

Дарья ДЕЕВА

ИНСТИТУТ ГУБЕРНАТОРСТВА В СТРАТЕГИЯХ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена роли института губернаторов в региональных стратегиях, реализуемых современным политическим режимом России. Рассматриваются основные факторы, влияющие на пересмотр данных стратегий.

This article discusses the use of governor's institute in regional strategies of today's political regime in Russia. Key factors that may influence on changes in those strategies are considered.

Ключевые слова:

губернаторы, федерализм, политический режим; governors, federalism, political regime.

На сегодняшний день российская власть находится в состоянии глубинного пересмотра своих основных стратегий, о чем свидетельствуют кардинальные изменения в законодательстве, многочисленные переназначения глав регионов, появление новых институтов власти, а также разработка и реализация новых проектов (Большая Москва, развитие Сибири и Дальнего Востока). Неопределенность также наблюдается во взаимоотношениях федерального центра и регионов. В качестве примера можно привести недавнее внесение в Госдуму законопроекта, дающего субъектам РФ право отказаться от проведения прямых губернаторских выборов, которые сменили процедуру назначения менее года назад. Модификация региональных политических процессов, которые постепенно становятся малопредсказуемыми, хрупкими и вариативными, мотивирует правящий режим менять используемые ранее механизмы управления и реализации частных интересов составляющих его кланов и групп.

В достижении поставленных российской правящей элитой целей немалую роль играет институт губернаторов. Изменение срока полномочий главы региона, его избрание, назначение или отставка, выделение из федерального бюджета средств на развитие подведомственного ему региона, а также ряд других воздействий на регионального руководителя со стороны федеральной власти способны существенно повлиять на устойчивость правящего режима в стране.

Конкретные региональные стратегии, реализуемые действующей властью (в т.ч. за счет влияния на институт губернаторов), определяются характером современной модели федерализма. Российский федерализм, начиная с нулевых годов, отличался усилением централизации государственного управления. Подчинение регионального уровня власти федеральному происходило за счет:

- административно-территориального укрупнения (создание федеральных округов). Федеральные округа были созданы в границах военных округов. Сложившиеся межрегиональные связи в рамках бывших экономических регионов страны не были учтены, что привело к ослаблению сотрудничества между субъектами федерации, особенно в Сибирском и Уральском, Поволжском и Южном федеральных округах;

- создания в регионах дополнительных управленческих структур федерального уровня (хозяйственных, силовых, финансовых);

- усиления роли института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах путем передачи им широких контрольных функций. Данный институт в значительной степени разрушил монополию региональных руководителей на

ДЕЕВА

Дарья

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

власть на подведомственных им территориях, вмешался в расстановку сил в региональной элите, что привело к конкуренции на региональном политическом рынке. Но в силу того, что на сегодняшний день возникают противоречия между юридическим статусом полномочных представителей и их реальной ролью в системе государственного управления, необходимо дополнительное правовое оформление данного института (специальные федеральные законы);

– получения возможности формирования органов государственной власти субъектов РФ (замена прямого избрания губернатора процедурой назначения, а также привлечение его к ответственности в порядке, предусмотренном законодательством);

– предоставления дополнительной бюджетной помощи, исходя из субъективной оценки социально-экономического положения региона (выделение на основе подзаконных актов значительных бюджетных сумм объединяющимся субъектам РФ);

– фактической реализации федеральным центром большинства полномочий, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ;

– расширения функций контроля за осуществлением полномочий субъектами РФ.

Современную модель федерализма также называют «императивной»¹, что говорит об отсутствии возможности выбора субъектами РФ каких-либо альтернатив в обозначенных федеральной властью направлениях. Помимо решения чисто управленческих задач (а именно данная цель обозначалась нынешней властью в качестве приоритетной при осуществлении вышеназванных реформ), подобная модель федерализма помогает правящей элите обеспечить свою устойчивость в течение длительного промежутка времени.

Однако стоит также отметить, что значимым двигателем развития российской федеративной системы в течение многих лет являлись неформальные практики. Сокращение объема открытых механизмов и технологий государственного управления привело к интенсивному использованию в данном процессе полутеневых способов, которые предпола-

гают «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»².

Российская власть не сосредоточена в руках лишь одного человека (президента), а является «конгломератом кланов и групп, которые конкурируют друг с другом за ресурсы. И роль Владимира Путина в этой системе остается неизменной – это роль арбитра и модератора, но арбитра влиятельного, слово которого в конфликтных ситуациях, по крайней мере пока, остается решающим»³. Соответственно, при разработке региональных стратегий государство вынуждено вступать в переговоры, заключать соглашения (как формальные, так и неформальные) с другими игроками, имеющими политический статус. Таким образом, степень использования института губернаторов будет зависеть от соотношения сил между конфликтующими группами интересов.

На сегодняшний день каждый российский регион находится в зоне интересов определенных властных группировок. Поэтому после принятия решения о возвращении прямых выборов глав регионов было отмечено активное участие лидеров крупных элитных групп в серии назначений губернаторов. В силу того, что отказ от процедуры назначения может привести к появлению на постах абсолютно случайных личностей, лоббированием своих интересов в первую очередь занялись представители финансовых и промышленных элит федерального центра.

Однако не все главы регионов играют лишь роль исполнителей политики определенных кланов, некоторые сами являются членами неформального коллективного органа российской власти. Среди них – губернаторы, имеющие личные контакты с действующим президентом Владимиром Путиным и, соответственно, обладающие сильным лоббистским потенциалом, руководители

² Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис, 2011, № 5, с. 77.

³ Коммуникационный холдинг «Минченко Консалтинг». Доклад «Большое правительство Владимира Путина и “Политбюро 2.0”», 2012 // http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_27.html

¹ Родионова А.К. Основные модели российского федерализма // Обозреватель – Observer, 2008, № 11, с. 226.

наиболее значимых для страны субъектов (регионов-доноров), а также главы — хедлайнеры различных идеологических проектов (Г. Полтавченко — православный чекизм, С. Шойгу — авторитарный популизм, Р. Минниханов — пантюркизм и умеренный исламизм, Р. Кадыров — лидер всего Северного Кавказа¹). В данном контексте можно говорить и о фигуре мэра Москвы — Сергея Собянине, который является лидером группы губернаторов, сконцентрированных на Урале. Ему также удалось построить вполне благоприятные отношения со многими олигархическими структурами, имеющими свои интересы в российской столице.

Прокатившаяся волна отставок и назначений глав ключевых российских регионов до вступления в силу закона о выборах губернаторов (1 июля 2012 г.) говорит о стремлении федерального центра формировать послушный губернаторский корпус накануне региональных избирательных кампаний, т.е. воспользоваться всеми преимуществами процедуры назначения. И несмотря на высокую степень управляемости губернаторов-назначенцев, возвращение всенародных выборов глав регионов было вынужденной мерой на пути сохранения существующего политического режима. Изменение способа прихода главы региона к власти в 2004 г. повысило лояльность губернаторов правящему режиму (за счет нежелания лишиться своей должности), а также дало возможность отстранить нелояльных региональных руководителей. По мнению федерального центра, губернаторы в процессе руководства своим регионом в изменившихся условиях должны были сформировать лояльность правящему режиму и у населения. В первые годы существования данной системы так и происходило, о чем свидетельствовала растущая популярность Владимира Путина. Однако со временем стали выявляться недостатки введенной системы.

Новые губернаторы, избавляясь от команд предшественников, разрушали выстроенные теми модели управления. В процессе форматирования региональной элиты по своему усмотрению, федеральный центр постепенно уничтожает основы той самой стабильности и административного контроля, на ко-

торых изначально покоилась политика построения вертикалей. И происходит это все в условиях вялотекущего кризиса и постепенного, но явного роста общественной активности. Не имеющие общественной легитимности и навыков публичной политической борьбы, часто не встроенные в системы неформальных связей соответствующего уровня новые главы регионов обычно имеют короткие «кадровые скамейки», совершают множество управленческих и имиджевых ошибок, не в состоянии мобилизовать в свою поддержку ни население, ни местный бизнес, что приводит к появлению новых конфликтов и скандалов.

Начав избавляться от остатков прежних региональных управленческих элит и лишая регионы остатков политической самостоятельности, федеральный центр помимо своей воли начинает демонтаж региональных автократий, что неизбежно приведет, как минимум, к дестабилизации, как максимум, — к краху федеральной автократии. Именно поэтому для власти стало очевидным принятие решения о возвращении прямых выборов глав регионов.

Использование губернатора в реализации стратегий действующего режима зависит также от специфики каждого конкретного региона. В данном случае следует вспомнить последствия межбюджетной реформы Алексея Кудрина, при которой одновременно с политической вертикалью власти была выстроена и вертикаль финансовая. Региональные бюджеты лишились поступлений по наиболее весомым налогам, в результате чего у губернаторов появилась бюджетная зависимость от федерального центра, которая способствовала повышению их политической лояльности и укреплению вертикали власти. Посредством данной реформы в стране был практически истреблен бюджетный федерализм и независимое местное самоуправление (мэры городов и главы муниципальных образований также остались практически без собственных источников поступлений). Пристальное внимание правящая элита уделяет и управлению приграничными регионами, с которыми связаны проблемы национальной безопасности, внешнеторговой активности, миграции и т.д. Данные регионы играют важную роль в межгосударственном сотрудни-

¹ Там же.

честве, способствуют усилению прозрачности границ, сближению проживающего на приграничных территориях населения, создают условия для торговли и экономического процветания региона. Зависимость приграничных регионов от федерального центра (соответственно, и зависимость их руководителей) наблюдается в таких вопросах, как развитие и расширение торгово-экономических связей, изменение таможенного законодательства, обеспечение необходимого режима пересечения государственной границы.

Ранее упоминалось, что одним из последних шагов по стабилизации политического режима стало внесение в Госдуму законопроекта, позволяющего регионам самостоятельно решать, как выбирать своих глав — посредством прямых выборов или из трех предложенных президентом кандидатур. По сравнению с прошлой процедурой назначения новая система «мягче», т.к. предлагает нескольких претендентов на пост губернатора и лишь «дает право» отказаться от их прямых выборов. Ряд экспертов считают, что такое решение не соответствует принципам демократии и противоречит Конституции РФ, однако при вступлении в силу данного законопроекта центральная власть

сможет предотвратить (минимизировать) межэтнические конфликты в ряде российских регионов (в частности, в республиках Северного Кавказа).

Благодаря «губернаторской чехарде»¹, политике укрепления властной вертикали, увеличению срока полномочий президента и ряду других факторов политический режим в нашей стране на время стабилизировался. Решение вернуть прямые губернаторские выборы также позволило достичь некоего компромисса между властью и обществом, центром и регионами. Однако дальнейшее сохранение режима будет зависеть уже от гибкости существующей системы, которая должна привести к минимизации появления различных политических скандалов и фальсификаций. Основная задача губернаторов в данном процессе будет заключаться в построении конструктивных отношений с региональными элитами, федеральным центром и населением, а также в обновлении способов контроля над подведомственными им регионами.

¹ Желенин А. Медведев «зачистил поляну» для Путина, 2012 // <http://www.rosbalt.ru/politrally/2012/05/05/977952.html>