

Рецентрализация и феномен губернаторской власти

В 1990-е годы в российских регионах сформировалась сильная исполнительная власть, доминирующая над другими ветвями власти. Она была призвана в первую очередь обеспечить политическую и социально-экономическую стабильность на региональном уровне. Способы решения стоящих перед властью задач зависели от внутривластной ситуации, специфики региональной власти и ее ключевых фигур. Они нашли свое выражение в сформировавшихся в регионах моделях или типах власти, которые обозначаются мною как полицентричная и моноцентричная. Их специфика была описана в более ранних исследованиях¹.

С начала проведения административно-правовой реформы в РФ (весна-лето 2000 г.) региональная власть развивается в системе

¹ В одних регионах возникла моноцентричная модель власти, предполагающая наличие жесткой вертикали, когда все звенья управленческой цепочки всецело зависят от первого лица, принимающего основные решения и контролирующего их исполнение. В других — полицентричная модель, которая предполагает наличие множества лиц, распределяющих между собой полномочия и ответственность. Подробнее см.: *Латина Н., Чирикова А.* Стратегии региональных элит: Экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000; *Они же.* Регионы-лидеры: Экономика и политическая динамика. М.: ИС РАН, 2002.

жестких внешних ограничений. Губернаторы лишились членства в Совете Федерации и утратили высокий политический статус. Создание федеральных округов привело к образованию нового над-регионального уровня власти. С укреплением властной вертикали в масштабах страны губернаторы отчасти утратили контроль над федеральными, в том числе силовыми, структурами, деятельность которых отныне координируется полномочными представителями президента в округах. Появился законный механизм отрешения всенародно избранных губернаторов от должности ("институт федерального вмешательства"). Резко сократились финансовые возможности исполнительной власти в регионе. В соответствии с поправками к Налоговому кодексу снижена доля налоговых отчислений, которые остаются в субъектах РФ. Серьезнее всего изменения в системе налогообложения сказались на положении регионов-доноров.

Все это свидетельствует о том, что в России началось серьезное перераспределение власти в пользу федерального центра. Нынешние изменения в региональной власти можно определить формулой *"рецентрализация по Путину"*, в отличие от *децентрализации*, которая характеризовала ельцинскую эпоху¹. Однако, невзирая на все попытки Москвы снизить уровень политического и экономического влияния региональных лидеров, региональное пространство продолжает определяться силой губернаторской власти. Этому есть несколько объяснений:

— благодаря наличию формальной власти губернатор и члены его команды формируют сеть неформальных связей и отношений с представителями элит, что позволяет им мобилизовать и использовать этот социальный капитал, минуя формальные процедуры;

— губернатор влияет не только на свою команду. В некоторых регионах он имеет существенное формальное и неформальное влияние на законодательную власть, на деятельность федеральных структур в регионе, а также на судебную и прокурорскую власть. Не следует забывать, что лидеры всех ветвей власти достигли своих властных высот, живя и действуя в замкнутом региональном пространстве, что позволяет губернатору вести себя гибко и адаптировать многие ситуации "под себя", опираясь прежде всего на неформальный потенциал связей и отношений с этими людьми;

— во многих регионах доминирующей продолжает оставаться моноцентричная модель власти, распространяющаяся как на отношения губернатора с членами его команды, так и на его взаимодействие с другими ветвями и центрами власти. А это означает, что все стратегические, информационные, финансовые, кадровые по-

¹ *Зубаревич Н.* Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 1 С. 108.

токи концентрируются в одних руках — в руках губернатора, и без его контроля не решается ни один стратегически важный вопрос жизни региона;

— особенностью местных элит является жесткая иерархичность, ориентация на персоны. Это определяет стиль поведения, при котором они ориентируются скорее на первое лицо власти в регионе, чем на другие политические институты, усиливая тем самым власть губернатора. Это предопределяет клановый характер этих отношений;

— крупные экономические акторы, все более активно заявляющие о своем участии в политической жизни региона, в известном смысле остаются зависимыми от губернатора. В ситуации, когда конкуренция между экономическими субъектами нарастает, стратегию "разделения сфер влияния" крупного бизнеса невозможно реализовать без опоры на регионального руководителя, который становится главным арбитром в спорах;

— оставаясь координатором политических процессов в регионе, обладая серьезным административным ресурсом, губернатор способен поляризовать или нейтрализовать политическое пространство региона. А это означает, что политическая стабильность в регионе является производной от линии поведения, избранной региональным лидером;

— многие информационные акторы в регионе, несмотря на постепенно меняющийся тип отношений между властью и средствами массовой информации, продолжают оставаться частично зависимыми от финансовых вливаний со стороны областной администрации и аппарата губернатора. Недаром департаменты, работающие с прессой и информацией, традиционно относятся к аппарату губернатора и весьма гибко реагируют на состояние медийного рынка. Далеко не во всех регионах информационное пространство контролируется губернатором и его командой, частично этот контроль переходит к крупным экономическим акторам, но наиболее популярными изданиями и телеканалами, как правило, прямо или косвенно поддерживаются губернатором, что сохраняет за ним возможности влияния на население региона.

Федеральный центр может отчасти ослабить формальные инструменты власти и каналы влияния губернатора, но не способен в полном объеме воздействовать на систему неформальных связей, которые во многом определяют политический процесс в регионе. Как справедливо пишет саратовский социолог Сергей Барзилов, "губернаторская власть или институт губернаторской власти распространяется на все уровни политических отношений, придает им определенную целостность и законченность. Эта власть постепенно обретает черты самодостаточности, самоценности, системности, что вносит существенные коррективы в механизмы разделения властей в провинции. Власть губернатора,

полномочия и права его аппарата и непосредственного окружения обуславливают существенные изменения в организации регионального политического пространства, тем самым усложняется механизм функционирования местного политического сообщества"¹. Эти соображения согласуются с мнением некоторых аналитиков о том, что в 1990-е годы в России была выстроена вертикаль власти, но, в отличие от сегодняшнего дня, она была не президентской, а *губернаторской*.

Известная стабилизация губернаторской власти имеет две стороны: с одной — это позитивный процесс, свидетельствующий об известной стабильности властных систем в регионе. С другой — если уровень стабильности слишком высок, это начинает угрожать жизнедеятельности региональной системы: "Чрезмерно высокая степень стабильности предполагает жесткую сопротивляемость изменениям — как вне, так и внутри системы. Обратная сторона этой качественной характеристики — ослабленная способность адаптироваться к меняющимся условиям существования, что в итоге ведет к гибели", — справедливо отмечает А.А.Галкин².

Исследования потенциала влияния региональной власти, в оценках представителей элит, проведенные мной вместе с Н.Лапиной в 1999—2001 гг. в четырех российских регионах, подтверждают обоснованность предлагаемых выводов. Инерционность властных процессов в регионах столь высока, что ее трудно трансформировать внешними воздействиями, даже если они предполагают существенное изменение правил политической игры, навязываемых центром. Однако модели реализации власти в регионах могут существенно различаться, представляя разные варианты полицентричной и моноцентричной конфигураций. Обращает на себя внимание тот факт, что регионы с хорошим фоном социально-экономического развития и сильной губернаторской властью тяготеют к полицентричной модели. Хотя так называть ее можно лишь условно, поскольку финансовые потоки все равно контролируются губернатором и редко делегируются другим членам команды.

Резюмируя результаты анализа, я бы хотела особо отметить переходный и фрагментарный характер региональной власти, что еще раз подтверждает тезис о нецелесообразности масштабных инноваций в этой сфере хотя бы потому, что региональная бюрократия к этому просто не готова.

¹ Барзилов С. Губернаторская власть как институт и субъект регионального политического пространства // Регион как субъект политики и общественных отношений. Научные доклады. М. МОНФ, 2000. С. 139.

² Галкин А.А. Социальные устои общества под натиском перемен // Обновление и стабильность в современном обществе / Под ред А.А.Галкина М.: Весь Мир, 2000. С. 5.