные районы Иркутско-Черемховской зоны, но и на внутренние территории, в числе которых Боханский, Эхирит-Булагатский и Баяндаевский районы Усть-Ордынского АО. Небольшие очаги промышленного производства округа — лесозаготовки, добыча сырья для стройматериалов, переработка сельскохозяйственной продукции — могут ориентироваться именно на Иркутскую агломерацию, поэтому ее развитие должно увязываться с обширной сельскохозяйственной зоной.

На территории вокруг Братска также реализуются инвестиционные проекты, но в основном ресурсного или полупродуктового характера — это увеличение производства целлюлозы, строительство нового алюминиевого завода, освоение железорудного и газового месторождений. Структурные проблемы, которые характерны для сырьевых и полупродуктовых территорий, входящих в сферу национальных корпораций, здесь проявляются в полной мере. В обозримой перспективе не следует рассчитывать на увеличение глубины переработки, т. е. развитие будет по-прежнему идти экстенсивным путем, вовлекая новые пласты ресурсного потенциала — газ, железную руду и т. д.

Среди перспективных опорных территорий для устойчивого развития хозяйства области важна срединная зона вдоль Транссибирской магистрали, которая была ориентирована на внутренний

рынок. Там в наибольшей степени проявились кризисные явления последнего десятилетия. В качестве полюса роста выделен Саянск, но это связано не только с разработкой Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Здесь начали развиваться производства на основе местных, т. е. региональных инвестиций. ООО «Сибирский кедр» реализует проект по деревопереработке на базе собственного лесозаготовительного комплекса в Зиминском и Балаганском районах, деревоперерабатывающего комбината в Саянске и лесохимического производства в Зиме. Здесь развивается и сельскохозяйственная переработка. Предприятие «Саянский бройлер», молочный комбинат вкладывают деньги в сельскохозяйственное производство Куйтунского, Нукутского районов, обеспечивая себя сырьем. Инвестиции идут в животноводство, в выращивание крупного рогатого скота. Именно через эту зону возможна интеграция более северных районов Усть-Ордынского округа (Нукутского, Аларского, Осинского) в хозяйственный комплекс области. Если будет осуществлен проект подачи газа через Саянск с газоразделением на месте и соответствующим развитием «Саянскимпласта», город станет безусловным центром развития центральной части области. Его потенциал как перерабатывающего центра увеличится с ростом платежеспособного спроса на самой территории. Саянск — самый молодой и благоустроенный город области с высоким качеством городской среды, готовыми промышленными площадками с инженерной и транспортной инфраструктурой для разветвления любых видов бизнеса.

Что касается Усть-Кута, то реальным является строительство нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» и ответвления от Талаканского нефтегазоконденсатного месторождения, нефть которого должна пойти по магистральному нефтепроводу. В соответствии с новыми проектами Усть-Кут должен стать центром системы газоснабжения северных районов Иркутской области. К нему планируется проведение газопровода от Ковыктинского месторождения, от Усть-Кута должны быть созданы ответвления на Усть-Илимск, Киренск и далее до Сухого Лога, а также на Магистральный и Окунайский. Здесь же предполагается создать новые лесопромышленные производства для переработки ресурсов древесины прибайкальской зоны.

В целом схема должна отразить два основных направления сдвига производительных сил области. Первый — возрастание промыш-

ленного потенциала северных территорий благодаря реализации проектов освоения углеводородного сырья в рамках общероссийской стратегии повышения роли Восточной Сибири в нефтегазовой отрасли. Второй — усиление роли юго-западной части области вследствие осуществления проектов особых экономических зон (туристско-рекреационной и промышленной зон, зоны в Ангарске), а также формирования мегаполиса «Большой Иркутск» с привлечением инвестиций в инфраструктуру и новые отрасли.

Региональный хозяйственный комплекс долгое время не получал достаточных инвестиций, и проблема их привлечения сохраняется. Внутри региона существует конкуренция отдельных территорий за инвестиции, что требует повышения инвестиционной привлекательности на низовом уровне. В большинстве случаев в качестве конкурентных преимуществ отдельных ключевых ареалов, включающих одно или несколько муниципальных образований региона, выступают ценные природные ресурсы или их сочетания. Роль научно-технической базы и квалифицированной рабочей силы как условий их развития реализуется очень слабо.

Второе конкурентное преимущество должно предоставить состояние спроса на производимую и перспективную продукцию этих территорий. Помимо экспортной ориентации во внимание должны приниматься возможности развития внутреннего рынка как в пределах региона, так и в границах российского рынка в целом.

Еще одно конкурентное преимущество территории должно основываться на наличии, а также возможности развертывания сходных и смежных отраслей. Это важно, например, для строительства и производства строительных материалов, важной сферы для потребительского сектора.

Четвертой детерминантой является наличие устойчивой стратегии развития. Здесь должны разрабатываться инструменты частно-государственного партнерства в его территориальной модификации, т. е. партнером бизнеса выступает местное самоуправление при общей поддержке, контроле и регулировании со стороны региональной власти как структуры государственного управления. Здесь излагается некое подобие ромба конкурентных преимуществ Портера, но без этого не обойтись.

Сама область, ее резиденты накапливают инвестиционный потенциал с трудом, все больше активов переходит под контроль вер-

тикально-интегрированных холдингов. Поэтому главной задачей является сохранение и развитие региональных хозяйственных структур, особенно на периферии, предотвращение их недружественных слияний или преднамеренных банкротств.

Стратегия Оренбуржья: как пострóить бóдóщее

Ренат Ахметов, Татьяна Герасименко, Евгений Семенов

Оренбургская область в настоящее время, как и практически все российские регионы, стоит перед сложной задачей — найти свою экономическую нишу в условиях растущей внутрироссийской и глобальной конкуренции регионов и добиться устойчивого социально-экономического развития. Иными словами, региону необходимо увидеть образ своего будущего и начертить реалистичную траекторию движения к нему. Решение этой задачи — дело весьма непростое.

Период динамичного роста экономики, имевший место в последние годы и являвшийся во многом результатом благоприятной глобальной конъюнктуры, а отчасти носивший восстановительный характер, завершился. Регионам необходима обоснованная и выверенная стратегия развития.

После десятилетий плановой экономики, когда стратегирование имело совершенно иное содержание, после хаотичных действий по реформированию экономики хаоса 1990-х годов и последовавшего затем восстановительного роста, когда попытка выстроить конкурентоспособную модель развития не имела твердого основания, нынешняя задача создать стратегию развития региона является беспре-

цедентной и весьма ответственной. В ее решении потенциально весьма продуктивен географический подход. Однако в подобных ситуациях он бывает востребован лицами, принимающими решения, далеко не в первую очередь. Это характерно и для ситуации в Оренбургской области.

Видение целей и перспектив развития области ее политической элитой отражается в «Стратегия развития Оренбургской области до 2030 года», разработанной в областной администрации. Поэтому в попытке очертить контуры сравнительно отдаленного будущего региона мы будем полемизировать именно с этим документом.

Чтобы определить оптимальный вектор развития, необходимо, во-первых, четкое представление об исходной точке, во-вторых, ясное представление о цели. Кроме того, нужно не ошибиться в выборе надежных и эффективных средств и инструментов, обеспечивающих движение в нужном направлении. Рассмотрим последовательно, как каждый из этих элементов реализован в «Стратегии...».

Исходные позиции и стратегические ресурсы. По нашему мнению, объективно и непредвзято о стартовых позициях и потенциале региона в «Стратегии...» не сказано. Разумеется, там предпринята попытка анализа стартовых позиций Оренбуржья, однако в полной мере не артикулированы его слабые стороны. Но без учета и анализа «минусов» нельзя увидеть образ будущего области, и реализация концепции не будет успешной (при условии, что она рассчитана на реализацию, а не на то, чтобы вручить «куклу» федеральным властям и дальше жить спокойно).

Мы считаем, что необходимо начать с признания того факта, что у региона практически нет лежащих на поверхности, легко реализуемых стратегических преимуществ (кроме запасов минерального сырья, самые эффективные из которых уже и так эксплуатируются с максимальной интенсивностью). В «Стратегии...», несмотря на поставленную цель «инновационного развития», фактически прописан сырьевой путь. Углеводородное сырье, гелий, металлы, другие минеральные ресурсы — по-прежнему главное, на что делается ставка.

Яркий пример — нефте- и газодобывающая промышленность. При существующих объемах добычи нефти (19,4 млн т в 2008 г.) и природного газа (19,8 млрд куб. м в 2008 г.) и при сохранении роли нефтегазового сектора как основного источника формирования ре-

гионального бюджета в течение еще 10—15 лет неизбежен переход энергетического хозяйства региона в основном на поставки энергоносителей из других регионов. Уже в настоящее время 8 млрд куб. м газа в год поступает из Казахстана, в ближайшем будущем планируется поступление оттуда 15 млрд куб. м в год. По разведанным запасам ресурсообеспеченность даже при условии сохранения существующих объемов добычи составит 25—30 лет. В связи с этим нереалистичным представляется прогноз, утверждающий, что топливно-энергетический комплекс области будет обеспечивать ее энергетическую безопасность и безопасность регионов-партнеров до конца XXI в. Доразведка приведет к росту себестоимости добычи в связи с ухудшением горно-геологических условий освоения ресурсов. В частности, новые запасы связаны с большими глубинами. В последние 15 лет происходит ежегодное снижение добычи газа на 400—600 млн куб. м. Несложные расчеты показывают, что через 20 лет газовая отрасль Оренбургской области практически прекратит существование.

Перспективы альтернативной энергетики на основе гелио-, био- и ветроэнергетики при достижении ее доли к 2025 г. 20% в структуре потребления электроэнергии также являются сверхоптимистичными и нереальными. Несмотря на серьезное внимание и значительные усилия последних десятилетий в этом направлении даже европейские страны не приблизились к этой цифре.

Одной из целей стратегии является достижение региональной энергетической безопасности. Эта идея, красной нитью проходящая по «Стратегии...», вызывает вопрос: безопасность от кого? от других регионов России? Это, возможно, было уместно при феодализме, но не при рыночной экономике. В условиях общероссийского территориального разделения труда и доминирования в энергетике межрегиональных вертикально интегрированных компаний такая постановка вопроса является ложной целью. Известно, насколько сложны потоки топлива и энергии, трубопроводные системы и сети энергоснабжения. Известно также, что в настоящее время топливный баланс области складывается таким образом, что практически вся нефть и весь газовый конденсат, добываемые на ее территории, транспортируются в соседние регионы, а единственное нефтеперерабатывающее предприятие, «Орскнефтеоргсинтез», работает на сырье из Западной Сибири и Казахстана. И до сих пор это не создавало угрозы безопасности региона.

Среди сильных сторон области в «Стратегии...» называется ее «выгодное геополитическое положение» и «природное своеобразие» (?). Однако преимущества геополитического и географического положения региона весьма спорны. Преимуществом этот фактор не был для области даже в условиях единого Советского Союза, когда граница не имела барьерной функции и практически отсутствовала. Казахстан — не Финляндия, даже не Польша ни по уровню развития, ни по освоенности территории, ни по емкости рынков. Это косвенно признает и администрация области, когда просит, ссылаясь на приграничность, денег у Центра. Вместе с тем территория «обречена» на сотрудничество со своими южными соседями. Роль региона менялась и сильно зависела от геостратегии и геополитики государства. Когда в России приходили к власти «западники», регион утрачивал свои позиции. Его роль возрастала, когда Россия обращала свой взор в сторону Центральной Азии. Интерес был взаимным. Это регион, где России следует усилить свои позиции, иначе это сделают другие — США, Китай, Иран, Турция, которые предпринимают попытки для усиления там своего влияния и присутствия.

Для этого у России есть все необходимые предпосылки и даже обязательства: исторические (длительное совместное развитие территории), экономические (сложившийся хозяйственный и инфраструктурный комплекс, взаимная потребность в ресурсах и товарах), гуманитарные (ответственность сопредельных государств за своих граждан, проживающих по обе стороны границы), культурные (этнокультурная, языковая общность), географические (единое пространство). Совместное развитие в течение длительного времени позволяет рассчитывать на определенную роль России в регионе, а географическое и геополитическое положение делают взаимодействие сопредельных регионов неизбежным. В настоящее время характеристика Оренбуржья как «окна в Азию» — это, к сожалению, преувеличение. Оренбург создавался и развивался как такое «окно», но со временем утратил свои позиции. Многие шансы были упущены, но не все. Один из них связан с возможностью прокладки через Оренбург транзитного транспортного коридора «Западный Китай — зарубежная Европа», который позволит связать страны Европы и Россию с Китаем и другими странами Азии и сулит определенные перспективы. Однако этот вариант развития не очевиден, хотя и обсуждался на межгосударственном уровне. Во всяком случае, ру-

ководству и бизнес-сообществу области предстоит приложить немало усилий для доказательства предпочтительности этого маршрута. Пока же Оренбуржье остается в стороне от главных российских транспортных магистралей. Сейчас возможен поворот геоэкономического и геополитического векторов в сторону Азии в связи с новой политикой нашего государства (укреплением российско-казахстанских отношений, созданием Шанхайской организации сотрудничества, заключением серии новых договоров, в том числе об использовании Карачаганакского газоконденсатного месторождения).

Немало надежд связывают авторы «Стратегии...» с «природным своеобразием» региона. Этим объясняется прогнозируемая доля стоимости рекреационных услуг в структуре ВРП, равная 7%. Но столь оптимистичные прогнозы развития туристической индустрии и санаторно-курортного хозяйства также нереалистичны в связи с ограниченностью рекреационных ресурсов по сравнению с соседними регионами, например, с Башкирией. Рассчитывать на поток туристов из других регионов и из-за рубежа в ближайшем будущем не приходится. Природные красоты региона — явное преувеличение, даже мифологизация. Степь разнообразна и многолика, однако настоящей степи почти не осталось, по большей части ее заменила пашня. Правда, в настоящее время часть сельскохозяйственных земель заброшена и не используются по назначению (по выражению Т. Нефедовой, превратилась в «черные дыры»), что должно радовать экологов и огорчать экономистов, однако настоящей степью эти исковерканные ландшафты в обозримом будущем вряд ли станут.

Оренбуржцы непременно расскажут приезжим о наличии в регионе живописных горных и лесных массивов. И это очередной миф. Есть, конечно, небольшие участки леса на севере, низкогорные ландшафты на востоке области. Большая часть лесов на территории области — пойменные либо это лесополосы. Жителям лесной зоны трудно оценить красоты реликтового Бузулукского бора, в котором к тому же довольно много искусственных посадок. Ириклинское водохранилище с его абсолютно лишенными лесной растительности берегами, к тому же плохо обустроенное — тоже сомнительное достояние. А вот то, что могло бы быть действительно интересно для внешних туристов, вполне обыденно для местных жителей и поэтому мало «раскручено». Это соленое озеро в Соль-Илецке, кумыс, бахчи, знаменитый оренбургский хлеб, цветущие тюльпаны в майской степи,

ковыль летом, этнографическая специфика, археологические памятники территории — знаменитые Каргалинские рудники, сарматские захоронения, следы материальной культуры кочевых народов (мало сохранившиеся, но все же присутствующие в виде некрополей). Пока же следует сделать упор на привлечение внутренних туристов, которые могли бы оставлять часть денег, предназначенных для отдыха, в своем регионе. Для этого, разумеется, требуется инфраструктурное обустройство потенциальных мест рекреации, особенно с учетом потенциального роста благосостояния населения. Тем более что область испытывает существенный дефицит таких мест уже сейчас. Недостаточно мест для маршрутов выходного дня, парков, скверов, спортивных и развлекательных сооружений для жителей разных возрастов.

Цели и предполагаемые результаты. Главная цель «Стратегии...» справедливо ориентирована на достижение в конечном счете высоких показателей качества жизни населения и обеспечение устойчивого экономического и социального развития региона. Для ее достижения необходима концентрация усилий на приоритетных задачах, что позволит реализовать возможности роста с учетом преимуществ и недостатков региона. Не следует стремиться к детальной прорисовке будущей отраслевой и территориальной структуры экономики региона вплоть до отдельных инвестиционных проектов и предприятий. Отечественный и мировой опыт таких долгосрочных прогнозов говорит об их практически нулевой оправдываемости. Вряд ли возможно в принципе предсказать тенденции динамики структуры экономики на четверть века вперед. Мы полагаем, что они будут продиктованы еще неизвестными нам глобальными и локальными вызовами и процессами. Очевидны лишь главные направления развития. Детализация — это задача других, менее долгосрочных документов, в частности, схемы территориального планирования.

Одной из основ будущей экономики региона останется агропромышленный комплекс. В «Стратегии...» предусматривается доведение площади пашни до 5,5 млн га, притом что вся посевная площадь составляет сегодня 4 млн га. Планируемая доля АПК составляет при этом 10—15%. Безусловно, дополнительная распашка пахотных угодий, так называемая новая целина, является нерациональным, экологически дестабилизирующим направлением землепользования. В условиях рынка, по нашему мнению, фонд площадей, гарантирующих рентабельное земледелие, не должен превышать

гарантирующих рентабельное земледелие, не должен превышать 3,5 млн га. Это соответствовало бы интенсивному варианту развития земледелия. Сокращение пашни и концентрация земледелия на наиболее эффективных землях при одновременном росте продуктивности и снижении экологической нагрузки — это императив развития аграрной отрасли передовых стран.

Предлагаемые в «Стратегии...» территориально-животноводческие кластеры не соответствуют, по нашему убеждению, природно-экологическим, социально-экономическим и национально-культурным условиям территории. Центральные, западные и северные районы области в большей степени соответствуют развитию молочного, а не мясного скотоводства, как предлагается в «Стратегии...». Восточная часть области кроме пригородной зоны также малоблагоприятна для развития свиноводства, рекомендованного в «Стратегии...», в связи с национально-хозяйственными традициями казахского населения, доля которого в восточных районах достигает 30—50%. Восток и юг области как раз наиболее соответствуют развитию мясного скотоводства.

«Стратегия...» предполагает развитие строительного комплекса. Ускоренные темпы жилищного строительства, несомненно, являются важным направлением регионального развития. Однако планируемые к 2025 г. параметры и стоимость жилого фонда (соответственно 40 кв. м на человека и 10 тыс. руб. за 1 кв. м) представляются абсолютно нереальными, если учитывать расширение ипотечного кредитования, устойчивый спрос на жилье и завышенные цены на строительные материалы.

В области демографической политики в «Стратегии...» планируется ошибочная задача «преодоления к 2011 г. спада численности населения с обеспечением в последующие годы положительного естественного и механического прироста». Надо отдавать себе отчет в том, что положительных величин естественный прирост в рассматриваемый период не достигнет, с неизбежностью будет происходить естественная убыль населения. Даже несложные расчеты, проведенные авторами методом экстраполяции и передвижки возрастов, это полностью подтверждают. Разумеется, противостоять сокращению человеческих ресурсов необходимо, однако главные источники для этого — увеличение продолжительности жизни и миграционный приток. Но о перспективах миграции и о миграционной политике

в «Стратегии...» сказано глухо и вскользь. Область в течение длительного времени испытывает не только естественную убыль, но и устойчивый миграционный отток населения. Только в 1990-е годы имел место приток из-за массовой иммиграции, но в обмене с соседними регионами и тогда происходил отток. Есть он и сейчас. С 2002 г. в области наблюдается отрицательное сальдо миграции. Коэффициент миграционного прироста составляет — 1‰. Этот показатель имеет устойчивое отрицательное значение в течение ряда лет, даже несмотря на положительное сальдо внешней миграции, которое перекрывается оттоком населения в другие регионы России. Это означает, что область менее привлекательна по сравнению с соседями, что само по себе очень важный индикатор современного социально-экономического положения региона, который также заставляет задуматься о необходимости средового обустройства территории и превращении этой задачи в ключевую. Эта задача могла бы стать ключевой и для «Стратегии...».

Лучше всего из мигрантов приживаются в области выходцы из Центральной Азии и Кавказского региона. Сложнее складываются отношения с Оренбуржьем у мигрантов из Сибири, Дальнего Востока и прочих лесных районов. Области необходима активная поощряющая миграционная политика, направленная на привлечение определенных категорий мигрантов и их обустройство. Следует учитывать качественный состав мигрантов, в том числе уровень образования, владение определенными специальностями, возрастной и половой состав, географическую специфику. Кстати, источником мигрантов не обязательно должна быть только внешняя миграция, так пугающая часть населения и элиты. Немалым резервом может стать и межрегиональная миграция.

Тут мы подошли к ключевому в нашем видении стратегии развития региона положению. «Стратегия...» предусматривает очень много инвестиционно затратных мероприятий, для реализации которых у региональной власти нет и не будет достаточных собственных ресурсов. Реальные источники финансирования экономического развития области — не только бюджетные, но и частные инвестиции. Только они (при эффективной политике) могут оказаться достаточными. Но они не управляются приказами и стратегиями, а «плывут» туда, где находят благоприятную среду. Нам кажется, что главный приоритет, который должен быть заложен в «Стратегию...», это ориентация ее

мероприятий прежде всего на обустройство территории, развитие инвестиционной и социальной привлекательности области.

Разумно в том числе и по этой причине сосредоточиться на среднем обустройстве области, превращении ее в территорию с благоприятной средой обитания и бизнеса, привлекательную для жизни. Это увеличит ее капитализацию и позволит наконец обеспечить положительный баланс внутрирегиональной миграции и решить хотя бы отчасти демографическую проблему единственно возможным способом.

Привлекаемые инфраструктурной, институциональной и социальной обустроенностью инвестиции осядут в наиболее эффективных и потенциально прибыльных сферах деятельности, формируя естественную, а не надуманную структуру экономики. Это очень важно, так как недостаточно определенные, меняющиеся тенденции развития современной экономики и отсутствие у области явных конкурентных преимуществ делают ненадежными чрезмерно жесткие и детализированные структурные параметры и приоритеты «Стратегии...». Разумеется, важны и необходимы конкретные проекты и программы, нельзя чрезмерно полагаться на процессы саморегулирования. Но современная экономика мало напоминает симфонический оркестр, играющий по партитуре под управлением дирижера. Она больше похожа на джазовую импровизацию, в которой важны хорошее настроение музыкантов и, конечно, заданная тема.

Мы не считаем приграничность стратегическим преимуществом Оренбуржья, однако изменить эту специфическую черту региона в обозримой перспективе невозможно, поэтому необходимо работать с этим фактором, минимизируя его недостатки и максимально используя преимущества. Окраинность территории означает необходимость формирования как барьерной, так и контактной функции, однако чем больше преобладает контактная функция, тем выше потенциал развития региона.

3. Общество

Местное самоуправление: борьба за ресурсы и поиск ресурсов

Михаил Рожанский

Реформа местного самоуправления — это в первую очередь формирование выборной муниципальной власти вместо сельской администрации и наделение ее новыми правами и возможностями. В Иркутской области к 37 городским и районным муниципалитетам добавилось еще 354, подавляющее большинство которых — органы самоуправления в селах и поселках городского типа.

Чуть больше 20% населения области (531 тыс. человек из 2545 тыс.) считается сельским, население 54 поселков городского типа — еще примерно 10% (234 тыс. человек). Однако основная часть возможных ресурсов развития региона (лесных, минеральных, земельных, рекреационных) расположена в сельской местности, поэтому агенты каждого из стратегических векторов развития рассчитывают на те ресурсы, в распоряжение которыми теперь де-юре способны вмешаться местные сообщества через органы самоуправления.

Поскольку управление на локальном уровне тесно связано с экономическими интересами разных групп, кланов, отдельных акторов, формирование органов местного самоуправления может ощутимо повлиять на распределение ресурсов.

Исследование локальных сообществ — одно из основных направлений Центра независимых социальных исследований и образования (ЦНСИО) ¹.

Благодаря исследованиям в рамках проектов ЦНСИО мы можем рассмотреть в качестве примеров (case study) процессы, которые происходят:

- как в аграрных селах, так и в монопрофильных ресурсных поселках городского типа;
- как в поселениях, где существовала местная власть, так и в тех, где она формируется впервые, а также в тех поселках, где имеются неформальные центры власти;
- как в локальных сообществах, которые социально расслоены, так и в социально гомогенных поселениях.

Актуализация ресурсов

В фокусе процессов формирования местного самоуправления — актуализация ресурсов экономического развития: поиск не использовавшихся источников доходов, перераспределение используемых, проблема инструментов использования ресурсов.

За последние полтора десятилетия население поселков, большинства сел и многих деревень резко стратифицировалось. Активное заявление политических интересов на местах характерно для тех слоев, которые утверждают свой высокий социальный статус и подкрепляют его денежным богатством. Реформа местного самоуправления открыла перспективы доступа к властным полномочиям, возможность определять актуальность ресурсов, доступных местным сообществам ².

Уже на стадии проведения выборов стали очевидны противоречия экономических интересов разных групп акторов и продвижение во власть людей, которые будут лоббировать их интересы. Явственно обозначился и основной предмет соперничества. В большинстве случаев, когда на выборах в местное самоуправление шла какая-либо борьба, призом для побеждающей команды или кандидата было право распоряжения *территорией* муниципального образования. Изучаемые нами случаи дают самые характерные для региона примеры. Спор за поселок Мегет разгорелся еще до выборов — власти Ангарска пытались включить его в свое муниципальное образование. Главная причина — прилегающая к поселку местность, где поселковая администрация ограничивает масштабы дачного строительства и не выделяет землю под строительство элитного жилья на полпути между Ангарском и областным центром.

В поселках на относительно доступном для отдыха побережье Байкала (в наших проектах — некоторые поселки Ольхонского и Иркутского районов) центральными вопросами выборов были контроль над выделением земли и связанные с этим конфликты интересов местного сообщества, отдельных групп, районных властей, туристического бизнеса.

Другие распространенные случаи — борьба за местную власть как доступ к контролю над сырьевыми ресурсами территории для их распродажи. Такая ситуация характерна для поселков, расположенных среди лесных массивов — как леспромхозовских или бывших леспромхозовских (например, для Большого Луга Шелеховского района, поселков Чунского района), так и для тех, где раньше не было лесоразработок (ряда поселков Усть-Ордынского Бурятского АО, близких к Братскому водохранилищу). В селе Усть-Куда Иркутского района помимо земли под застройку (село в получасе езды от Иркутска) ресурсом на распродажу оказались гравий и песок, для добычи которых разрабатывается карьер — именно это вызвало резкий протест значительной части населения, точнее, тех, для кого Усть-Куда — родное село, но протестующая сторона проиграла на выборах.

В подавляющем большинстве локальных ситуаций преобладает тенденция экстенсивного освоения территории. Эксплуатация природного ландшафта по модели сырьевой добычи оправдывается риторикой выживания или обещаниями перспектив, подкрепленными не проектными проработками, а ссылкой на «новые времена».

Выборы в поселке Лиственничное — единственные местные выборы, ставшие предметом публичных скандалов регионального звучания, судебного разбирательства, отмены итогов и повторного голосования. Лиственничное (Листвянка) — наиболее близкое к областному центру (70 км) и наиболее доступное по транспортной схеме (от часа до полутора) место туристического визита на Байкал. Еще с 1960-х годов Листвянка ежедневно принимает массовый поток туристов, как приезжающих для кратковременного знакомства с Байкалом, так и следующих через нее в различные пункты «дикого» или организованного отдыха. С 1980-х и до середины 1990-х годов поселок входил в административный состав Иркутска, затем в результате политической борьбы перешел в Иркутский сельский район. На протяжении последних десяти лет облик Лиственничного резко

изменился вследствие бесплановой индивидуальной застройки — как для личного отдыха, так и для обслуживания туристов. Но изменения никак не отразились на поселковом хозяйстве. Глава администрации рассматривался как представитель интересов главы Иркутского района. В последние годы среди предпринимателей, которые расширяют в поселке туристический бизнес, наиболее активно проявил себя представитель одной из региональных бизнес-групп, агрессивно внедряющихся в ресторанно-гостинично-развлекательную сферу. Этот предприниматель и стал соперником действующего главы администрации. На выборах вопрос о наведении порядка был увязан с перспективами проектного развития туризма. Тема эксплуатации ресурсов стала лейтмотивом предвыборной кампании — соответствующая атмосфера создавалась взаимными обвинениями в корыстном использовании уникального положения Листвянки на побережье. В материальной заинтересованности публично подозревался каждый, кто высказывался в пользу того или другого кандидата. Некоторые депутаты областного Законодательного собрания активно участвовали в агитации, областная администрация подчеркивала свой нейтралитет. В результате выборов с незначительным перевесом победил действующий мэр. Результаты были обжалованы и отменены судебным решением. Повторная предвыборная кампания предпринимателя Татьяны Казаковой сопровождалась серьезными инвестициями (об этом свидетельствовали масштабы агитации в самом муниципальном образовании, вовлечение региональных СМИ). В итоге она победила — также с крайне небольшим перевесом. Победа активного предпринимателя обозначила старт стратегии наращивания эксплуатации территории взамен ее распродажи. Очевидно, Лиственничное станет одной из первых площадок, на которой будет проясняться, насколько возможен в регионе переход от экстенсивной эксплуатации природы к локальным экономикам, основанным на возобновлении рекреационного ресурса территории.

Среди других ресурсов, определявших соперничество на муниципальных выборах в сельской местности, можно назвать только доступ к бюджету, выделяемому для осуществления местного самоуправления, а также к контролю над бюджетными предприятиями (и соответственно к распределению рабочих мест бюджетников). В малонаселенных территориях этот фактор выходит на первое место. Характерна ситуация в самом северном и большом районе региона — Катангском

(20% территории области, 5 тыс. жителей). Район чрезвычайно богат рекреационными и сырьевыми ресурсами, но все постсоветское время находится в режиме выживания за счет дотационных инъекций. Выборы в райцентре — поселке Ербогачен — разворачивались как борьба нескольких групп за доступ к «дотационной игле». Выразительным штрихом стало отношение к эвенкийским общинам как основанию для получения райцентром и другими муниципальными образованияами дополнительных бюджетных дотаций. Каких-либо концепций развития, альтернативных риторике выживания, во время выборов предложено не было, несмотря на значительное оживление в последние годы добывающей индустрии на территории Катанги — она не дает налоговых поступлений в местные бюджеты, а выстраивать бизнес-планы на основе эпизодической спонсорской помощи невозможно.

Существуют поселки, в которых в качестве базы бюджетного планирования рассматривают налоговые отчисления с доходов местных предпринимателей, т. е. тот ресурс, который по замыслу авторов реформы местного самоуправления должен был стать основой стратегий развития или хотя бы решения «вечных» хозяйственных проблем. В этих случаях (например, в Хужире, Мегете) выделение земли, предоставление других условий для индивидуального предпринимательства рассматриваются как инвестиции в развитие местного сообщества. Но подобные модели действий местного самоуправления являются редким исключением, и их реализация крайне осложнена порядком налогообложения.

Следствия начального этапа реформы и основные тенденции

Оценивая ход и первые результаты реформы местного самоуправления в сельской местности, нужно отметить явное преобладание тенденций, которые радикально противоположны задачам модернизации экономики и социального управления.

Не будет преувеличением сказать, что первый опыт реализации реформы свидетельствует о провисании модернизации в сельской

местности — стимулируется экстенсивная эксплуатация территории, закрепляются механизмы дотационности и соответственно психология патернализма и бюджетного иждивенчества. В ряде случаев, напротив, в местных сообществах выработалось неприятие любых внешних вторжений и реформирований как потенциально опасных, и формирование органов самоуправления закрепляет эти тенденции самоизоляции ради выживания.

Постсоветская государственно-капиталистическая модернизация, стартуя на основе системного кризиса, заново осваивает территорию страны, а затем структурирует социальное пространство, формирует каркас новой системы. Но несущей конструкцией в этом каркасе остается сверхцентрализация политической, экономической и культурной жизни. Именно это задает экстенсивный характер модернизации, которая протекает как возобновление внутренней колонизации страны ³ — сначала первичной (т. е. присвоения территории, ландшафта, ресурсов) и как следствие — вторичной (т. е. колонизации населения). Реформа местного самоуправления и ее перспективы во многом определяются этим контекстом — новым изданием внутренней колонизации. Более того, сопоставление начального этапа местного самоуправления даже в том достаточно условном зонировании, которое принято в региональном управлении инвестициями («зона развития», «зона стабильности» и малозаселенные территории), позволяет рельефно увидеть, как местное самоуправление может становиться агентом процессов колонизации.

В одном из исследуемых нами поселков, возникшем в советское время благодаря размещению военного соединения, военнослужащие и их семьи сейчас составляют менее половины населения. Еще некоторая часть местных жителей работает в армии на гражданских должностях. Никаких значимых производств в поселке нет, но развито предпринимательство, которым занимаются в основном бывшие военные или жены военнослужащих. За последние годы на основе такого социально-экономического расслоения укоренилось социально-культурное дистанцирование, например, системное внедрение педагогическим коллективом школы (в основном женами военных) «надомного» обучения детей, отстающих в интеллектуальном развитии (речь идет только о детях местных жителей), ради того, чтобы изолировать от них «нормальных детей»; практика социального исключения безработных — отказ в административной поддержке.

Сейчас это дистанцирование закрепляется местным самоуправлением. Вновь избранный глава поселка так мотивирует выделение денег исключительно на благоустройство дворов, в которых проживают семьи действующих и отставных военнослужащих: «Будем тратить деньги на тех, кто их в бюджет приносит».

В поселке Усть-Куда (Иркутский район, 1600 жителей) еще в советское время сложилось противоречие между жителями старой деревни и «геологией» — семьями работников геологических экспедиций, которым в поселке было построено жилье для постоянного проживания. В 1990-х годах эти противоречия подкрепились социально-экономическим расслоением. Противоречия были актуализированы избирательной кампанией — противостояние и повестка дня выборов 2005 г. формировались по этой линии («местные» и «геология»). Накал избирательной борьбы (вплоть до активного «черного пиара» с обеих сторон) свидетельствовал о попытке «деревенских» перераспределить социальный капитал и заставить считаться с интересами коренных жителей деревни. Победил кандидат от «геологии», и новая администрация сразу и откровенно стала использовать административный ресурс в интересах «геологов» на основе права сильного.

Итак, социально-экономическое расслоение закрепляется социокультурной дистанцией и неформальными властными отношениями. Местное самоуправление либо оформляет данную ситуацию и легализует использование ресурсов в соответствии с расслоением (как «геологи» в Усть-Куде), либо становится придатком органов реальной власти (например, командования военной части), либо вообще остается виртуальным рядом с реальной властью предприятия, если управление предприятием находится не в самом населенном пункте (например, в поселках, которые обслуживают Усть-Илимский лесопромышленный комплекс). Таким образом, социальное расслоение и дистанцирование оборачиваются невозможностью для значительной части населения поселков изменить траекторию ниспадающей социальной мобильности — человек, семья прикрепляются к тому месту, где у них не осталось социальных шансов, будучи одновременно в этом месте стигматизированным, нежелательным или социально исключенным элементом.

Дискредитация местного самоуправления и вытеснение формальной демократии

Инициированное извне формирование местного самоуправления становится во многих случаях еще одним этапом испытаний, которые могут усилить депрессивные тенденции в местных сообществах. В Катангском районе, где мелкие населенные пункты разбросаны по огромной территории, в ходе реформы из большинства поселений были устранены отделы районной администрации, и теперь получить какие-либо официальные справки и документы можно только в четырех поселках — центрах муниципальных образований. Поэтому наши респонденты использовали, оценивая происходящие изменения, формулу «каток реформы», ставшую обиходной в районной элите.

Новые испытания и новые правила игры могут стать также катализатором для поиска стратегий развития, но такой поворот событий крайне затруднен. Первый вопрос: кто будет вести поиск и осуществлять найденные стратегии? Резко вырос управленческий аппарат, во власть пришли люди, не имеющие достаточного опыта управления. Их некомпетентность способна породить проблемы, связанные с распоряжением имеющимися финансами и выстраиванием финансовых схем.

Местное самоуправление формируется в условиях, когда на местах стоят задачи кризисного управления, но ресурсов и опыта для такого управления нет.

Именно резкое увеличение численности местной бюрократии («конторских»), не обладающих ресурсами и способностями для изменения жизни местного населения, может дискредитировать идею местного самоуправления, тем более что за один срок функционирования новой власти решить самые острые социально-экономические проблемы (например, ЖКХ) в сельской местности невозможно. В целом же хозяйственные задачи, стоящие перед самоуправлением в большинстве сел и поселков, требуют кризисного управления. Поэтому двойственное отношение к приходу в избирательный процесс фигур извне и готовность к признанию права сильного могут привести к подчинению местной власти определенным интересам, более того, к отмене выборов вообще.

Парадигма «укрепления вертикали власти» приводит к настойчивым попыткам упразднить выборность власти в городах, являющихся центрами регионов, расширить возможности отстранения сверху, а не в результате демократической ответственности глав городских муниципалитетов. В этом контексте учреждаемая система местного самоуправления оказывается не столько пространством утверждения демократических принципов, сколько выталкиванием формальной демократии на уровень поселков и деревень — туда, где нет экономических ресурсов.

Модернизационные возможности местного самоуправления

Способна ли реформа местного самоуправления привести к выявлению потенциальных источников новых, еще не используемых доходов, права на которые могут предъявить местные центры власти в интересах местного сообщества?

Основные вопросы, определяющие роль местного самоуправления в развитии локальных сообществ, — собственность на ресурсы и порядок налогообложения. Повседневные и перспективные стратегии ресурсного поведения населения и местной власти могут воспроизводить потребление ресурсов в натуральной форме или ориентироваться на капитализацию ресурсов, т. е. на превращение их в источник прибыли.

Оставляя в стороне идейно-политические смыслы, навязанные понятию инкорпоративной собственности в партийных манифестах, обратим внимание на инструментальные значения. Только инкорпоративная форма собственности может дать возможность капитализации такого ресурса, как территория муниципального образования или природный ландшафт, сохранив его в распоряжении местного сообщества.

Тема инкорпоративной собственности поднимается в Иркутской области только в связи с проблемой выживания этнических общин, прежде всего эвенков, в отличие, например, от Красноярского края, возможности осуществления инкорпоративной формы собственности не только в местах компактного проживания «коренных» этнических общин даже не дискутируются.

Рассмотрим ситуацию поселка Мишелевка («Мышеловка» по современной версии местных жителей). Картина достаточно типична — после ликвидации градообразующего предприятия произошли натурализация хозяйства и архаизация быта жителей. Алкоголизм, криминализация, нелегальные заработки — сбор металла, торговля спиртным, самогонование. Но если в других поселениях мобильная часть населения может находить работу в соседних городах и сводить концы с концами, живя в режиме маятниковой миграции, то в Мишелевке, расположенной в стороне от магистралей, это практически исключено. Значит, необходимо найти дополнительный ресурс развития, для чего нужна сильная активная местная власть, — либо поселок и его самоуправление обречены на стратегию «доживания» локального сообщества (отъезда работоспособного населения и дотационная социальная поддержка нетрудоспособного). Социальной энергии для формирования такой власти недостаточно, а попытки включить режим развития извне воспринимаются как колониальные.

Другая, не менее распространенная ситуация наблюдается в аграрных селах. В селе Семеновске Заларинского района около 700 жителей. Оно расположено достаточно далеко от города и железной дороги, чтобы жители, даже имеющие личный автотранспорт, могли зарабатывать отхожим промыслом. Семеновск — бывший совхоз (овцеводство и зерноводство). С ликвидацией совхоза исчез и институт реальной местной власти.

В обоих случаях (Семеновска и Мишелевки) решением была бы инкорпоративная собственность. В случае Семеновска это позволило бы вновь сформированной власти найти формы кооперации жителей, а в случае Мишелевки дало бы местному сообществу возможность налаживать как коллективному актору партнерские отношения с предпринимателями, заинтересованными в территории и рабочей силе (АО «Белореченское» постепенно скупает земли).

Инкорпоративная собственность позволила бы определиться с адресным инвестированием в развитие локальных экономик и стимулировала бы местные сообщества к заявлению позиций по оптимизации порядка налогообложения.

Другой не менее важный, хотя и менее затратный вопрос — организационные и интеллектуальные инвестиции. Наибольшим социальным и символическим капиталом в селах и поселках (как и в малых

городах) не всегда обладают те, кто избирается в органы власти или привлекаются туда на работу. Но именно такие люди, обладающие достаточным социальным опытом и авторитетом, чтобы выражать интересы местного сообщества, представлять его социальные ресурсы и традиции, являются ключевыми фигурами в социальных сетях, без опоры на которые невозможно осуществлять стратегии устойчивого развития. Поэтому интеллектуальная подпитка неформальных социальных лидеров через образовательные и проектные программы, организация региональных исследовательских и проблемно-тематических сетей не менее важны для судьбы местного самоуправления, чем обучение избранных глав муниципалитетов и их сотрудников.

¹ Проекты «Байкальская Сибирь: фрагменты социокультурной карты» (2002 г.), «Город и деревня Байкальской Сибири в начале XXI века», «Сельские сообщества Прибайкалья: стратегии освоения ресурсов в условиях местного самоуправления».

² Актуализация ресурсов — признание способности того или иного блага стать источником дохода и объектом прав собственности.

³ В известном и часто цитируемом определении В. Ключевского России как «страны, которая все время колонизируется» обратим внимание на возвратную форму глагола. Российская история — история страны, в которой циклически воспроизводится внутренняя колонизация.

Структуры гражданского общества, экология и политика в Приангарье

Дмитрий Козлов

Экологические темы, экология как образ мысли, как стиль жизни тесным образом связаны с развитием различных сибирских регионов. Иркутская область не является здесь исключением. На разных этапах советского и постсоветского развития региона экологическая проблематика возникала достаточно часто. Естественно, в разное время эти темы получали различную оркестровку. Данная статья посвящена анализу феномена всплеска экологического движения в Байкальском регионе в 2006 г. Автор рассматривает это движение как массовое, региональное, возникшее в определенный момент в связи с политическими изменениями в области. Само течение, его идеология, социальный состав, формат, способы взаимодействия с бизнесом, властью, общественным мнением тесно вплетены в контекст современного политического развития России.

Иркутская область представляет несомненный интерес для любого исследования политических процессов в постсоветской России, в том числе связанных с развитием гражданского общества. С одной стороны, огромный и разнообразный культурный капитал, влияющий на возможность постоянной актуализации разных тем предыдущего исторического развития региона (один из городов первой волны освоения Сибири Россией, декабристский миф, сибирское

областничество, купеческий, торговый город, специфика Гражданской войны, советская модернизация Сибири с символами Тайшетлага и Братской ГЭС), с другой — центр региона, без освоения которого сложно говорить о реализации стратегических планов развития страны в XXI в. (газовые и нефтяные ресурсы, золото, лес, развитие гидроэнергетики, химическая и алюминиевая промышленность, Байкал как всемирное достояние).

Перечисленное выше, а также особенности советской региональной модернизации, ориентированной на развитие мощной промышленной и энергетической базы, создававшие структурные условия для развития региональной полицентричности в постсоветский период (ориентация на разные отраслевые министерства и возникновение при этом разных групповых интересов, встроенных в областную партийную и административно-хозяйственную элиту), способствовали достаточному разнообразию политической истории Иркутской области в постсоветский период¹.

Область стала местом столкновения различных интересов, связанных как с неоднородностью региональной элиты, так и с разнообразными каналами влияния Центра. Это и прямая заинтересованность Москвы в освоении региона (в лице естественных монополий при всей разности их подходов к выстраиванию взаимоотношений с регионом — от прямого давления до вхождения в региональную власть), и участие финансово-промышленных групп в освоении ресурсов (при попытках региональной власти выступить небеспристрастным арбитром в столкновении корпоративных интересов)².

Полицентричность, диверсифицированность, гетерогенность региональной политики проявились еще в конце 1980-х годов. Они хорошо просматриваются на примере развития мощного экологического движения, имеющего советские корни, но с яркими образцами массового движения именно в тот период: общественные клубы, молодежная составляющая, переплетение с политическими требованиями — перестройки, гласности. Можно говорить о своего рода всплеске активности. А. Аузан, оценивая в целом роль тогдашних массовых движений, считает, что свою роль сыграл накопленный в советское время социальный капитал, затем в период губернаторства Ю. Ножикова, — знаменитая схема приватизации «Иркутскэнерго» с соблюдением интересов области, далее добровольная отставка гу-

бернатора. Следующий этап, в отличие от предыдущего массового, скорее характеризуются внутриэлитной региональной борьбой (прежняя делиберативность сменяется шумпетерианским подходом к демократии — правят политики, но от имени и по поручению народа). Все это ведет к развитию политического процесса лишь на уровне элит при пассивной роли рядовых избирателей (политика как торг между определенными группами интересов). Если обратиться к тому же Аузану — социальный капитал, накопленный в советское время, оказался растраченным, новый еще не возник. Существовавшие с советских времен социальные взаимодействия размываются, сменяясь новым качественным состоянием общества, где советское наследие синтезируется с новыми реалиями, приводя к становлению «общества клик», «общества песочных часов». Но и здесь ярко проявляются иркутская полицентричность, как на примере знаменитых на всю страну своей политехнологической грязью иркутских губернаторских выборов (противостояние Б. Говорина, И. Щадова, С. Левченко в одном случае и Б. Говорина и «энергетической» оппозиции в другом). Необходимо вспомнить и противостояние Законодательного собрания и губернатора. Конечно, во всех этих спорах можно выделять и составляющую, связанную с бизнесом: противостояние «Иркутскэнерго» и РАО ЕЭС или приход в 1990-е годы на иркутскую землю многих основных российских финансово-промышленных групп и начало дележа местных ресурсов.

Современный региональный режим, связанный с путинским периодом правления, тоже характеризуется рядом особенностей. Технологическая проблема прокладки нефтяного трубопровода «Восточная Сибирь — Тихий океан», реакция на нее власти на разных уровнях и общества выявила некоторые из них. Здесь необходимо сделать важное отступление. Сами споры вокруг «трубы» совпали с несколькими важными изменениями в региональном политическом дизайне. Появился первый назначенный иркутский губернатор — А. Тишанин (чье назначение, кстати, не смог предсказать ни один из экспертов). Другой момент — процесс подготовки к референдуму об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО. Этот сам по себе очень занимательный региональный сюжет интересен с точки зрения формы (референдума). Обсуждение проблем прокладки нефтепровода оказалось переплетено с темой объединения. Высказывались самые разные оценки полезности или бес-

полезности референдума. Но интересно не это, а то, что сама форма легитимации себя властью через референдум индуцировала совершенно другое обсуждение, уже не формализованное, не технологизированное, а носившее характер спонтанности, — дискуссию о маршруте трубопровода. Таким образом, можно говорить о том, что рост массовой активности произошел в период изменения регионального политического режима, причем инициированного самой федеральной властью. Интересно также, что именно власть задает режим рассмотрения объединения региона через референдум — процедуру, направленную на общее обсуждение. Другое дело, что с точки зрения ее критиков это очевидная манипуляция с заранее известным исходом. Хотя в чем тут кроется злой умысел, критики внятно объяснить тоже не смогли. Важный момент — наличие четкой региональной идентичности, связанной с огромным ресурсом культурного капитала, плюс к этому — существующая традиция экологического движения, в том числе массового. Сама тема защиты Байкала, защиты экологии региона может рассматриваться как вариант конкретного воплощения идеи «общей воли».

В дискуссии по поводу переноса трубопровода четко обозначились две позиции. Одна из них связана с позицией «Транснефти», которая устами С. Вайнштока (в интервью «Российской газете») развивала тему выверенного экспертного решения — обоснованного, технически грамотного, соответствующего закону. В интервью олигарх Вайншток привлекает на свою сторону советское прошлое (проект нефтепровода разрабатывался одновременно с бамовским, но не был в то время реализован). То есть «Транснефть» является славной наследницей советских пятилеток. В данном случае «советское» выступает как бренд. И традиционный технократический слоган: «дайте заниматься делом». В целом позиция «Транснефти» на всем протяжении спора характеризовалась больше глухой обороной: все уже решено, обсуждение не имеет смысла. Да и вообще это не та площадка, на которой принимаются решения, в том числе по данной проблеме.

Вторая позиция была связана с быстро набравшим обороты экологическим движением. Такое массовое движение появилось впервые за 15 лет, но не следует забывать, что в регионе все это время работали различные экологические организации. Самая знаменитая из них — «Байкальская экологическая волна». Они действовали

на фоне мощной мифологии Байкала как части региональной идентичности. О периоде конца 1980-х — начала 1990-х годов уже говорилось. Само экологическое движение развивалось в нескольких направлениях. Одно из них в большой степени задействовало Интернет, в частности, региональный раскрученный сайт БАБР.RU. Там был объявлен сбор подписей за прекращение сооружения нефтепровода в опасной близости от Байкала, выложены листовки для агитационной кампании за запрещение строительства. Сам сайт превратился в виртуальную площадку формирования и развития экологического движения. Помимо Интернета огромную роль играли протестные митинги (число участников там доходило до нескольких тысяч человек), которые являлись не менее важной площадкой формирования регионального общественного мнения.

Исходя из статистики сайта, можно сделать вывод, что экологическое движение имело ярко выраженный городской характер, причем речь идет не просто о городах, а о центрах, столичных и сибирских (Москве, Санкт-Петербурге, Иркутске, Новосибирске, Красноярске, Томске, Владивостоке, Екатеринбурге, Хабаровске, Улан-Удэ). Центром движения являлся Иркутск. Его поддерживали и в других крупных городах области: Ангарске, Братске, Шелехове. Движение носило выраженный молодежный характер. Значительную роль играли представители студенчества и профессий, связанных с сектором услуг (бизнесмены, бухгалтеры, инженеры, дизайнеры, программисты, журналисты, менеджеры, литераторы). Заметны были и традиционно активные постсоветские пенсионеры.

По мнению одного из лидеров движения, оно отличалось тремя характеристиками: персонифицированностью, идеализацией и аполитичностью. В движении нет четко выраженного лидера, скорее можно говорить о «коллективном разуме» или о только начинавшемся процессе оформления лидерства. Вторая характеристика подразумевает идеалистическое, романтическое определение целей, связанных с защитой Байкала как общего достояния. Аполитичность характеризует интересную черту движения с точки зрения политического регионального расклада. Ни одна из партий не выступила с осуждением движения, все — от ЕР и до НБП — заявили о необходимости приостановки строительства трубопровода, изменения его маршрута. В «Байкальское движение» вошли люди с самыми разными политическими взглядами. Идею переноса «трубы» под-

держали представители академической и вузовской науки, художественная интеллигенция. Региональная власть устами губернатора, председателя ЗС, депутатов разных уровней заявила о недостаточной проработанности плана строительства нефтепровода. Можно говорить о дистанцировании региональных властей от политики «Транснефти». Правда, по мнению активистов движения, власть занимала недостаточно четкую и продуманную позицию.

Анализ выявил полное смешение всего и вся в аргументах сторонников переноса строительства трубопровода. Например, с точки зрения одного из них, «Байкальская нефтяная ТРУБА есть закономерный и предсказуемый шаг в реализуемой Кремлем геополитической доктрине истребления “лишнего” населения России с его, Кремля, экономической точки зрения». Но не все еще потеряно: «И все же столь желанный Кремлю бешеный темп замены коренного российского населения китайскими гастарбайтерами в Приморье и Хабаровском крае пока что резко падает при приближении к Иркутску. Животворная сила чистой воды и красоты Байкала продолжает питать физические и духовные силы людей, удерживая возле него непомерно большие по кремлевским меркам массы коренного населения, и тем самым ломает расчеты Кремля на скорейшую “кувейтизацию” ограниченной западной части Страны». Поэтому у сибиряков собственная гордость: «Мы с Вами, уважаемые Сибиряки, были уже заранее вычеркнуты Москвой из списка россиян, достойных “кувейтских” благ. Но даже само наше существование здесь не позволяет кое-кому ощутить себя полноценным шейхом. Мы здесь невыгодны Москве и должны быть заменены имеющимися рядом в избытке желтолицыми соседями, привыкшими пить без фильтров мутные воды Янцзы и не требующими ни социального, ни медицинского, ни пенсионного, ни прочего обеспечения и готовыми работать за гроши».

Еще один характерный пример сибирского «отстранения» от Москвы: «Это Мы здесь живем, отдыхаем на Малом море, пьем чистую Байкальскую воду и хотим, чтобы наши дети и внуки здесь тоже жили и отдыхали. А ОНИ в Москве никогда здесь не жили, не были и не будут, им эти проблемы с загрязнением Байкала, как загрязнение космоса искусственными спутниками, далеко и неинтересно». «Поэтому спасти уникальный Байкал, спасти нашу жизнь можем только МЫ, вместе, все вместе жители Прибайкалья и За-

байкаля. Каждый из нас должен выступить против строительства нефтепровода вблизи Байкала. И единственный шанс привлечь внимание к нашей позиции — это голосовать ПРОТИВ объединения Иркутской области и УОБАО!».

Интересно, что в последнем случае дискуссия о путях прохождения трубы напрямую связывается с референдумом об объединении области и автономного округа. Само объединение рассматривается как проблема власти и как основа для торга с властью. Идея противостояния частному капиталистическому бизнесу ярко проявляется в следующем аргументе: «“Транснефть” — ЧАСТНАЯ компания. Какого хрена она покушается на народное достояние?». Исторический анализ взаимодействия Москвы и регионов дается в следующем пассаже: «Москва, как гигантский спрут, всегда питалась соками от окружающих ее территорий, протягивая свои щупальца все дальше на восток по мере роста appetитов и количества населяющих ее чиновников той или иной эпохи».

«Транснефть» обвинялась в некачественном менеджменте, точнее, в менеджменте старого, советского типа, в непрозрачности, в попытке нещадной эксплуатации природных богатств. Говорилось также о возможности расправ с протестующим населением по примеру Нигерии. Тем не менее сами участники движения (как, впрочем, и «Транснефть») ждали решений Центра. Более того, отсутствие реакции рассматривалось как повод для перехода к более решительным действиям: «В то же время федеральный центр, равно как и “Транснефть”, хранят гробовое молчание в ответ на выступления иркутян. Подобное молчание в случае, если оно затянется, может вызвать гораздо более решительные действия населения, чем мирная демонстрация».

Четко формулировалась специфика митинга как института прямой демократии: «Ну и шествие, это правильно. Когда стоишь и слушаешь, как кто-то что-то говорит, это не то, а вот самому идти — это уже действие. Орание опять же объединяет. В общем — было неплохо, но митинги нам еще учиться и учиться делать. Чтоб получилась в финале единая атмосфера, чтоб они действительно объединяли людей, а не просто подтверждали телезрителям в выпуске новостей, что “пришло столько-то тысяч”. Ну что ж, есть люди, есть желание, есть идеи. Теперь бы всю эту энергию сохранить, поддерживать, направить в нужное русло, и будет победа». Другой важной

характеристикой митинга объявлялась следующая: «И еще одно наблюдение: несмотря на то что добрую половину собравшихся составляли студенты и школяры, ПИВА НЕ ПИЛИ! — а это о чем-то да говорит». Элементы теории заговора ярко выражены в следующем высказывании: «Нет, ребята, эта “ТРУБА” придумана явно для чего-то другого... Для отмывки денег, для воровства денег инвесторов и стройматериалов, для бесконтрольной вырубki леса, наконец, просто, чтобы стать собственником земли, отчужденной под нефтепровод и насосные станции. Готовится не просто преступление против Байкала и пьющего из него воду населения целого края, но масштабная финансово-строительная афера».

Яркий текст, в котором смешивается политическая критика правительственных реформ начиная с Горбачева, религиозная мистика, поиски национальных корней русских, критика официальной церкви, библейская герменевтика, призыв к активной гражданской позиции, экологические темы отношения к природе как к божественному дару, обращение к образу Христа и еще многое, приведем полностью: «Начиная с Горбачева Правительство страны не работает в интересах страны. Ельцин воспроизвел кровавое воскресенье, расстреливая Парламент. Путин держит народ в параличе иллюзии “своего парня”, “христианина”, в то время как он обескровливает народ, лишая его необходимых жизненных условий, и страну, превращая ее в место свалки и выкачивая все что возможно. Но Народ, встанет ли он на защиту своих интересов!? Есть ли в России настоящие мужчины, способные взять в умелые руки руль, и женщины смелые, не согласные больше терпеть принуждаемую бедность, когда есть еще возможность жить в изобилии всего и не бояться за своих детей! Россияне, надо организовать уже не только за Байкал, но за спасение всей страны от хищничества, сохранить все, что еще осталось, восстановить то, что испорчено и строить нашу жизнь своими руками. Попросим Бога, чтобы Он нас вразумил, Он на стороне народа, а не на стороне разрушителей его творений. Церковь, как и в царские времена, не с Богом, а на стороне власти человеческой. Церковь, пользуясь религиозными чувствами людей, хочет удержать народ в рабстве. Она называет людей “рабами Божиими”, но у Бога нет рабов. Он называет людей своими детьми, принцами и принцессами. Он создал природу прекрасной и бесконечно размножающейся, чтобы люди ни в чем не имели недостатка, а только

всю их жизнь земную славили Его своим совершенствованием и научились после завершения земного существования перейти в вечную жизнь. Не верьте обманщикам, что надо терпеть бедность, несправедливость, грубость, исходящие от кого бы то ни было. Иисус когда говорил что “если кто-то тебя ударит по одной щеке, подставь ему другую”, эта интерпретация неверна, маленький фрагмент из его объяснения выхвачен, Иисус сказал, что если в борьбе вашей за правду, за справедливость кто-то ударит по одной щеке или стороне (на арамейском сторона, бок, щека говорится одним словом), то подставь ему другую сторону (так как одна уже ранена и больно, другая же может выдержать следующий удар) и продолжай бороться за правое дело. Русский народ, из которого вышел Иисус Христос, страдает, попросим Его, чтобы Он нас вывел из заблуждения, Он жив и Он с нами. Позовем Иисуса и Отца Его, чтобы Они были с нами и мы с Ними явно. Мир сейчас в хаосе, только с Божьей помощью можно его исправить. Радостной Пасхи всем, Иисус действительно воскрес». Прямо-таки новая «теология освобождения» на российский манер.

Помимо попыток как шантажировать власть с точки зрения ее заинтересованности в итогах референдума об объединении, так и обвинить ее в действиях по соединению «святого и народного» (Байкал) с корыстным и беспринципным (административные технологии объединения) в одну повестку дня высказываются мнения, претендующие на анализ трудностей властей: «...Власти также можно понять. В совершенно ненормальной ситуации, когда президент фактически защищает негуманное, неэкологичное, незаконное решение “Транснефти”, власти оказываются на распутье между долгом человека и долгом должности, которую этот человек занимает. Будучи, безусловно, всей душой за Байкал, власти в то же время не могут допускать расшатывания ситуации и будут блокировать ее тем или иным образом, в силу уровня собственной некомпетентности и трусости — лучше или хуже. Как правило, конечно, хуже».

А вот пример своего рода политического манифеста: «Извини, но молчать надоело. И ждать очередную пакость тоже надоело. Задолбало отношение москovich. Задолбало, что считают быдлом безмолвным, не способным дать отпор. Я свободный человек и хочу жить, как Я хочу, а не как захотелось левой пятке путинА и Ко(мпании). И хочу пить чистую воду, а не помесь углеводородов. Я готов

с оружием встать и защищать то, что мне дорого. Не только для себя, но и для своей дочки. Нам объявили информационную войну? Ну что ж, в эту игру можно играть с обеих сторон. Они врут с экранов ТВ, со своей стороны я постараюсь заблокировать их сайт и забить их каналы связи. Объявят реальную войну, встану с оружием. Я НЕ хочу жить в ТАКОЙ России — если единственный путь — отделение Сибири, я всеми руками ЗА!!! Если есть другой путь, который даст те же результаты, — тем лучше, буду тока рад. Выхода нет, или мы им докажем, что чего-то стоим и с нами надо считаться, или прав был умник, сказавший, что население тут молекула/100 км. Кто считает себя молекулой (безмолвным бараном) — милости просим в стойло — остальные отстоят свои права».

Развивалась и левая радикальная критика происходящих событий: «Создана не либеральная, а БЕСПРЕЦЕДЕНТНО тотальная ВОРОВСКАЯ (в самом прямом смысле этого слова) система, которая позволила небольшой группе людей украсть то, что было создано нашими отцами и дедами, и теперь делает все, чтобы отнять еще оставшееся не разворованным природное богатство — уже у наших внуков и правнуков. И именно эта воровская система, а не гипотетический либеральный режим Касьянова, Хакамады (смешно!) и др., представляет угрозу для жизни сотни миллионов, включая и самих напившихся крови (нефти ли)».

Лидеры движения пытаются отразить свои собственные политические достоинства: «К счастью для властей, в оргкомитете “Байкальского движения” находятся люди, которыми крайне сложно манипулировать в своих интересах каким-то посторонним организацией. Такие желания, безусловно, периодически возникают у тех или иных структур — к примеру, в начале деятельности “Байкальского движения” была сделана достаточно бездарная попытка использования ее лозунгов партией ЛДПР. В обратной ситуации “Байкальское движение” можно было бы легко повернуть в сторону обострения ситуации, что, безусловно, было бы использовано либо оппозиционными партиями, либо, наоборот, спецслужбами, которые пока что находятся в неизвестных взаимоотношениях с “Транснефтью”». Рефлексия дополняется программой действий на будущее: «Немного о перспективах. “Байкальское движение”, заявленное как абсолютно аполитичное, вполне может столкнуться с тем, что традиционные методы борьбы за экологическую чистоту Байкала

будут исчерпаны. В этом случае движению придется выдвигать политические лозунги — вернее, как показывает прошедший митинг, ему придется попросту согласиться с лозунгами, предложенными народом. Учитывая состав оргкомитета “Байкальского движения”, который состоит как минимум на треть из сепаратистов, это может сделать ситуацию крайне интересной».

Итак, в различных выступлениях в защиту Байкала переплетаются совершенно разные сюжеты, часто прямо противоположные. Очень четко звучит тема локализма, патриотизма по отношению к конкретному месту, но в этом месте — весь мир (ведь Байкал — всемирное достояние). Продолжает развиваться миф Байкала, иногда выводимый даже на уровень религии, варианта неоязычества. Можно встретить элементы идеологических построений, связанных с «желтой опасностью», «воровским режимом» (причем в различных интерпретациях — как продолжения «власти дерьмократов», так и «власти ГБ»), левую идею «продолжения развала страны». Очень часто встречается идеология «антикапитализма» (высказывания о проклятых московских «манагерах»³ или призывы посадить Вайнштока на баксовую диету), критикуется экономика страны за ее экспортно-сырьевой характер. Распространено настороженное и часто враждебное отношение к «проклятой Москве и москалям». В этом случае получает дополнительное развитие мифология отделения, которое, по мнению ее адептов, поддерживает большинство сибиряков, а само массовое движение рассматривается как аргумент в защиту этого тезиса. Последний пример явственно демонстрирует возможности манипулирования массовым движением со стороны разных групп ангажированных активистов.

В процитированном выше «религиозном» примере, где смешиваются Горбачев, Христос, праздник пасхи, Байкал и т. д., ярко прослеживается еще один возможный вариант интерпретации идеологии движения с помощью идеи бриколажа, когда в одну конструкцию соединяется все и вся (подобно все время возникающей и пропадающей при каждом новом повороте картинке в калейдоскопе). Главное — это силовые линии, задающие формат рисунка, его мобилизационное измерение, связанное с очевидной для всех идеей — «Спасем Байкал!». Очень ярко в экологическом движении проявился концепт «народа» («Пока мы едины, мы непобедимы»). Естественно, что если есть Народ (с прописной буквы), то есть и Власть, коррумпир-

рованная, некомпетентная, циничная, корыстная, не способная ни на что, кроме очередного обмана Народа⁴. По отношению к региональным властям есть и осторожная критика, и шантаж по поводу референдума об объединении. Движение в своем развитии, как уже указывалось, использует различные варианты, связанные с демократией участия, — митинги, создание режима общности через виртуальные дискуссионные площадки в Интернете, агитация, листовки, граффити. Отстаивается идея преемственности с предыдущим этапом массового экологического движения. Постоянно упоминается необходимость активных действий, включения режима мобилизации — «Если не мы, то кто?», а также знаменитый русский революционный вопрос «Что делать?».

Само движение постоянно стремится очертить свои границы, задать четкие правила идентификации, в том числе и по принципу «свои — чужие». Был даже учрежден «Орден Иуды», виртуально вручавшийся «предателям Байкала» — журналистам, средствам массовой информации (за статьи, где высказывалась поддержка старому маршруту нефтепровода), предпринимателям (за отказ размещать афиши в поддержку Байкала), чиновникам, различным органам власти, депутатам.

Таким образом, экологическое движение развивается в рамках горизонтальной ассоциации, ориентированной на идею «общего блага». Можно говорить о мощном развитии внутренней, групповой идентичности с четкими границами, с идеей преемственности. Если рассматривать этот феномен в рамках гражданственности, то заметно становление культуры солидарности, связанной с локальным, региональным патриотизмом и идеей активного гражданского действия. Но здесь нет и следа составляющих пассивного измерения гражданственности. Есть социальный капитал, есть традиция его проявления, влияющая на развитие гражданского активизма. Но доверие, циркулирующие в группе, имеет ограниченное распространение. Никакого диалога с бизнесом и властью в данном случае не возникает. Власть виновна по определению, бизнес — слуга власти (или наоборот, что в данном случае неважно). Но и сам бизнес тоже не вступает ни в какой диалог с активистами движения, он ставит под сомнение саму его легитимность, ведь все правовые согласования бизнес прошел. Движение и бизнес представляют собой как бы два фрагмента, не связанных ничем, вращающихся вокруг собственных осей в без-

воздушном пространстве. Более того, если сравнивать их дискурсы, то очевидным повторяющимся моментом будет теория заговора. В случае «Транснефти» и Вайнштока — это таинственные «международные силы», пытающиеся изменить маршрут. В случае движения — это Кремль, Москва. И там, и там также можно встретить обращение к советскому наследию. Так или иначе, эти общие элементы нельзя рассматривать как нечто объединяющее. Возникает ситуация тупика, где выход не просматривается. В логике фрагментированного общества главным виновником всего является государство, но этот же институт является главным и единственным арбитром. В данном случае это был президент Путин. Создается ситуация востребованности этого арбитра, и он не замедлил проявить себя.

26 апреля 2006 г. в Томске на совещании президента России с главами сибирских регионов С. Вайншток выступил с заявлением, что экологические риски при прокладке трубопровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» практически сведены к нулю и загрязнение озера Байкал в результате функционирования трубопровода невероятно. Однако оптимизм высокопоставленных руководителей не разделил президент В. Путин. Он согласился с мнением вице-президента РАН Н. Лаверова, который предложил перенести трубу севернее — за пределы водозаборной и сейсмической зоны. Путин в ответном слове спросил у Вайнштока, есть ли возможность провести нефтепровод севернее. Видя его неуверенную реакцию, президент заметил, что «видимо, есть», подошел к карте Байкала и нарисовал три стрелочки. По его словам, нефтепровод должен, как и планировалось, идти к Байкалу до определенной точки, а затем уходить в сторону, севернее. «Нужно учесть мнение общественности», — резюмировал президент. В результате Путин поручил проработать возможность переноса трубопровода на участке вблизи Северного Байкала за пределы водозаборной зоны — более чем на 40 км на север. Власть в данном случае в очередной раз проявила себя, причем это было связано с нанесением стрелок на карту (такое случалось в российской истории еще во времена Российской империи, в сталинский период и вот теперь).

Сама возможность такого чисто ритуального, показательного президентского жеста вписана в логику арбитража, его востребованности со стороны и общественности, и бизнеса. Интересно, как это воспринял один из участников дискуссии на портале: «Не расслабляться.

PR. КГБ. Обман. Весь в белом!». Но, конечно, логика «Будьте бдительны!» теряет в своей мобилизационной мощи после президентской интерпретации спора. И само движение идет на спад, создается Байкальский народный фронт, но это уже другая история.

С точки зрения критиков путинского режима власть таким решением ставит под сомнение свою легитимность, она перечеркивает решения всех правительственных инстанций, через которые проект трубопровода успешно прошел. То есть создается авторитарная ситуация, где все определяет решение одного человека или одной, высшей инстанции. Однако не все так просто. В рамках западной политической культуры, точнее, в рамках наших представлений о ней, это, может быть, и правильно. Но есть и политическая культура современного российского общества, где финальный президентский властный аккорд воспринимается как вполне легитимный, справедливый и, более того, рациональный: если не президент, то кто же? В таком случае этот традиционалистский жест власти не расшатывает ее, а, напротив, укрепляет, хотя опять же в традиционалистском смысле, без создания каких-то институтов для разрешения подобных споров в будущем. Вернее, даже не сохраняет или укрепляет, а консервирует, подтверждает статус-кво.

В заключение еще раз повторим основные выводы. Байкальское экологическое движение первой половины 2006 г. можно рассматривать как значимое подтверждение изменения прежнего элитного характера политического процесса, доминировавшего в регионе в 1990-е годы, на массовый. Можно обозначить это как возвращение в политику призрака или мифологии «общей воли». Власть заинтересована в поддержке «народа», в опоре на идею «общей воли», но именно как абстрактной, лишенной конкретного наполнения сущности, которой легко манипулировать и которую легко видоизменять. Сложные элитные «разборки» никуда не исчезают, они просто оттесняются в тень, полностью превращаясь в неформальные отношения. Ведь, как мы знаем, при Б. Ельцине так и не были созданы работающие институты, в том числе связанные с различными элитными интересами, с представительством социальных групп и т. п. В случае Иркутского региона «возвращение» произошло в условиях инициированного властью изменения политического режима и носило спонтанный характер. Возникающее движение отличается ориентацией на активизм и региональный патриотизм, но

не на проявление толерантности и «цивильности». Проблемная ситуация разрешается, но отнюдь не путем создания институтов, а следуя определенной традиции (но именно это решение и механизм его принятия оказываются востребованными и обществом, и бизнесом, и властями).

Выстраиваемый таким образом политический процесс (власть как арбитр и медиатор для отдельных фрагментов общества) не помогает избегать острых политических кризисов, связанных как с логикой демократии участия (различные возможности манипулирования, неконтролируемый активизм), так и с традиционалистским отношением к власти вне рациональных, разработанных и воспринятых людьми процедур ее контроля, участия в ней, давления на нее через работающие общественные и политические институты.

¹ Описание влияния процессов советской модернизации на специфику разных региональных политических режимов см.: *Бри М.* Региональные политические режимы и системы управления // *Россия регионов: трансформация политических режимов.* — М., 2000. — С. 61—108.

² Автор описывал эти сложные процессы и их влияние на политический кризис в Иркутской области, связанный с противостоянием губернатора и Законодательного собрания, в: *Козлов Д. В.* Современное социально-экономическое развитие России как методологическая проблема (региональный аспект) // *Проблемы политической трансформации и модернизации России.* — М.: МОНФ, 2000. — С. 169—195. Специфика этих процессов с точки зрения методологии их исследования сформулирована в: *Гельман В.* Сравнительная перспектива: региональная политическая динамика // *Россия регионов: трансформация политических режимов.* — М.: Весь Мир, 2000. — С. 331—375. Гельман говорит об элитном характере политического процесса в регионах в 1990-е годы. Простые граждане выступают в роли пассивных участников.

³ Молодежный сленг: менеджеры.

⁴ В данном случае ярко проявляется (на уровне ценностных установок) характерная для традиционного общества дихотомия «власть — народ». См.: *Поляков Л. В.* Основы политического консультирования. — М.: МГУ, 2004. — С. 31. Это традиционалистское понимание Власти как «вещи в себе и для себя» усиливается за счет специфики современного российского общества.

Ресурсы и перспективы «Байкальского движения»

Вахим Титов

Важнейшим этапом формирования гражданского общества является процесс «самопонимания», осознания определенными общественными группами необходимости гражданских инициатив, хотя и независимых от государства, но осуществляемых в поле открытых публичных дебатов и общественного мнения. Эти формы гражданской активности не ставят под сомнение основы государственного устройства и не являются протестом ради протеста, но в то же время не имитируют гражданский активизм в государственных интересах.

Благоприятная ситуация для возникновения подобного рода явлений сложилась на территории Иркутской области в связи с массовыми общественными протестами против строительства нефтепровода на северном побережье Байкала. Особенность этого случая заключается как в его масштабе ¹, так и в организационном единстве. С февраля 2006 г. главным организатором противодействия строительству нефтепровода стало «Байкальское движение», объединившее в коалицию общественные организации («Байкальская волна», «Байкал. Третье тысячелетие» и др.), лидеров экологического протеста конца 1980-х годов, журналистов, студентов и некоторые политические силы (например, Национал-большевистскую партию и анархистов).

«Байкальское движение», таким образом, — это не только форма эффективного протеста (в данном случае экологического), но и первая попытка формирования коалиции гражданских сил региона, которая основывается не на государственном участии и не на поддержке грантового финансирования, а отвечает действительным, осознанным интересам населения.

Главной целью предпринятого нами исследования ² было проявить те ключевые узлы, которые сделали возможной совместную работу самых разных сил в рамках одной коалиции. Кроме того, мы попытались проанализировать возможные ограничения, влияющие на дальнейшее развитие этой общественной инициативы.

Своим опытом «Байкальское движение» демонстрирует возможности и риски быстрой консолидации, когда коалиция гражданских сил достигается путем максимально общего компромисса. Следующий необходимый этап — выработка стратегических моделей совместной работы гражданских сил региона. Для успеха такой работы опыт, достижения и просчеты «Байкальского движения» — необходимая информационная база.

«Байкальское движение» как средоточие ресурсов

Рассуждая о причинах организационного успеха «Байкальского движения», необходимо учитывать, что оно опиралось на абсолютную ценность озера Байкал в представлениях подавляющего большинства жителей региона и значительного числа жителей страны. В противопоставлении ценностей двух порядков — экологических (сохранения природного потенциала Байкала) и индустриальных (возможность экономического освоения определенной территории) — жители региона высказывали однозначное мнение. Поэтому «Байкальское движение» работало в ситуации благоприятной перспективы общественного участия в возможных протестных акциях. Общественная поддержка стала главным и основным ресурсом движения, который во многом определил его успех.

Если рассматривать деятельность «Байкальского движения» (особенно на начальной стадии) как мобилизацию гражданских сил, то прежде всего необходимо обратить внимание на процесс при-

обретения и использования ресурсов. Основные ресурсы «Байкальского движения», предопределившие значимость его деятельности, наш взгляд, таковы:

- *Социальные сети общественного экологического протеста конца 1980-х годов.* Идеологическую основу деятельности движения (вплоть до преемственности в лозунгах) во многом определяли участники экологического протеста 1980-х годов, для которых эта тема символизировала активизацию гражданского общества фактически еще в условиях советского государства. Их активное участие в недавней протестной кампании объяснялось не только очевидностью угрозы, но и тем, что они изначально разделяли гражданские идеалы, а также желанием еще раз проявить потенциал гражданского общества. Прошедшее с конца 1980-х годов время развело участников тех событий по разным секторам общественной жизни, но знакомая угроза вновь актуализировала прежние социальные сети, что дало незамедлительный эффект. Были задействованы различные доступные ресурсы: финансирование, политическое влияние, рекрутирование новых участников и т. д. Консолидация ресурсов произошла чрезвычайно быстро именно благодаря старым связям, поэтому данный фактор во многом является определяющим.

- *Наличие некоммерческих организаций, продолжительное время работающих в регионе.* «Байкальское движение» во многом опиралось на ресурсы и социальные сети организаций третьего сектора («Байкальская экологическая волна», «Байкал. Третье тысячелетие» и т. д.).

- *Высокий уровень экспертного знания проблемы.* Сотрудники авторитетной организации «Байкальская экологическая волна», а также представители регионального академического сообщества своими аргументами обеспечили весомость доводов протестующих. Это позволило избежать наиболее уязвимого звена любой общественной кампании: дисбаланса в доступе к информации и возможности ее интерпретации. Аргументы участников движения выглядели обоснованными, подкрепляя тем самым относительное равенство в диалоге с противоположной стороной.

- *Навыки протестной деятельности, владение приемами «нового» протеста.* Активисты «Байкальского движения» использовали не только традиционные механизмы общественного давления (обращения, «письма власти», митинги, пикеты и т. д.), но и современные протестные формы: флешмобы, интернет-консолидацию

и т. д. Кроме того, среди участников и активистов движения были представители общественных сил, которые имели большой опыт активного протеста. Стилистико-эстетические требования к общественному протесту оказались во многом определяющими. Флеш-мобы — не просто новые технологии общественного протеста, но и стилистика, органичная для постсоветского поколения, гораздо более требовательного к тому, «как сказано», — иногда больше, чем к тому, «что сказано».

- *Сети распространения информации.* Среди внешних ресурсов любого общественного движения особая роль принадлежит средствам массовой информации. Их функция заключается в информировании о движении властей и населения, в формировании образа движения у властей, населения, участников. «Байкальское движение» располагало несколькими источниками распространения информации. Прежде всего это региональный интернет-портал БАБР.RU, который стал своеобразным информационным центром движения. Активное использование Интернета в качестве канала передачи информации способствовало привлечению к информационным потокам сетей других городов России. В какой-то момент, когда центральные СМИ перестали освещать деятельность движения, Интернет стал основным каналом передачи информации. Хотя широкое освещение деятельности общественного движения может иметь и отрицательные последствия (краткая информация в сводках новостей акцентирует внимание на формах деятельности, а не на их причинах и целях), в случае с «Байкальским движением» этой проблемы удалось избежать.

- *Организационная база* (помещение, «мозговой центр», поддержка единой информационной сети и т. д.). Наряду с социальными сетями этот ресурс также стал определяющим. Наличие «офиса» протестных действий, единого организационного центра, куда стекалась и откуда исходила вся информация, — важнейший фактор консолидации. Особую значимость имели постоянные информационные рассылки и работа с прессой. Современный менеджмент деятельности (гибкий и мобильный) играл значительную роль при рекрутировании новых участников движения.

«Байкальское движение» довольно быстро прошло этап первичной институционализации — создания механизмов принятия решений. Основным внутренним ресурсом движения, который поз-

волил ему занять прочные позиции в пространстве дебатов, стал оргкомитет — единственная более или менее формализованная структура, в которую входили наиболее активные участники. Сравнительно высокие темпы формирования костяка движения, а значит, первичной консолидации ресурсов (в данном случае человеческих) стали возможны в силу ряда условий:

- Предшествующие контакты. Участники движения были так или иначе знакомы друг с другом до начала протестных действий.

- Опыт участия в других организациях и коллективных действиях. Этот опыт позволял верить в эффективность подобной деятельности организационных структур как таковых. В частности, «Байкальская экологическая волна» уже имела опыт противодействия подобного рода проектам ресурсного освоения прибайкальских территорий. Более того, ее сотрудники осуществили первичный анализ своей работы, представленный в тексте М. Рихвановой «Уроки общественной кампании “Байкал дороже нефти” (2002—2005 гг.)».

- Наличие навыков публичных действий. Все участники оргкомитета «Байкальского движения» — это люди с тем или иным опытом публичной активности, со сформированными представлениями о возможных средствах эффективного противодействия.

Выделенные ресурсы позволяют составить комплексную картину необходимых условий действенной гражданской активности. Примечательно, что в случае «Байкальского движения» реализовался идеальный вариант консолидации, когда ресурсы, аккумулируемые в рамках движения, исходят от гражданских сил и не имеют отношения к государственным институтам. Известные нам случаи, когда представители органов власти присутствовали на заседаниях движения и консультировали активистов по поводу юридических тонкостей тех или иных мероприятий, только подтверждают это утверждение: чиновники выступали там скорее в роли заинтересованных жителей региона, а не представителей властного интереса.

Еще один важный внешний ресурс, который нельзя обойти вниманием, — позиция региональных органов власти по отношению к протестным мероприятиям. Участники «Байкальского движения» расходятся во мнениях, насколько власти поддерживали деятельность гражданских сил или, наоборот, противодействовали ей. На наш взгляд, принципиальным является то обстоятельство, что «Бай-

кальское движение» не испытывало активного противодействия со стороны властных структур, в крайнем случае отношение было формальным. Таким образом, общая лояльность к «Байкальскому движению» на муниципальном и региональном уровнях власти — безусловный внешний ресурс.

Анализ позволяет сделать вывод, что, несмотря отражение в ресурсной структуре движения классических моделей гражданской активности, реалии современного состояния гражданского участия в России и регионе диктуют особый контекст. Стагнация институтов третьего сектора, их фактическая подконтрольность государству оказывают незначительной преградой в условиях актуализации альтернативных сетей общественного сектора. Поэтому «наследство» экологических протестов переходного времени оказалось определяющим: оно стало своеобразной альтернативной рамкой консолидации, задействовало иные помимо устоявшихся пути достижения и проявления консенсуса. Наличие опыта постоянного гражданского активизма, чаще всего связанного с экологическими вопросами, оформили специфику региона: в случае Иркутской области благодаря общеразделяемой ценности Байкала накапливается опыт настоящего гражданского противодействия.

С другой стороны, специфика «Байкальского движения» проявилась в том, что оно продемонстрировало возможности консолидации разных поколений: можно сказать, что «идеологическое», представленное в публичных позициях «ветеранов» гражданской активности региона, органично объединилось с «практическим» представителей «новой волны». «Байкальское движение» — это совместная работа разных поколений, в ходе которой наводились мосты между разными идеологиями и «режимами оправдания» протестной работы.

Консолидация и консенсус. Активисты «Байкальского движения» продемонстрировали удивительную способность к консенсусу, если учесть, что мобилизация ресурсов носила ускоренный характер (а может быть, как раз благодаря этому).

Несмотря на то что интенсивная мобилизация ресурсов предполагает, что движение рекрутирует лишь тех, кто является его убежденным приверженцем, оно на протяжении всей активной фазы своей работы демонстрировало подчеркнутую терпимость к проявлению различной включенности в работу движения. Коа-

лиция самых различных по идеологическим основаниям общественных сил требовала выработки такого стиля работы, который делал бы общий знаменатель условий доступным и приемлемым для всех участников.

В качестве ресурсов солидарности в данном случае выступали общие принципы внутриорганизационной и публичной деятельности, основные среди которых:

- *Исключение политической ангажированности.* «Байкальское движение» дистанцировалось от политической составляющей протеста, исключало политическую направленность своих действий и пресекало все попытки политических сил использовать протестные мероприятия в своих целях. В то же время равноудаленность «Байкальского движения» от всех политических сил позволила ему остаться в русле гражданских действий, сохранить статус общественной инициативы и уберечься от критики за отстаивание чьих-то узких политических интересов. Этот принцип также исключил конфликтность, основанную на политических пристрастиях участников движения. Примечательно, что конструктивная направленность всех мероприятий движения проявилась и в решении не использовать крайние протестные лозунги — призывы к отставке президента, правительства, диверсиям и иным противозаконным действиям. Все это позволило движению избежать маргинальности.

- *Возможность проявления инициативы.* Участники движения изначально выбрали так называемую децентрализованную модель с отсутствием жесткого разделения труда между членами, развитыми неформальными связями и условными нормами членства. Это, безусловно, увеличило мобилизационные возможности организации, поскольку усиливало солидарность и приверженность общим ценностям. В то же время все участники могли проявлять инициативу, брать на себя решение тех вопросов, которые считали наиболее важными. Использовался принцип: если кто-то выступает с предложением, он должен быть готов к его реализации. Подобный подход позволял каждому почувствовать себя причастным к общему делу.

- *Исключение проблемы лидерства.* Все участники признают это безусловным достижением. Подобное решение, сомнительное с точки зрения перспективного планирования, — единственный возможный вариант в условиях ускоренной мобилизации, когда первоочередными видятся локальные задачи, а не стратегические цели.

• *Бескомпромиссность в отстаивании ценностей.* «Байкальское движение» в пространстве публичных дебатов строило свои отношения с официальными оппонентами не в терминах компромисса и взаимных уступок, а в риторике резкого противопоставления: «мы» и «они», «вечные ценности» и «меркательные интересы», «защита» и «угроза», «священное море» и «дохлое озеро». В риторике лозунгов обозначилась принципиальная позиция: по главному вопросу (строительство «трубы» в непосредственной близости от берега Байкала) компромисс невозможен. Это, безусловно, способствовало мобилизации, так как протест как форма гражданской активности традиционно собирает гораздо больше сторонников, чем позитивные программы.

Перечисленные принципы, которые позволили осуществить мобилизацию консенсуса, сыграли ключевую роль в обеспечении жизнеспособности движения. Однако это фундамент не укорененной структуры гражданского общества, а штаба протестных действий. В силу разных обстоятельств (во многом из-за скорого разрешения конфликтной ситуации) движение не подошло к выработке принципов, позволяющих осуществить стратегическое планирование и укорениться в поле общественных процессов.

«Байкальское движение» как способ самореализации

Приведенный выше анализ оснований мобилизации ресурсов и консенсуса, безусловно, отражает важнейшие черты «Байкальского движения», но он скорее демонстрирует, что это явление вписывается в привычные схемы общественной активности, мало встречающиеся, правда, в российских реалиях.

Подлинную уникальность опыта «Байкальского движения» можно обнаружить, если отстраниться от непосредственной деятельности составляющей, анализируя лишь мотивацию его участников. Проведенные интервью позволяют разделить всех участников движения на две группы. С одной стороны, это люди, которые разделяют ценности гражданской активности как таковой, т. е. активизм для них — некая самоценность, необходимая составляющая современного общества (в «Байкальском движении» это в основном

представители экологического протеста конца 1980-х годов). С другой стороны, в «Байкальском движении» ключевые роли играли люди, для которых такой проект был не столько способом поддержания гражданской идентичности, сколько удачным моментом профессиональной реализации.

Гражданская активность как способ применения профессиональных качеств, средство подтверждения профессиональной состоятельности, наконец, просто шанс заняться «реальным делом», которое может принести ощутимый результат, — все эти ценности были не менее важны, чем пафос природной ценности Байкала и гражданского участия в принятии важнейших государственных решений. Соединение режимов идеологической вовлеченности и профессионального отношения к протесту как к некоему проекту позволили добиться необходимого баланса идеологического и практического, конструктивного и патетического.

Подобный подход к гражданской активности позволяет шире взглянуть на потенциал профессиональных сообществ, увидеть в профессиональных союзах и ассоциациях необходимый инструмент гражданской жизни. Он обозначает новую ценность гражданской активности, выводит ее за границы маргинальных занятий.

Перспективы

Если оценивать эффективность общественного движения, исходя из достижения поставленных целей, то миссию «Байкальского движения» можно признать выполненной: нефтепровод перенесен на безопасное расстояние от Байкала. Участники движения также считали, что протест принес ожидаемые результаты. Об этом в частности свидетельствует текст рекламной листовки праздничного концерта, организованного «Байкальским движением» после принятия решения о переносе нефтепровода: «Праздничный концерт, посвященный спасению Байкала» и далее: «Все самые достойные артисты города придут отпраздновать с вами победу!!!».

Не вдаваясь в дискуссию о том, что действительно повлияло на принятие решения о переносе «трубы», можно считать очевидным, что сам масштаб этого протеста стал возможен благодаря деятельности «Байкальского движения». Небывалая массовость протеста привлекла внимание как российского, так и междуна-

родного сообщества, тем самым включив самые разные механизмы давления.

Если цель деятельности движения достигнута, возможны два варианта: организация прекращает существование или вырабатывает новые цели. Формирование новых целей может оживить движение, если оно имеет достаточную материальную базу. Масштабность целей оказывает существенное влияние на перспективы движения. Группы, формулирующие узкие конкретные цели, при их достижении чаще всего распадаются. Если движение задается более масштабной целью, ее проще наполнить конкретным содержанием в зависимости от изменяющейся ситуации.

Нынешнее состояние (осень 2006 г.) «Байкальского движения» демонстрирует справедливость этих наблюдений. Достигнув локальных, предельно конкретных целей, движение фактически не сформулировало широкой стратегии, растеряв тем самым изначальный потенциал. То, благодаря чему «Байкальскому движению» удалось стать эффективной силой, не разрушая автономию его членов и при этом не становясь формализованной иерархично построенной организацией, оказалось препятствием для дальнейшей работы.

На этапе строительства постоянной коалиции гражданских сил с широкими задачами мобилизация консенсуса оказывается затруднительной и, похоже, невозможной. Отдельные участники «Байкальского движения» использовали потенциал, инерцию протестных действий по другим направлениям, но общая стратегия перешла в довольно независимые друг от друга направления.

Тем не менее «Байкальское движение» предпринимало попытки вывести свою работу в более широкий контекст и тем самым сохранить уникальную институцию. Правда, задачи, сформулированные в проекте программы движения, демонстрируют, насколько детализация максимально широкой цели — «прочной и нерушимой защиты озера Байкал от вреда, загрязнения и уничтожения» — размывает основания консенсуса. Трансформация протестной активности в постоянную деятельность по идее разработчиков документа должна привести к комплексу мероприятий, включающему:

- контроль деятельности законотворческих структур с целью исключения возможности принятия законов, нарушающих Конституцию;

- защиту природного наследия от загрязнения и разрушительного антропогенного воздействия, контроль за деятельностью организаций, нарушающих своей деятельностью законодательство по охране природных ресурсов;

- социально-экономическое развитие регионов Урала, Сибири и Дальнего Востока, активное участие в разработке и согласовании проектов, влияющих на экологическую и социальную обстановку, а также в разработке стратегий развития регионов;

- сохранение и развитие национальных автономий;

- участие регионов в самоуправлении.

В качестве основного средства реализации этих задач выдвигается «создание прочного и дееспособного регионального самоуправления на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке». Бросающееся в глаза несоответствие объемов и смыслового содержания цели и задач, предусмотренных в проекте, стремление авторов связать защиту Байкала с созданием устойчивой системы региональной автономии существенно изменяют направленность движения: из координационного центра общественного протеста оно, таким образом, превращается в общественную организацию созидательного толка. Подобное изменение изначальных смыслов координации разрушает солидарность, личные и коллективные мотивы совместной работы исчерпаны и не распространяются дальше локальных задач. Протест сглаживал противоречия, созидание на это, похоже, не способно.

При этом именно *антиколониальная* направленность, стремление создать институты, противопоставляющие интересам «центра» интересы местного сообщества — очевидная задача гражданских сил региона. Антиколониальный пафос, конечно, присутствовал в протестных формах как в 1987—1988 гг., так и весной 2006 г., т. е. опротестовывалось не только решение, но и то, что решение принималось в Москве с пренебрежением к интересам людей, живущих на территории, в отношении которой оно принято. В конце 1980-х годов антиколониалистский пафос был плотно перемешан с антисистемным. Это была ситуация системного кризиса, и изменение ситуации жестко связывали с системными изменениями (реформой или сменой) — в том числе с преодолением сверхцентрализации страны, колониалистского характера властных решений.

В настоящее время гражданское движение (и «Байкальское движение» здесь, к сожалению, не исключение) — это попытка проти-

воедействовать конкретным следствиям укрепления системы, реализующей последний этап своей легитимации (курс на усиление «вертикали власти»). В этом контексте и была актуализирована тема сверхцентрализации и внутренней колонизации страны. Это обрекает ее на существование в протестно-обвинительном контексте и делает ее маргинальной, не давая стратегических перспектив.

Преодоление сверхцентрализации и ориентация на деколонизацию могут иметь стратегические перспективы только при сочетании общественной дискуссии, регулярной политической деятельности, институциональной научной и образовательной работы и акций сопротивления при принятии системных решений.

Однако в регионе отсутствует институт конструктивной общественной дискуссии. Протестные формы не предполагают саморефлексии, анализа собственной ответственности за сложившуюся ситуацию. СМИ не способствуют развитию общественной дискуссии — ток-шоу ставят скорее задачу просвещения, нежели обсуждения. Иркутский Интернет не стал пространством дискуссии, поскольку преобладающая там стилистика несогласия — перебранка и уличение оппонента в невежестве или ангажированности. Задачу создания института конструктивной общественной дискуссии должны решать регулярные структуры гражданского общества. «Байкальское движение» пока такой структурой не стало.

¹ Так, в трех митингах, прошедших в Иркутске в марте-апреле 2006 г., по различным оценкам приняли участие от 15 до 20 тыс. человек.

² В мае-августе 2006 г. сотрудники Центра независимых социальных исследований и образования (Иркутск) при поддержке гуманитарного фонда «Байкал. Третье тысячелетие» (<http://www.3mill.ru>) провели пилотную стадию. Исследование было продолжено в рамках проекта «Кооперация и противодействие: организации гражданского общества и органы региональной власти в условиях общественного протеста (на примере “Байкальского движения”)», поддержанного Фондом Генриха Бёлла. Эмпирическая база исследования — фокусированные интервью с участниками и активистами движения, анализ его официальных и неофициальных документов, а также анализ материалов СМИ. Автор выражает благодарность Михаилу Рожанскому и Юлии Елохиной за конструктивные идеи и точные замечания.

БАБР.RU как зеркало иркутского гражданского общества

Дмитрий Таевский

Информационный интернет-портал БАБР.RU был создан группой иркутских журналистов и веб-разработчиков в сентябре 2001 г. Этому предшествовала длительная работа в сферах гражданского общества, политической оппозиции, интернет-журналистики. Основная сложность создания портала заключалась в том, что он приходил на уже освоенный и развитый рынок региональных интернет-СМИ и с первого дня находился в жесткой конкурентной среде.

Благоприятным моментом при создании портала являлось наличие слаженной команды, имевшей значительный опыт работы в региональном Интернете и региональной журналистике. Ее костяк участвовал в разработке первого иркутского интернет-портала «Иркутский экспресс» (<http://express.irkutsk.ru>) и именно на нем отработал основные принципы подачи больших объемов информации. За два года, предшествовавшие созданию портала БАБР.RU, команда разработчиков создала крупные заказные региональные интернет-СМИ: «Иркутскую торговую газету» (<http://itg.irkutsk.ru>), «Номер один» (<http://pressa.irk.ru>), «<http://i38.ru>» и др. При этом были отработаны технологическая часть представления и формы подачи информации.

Парадоксом первой стадии функционирования портала БАБР.RU стало то, что он был вынужден конкурировать с разработками, соз-

данными той же командой — в первую очередь с «Иркутским экспрессом». С другой стороны, именно наличие в одних руках нескольких информационных ресурсов позволило организовать экспорт заголовков новостей с БАБР.RU на другие региональные сайты и тем самым осуществить первичный рывок по популяризации ресурса.

Изначально БАБР.RU не планировался как оппозиционное СМИ и вообще как «чистое» интернет-СМИ. При проектировании портала была определена свободная ниша региональных интернет-сервисов, таких, как «Желтые страницы», «Белые страницы», специализированные форумы и т. д. Лента новостей была лишь одним из рядовых сервисов. Однако анализ аудитории подсказал, что у регулярно посещающих региональные интернет-ресурсы наиболее востребованы нетипичные для традиционных СМИ новости и их онлайн-обсуждение.

Переход на новый уровень развития потребовал серьезного пересмотра всей политики портала и кадровых ресурсов. Через год после старта БАБР.RU полностью изменил дизайн, была модернизирована программная часть, которая первоначально не была рассчитана на большой поток посетителей. В небольшой коллектив разработчиков вошли профессиональный редактор, несколько журналистов, были заключены договоры с журналистами и фотокорреспондентами других изданий. Модернизацию портала и переход его в статус интернет-СМИ существенно осложнило то, что он находился на самоокупаемости, поэтому большое значение придавалось рекламной политике.

Значительную помощь portalу оказали региональные оппозиционные силы. Эта помощь никогда не была материальной, однако такие структуры, как СПС, «Открытая Россия», НБП, приложили значительные усилия для его популяризации, предоставляя журналистам портала интересную информацию. Несмотря на систематические контакты с оппозицией, редакция портала всегда заявляла о своей полной политической нейтральности и независимости от любых организационных структур.

Уже в первый год существования у редакции возник серьезный перманентный конфликт с националистической газетой профашистского толка «Русский Восток» (главный редактор — Александр Панов). Этот конфликт практически никогда не выходил за рамки правового поля, однако открытость портала БАБР.RU позволила

представителям «Русского Востока» разворачивать горячие дискуссии, как правило, достигавшие эффекта, обратного тому, на который рассчитывали националисты. Особый накал эти дискуссии приобрели после закрытия «Русского Востока», на чем настаивали наиболее демократически настроенные депутаты областного Законодательного собрания.

К серьезным конфликтам можно отнести и судебное разбирательство между редакцией БАБР.RU, областным Комитетом по молодежной политике и редакцией журнала «Русская сила». До 2004 г. комитетом руководил Александр Беломестных (ныне священник Русской православной церкви), который санкционировал выпуск под эгидой своего комитета и за счет областного бюджета периодических изданий православной и националистической направленности, в частности журналов «Русская сила» и «Русская сила-2» (главный редактор — Игорь Кушелев). Закрытие этих журналов традиционными методами представлялось весьма затруднительным, так как требовало выхода на уровень Законодательного собрания, что в тот период для редакции БАБР.RU было сложно. Было решено воспользоваться судебными процедурами. На портале появились скандальные публикации о журналах «Русская сила-2». Комитет по молодежной политике ЗС и главный редактор «Русской силы-2» обратились в суд, и в результате грамотных действий адвокатов редакции БАБР.RU проиграли все процессы. Благодаря широкому освещению в российской прессе тема получила большой резонанс, журнал «Русская сила-2» был закрыт по инициативе депутатов Законодательного собрания, а против Беломестных было возбуждено уголовное дело в связи с нецелевым расходованием бюджетных средств.

Анализируя развитие портала, необходимо принимать во внимание специфику интернет-аудитории Прибайкалья. Основная ее часть сосредоточена в Иркутске, Ангарске, Братске и Шелехове. Здесь уровень интернетизации очень высок и значительно превосходит средние показатели по России. 15—20% жителей «Большого Иркутска» (Иркутск, Ангарск, Шелехов) посещают ресурсы Интернета хотя бы раз в месяц. Иркутск стабильно находится в десятке лидеров российского Интернета (не считая Москвы) и на втором месте по Сибири после Новосибирска, занимая при этом 23—24-е место по количеству жителей.

«Иркутский феномен» объясняется несколькими факторами: традиционно высоким уровнем компьютеризации населения, здоровой и жесткой конкуренцией между семью интернет-провайдерами, сильным сообществом веб-разработчиков, создавших с момента появления Интернета в Иркутске в 1994 г. довольно много сайтов гуманитарной направленности, политической активностью населения.

За счет высоких темпов разработки сайтов и большого количества веб-студий (более 50 в 2005 г.) уже к 2003 г. в регионе практически все офлайновые региональные СМИ имели интернет-представительства, что создавало существенный объем информации в местном интернет-пространстве. В то же время регион значительно отстает от конкурентов по уровню развития интернет-бизнеса, что объясняется преобладанием в региональной экономике челночной торговли, большого количества китайских и кавказских бизнесменов и общей компьютерной неграмотностью регионального бизнеса.

В то же время с 2001 г. у БАБР.RU так и не появилось ни одного значительного конкурента, хотя портал из-за недостатка сотрудников и материальных ресурсов охватывает далеко не все сферы общественной жизни. Наиболее близко по общей посещаемости к БАБР.RU подошел портал «Твой Иркутск» (<http://www.irk.ru>), который зачастую даже превосходит его по дневной посещаемости. Однако анализ показывает, что 80—85% его посетителей интересуется исключительно сервисом отправки SMS-сообщений. Портал «Твой Иркутск» не имеет собственных журналистов и пользуется преимущественно заимствованной информацией, а потому на рынке региональных интернет-СМИ не занимает значимого положения.

Не являясь конкурентами БАБР.RU, по общей посещаемости его стабильно обгоняют два иркутских сайта — «WWWoman» (<http://www.newwoman.ru>) и «Cooler» (<http://cooler-online.com>). Это специализированные персональные сайты, имеющие широкую российскую аудиторию и не играющие значительной роли в региональном сообществе. Долгое время конкуренцию portalу БАБР.RU пытался составить портал «Виртуальный Иркутск», однако так и не смог найти собственную нишу и перешел на публикацию новостей от БАБР.RU.

В 2004—2006 гг. БАБР.RU занял достаточно четкую позицию сопротивления действиям федеральной власти по изменению Кон-

ституции и нарушениям экологического законодательства. В этом интересы редакции БАБР.RU во многом совпали с представителями оппозиции, в основном такими, как «Гражданский конгресс», СПС и НБП. Отсутствие в регионе сколько-нибудь значимых оппозиционных СМИ привело к тому, что БАБР.RU фактически стал информационным центром гражданского общества, дискуссионной площадкой, на которой обсуждаются все острые политические и общественные проблемы.

Постоянным партнером БАБР.RU всегда были региональные экологические организации, в первую очередь «Байкальская экологическая волна» (<http://baikalwave.eu.org>) и «Гринпис». После возникновения конфликта между федеральным Центром и населением Прибайкалья по поводу прокладки нефтепровода по берегу Байкала БАБР.RU взял на себя функции информационного и своеобразного диспетчерского центра, обеспечивавшего взаимодействие различных протестных групп сначала в регионе, а затем и по всей России. Именно в этом конфликте наиболее ярко проявились все возможности современных информационных технологий. При этом следует заметить, что экологическая защита и экологические действия никогда не являлись основной задачей портала, поэтому он выполнял исключительно функцию информационного сопровождения деятельности экологических организаций.

Динамичное развитие портала остро ставит вопрос о его перспективах. Основная проблема — его объем и сложность навигации. К концу 2006 г. общий объем портала достиг 100 тыс. документов, которые требуют оптимизации и ускорения доступа. Вполне вероятно, в ближайшее время будет принято стратегическое решение по реорганизации портала из «горизонтального» в комплекс «вертикальных» порталов, специализированных по тематике и объединенных единым брендом.

Школа публичной политики: 1000 километров гражданского общества

Алексей Петров

Байкальский региональный фонд гражданских инициатив «Открытая Россия — Иркутск» был создан в августе 2005 г., когда программы Межрегиональной общественной организации «Открытая Россия» уже два года работали в регионе. Именно в Иркутск на открытие Школы публичной политики летел 25 октября 2003 г. председатель правления «Открытой России» Михаил Ходорковский, когда его задержали в Новосибирском аэропорту.

Фонд «Открытая Россия — Иркутск» объединил все иркутские проекты «Открытой России». Какую цель мы ставили перед собой, создавая фонд гражданских инициатив? Прежде всего хотели найти активных, желающих изменить что-то в обществе граждан и предоставить им площадку для дискуссий и ресурсный центр для работы общественных организаций. В правление фонда вошли семь известных в регионе представителей власти, общества и бизнеса.

За три года работы «Открытой России» в нашем регионе появилась не только Школа публичной политики. Работали Школа гражданского общества и центр «Помоги советом», осуществлялась программа «Наше либеральное наследие». К сожалению, из-за известных событий практически все проекты пришлось свернуть. В настоящее время продолжает работать только Школа публичной политики.

За время работы Школы публичной политики состоялось 15 семинаров. Только в 2006 г. проведено более 10 «круглых столов». Встретиться с молодыми общественными и политическими лидерами в Иркутск приезжали московские политики и политологи Михаил Делягин и Александр Иванченко, Алексей Кара-Мурза и Гарри Каспаров, Владимир Рыжков и Никита Белых. Прошла видеоконференция с известным юристом Сергеем Пашиным. В работе школы участвовали также местные эксперты — доктор исторических наук Виктор Дятлов, заместитель главы администрации области Владимир Третьяк, лидер регионального отделения Союза правых сил Алексей Козьмин, научный директор Центра независимых исследований и образования Михаил Рожанский.

Представители власти чаще отказывалась, чем соглашалась принять участие в мероприятиях школы. Это лишний раз свидетельствует о том, что публичной политики в регионе, да и в стране в целом пока нет, и у нашей школы еще много работы на пути создания нового поколения общественных и политических лидеров, для которых политика — прежде всего поиск взаимовыгодных решений в диалоге с обществом.

Однако среди представителей власти есть и такие, кто разделяет наши ценности и постоянно сотрудничает со школой. С большим интересом участвовала в работе одного из семинаров вице-спикер регионального парламента Людмила Берлина. Другой заместитель председателя ЗС Геннадий Истомин сказал, что демократия может быть создана только снизу, самими людьми, а не властью, и «именно ШПП может решить эту задачу». Депутат Юрий Фалейчик вошел в состав правления Фонда «Открытая Россия — Иркутск», а сотрудники отделов по связям с общественностью городской и областной администраций регулярно приходят на наши семинары и «круглые столы».

Программа «Кадры нового поколения для местного самоуправления» уже принесла результаты. Некоторые слушатели не только выдвинули свои кандидатуры на депутатские места в органах местного самоуправления, но и выиграли выборы.

Среди выпускников и слушателей Школы публичной политики — 2 мэра городов, 2 депутата Законодательного собрания, член областной избирательной комиссии, 13 депутатов городских дум из восьми городов, более 20 помощников депутатов разных уровней, около 10

чиновников областного и муниципального уровня, более 20 журналистов, 30 предпринимателей. Школу окончили представители разных партий: Татьяна Воронова («Единая Россия»), Георгий Кузьмин («Родина»), Александр Николаев («Яблоко»).

104 питомца Школы публичной политики создали Ассоциацию выпускников «Союз 25 октября». 25 октября — день рождения школы, и не только. По мнению участников «Союза», это эпохальная дата в истории страны: в 1917 г. в этот день прозвучал выстрел «Авроры» и начался штурм Зимнего дворца, произошла Октябрьская революция, 25 октября 2003 г. был арестован Михаил Ходорковский, основатель «Открытой России». Цель «Союза» — создание сообщества социально и экономически активных людей, заинтересованных в развитии Школы публичной политики.

Один из первых результатов деятельности «Союза» — создание экспертного совета, который анализирует выпускные проекты участников образовательно-просветительских программ и помогает в реализации лучших из них. Особой популярностью пользовался дискуссионный клуб «Политический Иркутск», который два раза в месяц проводил общественные дискуссии и дебаты в формате телепередачи «К барьеру» (НТВ).

В 2006 г. фонд ежемесячно проводил экспертный опрос «Самый... самый», в котором 50 выпускников Школы публичной политики определяли наиболее авторитетную фигуру месяца в трех номинациях — «Политика», «Бизнес», «Общество и образование», а также лидера антирейтинга. Его результаты публиковались во многих печатных и электронных СМИ региона.

Фонд «Открытая Россия — Иркутск» не может пожаловаться на недостаток внимания со стороны иркутских массмедиа. О деятельности фонда вышло свыше 300 публикаций и более 30 телесюжетов. Иркутский интернет-портал БАБР.RU занял первое место в России по количеству материалов о деятельности «Открытой России».

Самоуправление
начинается
с клубы

Центр «Помоги советом» проработал чуть больше года. За это время в нем получили консультации и нашли помощь в решении

своих проблем почти 2 тыс. человек, появились первые добровольцы и помощники. Центр постоянно проводил семинары по социальному менеджменту для активистов студенчества и лидеров местных сообществ. Например, организация территориального общественного самоуправления иркутского микрорайона Солнечный нашла в центре поддержку своих инициатив. А появилась она очень прозаично: в один весенний день несколько человек вместе вышли с лопатами во двор своего дома и разбили первую клумбу. Сейчас это одна из самых мощных организаций общественного самоуправления в Иркутске. Так, с первой совместно разбитой клумбы, и появляются в России «корневая демократия» и территориальное общественное самоуправление. Появляются не без проблем: в нашей стране нет отработанных механизмов их функционирования. Помочь наладить эти механизмы, оказать консультационную поддержку лидерам таких организаций — одна из основных задач центра «Помоги советом».

Действительно
открытая
Россия

У фонда «Открытая Россия — Иркутск» сложились особые отношения с соседями — партнерскими организациями в Красноярске, Улан-Удэ, Владивостоке, Барнауле, Новосибирске и Томске. Не случайно в июне 2006 г. именно Иркутск стал местом проведения первого в истории организации совещания директоров школ публичной политики Сибири и Дальнего Востока и подписания «Байкальского соглашения».

Партнерами фонда выступают десятки неправительственных организаций, независимые исследователи и политологи, представители власти, ученые и десятки волонтеров.

О программах фонда знают в Иркутске и Братске, Черемхове и Свирске, Байкальске и маленькой Чуне. Можно сказать, что фонд «Открытая Россия — Иркутск» взялся за построение гражданского общества на территории диаметром 1000 километров. Именно на таком расстоянии друг от друга находятся районные центры Иркутской области Байкальск и Братск, в которых реализуются программы нашего фонда.

В сентябре 2005 г. фонд «Открытая Россия — Иркутск» стал членом Объединенного совета некоммерческих организаций города Иркутска и Иркутской области. За это решение единогласно проголосовали члены совета. И никто не вспомнил о том, что за несколько дней до этого на федеральном Первом канале «Открытую Россию» обвиняли чуть ли не в заговоре, направленном на свержение существующего строя. Люди знают: «Открытая Россия» работает не на революцию, а на эволюцию. Только путем долгой и ежедневной работы в России возможно вырастить демократию. Как цветок не растет без корней, так и демократию нельзя привить в стране, в которой не сформировалось гражданское общество. Пока оно очень слабое. Поэтому мы продолжаем работать. У нас большие планы. Наша Россия — действительно открытая.

Сейчас организация переживает трудные времена. Но школа продолжает свою деятельность. Есть еще порох в пороховницах, наступит новая фаза развития, а значит, будут новые семинары и «круглые столы», в Иркутск приедут федеральные эксперты, и общество, которое принято называть гражданским, получит новых активистов в свои пока еще редкие ряды.

Самоорганизация кваспор в Иркутске

Виктор Дятлов

Диаспору я понимаю как особый тип человеческих взаимоотношений, как специфическую систему формальных и неформальных связей, жизненных стратегий и практик, основанных на общности исхода с «исторической родины» (или на представлениях, исторической памяти и мифах о таком исходе), на усилиях по поддержанию образа жизни «в рассеянии» — в качестве национального меньшинства в иноэтничном принимающем обществе. Диаспора — не данность, ее существование (или несуществование), возникновение и исчезновение могут быть ситуативным ответом на вызовы времени, места и обстоятельств. Если исходить из такого подхода, то наличие совокупности лиц одной национальности, живущих вне национального очага, пусть даже многочисленных и укорененных на новой родине, — это еще не диаспора, а только необходимое условие ее реализации. Другими словами, одни и те же люди, их совокупность могут быть, а могут и не быть диаспорой¹.

Мощную динамику придал процессу диаспорализации интенсивный рост потоков трансграничных миграций. С распадом СССР в эту категорию вошла часть прежде внутренних миграций. Вчерашние соотечественники превратились в «граждан ближнего зарубежья» с принципиально новым статусом и набором проблем (экономических,

культурных, правовых). Остро встали проблемы поддержания связей с родиной, которая оказалась теперь хоть и ближним, но зарубежьем. Эта задача требует теперь больших усилий, лучше всего коллективных. То же относится к проблемам статуса, защиты экономических прав, сохранения языка и культуры и т. д. На родине идут бурные процессы «национального возрождения», строительство новой государственности часто происходит на этнократической основе. Человеческие и материальные ресурсы мигрантских сообществ рассматриваются там как важные факторы этого строительства и борьбы за власть. Поэтому метрополии прилагают большие усилия для консолидации соотечественников в России — как правило, на этнической основе. Количество мигрантов из «ближнего зарубежья» резко возрастает, меняются тип мигранта, его система мотиваций, образ и стиль жизни, адаптационные возможности и ресурсы. Мигрант этой волны и этого типа неизмеримо больше нуждается в системе групповой поддержки, в сети родственных, клановых, этнических связей.

Бурно формируются миграционные потоки из стран «старого зарубежья». И здесь наиболее значимыми как для России в целом, так и в особенности для ее восточных регионов становятся мигранты из Китая. Они уже стали необходимым элементом формирующейся рыночной экономики. По многим причинам миграционный приток из Китая будет в обозримом будущем возрастать. Китайские трудовые мигранты демонстрируют корпоративную, общинную модель поведения и интеграции в принимающем обществе.

Все эти факторы радикально увеличивают структурообразующее значение этничности, национальной самоидентификации, формируют диаспоральное самосознание, дают мощный толчок к строительству диаспор. Структуры и сети на этнической основе, существовавшие и прежде, разрастаются, качественно меняется их значение как ресурса выживания, делового и социального успеха.

Дело не ограничивается количественными переменами, хотя в ряде случаев количественный рост уже привел к качественным сдвигам. Совершается «ментальный рост» — появление этих групп (именно в качестве групп) в сознании, как собственном, так и окружающих. И новые мигранты, и старожилы, приписанные советской властью к той или иной этнической группе и в той или иной степени ощущающие связь с нею, начинают чувствовать себя группой, в некоторых ситуациях ведут себя как члены группы, формируют сеть

связей и отношений на этнической основе, как сейчас принято говорить, позиционируют себя в таком качестве.

Диапорализация происходит двумя путями. Один из них традиционный — приходят новые люди, мигрировавшие из «национальных очагов», они остаются, так или иначе интегрируются в принимающее общество и одновременно консолидируются в землячества, общины, кланы, создают сети связей и отношений на этнической основе (или этнически маркированные). Это может актуализировать этническую самоидентификацию соотечественников-старожилов, тех, кто прибыл давно или вообще родился здесь, полностью интегрировался. Более того, наблюдения показывают, что именно такие люди могут становиться ядром формирующихся диаспор. Это и есть другой путь — диапорализация старожилов, движение от совокупности тех, кто считал себя и/или кого считали представителем неких пришлых национальных меньшинств, к актуализации этничности и групповому структурированию.

Исходя из такого понимания, можно вести речь о диаспорах как новом элементе социальной жизни. Происходит радикальный сдвиг — от присутствия представителей этнических меньшинств к их структурированию, формированию общин с их институтами, активистами, поиском ниши, выдвижением коллективных (или от имени коллектива) целей.

Из многовекового опыта общемирового феномена «торговых меньшинств» известно, что общинность — это важнейший ресурс их экономического успеха ². Более сложен и неоднозначен вопрос о роли этого фактора в процессе адаптации. С одной стороны, сам факт экономического успеха для трудового мигранта — это и индикатор успешности адаптации, и залог дальнейшего продвижения на этом пути. Диапоральная инфраструктура, сети и механизмы взаимной поддержки могут стать и становятся инструментами интеграции мигрантов в принимающее общество.

Это можно наблюдать уже сейчас. Создаются формальные и неформальные сообщества и организации, которые (помимо исполнения других функций) помогают мигрантам осваиваться в социальном пространстве российских городов. Такие сети удовлетворяют их базовые потребности в чужом обществе, к которым относятся безопасность, информация, связь, инфраструктура обеспечения проживания и деятельности.

Иркутск в этом смысле чрезвычайно показателен. В силу целого комплекса экономических и социальных причин он привлекателен для мигрантов, здесь есть давние традиции их приема и адаптации. Недавно вышло несколько работ автора этих строк, посвященных анализу различных аспектов миграционной ситуации в Иркутске³, поэтому нет необходимости воспроизводить изложенный там материал, достаточно сослаться на некоторые обстоятельства.

К настоящему времени в Иркутске, как и в большинстве областных центров страны, создана разветвленная сеть национально-культурных обществ и автономий. И хотя по уставам и по определению их основная задача — поддержание и развитие национальных культур, обычаев и языков, на деле это часто становится второстепенной задачей. Реальная (и высоко ценимая) деятельность концентрируется в сфере взаимодействия с властями, различного рода посредничества, оказания соотечественникам комплекса жизненно важных услуг в этой сфере⁴.

О характере решаемых проблем, говорит, например архив Азербайджанского национально-культурного общества «Бирлик». Большая его часть — это копии обращений и просьб в различные органы власти (прежде всего в МВД) и ответы на них. Обсуждению проблем взаимоотношений с властями посвятили значительную часть своего времени участники учредительной конференции Таджикского национально-культурного общества «Саманиды».

По информации активистов и лидеров некоммерческих организаций этого типа, от них ждут помощи в решении проблем статуса, первичного обустройства мигрантов, решения разнообразных проблем взаимоотношений с властями. Это также инструмент взаимопомощи в сложных или чрезвычайных ситуациях. В некоторых организациях принято в случае внезапной смерти своих членов или просто земляков брать на себя расходы и организационные усилия, связанные с отправкой тела усопшего на родину. Их формальные или неформальные лидеры — люди влиятельные, часто богатые, обладающие большими связями. Их покровительство — значительный ресурс для новичка, а через такие организации возможен прямой контакт с ними.

В чем интерес этих сильных людей, что заставляет их тратить немалые средства и время на работу в некоммерческих организациях, более того, бороться за лидерство в них? Драматично складывалась, например, история азербайджанского национально-культурного об-

щества. Расстрел среди бела дня в здании собственного офиса всего руководства, убийство двух следующих руководителей — все это недвусмысленно свидетельствует о «цене вопроса».

Причины разные, и их немало. Естественно, это удовлетворение нормального стремления к лидерству, престижу и социальному признанию. Кроме того, руководящее положение в некоммерческой организации, помощь рядовым членам позволяют строить отношения с ними по принципу «патрон — клиент». Это значительный социальный и экономический ресурс. Еще больший ресурс — высокий статус в городском сообществе, признанное место в его иерархии, прямой выход на представителей властей и возможность «решать вопросы».

Типична ситуация, когда лидеры и активисты национально-культурных обществ лоббируют интересы представляемых ими групп и отдельных их членов в коридорах власти. Они проводят пиар-кампании в местных СМИ, делают общеполитические заявления. Некоторые из них постепенно входят в местный истеблишмент именно в качестве штатных национальных лидеров.

Глава азербайджанского национально-культурного центра соседней Бурятии, выступая на 11-м Съезде народов Бурятии, внес предложения от лица всей пятитысячной «азербайджанской общины». Он рассказал о своих регулярных встречах с руководителями республики и города, где решаются проблемы открытия национальных ресторанов и кафе, строительства мечети, защиты от милиции, которая «было одно время — доставала нас, “лиц кавказской национальности”». Он обращался непосредственно к присутствовавшему на съезде президенту Бурятии: «Мы не один раз встречались с вами, обсуждали вопрос о том, почему нет ни одного азербайджанца в аппарате Президента, Правительства, мэрии г. Улан-Удэ. Ведь это нарушение национальной пропорции в кадровой политике... Поверьте, у нас, у бурятских азербайджанцев, тоже есть достойные вашему вниманию кадры — от этого выиграем все мы»⁵.

Лидерство в некоммерческой организации — это возможность прямого контакта с властями стран исхода. Новые независимые государства, особенно расположенные в Закавказье и Центральной Азии, их правящие элиты стремятся контролировать соответствующие диаспоры, использовать их финансовые и человеческие возможности для национального строительства, борьбы за власть. На-

сколько это важно для них, говорит хотя бы то, что, по некоторым оценкам, в России находится до четверти электората Азербайджана⁶.

Кроме того, лидеры, уже интегрировавшиеся в местное сообщество, кровно заинтересованы в установлении максимально возможного контроля над мигрантами-новичками. Сознательное, а чаще незнательное нарушение ими норм и правил поведения принимающего общества создает дурную репутацию всей этнической группе, больно бьет по ее оседлой, постоянной части.

Национально-культурные общества — это только часть сети отношений и связей представителей «новых диаспор», часть весьма важная, показательная, но, возможно, не главная. В основном все-таки сети строятся на неформальной основе. По понятным причинам изучать неформальные связи и структуры чрезвычайно сложно, даже если они не носят криминального или просто закрытого характера.

Характерна в этом смысле ситуация в формирующемся в Иркутске китайском сообществе. Его представители также создали два культурных общества. Одно из них тесно взаимодействует с консульством КНР в Хабаровске. Имеется организация последователей учения Фалуньгун. Она, впрочем, немногочисленна, не очень влиятельна и состоит по преимуществу не из китайцев. А два культурных общества (их возглавляют китайцы — старожилы Иркутска) открыто соперничают за право представлять интересы всех соотечественников города. Выпускаются китайские газеты. Неофициально, но эффективно функционирует развитая сеть китайских гостиниц и общежитий, консультационно-посреднических структур, нелегальных финансовых учреждений («китайских банков»), подпольных мастерских по производству поддельных документов, казино и т. д. Представители правоохранительных органов уверенно говорят о китайской организованной преступности и о ее тесных связях как с российскими «коллегами», так и с криминалом в КНР.

Различного рода посреднические, консультационные услуги, помощь в первичной адаптации мигрантов оказываются по линии неформальных структур — семейных, земляческих, клановых. С их помощью мигрант-новичок может найти работу, жилье, решить трудные проблемы регистрации и обретения легального статуса, войти в контакт с нужными людьми. Неоценимо значение таких услуг в сфере бизнеса. Возможность «решать вопросы» с чиновниками, представителями

правоохранительных органов, местным криминалитетом является залогом не просто успеха, но и самого существования бизнеса.

Узлом, «грибницей» таких связей и сетей является «китайский рынок» Иркутска. Вообще, чтобы понять, что происходит в недрах формирующегося в России китайского сообщества, следует обратить самое пристальное внимание на «китайские рынки». Даже поверхностный взгляд показывает, что именно там пока концентрируется значительная, а возможно, бо́льшая часть экономических мигрантов из КНР. Это основное поле их экономической деятельности, место и механизм их новой социализации, адаптации к принимающему обществу. Сюда направлены огромные товарные потоки из Китая, здесь формируются и концентрируются в руках мигрантов не менее значительные финансовые ресурсы. Это база, с которой происходит дальнейшее внедрение в экономическую и социальную ткань принимающего общества.

Через эти рынки в российские города вошел Китай, стал неотъемлемой составной частью экономической жизни, быта, общественного сознания. Если вдуматься, теперь это основное место встречи цивилизаций и культур. Место и механизм постоянного контакта, взаимного узнавания и привыкания людей разных культур. Через отношение к «китайскому рынку» зачастую происходит социальное самоопределение представителей принимающего общества. Покупать или не покупать здесь — это символ их социального статуса и престижа.

Местные жители участвуют в жизни рынков не только в качестве покупателей. Реально эти рынки давно стали интернациональными, что заставило меня брать в кавычки словосочетание «китайский рынок». Сложился большой слой местных жителей, профессионально обслуживающих рынки или непосредственно на них работающих в разном качестве. Повседневное общение и сотрудничество ведет к парадоксальному на первый взгляд результату — уровень межэтнической конфликтности здесь минимален. Хотя, казалось бы, сам акт торговли конфликтен по определению, а когда представители разных этнических групп находятся по разные стороны прилавка, это не может не провоцировать взаимного недовольства и конфликта. Тем не менее преобладает понимание взаимной полезности и необходимости.

Одновременно «китайские рынки» — это предмет головной боли городских властей, их тяжелейшая управленческая задача. При-

ходится решать сложные транспортные, санитарные проблемы, бороться с криминалом, коррупцией, массовым уклонением от уплаты налогов. Остро стоит вопрос массового нарушения миграционного законодательства. К «китайским рынкам» обращено постоянное, пристальное и часто не очень доброжелательное внимание прессы. Это излюбленный объект риторики многих политиков, видящих в них символ «китайской экспансии» и «желтой опасности».

Вернемся, однако, к «китайскому рынку» Иркутска, известному как «Шанхай» или «шанхайка»⁷. За недолгий период своего существования и динамичного развития он превратился из торговой площадки в сложный, саморазвивающийся и саморегулирующийся организм, во многом живущий по собственным законам и правилам. В то же время он стал интегральной частью иркутской экономической и общественной жизни.

Его жизнедеятельность регулируется не только и не столько официальными нормами и инструкциями, сколько сводом неписаных и потому действенных правил, обычаев, законов. Помимо официальной администрации здесь эффективно функционируют различного рода неофициальные управленческие структуры, лидеры, хозяева. Люди, так или иначе занятые на рынке, — это не конгломерат, неоформленное скопление торговцев и обслуживающих их работу охранников, уборщиков, разносчиков еды, таксистов и т. д. Они жестко организованы, структурированы, связаны сложной системой взаимных обязательств и ответственности.

Это многофункциональная структура — помимо собственно торговой деятельности там сложился комплекс сервисных и развлекательных услуг (от нелегального казино и собачьих бегов до подпольной мастерской по изготовлению документов, от сети кафе и столовых до охранной, транспортной, консалтинговой инфраструктуры).

Опыт «Шанхая» показал, что его члены способны на массовые коллективные действия, требующие высокого уровня организации, жесткой внутренней дисциплины, эффективного руководства. Можно привести в качестве примера несколько коллективных акций (забастовок, перекрытий транспортных магистралей, пикетирования городской и областной администрации), в которых участвовали как китайские, так и местные торговцы. Уникальным для России событием стало создание газеты «Восточно-Сибирский Шанхай», энергично и довольно умело отстаивающей право рынка на существование.

Далеко не все китайские мигранты Иркутска работают на «Шанхае», видимо, даже не большинство. И уж тем более они там не живут. Но на рынке сходятся сети отношений и связей, там находится нервный центр формирующегося китайского сообщества города. Его самостоятельная ценность и для мигрантов, и для принимающего сообщества состоит в том, что он стал мощным механизмом взаимной адаптации.

Резюмируя, можно достаточно уверенно оценить диаспоральную стратегию адаптации мигрантов как вполне успешную и эффективную. Но в ней же заключается источник уже формирующихся проблем и конфликтных ситуаций. Суть их удобно сформулировать в категориях коммунализма.

В результате диаспорализации возможно формирование неких твердых «ядер», непроницаемых для посторонних. Это предпосылка для «закукливания» мигрантов в рамках своих общностей, что явно может понизить их стремление к социокультурной интеграции в принимающее общество. Пример «чайна-таунов» — самый яркий и распространенный. Не случайно среди отечественных исследователей сложилось редкое единодушие по поводу нежелательности формирования этих образований.

Признаки внутренней самоорганизации на «китайском рынке» дают, в частности, основания для того, чтобы предположить: это не только (а возможно, и не столько) центр этнической консолидации, сколько некое социальное образование, в которое включены и некие китайские торговцы, администраторы, обслуживающий персонал, клиенты и партнеры. Механизмы и структуры власти и влияния строятся не только на денежных, рыночных принципах современного индустриального, городского общества — огромную роль играют клиентельные связи и отношения, клановые и земляческие структуры.

Напрашивается гипотеза, что это некое *общинное образование*, закрытое от принимающего общества не только социокультурной и этнической чужеродностью, но и принципиально иным типом социальных связей, регулирования и власти. Иначе говоря, это ядро общинности в атомизированном, индивидуалистичном обществе. Неизбежное и далеко идущее следствие этого — постоянный контакт и взаимодействие двух разных, возможно, несовместимых типов организации общества, разнотипных механизмов регулирования человеческого поведения, разных образов жизни, систем ценностей

и взглядов на мир. Характер их сосуществования можно описать метафорой: город, на одних улицах которого правостороннее движение, а на других — левостороннее. Наиболее естественный результат такого взаимодействия — Кондопога.

И если в дореволюционной России или, скажем, в современной Индонезии, где и принимающее общество во многом было или является общинным, такое общинное образование органично встраивалось в общинное же общество (модель гетто), то в современной России неизбежны отторжение и конфликт.

Современное рыночное, индустриальное, индивидуалистическое общество, готовое не просто мириться с этническим и культурным разнообразием, но и часто способное в рамках стратегии мультикультурализма поддерживать и развивать это многообразие, вряд ли сможет принять и интегрировать общинный тип организации, власти и регулирования человеческого поведения.

В такой ситуации оно должно предложить свою стратегию интеграции мигрантов, позволяющую избежать опасности коммунализма, при которой мигрант имел бы возможность и стимулы интегрироваться в атомизированное принимающее общество не через группу, а индивидуально. Пока такой стратегии нет, пожалуй, нет даже осознанного спроса на нее. Но уже просматриваются некоторые ее возможные элементы. Прежде всего это особая роль школы, всей системы образования. При осознанном использовании этого потенциально могучего инструмента система образовательных институтов может стать и инфраструктурой отбора, рекрутинга и трафика мигрантов, и механизмом их интеграции. Причем интеграции не только этнокультурной, но и социальной. На уровне экономической необходимости уже осознается потребность придать регулируемый характер стихийному сейчас миграционному процессу. Регулирование при этом понимается не в смысле административных ограничений (таких попыток было и будет еще много) — они доказали свою полную несостоятельность, по крайней мере, в российской ситуации. От того, насколько быстро и эффективно потребность в упомянутой инфраструктуре будет воплощена в комплексе политических решений, законотворческой деятельности, институциональном развитии, практиках взаимоотношений, будет зависеть соотношение стабильности и конфликта в стране уже в самом недалеком будущем.

¹ Подробнее об авторской позиции в этом вопросе см.: *Дятлов В.* Диаспора: экспансия термина в общественную практику современной России // *Диаспоры*. — 2004. — № 3. — С. 126—138; *Он же.* Миграции, мигранты, «новые диаспоры»: фактор стабильности и конфликта в регионе // *Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность*. — Москва; Иркутск: Наталис, 2005. — С. 95—137.

² *Дятлов В. И.* Предпринимательские меньшинства: торгоши, чужаки или посланные Богом? Симбиоз, конфликт, интеграция в странах Арабского Востока и Тропической Африки. — М., 1996.

³ *Дятлов В. И.* Современные торговые меньшинства: фактор стабильности или конфликта? (Китайцы и кавказцы в Иркутске). — М.: Наталис, 2000; *Он же.* Миграции, мигранты, «новые диаспоры»...

⁴ *Гедвило Г.* Национальное объединение в сибирском городе: форма институционализации этничности и/или инструмент политики властей // *Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность*. — Москва; Иркутск: Наталис, 2005. — С. 153—165.

⁵ Материалы 11 Съезда народов Бурятии. — Улан-Удэ, 2001. — С. 49—51.

⁶ *Сулейманов Н.* В СНГ миграция плохо совмещается с демократией // *Независимая газ.* — 2003. — 24 июля.

⁷ Подробный очерк о нем см.: *Дятлов В., Кузнецов Р.* «Шанхай» в центре Иркутска: Экология китайского рынка // *Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность*. — Москва; Иркутск: Наталис, 2005. — С. 166—187.

Конфессиональное пространство Оренбургской области

Ирина Филимонова

Оренбургская область, несмотря на полиэтничность и пестрый религиозный ландшафт, относится к категории территорий с толерантными межэтническими и межконфессиональными отношениями. Исследование такой территории представляется важным с точки зрения использования накопленного опыта при проведении конфессиональной политики не только в этом, но и других аналогичных регионах.

Конфессиональное пространство Оренбургской области ¹ формировалось в течение длительного времени. Основные историко-географические этапы его формирования таковы:

- «языческий» период: появление и преобладание до XIII—XIV вв. на территории региона языческой религии;
- «исламский» период: постепенный переход от языческих верований к исламу и затем преобладание мусульманства с XIV в. до середины XIX в.; к концу этого периода доля мусульман в регионе стала постепенно снижаться, продолжала уменьшаться доля язычников, одновременно с этим росло количество православных этносов;
- «православный» период: с середины XIX в. до 1917 г. преобладание православия за счет колонистов, а также в результате перехода язычников в православие;

- «атеистический» период — официальное господство атеизма с 1917 г. до 1990-х годов;

- «современный» период (с начала 1990-х годов по настоящее время) — возрождением религиозного самосознания этноконфессиональных групп.

Дифференциация конфессионального пространства в значительной степени предопределена этническим составом населения (рис. 2.4).

В настоящее время в регионе преобладают православие и ислам суннитского толка, во многом они и определяют специфику культурного ландшафта. Кроме того, небольшая часть населения исповедует католицизм, имеются лютеране, иудеи и др. Всего на территории области действуют 383 религиозные организации 19 конфессий (2008 г.). Здесь есть общины баптистов, меннонитов, адвентистов седьмого дня, пятидесятников, иеговистов, мормонов, молокан и др. В числе действующих около 70 незарегистрированных групп различных направлений, в том числе экзотических для традиционного конфессионального ландшафта области («Сахаджа-Йога», культ Сатъя Саи Бабы и др.).

Православие и ислам следует считать конфессиями сплошного типа, так как они представлены во всех городах и районах области. Районы с преобладающим православным населением совпадают с районами, в которых доминирует славянское, финно-угорское и частично тюркское (чуваши, крещенные татары) население. Доля мусульман повышена в районах с тюркским населением. Все остальные конфессии, присутствующие на территории области, являются локальными (т. е. представлены не во всех районах области, а лишь в отдельных населенных пунктах) и функционируют преимущественно в городах (рис. 2.5).

Нами введен коэффициент уровня религиозности $K_{ур}$, который можно применять для определенной территории (для каждого этноса в отдельности либо для всех этносов в целом):

$$K_{ур} = \frac{R}{N},$$

где R — число последователей той или иной религии в данном регионе; N — общее количество представителей всех этносов, считающихся традиционно принадлежащими к определенной религии.

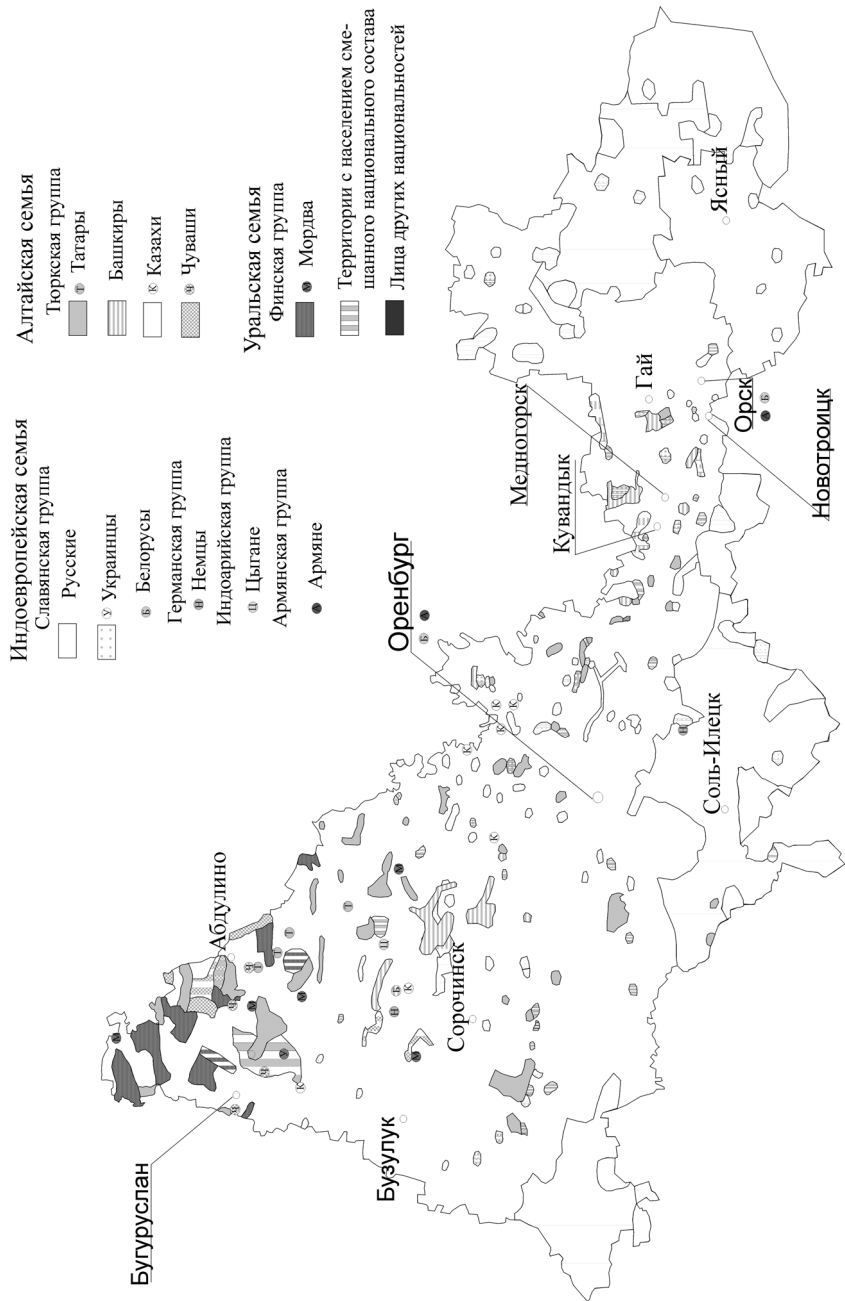


Рис. 2.4. Народы Оренбургской области по материалам переписи населения 2002 г. (50 человек назвали себя казаками)



Общий $K_{ур}$ для всего населения Оренбургской области до 1917 г. равнялся единице. Даже во время атеистического периода религия не была уничтожена полностью: для Оренбургской области, как и для России в целом, $K_{ур}$ составлял 0,5 на протяжении большей части XX в. В настоящее время среди этносов, считающихся традиционно мусульманскими, $K_{ур}$ равен 0,93, среди традиционно православных — 0,5 ². Более высокий уровень религиозности традиционно мусульманских этносов по сравнению с традиционно православными объясняется большей сплоченностью мусульманских этноконфессиональных групп, изначально разным отношением к религии и рядом других причин.

Подтверждает эти данные сектор научно-социологических исследований Информационно-аналитического управления администрации области. По его данным, к верующим отнесли себя 71,7% жителей области.

Модифицировав выражение, предложенное Л. Моногаровой для определения индекса мозаичности национального состава территории, мы предлагаем следующую формулу расчета для изучения конфессионального состава:

$$\text{ИМКС}_j = 1 - \frac{\sum_{i=1}^{j=m} |n_{ji} - n_m|}{100},$$

где ИМКС — индекс мозаичности конфессионального состава; m — количество конфессий; $n_m = 100/m$; n_{ji} — доля i -й конфессии в j -м районе, %.

С помощью индекса мозаичности можно определить неоднородность конфессионального состава населения определенной территории для выявления наиболее поликонфессиональных мультикультурных регионов (рис. 2.6). Наиболее четко в Оренбургской области неоднородность конфессионального состава выражена в сельских приграничных районах, наименее ярко мозаичность выражена в городах области с преобладающей долей православного населения, ских мононациональных районах.

В связи с тем, что сама по себе доля представителей той или иной религии для выявления равномерности (неравномерности) распределения верующих не очень удачна, поскольку не отражает размещение этноконфессиональных групп по территории региона, в до-

полнение к предложенным показателям введен коэффициент религиозной компактности $K_{\text{рк}}$.

$$K_{\text{рк}} = \frac{K_1}{K_2},$$

где K_1 — доля верующих определенной религии в населении данной территории (района области); K_2 — доля верующих определенной религии в среднем по изучаемому региону (области в целом).

С помощью этого коэффициента можно определить наибольшую концентрацию верующих различных религиозных групп в районах области. Из составленных картосхем (рис. 2.7 и 2.8) видно, что православные христиане распределены по территории области достаточно равномерно в отличие от мусульман (в приграничных районах их доля больше, чем в среднем по области, более чем вдвое).

Среднее количество мусульманских организаций в области на 10 тыс. человек постоянного населения в несколько раз выше, чем по России в целом (рис. 2.9 и 2.10). Это объясняется большой долей мусульман в регионе по сравнению с их долей в среднем по России.

В целом же Оренбургская область относится к средним по уровню религиозности регионам. Лишь в восточной ее части уровень религиозности ниже, что связано с миграционными притоками в период освоения целины молодежи, придерживавшейся атеистических взглядов.



Рис. 2.6. Мозаичность конфессионального состава Оренбургской области (2006 г.)



Рис. 2.7. Территориальная компактность православных христиан Оренбургской области в 2006 г. (порайонные различия)

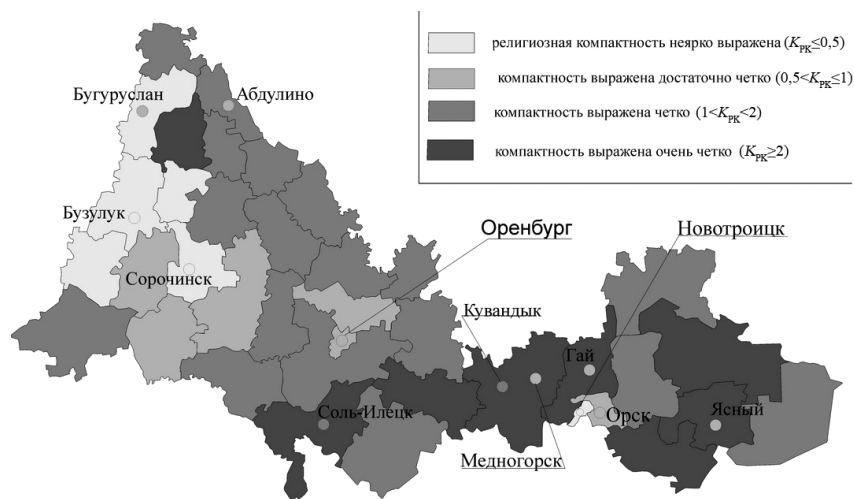


Рис. 2.8. Территориальная компактность мусульман Оренбургской области в 2006 г. (порайонные различия)

Выявление дифференциации и структуры конфессионального пространства области позволило провести районирование с выделением этноконфессиональных районов двух уровней иерархии. Многопризнаковое районирование было проведено методом наложения нескольких составленных нами картосхем: народов области,

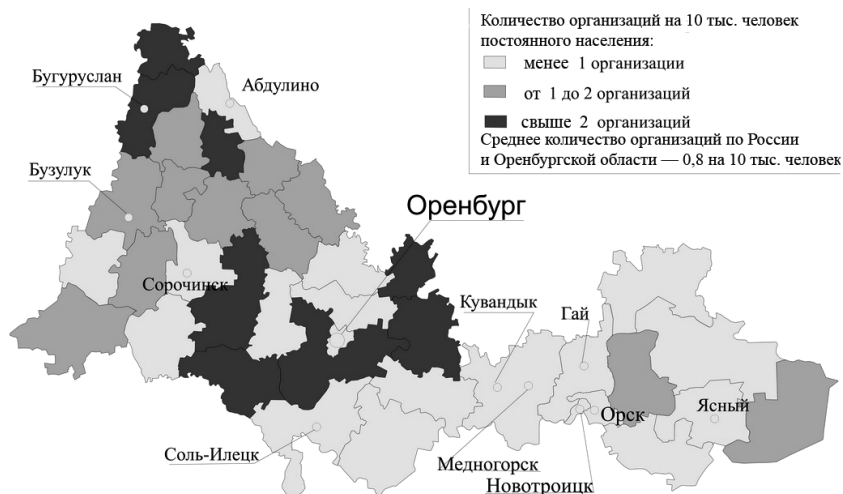


Рис. 2.9. Распространение организаций Русской православной церкви в Оренбургской области (2006 г.)



Рис. 2.10. Распространение мусульманских организаций в Оренбургской области (2006 г.)

группировок районов по преобладающей национальности, группировок районов по доле православного и мусульманского населения, распространения локальных конфессиональных групп (рис. 2.11). В качестве таксонов использованы этноконфессиональные провинции и округа.

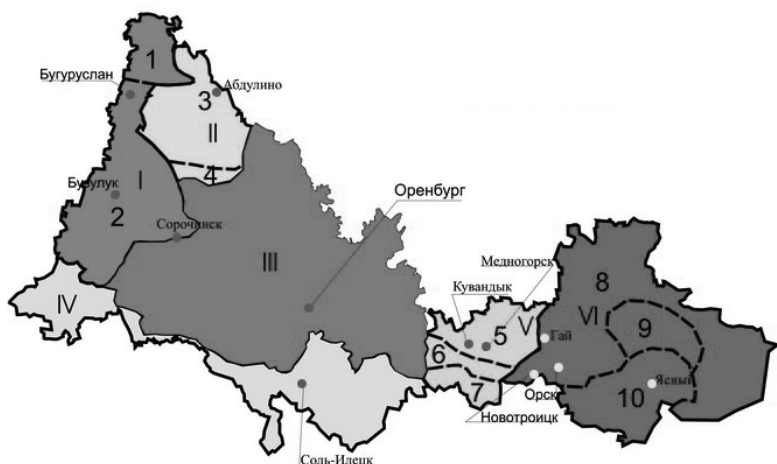


Рис. 2.11. Этноконфессиональное районирование Оренбургской области: сплошными линиями обозначены границы этноконфессиональных провинций, пунктиром — границы этноконфессиональных округов; римскими цифрами обозначены этноконфессиональные провинции, арабскими — этноконфессиональные округа: I — Западная, 1 — Северный; II — Абдулинская, 2 — Бугурусланско-Бузулукский; III — Центральная, 3 — Асекеево-Матвеевский; IV — Южная, 4 — Кинельский; V — Кувандыкско-Медногорская, 5 — Сакмарско-Карагалский; VI — Восточная, 6 — Мухамедьярово-Никольский, 7 — Карабулак-Алимбетский, 8 — Гайско-Светлинский, 9 — Адамовский, 10 — Ясненский

Западная провинция характеризуется преобладанием православной культуры. В Северном округе доминирует финно-угорское и чувашское население, в Бугурусланско-Бузулукском — славянское (преимущественно русское) население.

В Абдулинской этноконфессиональной провинции преобладает мусульманская культура. В Асекеево-Матвеевском округе преобладает татарское население, в Кинельском — башкирское.

В Центральной провинции доминирует православие, но имеются многочисленные анклавы различных конфессий.

В Южной провинции приблизительно равное соотношение мусульманской и православной культур.

Кувандыкско-Медногорская провинция мусульманской культуры подразделяется на Сакмарско-Карагалский округ с большим удельным весом башкирского населения, Мухамедьярово-Никольский с наличием татарского населения и Карабулак-Алимбетский с большой долей казахского населения.

Восточная поликонфессиональная провинция включает в себя Гайско-Светлинский округ с преобладанием православной культуры славянского населения, Ясененский округ с доминантой мусульманской культуры казахского населения, Адамовский с равным соотношением мусульман и православных.

Все города области — урбанизированные поликонфессиональные территории с доминантой православия.

Для выявления состояния меж- и внутриконфессиональных отношений, оценки влияния вероисповедания человека на его поведение в различных жизненных ситуациях автором настоящей статьи был разработан специальный опросник. Исследование проводилось на территории Оренбурга, Сорочинска, Оренбургского, Илекского и Переволоцкого районов)³. Результаты опроса в целом подтвердили стабильные межконфессиональные отношения в регионе. У большинства жителей области региональное самосознание доминирует над религиозным и этническим. В целом состояние межконфессиональных и внутриконфессиональных отношений в области можно охарактеризовать как относительно спокойное и стабильное. С точки зрения межрелигиозных конфликтов область можно считать толерантной, а редкие межконфессиональные противоречия, как правило, вызваны политическими и экономическими причинами.

¹ Под конфессиональным пространством понимается форма существования конфессиональных объектов и явлений в пределах географической оболочки; совокупность отношений между конфессиональными объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени.

² Рассчитано по данным, приведенным в: Областной статистический ежегодник. — Оренбург, 2004; Этнокультурная мозаика Оренбуржья. — Оренбург, 2003.

³ Всего опрошено 2200 человек (0,1% населения области). Выборка представляла население области по полу (54% женщин, 46% мужчин), возрасту (до 18 лет — 20%, 19—30 лет — 37,7%, 31—45 лет — 24,3%, старше 45 лет — 18%), уровню образования (незаконченное среднее — 9,8%, среднее — 32,7%, среднее специальное — 43%, незаконченное высшее — 2,5%, высшее — 12%), роду занятий (рабочие — 19,6%, учащиеся — 21,5%, служащие — 35,9%, военнослужащие — 3%, руководители — 2%, пенсионеры — 10%, домохозяйки и безработные — 8%), типу поселения (сельские жители — 40%, горожане — 60%), национальности (80% русских, 4% татар, 4% казахов, 2% украинцев, 1% башкир, 3% мордвы, чувашей и 6% представителей других национальностей).

Приложение. Два точечных сюжета

Общественная палата Оренбургской области

Алексей Сидоренко

Историю органов, в сферу деятельности которых входит налаживание взаимодействия между властью и обществом в Оренбургской области, не назовешь простой. Первая Общественная палата была создана в 1994 г. и именовалась «Общественная палата при Законодательном собрании и главе администрации Оренбургской области», однако закон, легализующий ее статус и структуру, так и не был принят. В ее составе было около 80 представителей общественных организаций, причем, в отличие от второго ее варианта, в список членов входили правозащитные организации. Просуществовав десять лет, Общественная палата в 2004 г. не без давления администрации практически перестала существовать. В 2002 г. несколько законодателей пытались ввести пост уполномоченного по правам человека, однако в результате противодействия исполнительной власти соответствующие поправки к Уставу области так и не были приняты.

Взамен губернатор предложил создать комиссию по правам человека. В 2002 г. была создана Комиссия по правам человека при главе администрации, которую возглавила Алла Гезима, работавшая до этого начальником архива областной администрации. Как указано в докладе о правах человека в Оренбургской области в 2002 г., ко-

миссия выполняла функции приемной губернатора, места для обращений граждан, и о более широких полномочиях речь не шла.

Вторая версия Общественной палаты имела несколько иное название, без привязки к органам власти. Создана она была 17 марта 2006 г. и имела более весомый статус, который определялся законом «Об Общественной палате Оренбургской области» № 3158/548-III-ОЗ. Деятельность палаты финансируется из средств бюджета. В 2007 г. расходы на ее содержание составили 3,5 млн руб. Основная цель палаты, как заявлялось в СМИ, — поддержка национальных проектов, была дополнена стандартным списком целей и функций общественных палат, оговоренных в федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.

Палата состоит из трех частей. Первая часть назначается губернатором, вторая фактически избирается первой (очевидно, не без участия губернатора), в нее входят представители общественных объединений. Хотя в области зарегистрировано несколько тысяч общественных объединений, в конкурсе на участие в деятельности палаты участвовали только 52 общественных организации. Наконец, третья часть избирается от территорий. Причем в отличие от федеральной Общественной палаты региональная часть областной палаты значительно больше двух других. От каждого муниципального образования второго уровня (городов и районов) — по одному представителю за исключением Оренбурга (пять представителей), Орска (три представителя), Новотроицка и Бузулука (по два представителя). В итоге региональная часть Общественной палаты составляет 50 человек. Общая численность палаты — 80 человек (почти в два раза больше Законодательного собрания). В ее составе 13 комитетов. Срок полномочий членов палаты — три года. Пленарные заседания проводятся не реже раза в два месяца.

Как и федеральная Общественная палата, оренбургская палата — создание искусственное. Это уже не просто приемная граждан губернатора, но и не структура, ориентированная на улучшение взаимодействия власти и общества. Одна из основных ее функций — создание видимости наличия гражданского общества, локализация и контроль над ним. Однако при этом среди местной бюрократии второго эшелона существовал реальный спрос на подобную структуру. По мнению некоторых аналитиков, Общественная палата стала «вторым парламентом», т. е. местом выражения интересов и пуб-

личной активности тех, кто не смог попасть в Законодательное собрание. Наиболее типичный пример — председатель палаты А. Костенюк, баллотировавшийся в ЗС по одномандатному округу, но проигравший. Однако в отличие от ЗС Общественная палата не обладает ни полномочиями, ни влиянием на общественную жизнь.

Состав Общественной палаты подтверждает гипотезу о «втором парламенте». Наибольшую долю в ее структуре составляют представители бизнеса — 28% (рис. 2.12). И только на втором месте находятся активисты некоммерческих организаций традиционного спектра (инвалидов, ветеранов, женских, национальных и религиозных). В палате не представлены правозащитные и экологические организации, представители власти и научных организаций (аффилированных с властью через цепочки бюджетного финансирования). А зависимые от бюджета аграрии и врачи составляют еще 18% состава палаты.

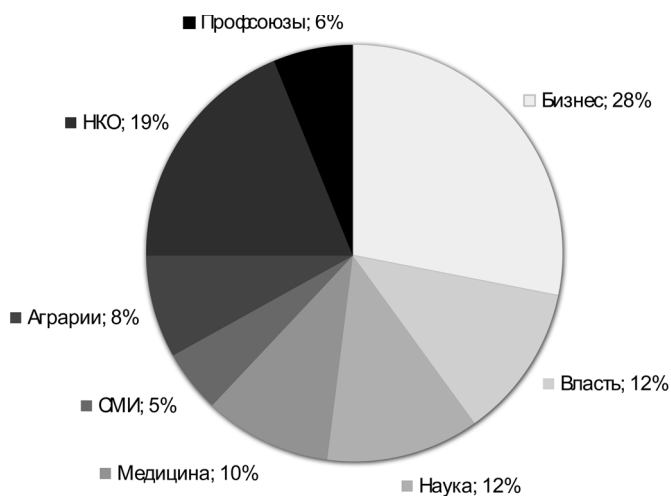


Рис. 2.12. Структура Общественной палаты Оренбургской области

Налицо клиентелистская суть Общественной палаты. С одной стороны, она обслуживает администрацию области, с другой — губернатор может похвалиться перед Центром, что идет «в ногу с решениями президента». Кроме того (и в этом проявляется региональная специфика), Общественная палата канализирует амбиции региональной элиты второго эшелона.

Оренбургское отделение Комитета против пыток

Вячеслав Дюндин

Эффективность деятельности прокуратуры в области защиты прав человека — один из главных факторов, характеризующих положение в этой сфере. Общественные организации, специализирующиеся в области защиты прав человека, полномочны лишь оценить уровень эффективности работы прокуратуры и оказать помощь гражданам, не нашедшим там помощи.

Одной из них является Комитет против пыток, основанный в 2000 г. Комитет имеет статус межрегиональной общественной организации. Его штаб-квартира находится в Нижнем Новгороде, представительства действуют в Чечне, Марий Эл и Башкирии. Кроме того, комитет имеет отделение в Оренбургской области.

Задачи комитета — общественный контроль за применением пыток и жестоким обращением в России и профессиональная юридическая и медицинская помощь жертвам пыток.

Методика общественного расследования по жалобам на применение пыток и жестокого обращения — собственная уникальная разработка Комитета против пыток. В рамках общественного расследования юристы комитета проводят самостоятельное независимое расследование, результаты которого используются как допустимые доказательства в рамках официального следствия, а затем в судебном процессе.

За время работы специалисты комитета получили и проверили около 700 заявлений о нарушениях прав человека (из них более 80 от жителей Оренбургской области), провели сотни расследований, добились от государства и его представителей выплаты многомиллионных (в Оренбургской области — 200 тыс. руб.) компенсаций гражданам, пострадавшим от незаконных действий правоохранительных органов. В результате усилий юристов комитета по дошедшим до суда делам о пытках осуждено более 30 сотрудников правоохранительных органов. Специалисты по европейскому праву комитета подготовили и направили в Европейский суд по правам человека 36 жалоб (из них 4 — в интересах жителей Оренбургской области). По самой известной из них, «Михеев против Российской Федерации», в январе 2006 г. Европейский суд вынес положительное решение, в котором признано нарушение российским государством Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод. Кроме того, в пользу Михеева взыскано с России 250 тыс. евро компенсации. Это крупнейшая компенсация, взысканная Европейским судом с России. Сегодня Комитет против пыток — крупнейшая правозащитная организация страны, специализирующаяся на исследовании проблемы применения пыток, расследовании жалоб на их применение и оказании юридической и медицинской помощи их жертвам.

В заключение — один пример. Для нас очевидно, что правоохранительные органы в своей деятельности по раскрытию преступлений используют методику, основанную на применении пыток к подозреваемым в совершении преступлений. Потенциального подозреваемого приглашают для беседы, не имея на то законных оснований, а подчас и серьезных оснований для подозрений. В помещение РОВД «собеседник» попадает мимо окна оперативного дежурного — либо дежурные закрывают глаза на факт доставления человека (во всех подразделениях милиции есть второй вход). Иными словами, человек в такой ситуации «пропал». В большинстве случаев на беседу подозреваемый приглашается в пятницу. Если он упорствует, его могут держать в помещении в «пропавшем» состоянии до утра понедельника, когда только и будет оформлено его доставление. На звонки родственников помощник оперативного дежурного с чистым сердцем отвечает, что в книге доставленных имярек не значится.

Summary

Over the course of less than two decades, new state structures, new businesses and a new society have been formed in Russia. To a substantial degree, the new players inherited the Soviet system that preceded them and from which the current Russian system has evolved. These players possess a number of peculiarities, stemming from the ways in which institutions, familiar in many other countries, have been adapted to Russian conditions, and from the strictly Russian “inventions” that arose over the course of a protracted and complex political, economic, and social evolution. Different parts of the system developed at varied and constantly changing speeds and at times changed course altogether. While these transformations were taking place, society, government and business remained tightly interconnected, each acting at times as the driving force, and at other times as the object of the tectonic changes under way.

This evolution gave rise to a highly complex, varied, and often internally contradictory system, difficulties compounded by the fact that, for a significant part of post-Soviet Russian history, the socio-political and economic transformations in each of the various parts of the vast and heterogeneous country proceeded differently. Thus, alongside radical changes to the system in general, there also emerged an agglomeration of regional subsystems that in many ways developed autonomously.

A number of these systems maintain to this day not only fundamental individual peculiarities, but also a certain independence within the framework of the Russian system as a whole. Precisely for this reason, studying this picture on the regional level has a heuristic significance of its own.

The book contains the results of the first stage of a new, large-scale research project involving the multidimensional study of the relationships between society, government and business in Russia's regions. Launched in the fall of 2006, the project continues the socio-economic and political regional studies carried out by the Carnegie Moscow Center in the mid-1990s. In recent years, with the country's emergence from the crisis of the 1990s, political stabilization, the conclusion of the post-Soviet period and the transition to a fundamentally new stage of development, serious changes began to appear in most of the regions. This new project aims to identify and analyze these changes and to evaluate the current state of the interrelations between government, business and society, and the problems of and prospects for development.

As an immediate object of study, we chose 10-15 of Russia's current 83 regions, primarily from among the important functional centers of the fuel and energy industry that has played – and continues to play – a key role in the new stage of the country's development. These regions are involved in the extraction, transportation and processing of hydrocarbons. They represent different geographical and economic models, and differ in size, character of political and economic organization, and level and dynamics of development. The sample as a whole makes up between a fifth and a sixth of the country's regions and is representative of Russia as a whole.

The first region in our study was Irkutsk, which in October 2006 hosted a series of Carnegie Moscow Center seminars involving local scholars, officials and representatives from business and civil society. In March 2007, a similar trip on a somewhat condensed schedule took place in the Murmansk region; in September 2007, there was a trip to the Astrakhan region; and in March 2008, a study was conducted in the Orenburg region. Aside from the trips to the regions themselves, work was also carried out with experts in Moscow through seminars, working group meetings and individual conversations with experts both before and after the field trips.

The topics analyzed included: general patterns and regional peculiarities in the development of the political system and of business; the

organization of power in the regions on regional and municipal levels; development strategies of both the regions themselves and of the regions' major corporations; the composition and means of the growth and development of the political and business elite; the evolution of the region's military elite and their role in the development of the region; the influence of the federal government on the processes of regional development; social responsibility in the business world, including when implemented in the form of agreements about social partnership; the state of civil society and the situation with respect to democracy. The main focus was on relationships within the framework of the "state-business-society" triangle as a whole, as well as bilateral ties between each of the "vertices:" government and business, society and government, and business and society.

The financial and economic crisis that broke out in the fall of 2008 lends a particular interest and importance to the study carried out on the basis of four regions. With the crisis, a significant stage in the country's economic and socio-political development ended. The "years of plenty" had come to a close, together with the prevailing model of relations between government, business and society, which had reflected a situation in which the economic "pie" was constantly growing for elites, as well as for average citizens. Consequently, the portraits of the regions presented here – both as a group and individually – are, in a way, a final pre-crisis photograph, the main characters of which do not yet know that "tomorrow there will be a crisis."

Research has shown that, despite certain regional variations, relationships in the tripartite format of "state-business-society" are practically nonexistent. First and foremost, there exist bilateral relations between the vertices of the triangle: government with business, government with society, and society with business. In all of these relationships, the government plays the most active and assertive role, as they possess the ability both to set the terms of the dialogue and control who can participate. Business occupies a more passive position, but has the ability to interact with the authorities on its own initiative and has the appropriate channels for doing so. There are no forums for dialogue between authorities and society on the initiative of the latter, with the exception of extreme events, such as protests against one or another of the authorities' actions. With the onset of the crisis, this is becoming an especially significant structural shortcoming of the system.

The vertices of the “state – business – society” triangle appear to be consolidated to varying degrees, and their interests are analyzed, formulated and articulated in different ways. Authorities appear to be the most consolidated of the three, although in its case one must differentiate the position of the authorities as such (given all the possible divergences in the positions of their various levels and segments) from the positions of their individual representatives, as well as from separate groups within the state apparatus who are connected with one or another business clan. As concerns business, one must differentiate between the interests of various corporations, which are better represented, and the common interests of all corporations, which are less represented. Society, meanwhile, is seen to behave more as an object than the subject of action. It is characterized by passivity and paternalism in relation to the state and business and pursues interests that are private (rather than collective) and weakly articulated. The absence of universally recognized spokespersons to voice common interests, and the appropriation by various groups of the right to express common interests, compounds the situation.

What resources and capabilities do the state, business and society possess? Government officials command all the power and resources of the state: its mechanisms of repression and its ability to both define the rules of the game and to enforce them, including the potential to enforce them selectively. Business has the financial resources and the possibility of exerting corporate pressure on the authorities both as a whole, and individually on the authorities’ representatives, with the goal of obtaining desired outcomes. Society, besides having public opinion at its disposal – which in theory can be manipulated both by authorities and by business in their own respective interests – also has tremendous social energy in reserve. The problem with this energy is that, for now, it is used with very little efficacy and for the most part toward destructive ends. Society faces the task of mastering the mechanisms of the management of social energy, as in a thermonuclear reaction. Coordinated actions on the part of society, if they succeed, can present a significant constructive force.

The state, occupying the dominant position in the triangle and in the absence of proper vertical and horizontal separations and periodic jolts in the form of elections, tends to establish informal symbiotic and parasitic relationships with the other actors. In recent years, the relationship between government and business has become more institutionalized and the mechanisms by which they interacted have been con-

structed from both sides. As regards the relationship between business and society, institutionalization is either entirely absent, or those institutional elements that may have appeared at one time have since been dismantled. The state has actively interfered in the matter and, under the flag of “socially responsible business,” became an intermediary, determining what society needed and imposing a sort of “social tax” on business. The latter not only promotes corruption – both conventional and political – and feeds paternalistic attitudes in society, but also saps the desire and resources of business to establish a direct relationship with society.

Various business associations act as platforms for interaction between the state and business: the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, the Russian Chamber of Commerce and Industry, *Opora* and *Delovaya Rossiya*. All of these venues were to some degree established by business, or at least with the participation of business, but are nevertheless controlled by government, which moderates the dialogue between itself and business. Questions regarding the relationship between business and society are discussed within the confines of these venues. There are practically no forums for interaction between business and society without the involvement of the state.

Federal and regional authorities have created several platforms for interacting with business, including various councils chaired the regional governor (on entrepreneurship, on the development of small and medium business, etc.). Likewise, various sorts of political advisory councils, public councils and public chambers have been created for interaction with society. In many such regional forms, as well as in the analogous structures on the federal level, representatives of the business community are also present: both as spokespersons for the interests of a given social group (albeit not necessarily a large one) and as sponsors. There are also less strictly regulated versions of these venues, such as public hearings, for example.

In the realm of state-society relations, the old avenues of interaction, such as elections and political parties, have been eviscerated. Elections in themselves represent the “correct” self-regulating model for the interaction of authorities, business and society. This model, indisputably, has shortcomings, but given public scrutiny and transparency, even if only partial, these shortcomings are evident and surmountable. Any other model, including the one currently implemented, in which regional

governors are appointed, and given insufficient division of powers and the weakness and lack of independence of political parties, turns into a loosely structured deal between authorities and business and is fraught with far more serious political costs.

The old platforms for state-society interaction are being replaced by new ones, including public chambers and councils and various public “complaint offices,” which in many respects only imitate direct communication. In these new formats, the initiative overwhelmingly belongs to government, while society plays a passive role. The authorities do this for their own convenience, displaying a myopia that is especially dangerous in the face of the developing crisis. Reducing public oversight of the state and weakening the channels of feedback between state and society contributes to a reduction in the efficiency of government itself and strengthens the potential for conflict, as well as heightens the potential risks and scale of conflicts. The existing mechanisms for resolving conflicts between the state and business – which are settled, as a rule, on an individual basis by business appealing to a higher rank authority – are not sufficiently effective.

What are the main problems of cooperation for each of the sides concerned? The authorities are wholly focused on their relationship with higher levels of government and see business either as belonging to themselves or as a cash cow for their own projects, including in regard to society, with which the government has a paternalistic relationship. Business, on the one hand, is the most independent and self-sufficient of the three, but on the other hand, is highly dependent on the state; for business, the relationship with society is seen either as a compulsory service imposed by government, or as a whim and a form of self-expression, but not as a partnership. Society is alienated and trusts neither government, business, nor its own representatives; it is the least structured of all and is poorly adapted to any forms of non-mass collective action. Society’s lack of independence and the state’s habit of paternalism encourages society to appeal to government for a solution to its own, internal problems, as well as to the problems of its relations with business.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington,
DC 20036, USA
Tel.: +1 (202) 483-7600;
Fax: +1 (202) 483-1840
E-mail: info@CarnegieEndowment.org
<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва,
Тверская ул., 16/2
Тел.: +7 (495) 935-8904;
Факс: +7 (495) 935-8906
E-mail: info@carnegie.ru
<http://www.carnegie.ru>

Власть,
бизнес,
общество
в регионах:
неправильный
треугольник

Редактор
А. И. Иоффе

Дизайн обложки
Я. Красновский

Макет и верстка
Т. Кудрявцева

Подписано в печать 01.04.2010.
Формат 60х90 1/16.
Гарнитура Garamond Premier Pro
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Тираж 2000 экз.
Усл. печ. л. 27.5. Заказ №

Издательство
«Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, Профсоюзная ул., д. 82
Тел. 334-81-87 (дирекция)
Тел./факс: 334-82-42 (отдел реализации)

Отпечатано в типографии
ОАО «ИПК "Ульяновский дом печати"»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14