

А. И. Кольба

Тенденции развития региональной конфликтности в России постсоветского периода

В статье анализируются основные тенденции развития региональных конфликтов в России в последние два десятилетия. Автор приходит к выводу об изменении модели развития этих конфликтов и управления ими.

Ключевые слова: региональный конфликт, институционализация конфликта, региональные элиты, транзакционные издержки.

A. I. Kolba

The trends in the development of regional conflicts in post-Soviet Russia

This article analyzes the main trends in the regional conflicts in Russia of the past twenty years. The author concludes that the patterns of these conflicts and their management are changed.

Keywords: regional conflict, the institutionalization of the conflict, the regional elites, transaction costs.

Изменения характеристик региональной конфликтности, происходящие в течение двух последних десятилетий, тесно связаны с трансформациями российских политических процессов в этот период. 1990-е гг. прошли под лозунгами демократизации (что, впрочем, не всегда соответствовало политическим реалиям), развития федеративных отношений, формирования новых институциональных оснований политики. В 2000-е гг. преобладают проблемы восстановления вертикали управленческих отношений, стабилизации политической системы на основе пакта элит, в том числе и региональных. Это приводит к сокращению поля публичной политики. Начало нового десятилетия породило призывы к модернизации всей системы общественных отношений. Если на их основе будет сформирован определенный вектор развития, это в перспективе может существенно сказаться и на политике в регионах. Чтобы выявить тенденции развития региональных конфликтов, необходимо остановиться на специфике каждого из указанных этапов.

Как и большинство преобразований политической системы, российские реформы 1990-х гг. многоплановы и неоднозначны по содержанию. Их идеологическую оболочку составила концепция демократизации, демократического транзита, подразумевающая весьма широкое заимствование западных институтов и их трансплантацию в структуры российского общества. Это привело к формированию так называемого «осевого поли-

тического конфликта», характеризующегося существенной глубиной расхождений, несовместимостью позиций участников – условно «демократов» и «лево-патриотических сил». Решение вопроса, к каким параметрам нового общества нужно стремиться, вызвало раскол в политической элите страны, да и в обществе в целом. Принципиальным характером и важностью данного вопроса для большинства граждан объясняется глубина и длительность конфликта. Его развитие в рамках переходных процессов оказало существенное влияние на их ход и результаты. Вполне естественно, что такие сюжеты, как противостояние федеральной исполнительной и законодательной власти, президентские и парламентские выборы, формирование так называемого «красного пояса» российских регионов привлекали наибольшее внимание. Однако существовал и второй уровень конфликтных процессов, на котором часто и происходили решающие изменения. Они были связаны прежде всего с распределением экономических ресурсов: приватизацией собственности, получением налоговых льгот и т. д. Переплетение указанных конфликтных процессов и определило общий характер развития региональных конфликтов в указанный период.

Как отмечает Р. Ф. Туровский, «региональная элита делится не столько по институциональному признаку, сколько по политико-экономическим кланам. Каждый из таких кланов имеет лидера

(или коалицию лидеров) и систему связей с различными властными институтами. Борьба между этими кланами определяет «реальное» измерение внутрирегиональной конфликтности» [11, с. 83]. Как правило, центральным вопросом политической борьбы является позиция главы региона. Обладая полномочиями исполнительной власти, региональные лидеры, как правило, стремились получить как можно более широкую автономию от федерального центра и контролировать процессы распределения ресурсов в подчиненных им субъектах РФ. Внедрение в середине 1990-х гг. выборности глав регионов на основе принципов мажоритарной системы абсолютного большинства (за исключением отдельных субъектов) привело к тому, что конфликты между сегментами региональной элиты развивались в контексте избирательных процессов. Не случайно на это время приходится расцвет «политических технологий» в регионах, возникает множество консультативных центров, сосредотачивающихся на вопросах проведения избирательных кампаний в условиях жесткой конкуренции, которая далеко не всегда обеспечивалась в соответствии с установленными правилами. Подобная институционализация конфликтности давала дополнительные шансы на постепенное закрепление демократических институтов и практик на региональном уровне, но в то же время была связана с достаточно высокими издержками.

Главам регионов в этот период чаще всего приходится вести торг с федеральным центром за полномочия, целью которого является удержание как можно большего количества ресурсов на региональном уровне. За счет своего представительства на федеральном уровне (членство в Совете Федерации – одной из палат парламента) и ряда других ресурсов (таких, как этническая мобилизация в национально-территориальных субъектах РФ) они получают значительное политическое влияние. Глава в этих условиях выступает как ведущий представитель региональных интересов. В то же время ему необходимо поддерживать баланс интересов между основными сегментами региональной элиты и сохранять свое лидирующее положение. Создается сложная система «сдержек и противовесов» в вертикальном распределении полномочий, в рамках которой любые попытки изменения status quo могли привести к острым конфликтам. Сохранение различных групп интересов на региональном уровне давало федеральному центру дополнительный канал влияния на ситуацию.

Для политической жизни многих субъектов РФ в этот период характерно возникновение конфликтов по линии «глава региона – глава регионального центра (или других крупных городов)». Резкое усиление конфликтности отмечается в 1997–1998 гг. – после первых выборов местных глав и на фоне повышенного интереса к местному самоуправлению федерального центра [12, с. 14]. В условиях, когда главы регионов были зачастую весьма оппозиционно настроены по отношению к федеральному центру, последний использовал лидеров муниципального уровня в качестве противовеса их власти. Губернатору для сохранения моноцентрической модели приходится искать технологии финансово-административного контроля над муниципальным уровнем власти. Одновременно выделяется группа наиболее влиятельных «муниципалов» – глав крупных городов, которые начинают претендовать на власть в регионах. У них, как правило, не было достаточных ресурсов для того, чтобы прийти к власти в масштабах регионов, но при этом вполне хватало сил для формирования оппозиции действующему лидеру. Иногда эта оппозиционность получала характер межпартийного соперничества: главе субъекта-«демократу» противостоял представитель левых политических сил, и наоборот.

В подобных конфликтах чаще всего легко найти экономическую составляющую – речь шла о внесении той или иной доли доходов в бюджет субъекта федерации, поддержке дружественных бизнес-структур и т. д. Характерен в этом отношении пример такого крупного южнороссийского региона, как Краснодарский край. Здесь после чередования ставленников федерального центра, так и не сумевших утвердить свое право быть региональным лидером, к власти пришел Н. Кондратенко, победивший на первых губернаторских выборах со значительным перевесом. Выступая как лидер мощной коалиции левых сил, во многом состоявшей из представителей крупных хозяйств в аграрном секторе, он строил свою политику на противостоянии федеральному центру, позиционируя себя в качестве защитника интересов жителей края от негативных последствий проводимых реформ. Оппозицию главе края составили главы крупных городов, выступавших «донорами» краевого бюджета: Краснодара, Новороссийска и Сочи. Особенно выделялся в этом качестве мэр краевого центра В. Самойленко, вокруг которого группировались представители правых сил. Ему, практически не имевшему шансов стать лидером ре-

гиона, на протяжении четырех лет удавалось удерживать свои позиции в открытой конфронтации с харизматичным губернатором. Основными ресурсами при этом выступали наличие подконтрольных мэру средств массовой информации, поддержка из федерального центра по партийным каналам, помощь со стороны деловых кругов города. Конфликт закончился практически одновременным удалением двух лидеров из активной политической жизни региона.

Такие сюжеты характерны в этот период для многих субъектов РФ. Конфликты чаще всего заканчивались в пользу действующих глав региона, однако сам факт их наличия не позволял тем слишком резко выступать против федерального центра и подстегивать дальнейшую децентрализацию. В этом смысле можно отметить их позитивную роль в качестве инструмента поддержания государственной целостности.

Менее распространены в этот период конфликты исполнительной и законодательной властей регионального уровня. Главы регионов стремятся в этот период контролировать выборы в региональные парламенты, создавая блоки кандидатов на основе региональных структур федеральных партий или формируя собственные политические движения. Если региональной оппозиции удавалось создать значительные фракции в парламенте, она могла противопоставить главе региона своего лидера – парламентского спикера. Однако победы спикеров в подобных конфликтах единичны.

Во многих субъектах РФ возникли межэтнические конфликты и напряженность. Наиболее значительные из них (конфликт в Чеченской Республике, осетино-ингушский конфликт) вышли за пределы регионального уровня. Подробное рассмотрение этой составляющей региональной конфликтности отдалило бы нас от основной темы статьи, однако отметим, что их возникновение в ряде республик РФ было связано с формированием этнократических режимов. Это, в свою очередь, зачастую приводило к нарушениям прав «нетитульных», то есть не упомянутых в названии республики, этносов, хотя их представители в ряде случаев составляли большинство населения. Противоречия такого рода были характерны для Республики Адыгея, где они институционализировались в деятельности «Союза славян», выступавшего против законодательства республики о языке, организации избирательной системы и ряда других норм, обеспечивавших, по его мнению, преимущества для адыгов [5, с. 31–32].

Аналогичные ситуации складывались в Республике Тува, где народный фронт «Свободная Тува» провозгласил курс на отделение от России, что вызвало массовый отток русского населения из республики [9, с. 301–302] и в ряде других регионов.

Другим фактором роста межэтнической напряженности стала этническая миграция, зачастую провоцируемая открытыми столкновениями на постсоветском пространстве. Например, в результате событий в Ферганской долине (1989 г.) оттуда началась активная миграция турок-месхетинцев, большая часть которых стала компактно расселяться в регионах России. Самый значительный масштаб «месхетинская проблема» приобрела в Краснодарском крае, где число турецких переселенцев составило 12–13 тысяч. Известный российский исследователь М. В. Савва отмечал, что существенные различия в культуре (в том числе в системе ценностей), структуре накопления и потребления новых мигрантов и местного старожильческого населения привели к возникновению напряженности [1, с. 163–164]. Политика краевых органов власти по отношению к туркам-месхетинцам была достаточно жесткой. В частности, большинство из них не могли получить российского гражданства и не адаптировались к новой социокультурной среде. В результате данная проблема на длительный срок стала одной из ключевых в регионе.

Следует обратить внимание и на аспекты региональной конфликтности, связанные с массовыми выступлениями граждан, выдвигавших требования социально-экономического и политического характера. Конфликты такого рода чаще всего развиваются как социально-трудовые. Еще в начале 1990-х гг. забастовки работников различных отраслей стали распространенным явлением. Начавшаяся широкая приватизация предприятий существенно изменила ситуацию, выводя на сцену конфликтов нового игрока, без которого невозможно представить себе рыночные отношения – предпринимателей. Им было невыгодно оставаться «один на один» с работниками, чьи требования они зачастую не могли (не хотели) удовлетворить, поэтому возникла тенденция перемещения акцентов с конкретных проблем на общие тяжелые условия, созданные экономическими реформами. Не следует забывать, что государство продолжало оставаться крупным работодателем, организуя и оплачивая труд представителей так называемой «бюджетной сферы»,

которые оказались в числе наиболее пострадавших в процессе преобразований.

Органы региональной власти в этих условиях попали в двойственное положение. С одной стороны, они несли существенную часть ответственности за положение на местах, за конкретные случаи обострения социально-трудовых противоречий, особенно в тех ситуациях, когда проблема затрагивала интересы «дружественного» бизнеса. Это приводило к давлению на забастовщиков, вплоть до силового воздействия с помощью прокуратуры, милиции. С другой стороны, в условиях ослабления федерального центра, падения популярности его преобразований органам власти других уровней для сохранения политического влияния было важно обособиться от федеральной государственной политики и завоевать симпатии протестующих избирателей, от решений которых во многом зависело будущее конкретных лидеров. Поэтому руководители многих регионов, особенно относящихся к «красному поясу», взяли на вооружение резкую политическую риторику, обвиняя федеральный центр в неудачах социально-экономического характера, в задержке перечисления бюджетных средств. В связи с этим нарастала угроза деструктивных действий бастующих: перекрытия федеральных трасс и путей сообщения, организации забастовочных действий непосредственно в столице России и т. д. Наиболее ярким проявлением такого положения вещей в 1990-х гг. стали шахтерские забастовки (Кемеровская область).

Еще одной важной сферой региональной конфликтности стали отношения власти и бизнеса. Они в этот период, как правило, лишь частично находятся в рамках закона или в значительной мере нарушают его. Образуется «теневая», непубличная сфера их взаимодействия. Это ведет к распространению коррупции, силовых методов решения проблем, широкому использованию СМИ, персональных связей. На уровне регионов формируются механизмы совмещения законотворческих и предпринимательских функций, взаимопроникновения бизнеса и региональной власти [8, с. 84–93]. При этом возникают конфликты двух типов: между властью и бизнесом, действующим в рамках одного региона (как правило, они ведутся за передел ресурсов и сфер влияния и развиваются между региональными кланами), а также между властью и крупным бизнесом, действующим в масштабах нескольких регионов или страны в целом. Возникновение

противостояний второго типа связано с попытками властей ряда регионов закрыть их экономику для проникновения «варягов».

Таким образом, к концу 1990-х гг. уровень конфликтности в регионах РФ может быть оценен как весьма высокий, достигая при этом в отдельных субъектах (например, в ряде северокавказских республик) существенно более высоких значений, чем в среднем по стране. Многие из этих конфликтов были слабо институционализированы, причем институционализация конфликтных отношений зачастую происходила на основе формирования неформальных норм взаимодействия. В связи с этим совокупность региональных конфликтов рассматривалась в качестве одного из факторов, дестабилизирующих политическую ситуацию в России, а возможности федерального центра влиять на их развитие представлялись недостаточными. Возникла потребность в универсализации механизмов управления конфликтами не только в системе отношений центра и регионов, но и в региональных политиках.

Тенденция к развитию и широкому применению таких механизмов становится превалирующей в 2000-х гг. Изменение характера политической конфликтности и методов управления конфликтами в регионах во многом связаны с общими тенденциями трансформации российской политической системы, в которой политические технологии управления все шире заменяются административными. В частности, происходит постепенное выдавливание политической конфликтности из публичной сферы, маргинализация политической оппозиции. Административные структуры различных уровней стремятся поставить под контроль наиболее значимые социальные процессы, формируются определенные «правила игры» (формальные и неформальные), охватывающие сферы политики, бизнеса и др. Развивается, в частности, стремление федерального центра более жестко контролировать деятельность субъектов федерации. В связи с этим данная модель отношений быстро распространяется и на региональном уровне.

Как отмечает А. В. Дахин, зависимость региональных процессов от динамики политических и экономических тенденций федерального уровня связана

– с особенностями федеральной неономенклатурной модели политического управления и с особенностями ее скрытой системы лоббирования;

– с использованием региональными руководителями условностей публичной идеологии «вертикаль власти», при которой в регионе сохраняется определенное разнообразие коммуникаций в отношениях различных институтов и акторов в поле властных отношений [4, с. 13].

Добавим к этому, что политические пространства российских регионов, безусловно, отличаются друг от друга. Для их конфигурации имеют значение такие параметры, как уровень и тип экономического развития региона, степень внимания к нему со стороны крупного бизнеса, влияние этнического фактора, фигура главы субъекта РФ, степень консолидированности региональной элиты и т. д. Поэтому на данном этапе исследований речь может идти лишь о выявлении наиболее общих тенденций развития региональной конфликтности, описание и анализ подобных процессов в отдельных регионах (группах регионов) еще предстоит в дальнейшем.

Как отмечает А. В. Глухова, в 2000-х гг. наблюдается стремление минимизировать влияние на развитие политической системы конфликтов, выступающих скорее как тормоз, а не движущая сила модернизации. Оно проявляется и на региональном уровне. Последствия построения «вертикали власти» можно считать, по меньшей мере, неоднозначными. С одной стороны, на смену региональной и местной автономии пришла известная управляемость, хотя и за счет истощения неопределенности региональной конкуренции. С другой стороны, региональные органы власти встроены в общероссийскую административную иерархию, а региональные рынки стали частью подконтрольных государству вертикально интегрированных корпораций. Ориентация Центра на воссоздание неконкурентной институциональной среды в политике и экономике ведет к консервации в регионах режимов «регионального авторитаризма» и «закрытых рынков»: за фасадом курса на политическую и экономическую модернизацию российских регионов скрывается углубление клиентелизма [3, с. 240–241].

Наряду с этим губернаторский корпус РФ, который в конце 1990-х гг. приобрел изрядное политическое влияние, стал тяготиться демократическими методами разрешения политических противоречий (например, постоянно прибегая к фальсификации результатов выборов, тормозя местное самоуправление и т. д.). У многих действующих глав исполнительной власти в регионах было и вполне обоснованное беспокойство за сохранение своих постов, судьбу которых они не

слишком хотели доверить новому избирательному циклу. В силу указанных обстоятельств, когда региональные элиты столкнулись с организованным давлением федеральной бюрократии, они не имели ни достаточных ресурсов поддержки на местах, ни сильного желания и воли противостоять наступлению Кремля и легко согласились на зависимое от Москвы положение [6]. Как отмечает В. Я. Гельман, отношения на уровне Центра и регионов напоминают колебания маятника между консолидацией и дезинтеграцией, минуя эквилибриум демократии и рыночной экономики [2, с. 93].

По мнению Р. Ф. Туровского, в современной политике в российских регионах императивным требованием для властвующих групп стала стабильность. Фактор централизации вынуждает региональные группы искать поддержки в центре, избегая публичных столкновений с соперниками в регионе (участие группы в публичном конфликте делает ее претензии на власть пустыми, поскольку такая группа в глазах центра не способна обеспечить политическую стабильность). Соответственно, конфликты приобретают латентный характер, а конфликтующие группы стремятся прийти к согласию, чтобы отличаться в глазах центра [10, с. 99]. В рамках данной парадигмы взаимодействий логичным представляется стремление ограничить политическую активность групп и слоев общества, не входящих во «внутриэлитный пакт», и минимизировать публичную составляющую конфликтов с их участием. Последнее, с учетом эффективности современных технологий сетевых взаимодействий и распространения информации, удастся не всегда.

В целом, складывается система, в рамках которой все более значимую роль играют неформальные институты политического управления конфликтами. При этом правила, складывающиеся в их рамках, зачастую идут вразрез с требованиями формальных институтов. В результате происходит деинституционализация политических отношений (в том числе и политико-конфликтных), выражающаяся в том, что формальные институты не могут в полном объеме выполнять возложенные на них функции, и подменяются неформальными, по своей природе четко не фиксируемыми (традиции, обычаи, неофициальные договоренности и соглашения и др.). Подобный эффект можно объяснить на основе концепции транзакционных издержек, используемой в рамках неинституционального подхода. В трактовке Д. Норта транзакционные

издержки «состоят из издержек оценки полезных свойств объекта обмена и издержек обеспечения прав и принуждения к их соблюдению». Эти издержки служат источником социальных, политических и экономических институтов [7, с. 45].

Существовавшая в 1990-х гг. модель региональных политических пространств, в которых действовало множество факторов, зачастую слабо контролируемых и федеральным центром, и региональными властями, требовала использования сложных механизмов согласования интересов: достижения договоренностей с оппозиционно настроенными элитами, представленными в региональных администрациях и парламентах, усилий по проведению на выборах «своих» кандидатов, «разделов» наиболее привлекательных объектов собственности в регионах и т. д. При существовании ряда «вето-игроков» федерального и регионального уровней, действовавших в условиях неустоявшейся системы институтов, а также социально-экономического кризиса, происходит постепенная трансформация институтов, в первую очередь на основе кристаллизации неформальных практик.

Они вырастают внутри системы формальных институтов и порою требуют их корректировки, а иногда – и коренного изменения (например, отмены прямых выборов глав регионов). Такой подход к институционализации региональных конфликтов упрощает управление ими (с точки зрения согласования интересов элит и поддержания сложившихся основ политических взаимодействий), но в то же время обуславливает неэффективность использования формальных институтов для выявления и урегулирования социальных проблем, что может привести к росту напряженности в регионах.

Библиографический список

1. Авксентьев, В. А. Региональная конфликтология: концепты и российская практика [Текст] / В. А. Авксентьев, Г. Д. Гриценко, А. В. Дмитриев. – М. : Альфа-М, 2008. – 368 с.

2. Гельман, В. Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России [Текст] / В. Я. Гельман // Политические исследования. – 2006. – № 2. – С. 62–71.

3. Глухова, А. В. Политический конфликт: механизм или тормоз российской трансформации? [Текст] / А. В. Глухова // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: ежегодник 2006. – М. : РОССПЭН, 2007. – С. 228–244.

4. Дахин, А. В. Архитектура власти региональных политических пространств: транзит и конфликтогенные риски [Текст] / А. В. Дахин // Роль конфликтологии в обеспечении сотрудничества государства, бизнеса и гражданского общества: материалы III Международного конгресса конфликтологов. – Т. 2. – Казань: КГТУ, 2010. – С. 12–14.

5. Казенин, К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия [Текст] / К. Казенин. – М. : REGNUM, 2009. – 180 с.

6. Ковалев, В. А. Российская политика: эффекты отсутствия. Проблемы регионов и местного самоуправления [Электронный ресурс] / В. А. Ковалёв. – Режим доступа : URL: http://www.zlev.ru/95_45.htm

7. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. Норт. – М. : ФЭК «Начала», 1997. – 180 с.

8. Разуваев, В. Крупный бизнес вне сферы видимости [Текст] / В. Разуваев // Pro et Contra. – Т. 4. – 1999. – № 1. – С. 84–94.

9. Степанов, В. В. Очаги межэтнической напряженности: реальность и прогноз [Текст] / В. В. Степанов // Вестник Российской академии наук. – 1994. – Т. 64. – № 4. – С. 296–304.

10. Туровский Р. Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит [Текст] / Р. Ф. Туровский // Элиты и общество в сравнительном измерении. – М. : РОССПЭН. – 2011. – С. 390–405.

11. Туровский, Р. Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования [Текст] / Р. Ф. Туровский // Общественные науки и современность. – 2003. – № 6. – С. 79–89.

12. Туровский, Р. Ф. Отношения «центр-регионы» в 1997–1998 гг.: между конфликтом и консенсусом [Текст] / Р. Ф. Туровский // Полития. – 1998. – № 1(7). – С. 5–32.