

Дарья ДЕЕВА

НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ ЦЕНТРА И ГУБЕРНАТОРОВ

Статья посвящена роли неформальных практик во взаимоотношениях центральной власти и глав регионов.

Рассматриваются основные изменения, происшедшие в ресурсной базе российских губернаторов, а также факторы, оказывающие влияние на характер неформального взаимодействия федерального центра и региональных руководителей.

This article discusses informal practices in relationship between federal center and governors. It also describes the main changes which happened in governors' resources. Key factors influencing on the character of informal interaction between federal government and regional directors are considered.

Ключевые слова:

центральная власть, регионы, губернаторы, фавориты; federal authority, regions, governors, favorites.

Как известно, после прихода к власти в 2000 г. В.В. Путина в России стартовал процесс «рецентрализации», в результате которого произошло изменение соотношения элитных групп, вытеснение региональных элит из федерального политического процесса, а также перераспределение ресурсов в пользу федерального центра. Одни исследователи отмечают, что предпринимаемые федеральным центром шаги постепенно искореняют губернаторскую власть. Другие склонны полагать, что данные инициативы центра дают губернаторам большую свободу действий. Бесспорно лишь то, что происшедшие изменения усилили стремление региональных руководителей приспособиться к своей новой политической роли, осознать те ограничения, в условиях которых им приходится действовать.

Огромную роль в развитии отношений федерального центра и регионов на сегодняшний день играют неформальные практики. За счет сокращения числа открытых технологий и механизмов государственного управления возрастает уровень использования в данном процессе различных полутеневых практик, которые предполагают «образование особых структур государственного управления, постановку ими закрытых от общественности целей и использование «серых» схем и средств распределения ресурсов, как правило, нарушающих нормы общественной морали и балансирующих на грани нарушения закона»¹.

Характер и вид неформального взаимодействия федерального центра и регионального руководства зависят от экономического потенциала региона (является ли регион донором или реципиентом; наличие у губернатора «дружеских» связей с президентом, главой правительства и представителями других высших государственных органов; сила исполнительной власти в регионе; особенности стратегий, реализуемых центром по отношению к данному субъекту РФ; уровень электоральной поддержки конкретного губернатора и т.д.).

Несмотря на то что губернаторы лишились своего влияния на федеральном уровне, они все еще остаются символами власти в своем регионе. Губернатор по своему статусу, формальным и неформальным ресурсам выступает как «узел концентрации региональ-

ДЕЕВА

Дарья

Михайловна –
аспирант кафедры
политического
анализа факультета
государственного
управления МГУ
им. М.В. Ломоносова
deyeva_dm@mail.ru

¹ Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис, 2011, № 5, с. 77.

ного политического влияния, как инструмент консолидации региональной элиты»¹. Использование неформальных правил взаимодействия с центральной властью позволяет региональным руководителям повысить уровень своей репутации, что помогает минимизировать число проблем при управлении подведомственным регионом. Таким образом, неформальные практики взаимодействия губернатора с центром являются важнейшей составляющей его ресурсной базы.

Для своего благополучия в новых условиях губернаторы все больше стремятся стать «фаворитами» центральной власти путем проявления к ней сильнейшей лояльности. Главам регионов крайне выгодно поддерживать существующую вертикаль власти в силу получения возможности доступа к дополнительным благам, которые отсутствуют у не встроенных в данную вертикаль акторов. Политику фаворитизма практикуют и сами губернаторы в отношении местного самоуправления. Если глава муниципального образования нравится губернатору и лоялен к нему, то он будет обеспечен ресурсами, а если не нравится — для отказа найдутся различные формальные основания.

Одним из действенных вариантов завоевания симпатии со стороны центра, который впоследствии даст возможность лоббирования региональных интересов, является принадлежность к партии «Единой России». После отмены Путиным прямых выборов глав субъектов РФ в 2004 г., губернаторы стали одним за другим вступать в партию власти. На сегодняшний день «принадлежность губернатора к «Единой России» создает известные ограничители по жесткости его устранения с поста. Представителей «Единой России» стараются убирать без серьезных резонансов и с предоставлением каких-то других статусных постов. Поэтому принадлежность к «ЕР» значительно снижает риски привлечения к уголовной ответственности. Но вместе с тем партийный билет перестал давать 100-процентный иммунитет от уголовного преследования... Принадлежность к «Единой России» перестала быть отличительной чертой, она перестала быть

льготой»².

Отправка в отставку представителей «Единой России» происходит, как правило, из-за нанесения своей деятельностью вреда репутации партии. Однако действующая власть пытается всячески опровергать важность партийной принадлежности при принятии решений относительно управления регионами. В качестве примера можно привести назначение в марте 2013 г. временно исполняющим обязанности губернатора Забайкальского края Константина Ильковского — депутата Госдумы, избранного по региональному списку «Справедливой России» от Республики Бурятия. По словам пресс-секретаря главы государства Д. Пескова, «при принятии решения президент руководствовался в первую очередь не партийной принадлежностью, хотя Ильковский является беспартийным, а его деловыми и личными качествами, а также опытом работы в регионе»³. Однако, помимо профессиональных качеств, можно выявить и другие причины назначения эсэра на данный пост. По мнению генерального директора Центра политических технологий А. Макаркина, назначение Ильковского — «это некая часть договоренности — эсэры отказываются от контактов с радикальной оппозицией, исключают из своего руководства тех членов, которые не отказались от членства в Координационном совете оппозиции и в результате получают за это назначение их представителя в губернаторы»⁴. Отсюда можно сделать вывод, что появление губернатора, не являющегося членом правящей партии, целиком и полностью зависит от решения Кремля.

Как было отмечено ранее, экономический потенциал региона определяет специфику неформальных отношений между его главой и центром. Очевидно, что к главе дотационного региона будут прислушиваться гораздо меньше, чем к главе региона с сильной экономической базой. В регионах-донорах существует благоприятная почва для принятия собственных решений и реализации собственных

¹ Дахин А. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // Полис, 2009, № 2, с. 54.

² Партбилет «Единой России» не оправдал надежд российских губернаторов // <http://tabloid.vlasti.net/news/222454>

³ Губернаторская беспартийность // http://www.ng.ru/politics/2013-03-01/1_gubernator.html

⁴ Там же.

проектов, т.к. не приходится постоянно просить деньги у Кремля. Поэтому для «сильных» регионов наиболее желанной представляется модель так называемого дуалистического федерализма, при которой федеральная и региональная власти не зависят друг от друга и обладают самостоятельным статусом, установленным в конституции. Дотационные регионы априори стремятся к модели кооперативного федерализма, который, наоборот, характеризуется взаимодействием двух сторон с целью достижения взаимной выгоды и позволяет им получить от центра необходимую помощь и поддержку.

Весомым стимулом к увеличению неформальных практик взаимодействия между центром и регионами явилась межбюджетная реформа А. Кудрина, последствиями которой стало выстраивание одновременно политической и финансовой вертикалей власти. В бюджеты регионов перестали поступать наиболее весомые налоги – НДС (более 15% доходов консолидированного бюджета страны), природоресурсные налоги (еще 10%). Значительная часть фискальной нагрузки на сырьевой сектор была перенесена с налогов на экспортные пошлины (более 22% доходов консолидированного бюджета России), от которых регионам также не достается ничего. Субъектам РФ остались лишь налог на доходы физических лиц и налог на прибыль. В результате регионов-доноров осталось лишь около 10, остальных же регионы стали целиком зависимыми от субсидий Министерства финансов. Благодаря данной реформе федеральный центр сформировал у губернаторов бюджетную зависимость, что способствовало укреплению властной вертикали и повысило лояльность глав регионов. Бюджетный федерализм в стране был практически истреблен. Более того, мэры городов и главы муниципальных образований также остались практически без собственных источников поступлений.

Федеральные связи главы региона становятся особенно полезными в экстраординарных ситуациях. Показательным примером служит период лесных пожаров 2010 г. В таких условиях глава региона должен был грамотно использовать мощности федеральных ресурсов для решения экстренной проблемы посредством оперативного информирования центра

о чрезвычайности ситуации и направления запроса на выделение дополнительных ресурсов. Также требовалась координация усилий различных структур на местах как на муниципальном, так и на федеральном уровне – эффективное сотрудничество с МЧС, МВД и т.д. У губернаторов-«варягов», имеющих сильные федеральные связи, был и больший доступ к федеральным ресурсам. В 3 из 6 регионов, в которых в связи с лесными пожарами 2010 г. побывали президент или премьер-министр, пост губернатора занимали люди с федеральными связями. Таким образом, в данных регионах шансы на то, что первые лица страны в момент своего приезда могли дать распоряжение направить необходимые ресурсы на разрешение чрезвычайной ситуации, были значительно выше.

Выделяют два идеальных типа политического лидерства главы региона: «силовое доминирование» и «компромиссное доминирование». Модель силового доминирования предполагает, что губернатор реализует в основном силовые стратегии по отношению к региональным элитам, он практически независим от крупных финансово-промышленных групп, а также может противостоять позиции федерального центра. При модели компромиссного доминирования глава региона использует компромиссные стратегии взаимодействия с региональной элитой, являясь частью конкретной финансово-промышленной группы или зависит от нескольких ФГП, а также проявляет сильнейшую лояльность федеральному центру. Политика централизации власти привела к преобладанию среди российских региональных руководителей второй модели политического лидерства.

Самым серьезным рычагом влияния на губернаторов, безусловно, стал институт наделения полномочиями. Процедура назначения абсолютно не мотивировала региональных лидеров добиваться симпатии со стороны населения, а все больше способствовала процветанию неформальных договоренностей губернаторов с центральной властью. Посредством неформальных практик главы регионов пытались либо сохранить свой пост, либо в обмен на лояльность и различные уступки продолжить свою карьеру уже в других звеньях государственной власти. Экс-

губернаторы, покидающие свои посты без каких-либо особых разногласий с федеральным руководством, продолжили свою службу либо в Совете Федерации (например, председатель верхней палаты парламента Валентина Матвиенко и ее заместитель Вячеслав Штыров), либо стали полномочными представителями Президента России в федеральных округах (Виктор Ишаев, Виктор Толоконский), либо были избраны депутатами Госдумы (Алексей Лебедь) и т.д.

Ярким примером неформальных практик взаимодействия федеральной власти и губернаторов можно считать постановку перед президентом РФ вопроса о доверии. После серии многоступенчатых согласований и консультаций действующий губернатор ставит перед президентом России вопрос о доверии, затем его кандидатура в отведенные законом сроки вносится на рассмотрение в региональный парламент, который единогласно или подавляющим большинством голосов ее утверждает. Такой механизм ставит главу региона в весьма выгодные условия: действует упрощенная схема согласования и внесения представления в региональный парламент. В частности, не предусматривается выдвижение альтернативных кандидатур, а все консультации с регио-

нальной элитой и общественностью, которые в обязательном порядке проводит аппарат полномочного представителя Президента в федеральном округе, носят исключительно формальный характер. Последнее слово имеет глава государства, обладающий правом отказать в доверии любому из глав региона.

Возвращение прямых выборов губернаторов вновь вернуло региональным руководителям ресурс электоральной поддержки, который может снизить концентрацию главы региона на завязывании неформальных отношений с федеральным центром.

Наличие у власти различного уровня определенных ресурсов не всегда определяет ее эффективность. Большая роль принадлежит тем правилам игры, по которым эти ресурсы используются. Существование в отношениях федерального центра и губернаторов как формальных, так и неформальных практик позволяет развивать эти отношения, находить компромиссы и способствовать поддержанию стабильности в регионе. Однако превалирование теневых и полутеневых механизмов взаимодействия центра и регионов не должно сохраняться, иначе Россия может навсегда остаться переходным обществом.