

Оксана ГОНЧАРЕНКО

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРСТВА

*В статье рассматривается изменение политического статуса российских губернаторов в результате смены модели федеративных отношений, которая произошла с приходом В. Путина на президентский пост. Особое внимание уделяется неформальным практикам взаимодействия представителей федеральной и региональной элит. Определяются ключевые характеристики политических режимов Б. Ельцина и В. Путина и соответствующие особенности проведения региональной политики.*

*The article covers the governors' political status transformation in Russian Federation that was the result of the federal relations model change made by V. Putin elected president. Special attention is given to informal cooperation between the federal and regional elites. Key features of B. Yeltsin's and V. Putin's political regimes and their regional policy are defined.*

**Ключевые слова:**

*трансформация, институт, губернатор(ы), полицентризм, моноцентризм; transformation, institute, governor, polycentrism, monocentrism.*

Вторая половина 1990-х гг. стала временем расцвета «губернаторской России», что было связано с ключевой отличительной чертой политического режима Б. Ельцина – полицентризмом, т.е. многообразием центров политической власти и влияния. Формально основным центром в этой системе была президентская власть, однако этот центр был в значительной мере номинальным, поскольку другие участники политического процесса (региональные лидеры, Государственная Дума, олигархи, СМИ, левая «системная» оппозиция в лице КПРФ) существовали в автономном режиме.

Отношения между президентской властью и другими политическими акторами определял негласный договор по формуле «лояльность в обмен на широкую автономию»<sup>1</sup>, а наиболее значимым посредником во взаимоотношениях между ними выступали СМИ. Тенденция к превращению отдельных финансовых и финансово-промышленных групп, обладающих собственными информационными ресурсами, из влиятельных групп давления в независимые политические кланы в полной мере начала реализовываться после президентских выборов 1996 г.<sup>2</sup> Это было обусловлено несколькими факторами. Во-первых, установлением жёсткого контроля над ведущими средствами массовой информации в ходе передела информационного рынка в 1997 г. Во-вторых, концентрацией финансовых средств, ставшей возможной в результате проведённой государством в 1994-1995 гг. фактической национализации кредитных ресурсов. Всё это позволило наиболее успешным бизнес-игрокам получить рычаги максимально эффективного воздействия на общество, которое переживало глубокий кризис после либеральных реформ начала 1990-х гг. Президентская кампания 1996 г. наглядно показала возрастание роли СМИ как эффективного инструмента политического действия на фоне очевидного ослабления политических партий (проведение PR-акции «Голосуй или проиграешь!» и др.). Немаловажную роль сыграли и назначения руководителей ряда финансово-промышленных групп на высокие посты в структурах

ГОНЧАРЕНКО

*Оксана Валерьевна –  
ведущий эксперт  
Центра политической  
конъюнктуры России*

<sup>1</sup> Зудин А.Ю. Режим В. Путина: контуры новой политической системы // Общественные науки и современность, 2003, № 2, стр. 67.

<sup>2</sup> См.: Рябов А.В. «Партия власти» в политической системе современной России // Pro et Contra, 1998, № 2, стр. 93 и др.

федеральной исполнительной власти (В. Потанин — вице-премьер в августе 1996 г. — феврале 1997 г.; Б. Березовский — заместитель секретаря Совета безопасности РФ в 1996–1997 гг.), создание крупнейшими финансовыми группами собственного лобби в правительстве и администрации президента. В этих условиях полицентрический режим, получивший тогда название «суперпрезидентского», всё больше опирался на них, нуждался в их поддержке и, как следствие, со временем всё более от них зависел.

Рассматривая ситуацию в России середины 1990-х гг. более правомерно говорить о консолидации полицентрического режима Б. Ельцина, имея в виду отсутствие действующих в сфере внутренней политики игроков, способных к изменению ключевых характеристик режима в одностороннем порядке. Вместе с тем не представляется возможным говорить о консолидации на основе демократических институтов — политическая система и общество оставались в состоянии глубокого раскола. Система власти регулярно проходила через процесс демократического обновления, началась институционализация процедуры выборов институтов государственной власти (президента, национального парламента, органов власти в регионах), института политических партий. Однако выборы не легитимировали ни президентство, ни политический режим в целом, и лишь отложили на время внутриэлитные конфликты. Этот сценарий достаточно распространён в «переходных» социумах: демократические «правила игры» и прежде всего выборы, могут служить отнюдь не демократическим целям, будучи лишь «фасадом» неформальных практик<sup>1</sup>. В России середины 1990-х гг. выборы не создали институциональных гарантий сохранения элитными группами своего статуса в случае кризисов.

Демократизация регионов (начиная с проведения губернаторских выборов в 1994 г.<sup>2</sup>) сопровождалась разрушением общефедеральной «вертикали власти»: в условиях прогрессирующего ослабления федерального центра и растущего отчуж-

дения общества от власти выборы придавали легитимность региональным элитам и укрепляли их позиции. Субъекты, связанные с исполнительной властью в федеральном центре, на этом фоне политически проигрывали, и федеральная властная элита постепенно утрачивала доминирующее положение. Важно отметить, что именно приобретение главами регионов электоральной легитимности перевело взаимоотношения федерального центра и органов власти субъектов федерации из плоскости административных мер в плоскость политического взаимодействия. Предпринятые летом 1997 г. попытки «молодых реформаторов» сместить избранного в 1995 г. губернатора Приморского края Е. Наздратенко со своего поста натолкнулись не только на жёсткое сопротивление Совета Федерации, но и на отсутствие легальных процедур для такого рода акций. Стремясь ослабить рост влияния губернаторов, федеральный центр во второй половине 1990-х гг. использовал такие приёмы, как диктат в отношении экономической политики регионов<sup>3</sup>, повышение статуса и увеличение полномочий органов местного самоуправления<sup>4</sup>, укрепление института представителей президента<sup>5</sup>. Однако в целом эпоха «исполнительной вертикали» к 1997 г. отошла в прошлое.

Развитие полицентрической системы во второй половине 1990-х гг. подчинялось центробежному вектору. Отметим, что и первоначальная иерархия во взаимоотношениях центра и «системных» элит к тому времени была разрушена. Системные участники политического процесса приобретали всё большую автономию на основе собственных экономических, политических и символических ресурсов. Это проявилось в фактическом переходе в оппозицию верхней палаты Федерального Собрания (троекратный отказ Совета Федерации снять Ю. Скуратова с должности генерального прокурора, «самодельность» сенаторов при формировании Центризбиркома); также имели место попытки неконституционного свержения

<sup>3</sup> См.: Павленко С. Новый федерализм: интрига и контринтрига // Pro et Contra, 1997, №2, стр. 34–46.

<sup>4</sup> См.: Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть, 1997, №9, стр. 73–80.

<sup>5</sup> См.: Kirkow P. Stumbling Leviathan: Conceptualizing Institutional Change in Russian Intergovernmental Relations. Paper presented at the AAASS National Convention. — Seattle, November 1997.

<sup>1</sup> O'Donnell G. Illusions About Consolidation // Journal of Democracy, 1996, vol. 7, № 2, p. 34–51.

<sup>2</sup> Регулярные выборы исполнительной власти в российских регионах (кроме республик) начались со вторым электоральным циклом в 1996 г.

власти (действия генерала Л. Рохлина в 1997–1998 гг.; «рельсовая война»).

Таким образом, внутриэлитное взаимодействие и на федеральном уровне, и между центром и регионами в рамках полицентричного режима Б. Ельцина характеризовалось преобладанием «торга» между основными группами как основного механизма разрешения конфликтов интересов, пусть даже временного. Однако к концу «эпохи Ельцина» произошёл резкий рост конфликтности внутри нового истеблишмента. Наглядным проявлением этого стал конфликт региональной («Отечество – Вся Россия») и федеральной («Единство») фракций элит внутри «партии власти» в ходе парламентской кампании 1999 г. Часть элит пересмотрела формулу политического сосуществования со слабым президентом и взяла курс на демонтаж сложившейся формы президентской власти. После выборов президента России 26 марта 2000 г. трансформация полицентричного режима завершилась изменением качественных его характеристик. С приходом к власти Владимира Путина началось формирование моноцентричного режима власти, что наглядно проявилось как в отношениях между властью и бизнесом на федеральном уровне, так и в отношениях между центром и региональными администрациями.

Исходной составляющей нового политического режима стал высокий рейтинг В. Путина, проявившийся в начале второй чеченской войны осенью 1999 г. (наглядно об этом свидетельствуют, в частности, опросы ВЦИОМ). К тому времени стабилизационные устремления не были чужды не только «кремлёвской» группировке, стремящейся удержать власть, но и региональным элитам, а также другим элитным группам, которые рассчитывали на благоприятные условия для перераспределения властных ресурсов в случае прихода нового лидера. В связи с этим представляется, что отмечавшийся рост политического рейтинга В. Путина был обусловлен не столько его харизмой лидера, объявившего о бескомпромиссной борьбе с терроризмом на Северном Кавказе, сколько достижением относительной стабильности общественной ситуации в целом. Сыграла свою роль и «виртуальность» нового председателя правительства, и неопределённость ответа на вопрос о реальном содержании его политической программы, что позволяло избирателю давать

на этот вопрос тот ответ, который больше соответствовал его ожиданиям. Наконец, электоральная поддержка В. Путина была во многом голосованием за «идеального руководителя». Лидеры КПРФ или ОВР за долгие годы своего присутствия на политической сцене успели стать для избирателя фигурами знакомыми и привычными, а их поведение – предсказуемым, тогда как на «неизвестного» В. Путина можно было возлагать любые надежды. В обществе постепенно складывался феномен «путинского большинства», который способствовал дальнейшей политической стабилизации и становился базой для формирования моноцентричной системы. Безусловная победа В. Путина на президентских выборах 2000 г., одержанная уже в первом туре, обеспечила новому главе государства «абсолютную» легитимность и избавила от необходимости искать поддержку в элитном сообществе. Впоследствии широкая общественная поддержка становилась главным условием развития политического моноцентризма, поэтому с приходом В. Путина поддержание социальной стабильности стало одним из первостепенных политических приоритетов.

Из сказанного следует, что если в основе функционирования полицентричной системы был союз сформировавшейся вокруг президента группы с другими сегментами элиты, то фундаментом моноцентризма стал негласный «социальный контракт» доминирующего актора с обществом в обход элит. Это с самого начала наделило главу государства ресурсом поддержки и «моральным мандатом» для дальнейшего укрепления режима: «социальный контракт» с обществом позволил пойти на разрыв со «старыми элитами» и приступить к масштабным преобразованиям политической системы.

Определяющим в новой системе стало появление сильного центра власти: президент выступал доминирующим политическим актором. Эта особенность даёт ключ к пониманию изменений в политической системе в период 2000–2008 гг. Шаги в направлении модернизации государства (начало административной, военной, судебной реформ, преобразований в социальной сфере и пр.) сопровождались консолидацией рычагов политического контроля в руках членов доминирующих властных группировок. Как следствие, претензии региональных лидеров и элиты бизнеса на веду-

шие роли были отвергнуты, а политическая система преобразовывалась в целях максимально эффективного проведения инициатив главы государства (реструктуризация «силового блока», реформа федеративных отношений). Конкретными формами, обеспечивающими «встраивание» модернизации в замкнутую моноцентрическую систему власти, стали деавтономизация<sup>1</sup> ключевых политических институтов и игроков (установление над ними контроля из центра), а также сужение сферы конфликта за счёт перевода подготовки ключевых решений в «режим консультирования» с губернаторами, элитой бизнеса, парламентской элитой.

Переход от полицентризма к моноцентризму произошёл в результате навязанного консенсуса: путём передачи субъектами политического процесса (в том числе, главами регионов) своих ресурсов во внешнее управление доминирующему актору (президенту), определяющему условия политической «игры», в обмен на гарантии сохранения status quo. Речь шла о неформальном соглашении об отказе элит от конкуренции как таковой в случае, если она создает вызовы утраты власти и/или иных ресурсов.

Общий вектор развития отношений между центром и регионами в связи с описанным переходом кардинальным образом изменился. Период децентрализации, широкой автономии глав регионов в рамках асимметричной договорной федерации сменился курсом на рецентрализацию, для которого были характерны построение жёсткой «вертикали» федеральной власти, тенденция к унификации регионального политического, экономического и правового пространства, перераспределение основных ресурсов в пользу центра. Средствами до-

стижения поставленных задач стали проведённые в ходе восстановления «вертикали власти» реформы: создание 7 федеральных округов и обновлённого института полпредов президента, изменение порядка формирования Совета Федерации и восстановление Госсовета, замена прямых выборов глав регионов фактическим назначением их президентом, централизация финансовой (в том числе фискальной) политики, курс на укрупнение территорий. Ключевой целью было обеспечение стабильности и управляемости региональной политической ситуации. Эта цель региональной политики центра сохраняет актуальность и на современном этапе, хотя средства её достижения, подразумевающие централизацию политических и экономических ресурсов, далеко не всегда соответствуют объективным потребностям развития федеративных отношений.

Подводя итог, отметим, что в результате принятия новых «правил игры» статус губернаторов изменился: из партнёров центра они превратились в подчинённые фигуры, будучи вытесненными за пределы публичного пространства федеральной политики. Иначе говоря, трансформация института губернаторства в постсоветской России развивалась в направлении от полицентризма к моноцентризму. Тем не менее стратегия «торга» как основы внутриэлитного взаимодействия (между федеральной и региональной властью) отнюдь не утратила актуальности. Важно подчеркнуть изменение характера неформальных соглашений центра с главами регионов: если в эпоху Б. Ельцина договорённости, как правило, обеспечивали реализацию требований губернаторов и фактически предоставляли гарантии неприкосновенности, то при В. Путине достижение политического компромисса по тому или иному вопросу отнюдь не гарантировало губернаторам сохранения статуса в долгосрочной перспективе.

<sup>1</sup> Под деавтономизацией понимаются целенаправленные действия доминирующего в рамках системы актора, призванные сократить автономию элит и лишить их независимых политических ресурсов.