
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В ВОРОНЕЖСКОМ РЕГИОНЕ: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

А. В. Глухова, Е. Ю. Красова

Статья посвящена противоречиям и основным тенденциям политического развития в воронежском регионе. Авторы исходят из того, что процессы регионализации приобретают в России специфические черты, чреватые политической дезинтеграцией. Региональная политика государства лишь отчасти нейтрализует эту угрозу. Многие решения федерального центра не соответствуют ситуации на местах, вызывают недовольство и отторжение. На примере воронежского политического сообщества выявлена тенденция делегитимации властных институтов и структур, аккумуляции протестного потенциала.

Пробуждение регионов внутри национальных государств стало одной из самых заметных политических тенденций последних десятилетий прошлого и первых лет наступившего века. К числу определяющих детерминант этого процесса исследователи относят социокультурный и экономический факторы. В условиях, когда мир все больше подчиняется принципу культурного многообразия, взаимодействие и конфликты различных культур приобретают как этническую, так и иную окраску. Каждая периферийная субкультура в обществе может активизироваться в силу собственных причин и особых обстоятельств. Но есть и общие факторы их активизации. В их числе неэффективность большого административного аппарата, кризис системы социального страхования государства «всеобщего благоденствия», демографическая энергия периферии и т. д. По мнению многих известных ученых, наблюдающееся сегодня повсюду в мире ослабление силы государства означает падение уровня безопасности и рост иных защитных структур, в том числе корпоративных, этнических, региональных. «В некотором смысле это дорога назад, к феодализму», — считает известный американский ученый И. Валлерстайн¹.

В последнее время в странах Европейского Союза всячески поощряется «функциональный федерализм», образцом которого может служить принцип «распыления власти», теоретически обоснованный О. Тоффлером. Это означает, что политические и экономические полномочия «спускаются» на максимально низкий уровень административных органов, способных их компетентно управ-

лять. Акцент на «малые формы», на самоуправление на уровне «корней травы» все больше просматривается в программных установках политических партий. Так, немецкие социал-демократы в своей программе подчеркивали принцип *субсидиарности* применительно к федерализму. «Принцип субсидиарности, преимущества маленьких образований перед большими может, в случае разумной меры, ограничивать и отчасти вдохновлять власть», — утверждает партийный теоретик Э. Эплер². По его мнению, федерализм себя оправдал. Он ограничивает государственную власть, способствует сплочению граждан и региональному многообразию. Однако это делается зачастую за счет равенства, поэтому тезис о «разумной мере» следует подчеркнуть особо. Специалисты в сравнительной политологии предупреждают, что местные правительства проводят собственные политические курсы и нередко случаи сильных различий между отдельными субъектами с точки зрения отношения к гражданам и уровня их благосостояния³.

Сегодня встает вопрос о «новом федерализме», толерантном к концентрации ресурсов и властных полномочий на уровне структурных единиц федеративных государств. Но первые шаги в этом направлении вряд ли могут дать исчерпывающий ответ на вопрос о взаимоотношении нового федерализма и государственного единства. Весьма возможно, что новый федерализм потрясет сами устои государства в привычном его понимании. Но столь же вероятен ограниченный эффект его воздействия на политическую общность и ее институциональные структуры: последние устоят перед

¹ Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века / И. Валлерстайн; пер. с англ.; под ред. В. И. Инземцева. М.: Логос, 2004. С. 180.

© Глухова А. В., Красова Е. Ю., 2006

² Eppler E. Plattform auf eine neue Mehrheit. Ein Kommentar zum Berliner Programm / E. Eppler. Bonn: Dietz, 1990. S. 98.

³ См.: Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2002. С. 195.

вызовом и даже упрочатся благодаря инновационным изменениям.

Само понятие «федерализм» имеет множество, уходящих в прошлое, оттенков значения. Его можно рассматривать как предпосылку формирования государства с централизованной системой управления и как результат дезинтеграционных процессов в централизованном государстве, теряющем контроль над частью своей территории. В последнем случае он является наиболее практичным способом урегулирования конфликтов, предоставляя территориям возможность выбора формы «внутреннего управления» или объединения в союз независимых государств.

Следует признать, что в России в начале 1990-х гг. имел место именно второй вариант, вызванный ситуацией распада союзного государства и стремлением национальных республик к обособлению. Преимущество этого варианта прослеживается, прежде всего, в мирных, бескровных формах такой дезинтеграции, так называемом «цивилизованном разводе». Вместе с тем остается открытым вопрос о наличии у нынешней власти стратегии государственного строительства, отвечающей современным внутри- и внешнеполитическим условиям. Существующая экономическая и политико-правовая неупорядоченность отношений между центром и регионами используется как разменная карта, когда лояльность глав исполнительной власти тех или иных субъектов РФ вознаграждается предоставлением им федеральным центром дополнительных прав, льгот и преференций. Такие инструменты воздействия на поведение региональных лидеров, неформальная политика получили емкие названия «договорной федерализм», «бюджетный федерализм»⁴. Личные и конъюнктурные соображения всецело преобладали над стратегическими государственными интересами, которые никто не стремился ни артикулировать, ни проводить в жизнь.

По мнению ряда авторитетных исследователей (Р. Туrowsкого, Е. Курбангалеевой и др.), региональная политика при президенте В. Путине стала одним из самых важных направлений внутренней политики федерального центра. В условиях разбалансированной государственности и плохо определенного смысла существования постсоветской «независимой» России отношения между центром и регионами самым прямым образом влияли на общий ход политических процессов в стране, на-

чиная с позднеперестроечных времен. Последние пять-шесть лет ознаменовались очередной попыткой отстроить отношения центра с субъектами федерации на принципах «управляемого федерализма».

Региональная политика Б. Ельцина была основана на компромиссах с сильными региональными элитами, выросшими на «параде суверенитетов» начала 90-х гг. Первый российский президент никогда не уходил от модели опоры на губернаторский корпус, которая не раз помогала ему в критических ситуациях. В. Путин, напротив, изначально стремился минимизировать свою зависимость от региональных элит, избавиться от обязательств перед ними, чтобы иметь свободу для укрепления центра и, одновременно с этим, режима своей личной власти. При определении новой региональной политики сыграли свою роль

– происхождение второго российского президента — централизованная структура КГБ—ФСБ, принадлежность к региональной элите;

– его образование — будучи юристом, В. Путин провозгласил диктатуру федеральных законов над региональными;

– логика государственного патриотизма как идеологии нового режима позволила В. Путину представить собственные действия как укрепление российской государственности.

Губернаторы оказались деморализованными, неконсолидированными, не сформировавшими собственный корпоративный интерес и, следовательно, послушными в руках федерального центра.

В этой ситуации с первых месяцев президентства В. Путина возникла модель «управляемого федерализма» (по образу и подобию «управляемой демократии»). В отношениях с региональными элитами использовалась схема неполных компенсаций: изъяв у региональных элит те или иные ресурсы влияния, их частично компенсировали чем-то заведомо меньшим, но при этом достаточно серьезным, чтобы не допустить их перехода в оппозицию. Нейтрализовать губернаторское сопротивление оказалось несложно, однако, несмотря на внешнюю управляемость и кажущуюся стабильность, ситуация в регионах остается непростой. К ней подходит характеристика, которая определяется с конфликтологической точки зрения скорее как «стагнация»⁵, когда сохраняется и даже усиливается комплекс противоречий, могущий иметь серь-

⁴ Ачкасов В.А. Этнополитология / В. А. Ачкасов. СПб.: Изд-во С.-Петербурга, ун-та, 2005. С.309.

⁵ Социальные конфликты и партнерство / под ред. А. В. Глуховой, В. С. Рахманина. Воронеж: Воронеж гос. ун-т, 2004. С. 36.

езные последствия как для будущего отдельных территорий, так и для страны в целом.

Воронежская область, входящая в Центральный федеральный округ, представляет собой один из типичных российских регионов, переживающий все последние десятилетия тяготы либерального реформирования с его непоследовательностью и неудачами. Структура общественного производства в советский период была такова, что основной доход в региональный бюджет приносили крупные предприятия оборонной промышленности. Сельское хозяйство во многом держалось на дотациях из центра, хотя и обеспечивало необходимой мясомолочной продукцией не только Воронежскую, но и соседние области. Программа конверсии оборонной промышленности ударила, в первую очередь, по этим предприятиям.

На начало 2005 г. в Воронеже число промышленных предприятий составило чуть более 1 % среди 34 тыс. учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов предприятий и организаций всех видов деятельности без индивидуальных предпринимателей. Преимущественной формой собственности является частная — 83,1 %⁶. На предприятиях г. Воронежа производится оборудование для нефтегазовой промышленности, экскаваторы, тяжелые механические прессы, станки, синтетический каучук и автомобильные шины, мостовые и алюминиевые конструкции, сложные радиоэлектронные комплексы. Объем промышленного производства по сравнению с 1995 г. в г. Воронеже практически не вырос (на 2,7 %, если быть корректными), в области в целом возрос на 10 %.

В последнее время эти предприятия стали объектом пристального внимания различных структур, стремящихся осуществить процедуру банкротства не считаясь с интересами рабочих-акционеров. Вследствие этого в области не раз возникали несанкционированные властями протестные действия, связанные с перекрытием городских автомагистралей, пикетированием зданий областной и городской администраций и т. д. Сложности с занятостью и достаточно большой процент скрытой безработицы представляют собой один из серьезных конфликтогенных факторов, оказывающих

непосредственное влияние на восприятие жителями области политических реалий. Дело в том, что в промышленности и сельском хозяйстве региона сохраняется устойчивая тенденция снижения численности занятого населения.

Другим дестабилизирующим фактором является уровень и качество жизни, серьезно уступающие среднероссийским показателям; примером тому служит среднемесячная заработная плата работающих, которая составляет около 6 тыс. руб. в месяц. Демографическая ситуация в Воронежской области в 2005 г. также оставляла желать лучшего: по-прежнему наблюдается естественная убыль населения, которая увеличилась против соответствующего периода 2004 г. на 5 %.

Социально-экономическое положение во многом, хотя и не во всем, определяет политические предпочтения и оценки жителей г. Воронежа. Особенно явно это прослеживается в ответах на вопросы, связанные с положением дел в городе и области. В частности, в октябре 2003 г. удовлетворение положением дел в области выражало существенно меньшее количество опрошенных воронежцев в сравнении с результатами исследования Фонда «Общественное мнение» (ФОМ) по России в целом (см. табл. 1).

Таблица 1

*Удовлетворенность жителей г. Воронежа положением дел в городе и области, %**

Степень удовлетворенности	Воронеж	Россия
Доволен	9	34
Не доволен	76	57
Затрудняюсь ответить	15	9

* Источник: Квалитас. 2004. № 1. С. 7.

Приведенные данные показывают, что количество респондентов, удовлетворенных положением дел в области, в четыре раза уступает среднероссийскому показателю. Количество недовольных, напротив, почти на двадцать пунктов его превосходит. Это достаточно отчетливое подтверждение степени социального неблагополучия в регионе, одновременно свидетельствующее и о серьезном потенциале недовольства. За прошедшие после опроса два года ситуация вряд ли изменилась к лучшему, поскольку не исчезли, а еще больше обострились факторы, вызывающие резкое недовольство людей.

Это недовольство имеет конкретного адресата, каковым являются, в первую очередь, местные и региональные власти. Население города (71 %) и сел области (54 %) убеждено, что положение дел в области в большей степени зависит от местной

⁶ Здесь и далее статистические данные представлены по сборнику территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области. См.: Воронеж в цифрах: стат. сб. — Воронеж: 2005. — 59 с. Авторы вынуждены констатировать, что социолого-статистической информацией по области они владеют в меньшей степени, нежели по г. Воронежу.

власти⁷. Отношение к ней в последнее время становится все более критическим. Вместе с тем растет массив респондентов (с 2004 по 2005 гг. — 10 %), обращающих претензии и к федеральной власти, желающих переложить на нее определенную долю ответственности за состояние дел в регионе. Этот рост произошел как за счет тех, кто переадресовал свое недовольство с регионального на федеральный уровень, так и за счет затруднявшихся с ответом, число которых заметно сократилось. В целом же можно констатировать — осуществляется воспроизводство (правда, пока еще в латентной форме) застарелого конфликта между провинцией и центром, озабоченным собственными проблемами и живущим за счет всей остальной страны. Такое положение чревато очередным витком напряженности и дистанцирования от столицы. Вокруг Москвы как олицетворения бюрократического всевластия центра постепенно формируется «пояс» высокого социального напряжения.

Вместе с тем недовольство региональными и местными властями также вряд ли можно назвать случайным: эффективность их деятельности, по мнению воронежцев, оставляет желать лучшего. В частности, динамика ответов на вопрос «Удалось ли губернатору области за прошедший год изменить ситуацию в лучшую сторону?» не внушает на этот счет большого оптимизма (см. табл. 2).

Как демонстрируют данные таблицы, пик надежд, возлагавшихся на губернатора — генерала, олицетворявшего «законность и порядок», пришелся на 2003 г., т. е. на период завершения первого срока пребывания В. Кулакова в должности. С тех пор его положительная оценка упала в два с половиной раза. Напротив, изменение ситуации к худшему либо ее стагнацию фиксируют 86 % респондентов — наивысший показатель за последние пять лет. Обращает на себя внимание и пятикратное — по сравнению с 2001 г., т. е. началом губернаторства В. Кулакова, — сокращение числа затруднившихся

с ответом. Все это дает основания сделать вывод об устойчивости обозначившейся тенденции потери поддержки некогда популярным политиком.

Не менее критичное отношение сформировалось к мэру Воронежа Б. Скрынникову, одержавшему в 2004 г. убедительную победу над своими соперниками, включая представителя «партии власти». Б. Скрынников позиционировал себя в качестве демократа и подлинно народного избранника. Но спустя всего два года его деятельность на посту главы города получила довольно жесткие оценки⁸. В частности, по данным опроса 2005 г. 23 % респондентов полагали, что мэр не справляется со своими должностными обязанностями, а 42 % частично соглашались с такой оценкой. Таким образом, две трети горожан фактически признавали, что Б. Скрынников, в лучшем случае, мало соответствует не только ожиданиям воронежцев, но и требованиям своей должности. Как следствие более 50 % опрошенных признали, что в случае проведения в ближайшие выходные дни выборов на пост главы администрации г. Воронежа они либо проголосовали бы против всех (32,5 %), либо вообще не стали бы участвовать в выборах (12,5 %). И первый, и второй вариант поведения политологи не без оснований интерпретируют как протест против неэффективной деятельности власти.

Возможно, столь строгое отношение к мэру и достаточно быстрое разочарование в его административных способностях связано с неодобрением тех действий городских властей, которые они предпринимают с целью исправить финансовую ситуацию, преодолеть дефицит городского бюджета⁹. В частности, по мнению 68 % опрошенных, продажа муниципальной собственности, которую активно практикуют городские власти, совершенно не поможет разрешить бюджетный кризис в Воронеже. Поэтому не следует для пополнения городского бюджета продавать в частную собственность муниципальное имущество — недвижимость — здания гостиниц, кинотеатров, рынков, тем более

⁷ См.: Квалитас: Бюллетень Института общественного мнения. 2005. № 3. С. 7.

⁸ См.: Там же. 2005. № 3. С. 4—5.

⁹ См.: Там же. 2004. № 4. С. 13—14.

Таблица 2

Динамика мнений воронежского населения о вкладе губернатора области в улучшение ситуации, %*

Суждения	Годы				
	2001	2002	2003	2004	2005
Удалось изменить ситуацию в области к лучшему	16	13	25	9	10
Все осталось по-прежнему	45	39	46	48	56
Ситуация изменилась к худшему	19	34	22	36	30
Затрудняюсь ответить	20	14	7	7	4

* Источник: Квалитас. 2005. № 12. С. 12.

что многие из них попадают в руки самих народных избранников или городских чиновников. Недовольство этими мерами продиктовано еще и тем, что, по мнению абсолютного большинства опрошенных, городская администрация не сможет обеспечить для всех участников торгов честные и равные условия, вследствие чего эти объекты окажутся в руках всевозможных дельцов и лиц, связанных с теневой экономикой. О том, насколько экономически мощными и политически влиятельными представляются респондентам эти группировки, свидетельствуют ответы на вопрос «Кому принадлежит реальная власть в городе?». По мнению опрошенных, власть принадлежит либо дельцам теневой экономики и мафии (27 %), либо областной администрации (23 %), либо в городе царит безвластие (28 %). Позицию о принадлежности власти городской администрации разделяет только каждый десятый респондент (см. подробнее табл. 3).

Как показывает динамика данных за последние 8 лет наблюдений, ситуация безвластия к середине десятилетия отразилась в общественном мнении в наибольшей степени.

Весьма пессимистической представляется оценка населением тенденций изменения качественного состава региональной власти. В частности, социологов интересовал вопрос о том, больше или меньше людей, связанных с криминальным миром и с организованной преступностью, стало сегодня в органах власти региона по сравнению с 1990-ми гг. Преобладающей оказалась точка зрения, что таких людей стало больше — считают 60 % опрошенных, это значительно превосходит общероссийские данные (45 %) ¹⁰.

Еще более удручающие ответы получены на вопрос: «В каких органах власти люди с крими-

нальным прошлым встречаются чаще всего?» ¹¹. Каждый третий житель г. Воронежа назвал правоохранительные органы; 16 % опрошенных — местные исполнительные, а 14 % — местные законодательные органы. Поскольку смысл термина «местные» в сознании среднестатистического респондента чаще всего многозначен, можно предполагать, что речь идет как об областных, так и о городских органах власти и правоохранительных структурах. Иными словами, власти всех уровней подозреваются в коррупции и стремительно лишаются доверия в глазах сограждан.

К сказанному можно добавить, что лозунг «Воронежу — честная власть!» стал одним из главных слагаемых успеха Б. Скрынникова на выборах в январе 2004 г. Однако в последующие годы горожане стали все больше сомневаться в том, что мэр следует данному слову. Так, уже к концу года на вопрос «Можно ли сказать, что Воронежем сегодня управляет честная власть?» утвердительно ответили немногим более 18 % опрошенных. Отрицательную позицию «нельзя» и «скорее нельзя» суммарно разделяли 62,2 % респондентов; 12,5 % затруднились с ответом ¹². Такая моральная компрометация вряд ли будет способствовать успешной деятельности Б. Скрынникова на своем посту. В 2006 г. его рейтинг существенно уступает рейтингам отдельных представителей левой оппозиции.

Что касается политических институтов, то отношение к ним воронежцев еще более критическое, чем отношение к первым лицам города и области (см. табл. 4).

Хотя с февраля 2001 г. по февраль 2004 г. отмечена положительная динамика в оценке деятельности областной Думы (от 11 до 20 %), преобладает все-таки отрицательное мнение о ее работе —

¹⁰ См.: Там же. 2004. № 8. С. 3.

¹¹ См.: Там же. С. 7.

¹² См.: Там же. 2004. № 10. С. 12.

Таблица 3

*Принадлежность реальной власти в г. Воронеже в оценках населения, %**

Годы	Администрациям области.	Администрациям города	Областной Думе	Руководителям предприятий	Органам МВД, ФСБ	Дельцам теневой экономики, мафии	В городе царит безвластие	Затрудняюсь ответить
1998	32	12	1	2	7	40	20	7
1999	23	17	2	3	7	37	10	16
2000	26	22	5	4	8	27	8	12
2001	30	27	4	3	9	30	8	10
2002	13	17	4	5	7	34	9	18
2003	29	11	8	3	11	36	6	11
2004	26	13	7	4	6	33	15	10
2005	23	11	5	2	8	27	28	6

* Источник: Квалитас. 2005. № 12. С. 16.

Таблица 4
Динамика оценок воронежцами результатов деятельности областной Думы, %*

Оценки	Годы		
	2001	2003	2004
В целом положительно	11	9	20
В целом отрицательно	37	40	47
Ничего не знаю об этом	45	35	24
Затрудняюсь ответить	7	9	9

* Источник: Квалитас. 2004. № 5. С. 3.

47 %, причем этот показатель увеличился на десять пунктов. Достаточно велико также число тех, кто вообще ничего не знает о ее деятельности (в 2004 г. — 24 %), хотя по сравнению с 2001 г. этот показатель сократился практически наполовину. Любопытно, что отношение к городской Думе характеризуется почти теми же показателями.

Общую картину недоверия к политическим институтам, в том числе и сравнительно новым, дополняет отношение к Общественной палате Воронежской области. Идея ее создания возникла в 2000 г. Будущий губернатор В. Г. Кулаков поддержал творческую инициативу избирателей, депутатов областной Думы по созданию механизма управления, который подкреплялся бы общественным договором и базировался на солидарной ответственности общественности и двух конституционных ветвей власти. Была продекларирована основная цель нового общественного органа: налаживание прямого контакта общественных организаций и власти, привлечение населения к участию в обсуждении и решении важнейших проблем области. Главным аспектом должно было стать то обстоятельство, что определение насущных проблем города и области — так называемая повестка дня — исходит со стороны граждан и общественных организаций, их представляющих. За годы работы Общественной палаты — кстати, первой в Российской Федерации — было реализовано более 50 проектов социальных программ (благоустройство города, оказание социальной помощи населению, антитеррористические программы, профилактика наркомании, организация занятости подростков), проведены конференции и конкурсы, реализованы обучающие программы.

Однако все эти добрые дела для большинства населения оказались либо неизвестными, либо явно недостаточными. Отсюда — весьма скептические суждения относительно настоящего и будущего Общественной палаты¹³. Так, 85 % респондентов не смогли ответить на вопрос «Зачем создается

Общественная палата?». Целесообразность создания нового органа в системе власти признают только 28 % опрошенных; 41 %, напротив, уверены в его ненужности. Довольно скептически оценивается воронежцами степень независимости Общественной палаты от областных и городских властей. 78 % в той или иной степени уверены в том, что такая независимость невозможна, и только 8 % опрошенных убеждены в обратном. Столь слабая информированность населения о деятельности нового общественного института, вероятнее всего, объясняется и общим подозрительно-неприятным отношением к любой структуре власти, как таковой, и низкой оценкой эффективности ее деятельности. К слову, представители региональной политической элиты также находят деятельность Общественной палаты не соответствующей масштабу проблем, стоящих сегодня перед городом и областью. Об этом свидетельствует дискуссия между председателем Общественной палаты Воронежской области Б. Н. Прасоловым и депутатом Воронежской городской Думы А. В. Сысоевым, вызвавшая оживленную реакцию интеллектуального и политического сообщества региона. По мнению А. В. Сысоева, общественная палата, созданная «сверху», «сверху» же получила пока слишком мало полномочий, чтобы быть эффективной¹⁴.

В условиях практически тотального разочарования как в деятельности институтов региональной власти, так и ответственных должностных лиц, представляющих эти институты, население ищет для себя другие точки опоры, связывая свои надежды с теми, кто реально способен изменить их положение к лучшему. В российской политике объектом таких надежд традиционно считались цари, генеральные секретари, президенты. Отсюда не случайны высокие рейтинги доверия действующему президенту В. Путину, простирающиеся достаточно далеко, вплоть до готовности поддержать его выдвижение на третий срок, что запрещено российской конституцией. Хотя рейтинг доверия В. Путину в Воронеже несколько уступает общероссийскому (твердое доверие выражают 41 % опрошенных против 50 % по России), оценка его достижений (67 %) втрое превышает оценку неудач (22 %)¹⁵.

Вместе с тем выявление причин лояльности нынешнему президенту показывает, что дело не

¹⁴ Поединок: Сысоев против Прасолова // De Facto. 2006. 2 марта. С. 32—35.

¹⁵ См.: Квалитас. 2005. № 10. С. 3—7.

¹³ Там же. 2005. № 4. С. 14—17.

только в высокой оценке его личных способностей, но и в других обстоятельствах¹⁶. Так, 21 % опрошенных, преимущественно молодежь, не без основания считает, что В. Путин хорошо справляется со своими обязанностями; 28 %, преимущественно предприниматели, полагают, что ему надо дать завершить начатые реформы. Учитывается и международный имидж президента — 7 % респондентов уверены в том, что В. Путина знают и уважают в мировом сообществе. Однако большинство, чаще всего женщины и люди с хорошим материальным положением, опасаются, что на смену действующему президенту «может прийти неизвестно кто» — 37 % опрошенных.

По мнению большинства исследователей, общероссийское территориальное пространство в конце XX в. пронизывали токи неизвестности. Его объединение в ближайшей перспективе представлялось достаточно проблематичным, поскольку отсутствовал субъект, способный решить эту грандиозную задачу. В свое время территориальное единство и институциональную связанность российского и советского государства, а также восточноевропейских социалистических государств обеспечивало существование и деятельность коммунистических партий — монополистов властных ресурсов. Они манипулировали вопросами границ, религиозной, языковой, культурной идентичности, регулировали различия между национальностями. Сегодня такой силы, которая была бы в состоянии вновь сплотить это пространство, не существует, поэтому структурная напряженность может проявляться вновь и вновь, приводя как к слияниям, так и к общественным расколам.

В ряду основных институциональных препятствий для нормального федеративного строительства можно назвать нестабильность федеративной системы и слабость организованного коллективного действия, особенно политических партий. В истории западных политических систем борьба партий также была связана с расхождениями во взглядах, конфликтами и оппозицией в рамках политического целого. Но как бы то ни было, они служили и продолжают служить важнейшим средством мобилизации людей и в этом качестве способствуют интегрированию местных общин в единую нацию или федерацию. Сеть каналов связей, создаваемых каждой партией и пронизывающих все местные общины, помогает консолидации общенационального самосознания. Ориентирован-

ность партий на конкуренцию способствует тому, что национальная система правления ставится над всеми конкретными группировками должностных лиц, независимо от их ранга и положения. Иными словами, наблюдается четкое различие между самой политической системой и должностными лицами. Поэтому в случае обвинения правящей партии в измене государству или традициям нации существование политической системы в целом не подвергается опасности. Конкурентная политическая система защищает государство от недовольства его граждан: жалобы и нападки обращаются не к системе в целом, а к лицам, находящимся в данный момент у власти.

Что же касается России, то здесь политические партии плохо укоренены, легко появляются и исчезают, слишком малочисленны для того, чтобы играть существенную роль в политическом процессе. И граждане, и элиты не прошли необходимый путь демократической политической социализации и не умеют вести цивилизованную политическую борьбу. Варианты сложившейся в России избирательной системы не стимулируют возникновение сильных партий, что порождает естественную плебисцитарную ориентацию политического процесса, крайне затрудняющую работу парламента. Тот факт, что для функционирования демократии партии крайне необходимы, постоянно оспаривается российскими правящими кругами, да и на уровне массового сознания эта мысль воспринимается с трудом. В частности, 93 % воронежцев не имеют желания вступить в какую-либо партию, объясняя это различными причинами¹⁷:

- безразлична политическая деятельность (32 %);
- все партии дискредитировали себя (32 %);
- не знаю партии, которая бы соответствовала моим интересам (24 %).

Формированию демократического политического сознания и позитивного отношения к партийно-политической деятельности препятствуют попытки сознательного противопоставления партиям разного рода объединений региональных элит — «Голос России», «Вся Россия», «Единство», «Отечество», наконец, «Единая Россия» и т. д. Успех последней на парламентских выборах 2003 г. означал, что победу одержала региональная и федеральная бюрократия. В российских условиях, когда гражданские ассоциации и политические партии слабы и непрочны, а власть региональных начальников сильна и обширна, их представительство в

¹⁶ См.: Там же. 2004. № 10. С. 8; № 11. С. 5; № 12. С. 5—6.

¹⁷ См. Там же. 2005. № 3. С. 4—5.

нижней палате выступает не столько фактором интеграции, сколько провоцирует ускорение центробежных тенденций и способствует дезинтеграции («феодализации») политической жизни.

Другим фактором, подпитывающим децентрализацию, становится экономическая ситуация и экономическая политика правительства, нередко вынуждающая регионы пытаться выжить в одиночку. По мнению региональных лидеров, сегодняшняя трагедия России «заложена в стихийно сложившейся и работающей только на себя финансовой системе»¹⁸. Фискальный механизм налогообложения ведет к расколу по территориальному признаку. Подключение к нему естественных монополистов, заинтересованных в достижении сверхприбылей, ослабляет силовое поле единого рынка, угрожая единству государства. Следовательно, конфедеративные тенденции к дезинтеграции российских земель идут не только от регионов, но и из центра, а инструментом «размягчения» федерации служит негибкий бюджетный централизм, внеэкономическое распределение национального дохода. В результате многие регионы сегодня остаются дотационными и, главным образом, из-за того, что большая часть средств изымается центром.

Таким образом, отгороженность центра от российской провинции и пренебрежение к ней, наблюдавшиеся на всем протяжении 90-х гг. XX века, приблизили ситуацию к критической и опасной черте. Центр монополизировал принятие исторически назревших решений, но долго медлил с их осуществлением. Это привело к тому, что политическое пространство России оказалось поляризованным гегемонистскими устремлениями центра и одновременно подорванным его неспособностью интегрировать части государства. Действия В. Путина по созданию семи федеральных округов, укреплению единства и целостности государства, приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным можно рассматривать как определенный ответ на эти вызовы.

Вместе с тем общие итоги российской региональной политики последних пяти лет пока неутешительны. Полпредства и федеральные округа при всей их важности и определенных реальных заслугах на сегодняшний день работают неэффективно. Представительство регионов в Совете Федерации — верхней палате российского парламен-

та — не обеспечено. Укрупнение регионов оказалось слишком хлопотным и затратным мероприятием. Очевидно, что властные структуры испытывают жесточайший кадровый голод, поскольку нынешние элиты — с советской или постсоветской политической родословной — в значительной степени исчерпали свой ресурс. Президент В. Путин отчасти смог их консолидировать вокруг себя, однако качество управленческих кадров оставляет желать лучшего. Это наглядно показал кризис, связанный с реализацией закона о монетизации льгот и муниципальной реформы. Как следствие, в региональном политическом сообществе аккумулируется мощный протестный потенциал. О нем весомо свидетельствуют следующие факты.

– Динамика увеличения количества протестных акций. Судя по публикациям в местной прессе, данные по Воронежской области выглядят следующим образом: 9 протестных акций в 2002 г., 31 — в 2003 г., 10 — в 2004 г., 37 — в 2005 г., причем, начиная с 2005 г. на митинги протеста стали выходить в массовом порядке даже жители сельских поселений.

– Тематика протестных акций. Как показывает анализ статистики, самыми чувствительными проблемами, способными мобилизовать жителей Воронежской области на открытое проявление недовольства, остаются оплата ЖКХ, отмена льгот (т.е. 122 ФЗ) и общее содержание проводимых правительством РФ социально-экономических реформ.

– Особый масштаб и эффект протест приобретает в том случае, если совмещается с некоторыми символическими датами, такими, как Праздник Весны и Труда, бывший День международной солидарности трудящихся 1 мая или День Победы 9 мая. Как правило, главным инициатором этих акций является КПРФ, традиционно располагающая в регионе сильными организационными структурами и весомой поддержкой избирателей.

В последнее время в протестных акциях заметно усиление региональной тематики. Так, в октябре 2004 г. инициативная группа дважды организовывала массовые митинги против банкротства «Водоканала», насчитывавшие более тысячи человек. Достаточно успешно презентовали себя предприниматели, оппозиционировавшие городским властям в вопросе о судьбе Центрального рынка. Весьма решительно проявляют себя и воронежские профсоюзы, принимающие активное участие во всех протестных действиях, связанных с реализацией социально-экономической политики правительства. Особенно массовыми эти протесты оказыва-

¹⁸ См., например: Строев Е. Центральная Россия на рубеже XXI века / Е. Строев // Социол. исслед. 1995. № 10. С. 42.

ются в тех случаях, когда солидарность с профсоюзами выражают левые партии, и прежде всего, КПРФ, «Трудовая Россия», региональный избирательный блок «Солидарность». Самый массовый в России митинг против осуществления реформы ЖКХ за счет трудящихся (апрель 2002 г., 25 тыс. человек) был организован их совместными усилиями. Достаточно массовыми оказались митинги, организованные Областным советом профсоюзов совместно с КПРФ и направленные против развала военно-промышленного и агропромышленного комплекса.

В число проблем, вызывающих недовольство населения, выдвинулась реформа образования, не встречающая однозначной поддержки ни в профессиональной среде, ни в обществе в целом.

На начало 2004/2005 учебного года в вузах города обучалось более 100 тыс. человек. Это студенты классического университета, аграрного, педагогического, технического и архитектурно-строительного университетов, технологической, лесотехнической, медицинской академий, академии искусств, экономико-правового института, института экономики и социального управления, института инновационных систем, института МВД и двух высших военных учебных заведений (авиационный инженерный институт и институт радиоэлектроники) а также нескольких филиалов московских высших учебных заведений. Кроме того, действуют негосударственные высшие учебные заведения: четыре самостоятельных и четыре филиала московских вузов в основном экономико-правовых специальностей. В них на начало 2004/2005 учебного года насчитывалось 10,8 тыс. студентов.

Очевидно, что Воронеж по праву считается студенческим городом. Накопление недовольства и протестного потенциала в молодежной среде в перспективе способно серьезно дестабилизировать ситуацию в регионе.

Таким образом, ключевым противоречием региональной политики второго российского президента стало противоречие между формально-правовой оболочкой и реальным, «живым» содержанием. Зачастую центр продолжает принимать решения, не изучая реальную ситуацию на местах. «Действительно, “управляемый федерализм” поз-

волил построить над всей Россией бетонный “чернобыльский саркофаг”. Иными словами, удалось обеспечить иерархию уровней власти и лояльность властных элит нынешнему президенту, — считает руководитель программы Фонда развития информационной политики «Региональная экспертиза» Р. Туровский. «Однако под “саркофагом” в регионах идут свои процессы, управлять которыми центр, похоже, не способен. Формируются оттесненные от власти «потерянные поколения», которые уже готовы к протесту, поскольку каналы вертикальной мобильности закрыты консолидировавшейся «партией власти». Вновь усиливаются проблемы в межнациональных отношениях — в отсутствие внятной национальной политики... Не преодолены коренные противоречия между столицей и провинцией. Не обеспечено коммуникационное единство страны, что делает наивными рассуждения о единстве Российского государства, в котором на самом деле Сибирь, Дальний Восток живут своей жизнью и крайне негативно настроены в отношении Москвы. Единство России сегодня — это всего лишь формальность, внешняя оболочка»¹⁹.

Поэтому основные проблемы отношений между центром и регионами так и остаются нерешенными. Созданные В. Путиным контуры мобилизационной модели развития России в отсутствие наполнения, то есть, содержательной мобилизационной политики, остаются всего лишь контурами. «Управляемый федерализм» превращается в бесконечную управленческую игру властвующих элит, приводя к глубокому кризису российского федерализма вместо выстраивания его новых, постсоветских основ. По мнению ряда исследователей, отсутствие сильных альтернативных фигур, системы кадрового отбора и сохранения преемственности в регионах не может не вызывать тревогу. На фоне жесточайшего кадрового дефицита в стране данная проблема стоит в одном ряду с проблемами национальной безопасности»²⁰.

¹⁹ Туровский Р. Путинская пятилетка в региональной политике, или бег по кругу / <http://www.politcom.ru>.

²⁰ См.: Курбангалеева Е. «Уйти нельзя остаться»: К пониманию современных региональных процессов // Логос. 2003. № 6. С. 53; Чирикова А.Е. Рецентрализация и феномен губернаторской власти / А. Е. Чирикова // Куда пришла Россия? Итоги социетальной трансформации / под общ. ред. Т. И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2003. С. 51—54.