

**С.Н. Барзилов**

## **ГУБЕРНАТОРСКАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНСТИТУТ И СУБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

Формирование межрегиональных политических движений и объединений обусловлено социально-экономическими процессами и внутрирегиональными проблемами в первую очередь. Выход региональных вопросов на общегосударственный уровень осуществляется во многом через создание губернаторских блоков и межрегиональных ассоциаций, имевших ранее сравнительно локальное значение и содержание («Большая Волга», «Сибирское соглашение» и т. п.) и направленных на решение преимущественно экономических проблем. В настоящее время эти блоки и ассоциации связаны, во-первых, с решением общегосударственных программ и задач; во-вторых, с реализацией в основном политических целей. Пример тому - движение региональных лидеров «Единство», в той или иной степени противостоящих «Отечеству - Всей России», объединяющему в основном элиту республик и московскую административную, интеллектуальную и творческую элиту.

Создание «Единства» связано не столько с текущими конъюнктурными политическими факторами, а знаменует собой завершение ряда существенных социально-экономических и политических тенденций. Во-первых, это результат президентской политики противопоставления преимущественно русскоязычных областей республикам в собственном политическом маневрировании и обеспечение в этом плане существенных финансовых привилегий национальным регионам. Во-вторых, это следствие политической деградации федеральной власти и ее неэффективности на местах, когда губернаторские объединения начинают имитировать центральные управленческие структуры. В-третьих, это оформление региональных кланов как

субъектов власти и управления, политическим аспектом которых выступает губернаторская власть<sup>1</sup>.

Политическое структурирование регионального политического пространства связано со становлением его субъектности, с формированием его новой институциональной и общностной структуры, что является в современных условиях одной из актуальных проблем социологического и политологического знания. Ситуация усугубляется тем, что не оправдалась надежда на федеральную и региональную элиту, на новые средние слои. Традиционные средние слои в лице российской интеллигенции в ходе трансформационных процессов частью подверглись маргинализации, частью переместились из сферы образования, культуры в сферу управления и власти. Традиционная опора социально-политического порядка российских регионов частью деформировалась и люмпенизировалась, а новые социальные страты еще не сложились.

Политическое структурирование регионов совпало с глобальной политической трансформацией общефедерального социального пространства, с его дифференциацией на три блока или уровня: а) на во многом формальную или процедурно-ритуальную власть; б) на «столично-автономистскую» власть, представляющую синтез правящих этнических кланов и столичной бюрократии; в) на провинциально-губернаторскую власть. В настоящее время эти социально-политические группировки определяют общефедеральный и региональный общественный процесс. В зависимости от данной расстановки социальных сил находится партийная система и модифицируется политическая власть в единстве своего социального основания и организованных моментов. Наиболее реальной политической силой постепенно становится провинциально-губернаторская власть и региональные политические кланы и клики.

Оформление губернаторской власти как социального института происходит в такой политической ситуации, когда общефедеральный лидер начинает играть роль «польского короля», избираемого сеймом или советского Л. Брежнева, главным достоинством которых являлась ординарность интеллектуальных и профессиональных качеств, умение во всем находить консенсус и среднюю величину политического поведения и согласия. Губернаторство объективно предопределяет коллективный характер действий в решении общих задач. Само

явление одновременно предполагает, с одной стороны, закрепление и воспроизводство местных сепаратистских тенденций; с другой стороны, взаимозависимость губернаторов в отстаивании своего социально-политического статуса, следовательно, формальный характер персонального состава данного института, поскольку в его рамках подерживается равенство прав всех губернаторов. Таким образом, губернаторство в своих современных российских формах есть в одно и то же время имитация и присвоение функций общества, в первую очередь провинциального социума как субъекта политики и федеральной власти как государственного института.

Губернаторские блоки являются типично бюрократическим вариантом государственного строительства не снизу, от общества, или сверху, от государственного бюрократического аппарата, а как бы из середины политической вертикали, в которой губернаторская власть является по сути дела опосредованием между обществом и федеральной властью. Оформление института губернаторской власти означает превращение опосредующих звеньев политики в основной ее субъект. Рост функций опосредования ведет в конечном счете к снижению качества политического процесса, поскольку общество отчуждается от политической власти и федеральная власть постепенно приобретает формальный характер.

В связи с этим существенная нагрузка в политическом процессе ложится на регионально-губернаторский уровень, на межрегиональные губернаторские политические блоки. Их сила во многом заключается в том, что они реально контролируют местные информационные потоки, избирательные технологии и пропагандистскую работу. Губернаторство означает сращивание государственных и партийных структур. Происходит своего рода взаимонаправленный процесс «партизации государства» и «огосударствления партий». Субъекты Федерации в настоящем своем виде и в своих политических функциях - это во многом «партии-государства», возглавляемые региональными кланами.

Тем самым не существует достаточных оснований для суждений о бесструктурности и бессубъектности современной региональной политики и провинциального политического пространства. Произошло усложнение политического процесса на местах, углубление его противоречий. Более многообразной стала его модификация и проявление по формам, по способам выражения и достижения интересов

субъектов. Имеет место дифференциация субъектов на агентов легальной и теневой политики в результате криминализации политического процесса в провинции, политической самоорганизации деятелей теневого бизнеса.

Одновременно с дифференциацией региональной политики на легальный и теневой уровень наблюдается и все более актуализируется тенденция, связанная с формированием монособъектности местной политики в результате становления и укрепления института губернаторской власти, что является все более заметным фактом провинциальной политической жизни. Губернаторская власть 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 механизм 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. Ранее субъектами провинциального политического порядка выступали: законодательная, судебная, исполнительная власть; ее легальный и теневой уровни; клановая и элитные структуры. Сейчас к этому добавилась система губернаторской власти, что влияет на расстановку политических сил в регионах, на субъектность регионального политического процесса.

Под системой губернаторской власти мы понимаем способность регионального лидера, его аппарата и окружения контролировать и направлять социально-экономические и политические процессы на местах независимо от федеральной власти и с опорой на провинциальный социум, на местную административную и интеллектуальную элиту. Система складывается из двух компонентов: а) институциональной подсистемы (аппарат губернатора); б) общностно-клановой подсистемы (окружение губернатора, агенты влияния в аппарате). В рамках институциональной подсистемы реализует свои функции и социальные ожидания часть местной элиты, приближенной к губернатору. В общностно-клановой подсистеме действуют субъекты, связанные с бизнесом и составляющие социальную базу губернаторской власти и ее несущую конструкцию.

Через дифференциацию губернаторской власти на институциональную и общностно-клановую подсистемы она более или менее органично вписывается в сложившуюся систему региональной политики и отношений власти и населения. Через губернаторскую власть провинциальная элита пытается получить новый кредит доверия от провинциального общества. Она доминирует над региональным политическим пространством, практически ни за что не отвечает перед населением, все контролирует и по всем вопросам выступает арбитром. Полномочия практически ничем не ограничены при ограниченности ответственности перед населением.

Однако, данная позиция чревата серьезными социально-политическими осложнениями в настоящем и особенно в будущем. При постоянной смене членов местных правительств, кадровой перетряске на всех уровнях социальные провалы и неудачи в социально-экономическом курсе общественное мнение все более ассоциирует с губернатором и его командой, которая постоянно на виду и на слуху. Для губернатора как арбитра в непростых отношениях местной власти и общества громоотводом в основном является исполнительная власть. Для общества в отношениях между ветвями местной власти таким громоотводом является губернаторская команда.

Однако по результатам наших исследований в Поволжском регионе губернаторская власть пользуется наибольшей поддержкой населения по сравнению с другими субъектами власти. По степени влияния на общественные настроения она находится на втором месте после церкви. Представительная власть занимает шестое место, судебная - двенадцатое. В настоящее время губернаторская власть есть в основном гарант стабильности с ее потенциалом к авторитаризму.

На наш взгляд, можно выделить несколько типов губернаторской власти:

1. Смешанный тип, при котором губернатор как главное должностное лицо субъекта Федерации одновременно является главой исполнительной власти - председателем местного правительства. Это наименее зрелая и системная институциональная модификация губернаторства, не имеющая под собой сравнительно развитой и организованной номенклатурно-клановой базы. Данный тип характерен для малоустойчивых местных политических режимов, не контролируемых, как правило, местные экономические и финансовые ресурсы. Смешан-

ный тип является переходным вариантом между различными типами губернаторской власти, когда в условиях перехода складывается социально-политическая нестабильность и всю полноту власти берет в этих случаях губернатор.

2. Авторитарный тип характерен для сравнительно упрочившихся политических режимов, когда губернатор как бы находится над законодательной, исполнительной и судебной властями, являясь своего рода арбитром и сосредоточием интересов местных номенклатурных кланов. Это не собственно арбитр между ветвями власти, а контролирующая инстанция между клановыми группировками, организованными через данные ветви власти. Основной сферой интересов губернатора в данном случае является кадровая политика, идеологическая работа и обеспечение региональной социальной безопасности. При авторитарном типе губернаторства местный лидер претендует на роль общегосударственного политика.

3. Лоббистский тип присущ регионам с неустоявшейся политической и экономической ситуацией, для которой характерно социальное противостояние различных кланов или территориальных группировок административной номенклатуры и бюрократии. Губернатор в данном случае отражает интересы одной из противоборствующих сторон. Лоббистский тип характерен для ситуаций, связанных со сменой губернатора, когда бывшая клановая группировка находится в конфронтации с победившей на выборах группировкой.

4. Популистский тип обусловлен попытками команды губернатора заработать политический капитал на массовом социальном недовольстве местного социума своим материальным положением. Популизм преследует цель направить массовое недовольство либо против федерального центра, либо против руководителей тех производств, на которых не выплачивается заработная плата. Данный тип имеет сравнительно ограниченное применение и реализуется обычно в сочетании с другими типами. Его использование свидетельствует об ограниченности социальных и экономических возможностей для маневрирования местной власти, о неразвитости системы обработки общественного мнения и одновременно о существенном характере оппозиционных настроений в провинциальном обществе.

5. Партийно-харизматический тип свойственен регионам, переживающим вышеотмеченные типы. В данном случае губернатор яв-

ляется не только местным политическим лидером или политиком, претендующим на общероссийский масштаб, а реально выступает одним из руководителей какого-либо федерального политического блока или движения. Статус и полномочия губернатора являются в основном условием и механизмом мобилизации населения на его поддержку на общероссийском уровне. Губернаторство в данном случае играет вспомогательную роль и рассматривается командой местного лидера как временное условие и стартовые возможности для продвижения по политической вертикали.

6. Мобилизационный тип складывается, когда существуют реальные возможности для продвижения на один из высших государственных постов. Это партийно-харизматический тип в действии, являющийся наиболее полным и системным выражением губернаторских устремлений. Мобилизационный тип характеризуется командной политической игрой региональной элиты и экономических кланов. Данный тип решает групповые задачи элиты и кланов не столько на местном, сколько на общефедеральном уровне.

В зависимости от типа губернаторской власти решаются взаимоотношения между ветвями власти не в формально-правовом отношении, а в реальном функционировании региональной политики. Тем не менее в рамках всех отмеченных типов реализуются и те же принципы взаимодействия властных отношений.

### *Примечания*

<sup>1</sup> См.: Барзилов С, Чернышов А. Новые номенклатурные кланы //Свободная мысль. 1999. № 5.