
II. РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ

ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ*

Региональный политический процесс целесообразно исследовать при помощи конфликтологической парадигмы, выявляя основные конфликты как институционального, так и внеинституционального характера, позволяющие описать расстановку политических сил в регионах и проследить ее изменения. Большую операциональную ценность имеет также анализ циркуляции региональных элит.

В современной России существует определенная логика развития региональных конфликтов, корни которой уходят в советские времена (когда, собственно, и началось формирование региональных элит и связанных с ними конфликтов, многие из которых прослеживаются до сих пор). Главной стабилизирующей силой можно считать феномен персонифицированной региональной власти. Его формируют удаленность территорий от центра и их большие размеры, помноженные на монархические традиции. «Качество» этой стабилизации может, однако, быть очень разным. «Хозяин региона» выстраивает

* Статья подготовлена с использованием материалов доклада, прочитанного автором в Московском центре Карнеги 6 марта 2003 г.

ет «под себя» весь управленческий аппарат, подавляет оппозицию и стремится создать мощный правящий клан на основе личной преданности и общности политико-экономических интересов.

Региональная элита и региональные политические интересы, которые она пытается выразить, возникают во времена Н.Хрущева и в еще большей степени Л.Брежнева, т.е. в 1960-е годы. В этот период элита как бы «вращается» в почву. Во многих регионах к власти приходят местные уроженцы, и устанавливается характерная для времен «застоя» ситуация: первый секретарь обкома КПСС управляет регионом десять – пятнадцать и более лет. Многие региональные лидеры, несмотря на давление и контроль центра, становятся полновластными хозяевами, создают мощные элитные кланы. В постсоветский период в эту нишу встроился губернатор, сначала назначенный президентом, а затем и всенародно избранный¹. Стабильность ситуации определялась личностью местного «вождя», его управленческими качествами и т.п.

Политическая нестабильность также традиционно определялась наличием иных властных структур, альтернативных центров власти. Их появление было обусловлено стремлением правящего режима создать демократию или иллюзию таковой. Институциональные изменения обычно спускались Центром, который устанавливал для регионов общие правила игры. На местах институциональная реформа «переваривалась» в интересах лидера-«стабилизатора», который искал возможности для подавления неподконтрольных институтов. Центр в конечном итоге с этим соглашался.

Первый всплеск региональной нестабильности, придавшей качественно новую динамику региональному политическому процессу, следует связать с перестройкой. Доминирование партийных руководителей в регионе сохранялось, хотя «застойные» лидеры уступали место новым руководителям. В одних случаях это происходило под давлением центра, сделавшего ставку на новые, «перестроечные» кадры (нередко присылаемые из центра или других регионов). В других – власть менялась «снизу», в результате более или менее сво-

¹ Институт губернатора в России: традиции и современная реальность. – М., 1997.

бодных выборов первых секретарей на региональных партийных конференциях.

В конце перестройки произошло смещение центра власти к советам, региональными лидерами становились председатели советов. Б.Ельцин совершил следующую институциональную реформу, сделав ставку на исполнительную власть и выведя на первые позиции губернаторов¹.

Регион пытался каким-то образом «переварить» предложенную центром инновацию, не допуская полицентризма власти. Например, когда произошел сдвиг центра власти к советам, многие первые секретари обкомов сразу же заняли кресла председателей советов, тем самым скрепив два властных института в единое целое. Когда им пришлось отказаться от совмещения постов, они выбрали советы, и партийная власть окончательно утратила авторитет. Логика поддержания моноцентризма в региональной власти воспроизводилась и в постсоветские времена, став своеобразной традицией, не так уж сильно изменившейся в процессе демократического транзита.

Наиболее острый институциональный конфликт в российских регионах связан с началом 90-х годов. Это был конфликт «ельцинских» губернаторов с советами (высокий статус которых определился в 1990–1991 гг.). Советы превратились в региональную законодательную власть и пытались задействовать рычаги парламентского контроля над исполнительной властью. В середине 90-х годов началось формирование выборных органов местного самоуправления, которые существенно ограничивали властный ресурс губернаторов «снизу». Были созданы предпосылки для нового институционального конфликта на региональном уровне. Во всех этих ситуациях губернатор, утверждаясь как первое лицо, искал способов подавления политических институтов, которые воспринимались как конкуренты в борьбе за властный ресурс и потенциальные очаги политической оппозиции. Сложились предпосылки для двух базовых институциональных конфликтов в регионах:

¹ При этом губернаторские должности, как правило, получали председатели облисполкомов, которые при прежнем режиме находились в подчиненном положении и не могли реализовать свои властные амбиции.

– Конфликт ветвей власти: губернатор против законодательного собрания.

– Конфликт региональной государственной власти и местного самоуправления: губернатор против главы местного самоуправления.

Позиция федерального центра традиционно определялась, с одной стороны, заинтересованностью в моноцентризме региональной власти (который является проекцией общенационального моноцентризма, того, что эксперты называют суперпрезидентской республикой), а с другой – необходимостью развивать и поддерживать иные демократические властные институты, а не только институт губернатора. Поэтому центр, конечно, создавал губернаторам проблемы (развивал местное самоуправление). Но при этом он продолжал делать ставку на губернаторов и модель моноцентрической власти, позволяя региональным лидерам подавлять «альтернативную» власть (вспомним альянс центра и губернаторов, сложившийся на фоне борьбы с советами).

Новый институциональный конфликт возник на этапе политического размежевания двух уровней государственной власти – федеральной и региональной – в связи с укреплением властной вертикали при В.Путине. Между интересами федерального центра и губернаторов обозначились расхождения. Развитие института автономного (от губернаторов) федерального представительства и его вмешательство на местах ведет к тому, что противостояние «центр – регионы» приобрело внутрирегиональное измерение. Целесообразно выделить следующий институциональный конфликт:

– Конфликт региональной государственной власти и представителей федеральной власти (и в целом централизованных ведомств) на местах в лице полномочных представителей президента, главных федеральных инспекторов, прокуроров и т.п.

В регионах возникает представительство непосредственных интересов федерального центра – чиновники и политики, ориентированные на позицию центра, прежде всего – администрации президента. Принципиальное отличие этой ситуации от предыдущих заключается в том, что губернаторы не могли разрешить этот конфликт путем подавления конкурирующего властного органа более или менее легальными способами. Наоборот, они оказались под контролем

«вышестоящих» инстанций. Началась своеобразная борьба за «формулу стабильности» в регионе. До сих пор ее определял губернатор. Теперь эту роль пытался играть федеральный центр, который в крайних случаях ставил вопрос о смещении неуправляемых и слишком самостоятельных губернаторов. Зачастую как раз тех, которые обеспечили в регионах завидную стабильность, но на «неправильных», с точки зрения центра, основаниях.

Анализ региональных конфликтов будет неполным без изучения специфики политического лидерства в России и связанной с этим психологии власти¹. Власть воспринималась и воспринимается с позиций единоначалия, отсюда и тенденция к региональному моноцентризму, что в советские, что в «демократические» времена.

Специфично и целеполагание персонифицированной региональной власти. Власть в регионе — это прежде всего доступ к ресурсам и право ими распоряжаться, что на этапе первичного накопления ведет к формированию кланов. Персонифицированная региональная власть стала основой для кристаллизации местных бизнесгрупп, а борьба за власть — борьбой за передел сфер влияния. Это определило поляризацию элиты и особую роль экономического фактора в этом процессе. Региональная элита делится не столько по институциональному признаку, сколько по принадлежности к политико-экономическим кланам. Каждый из таких кланов имеет лидера (или коалицию лидеров) и систему связей с различными властными институтами. Борьба между этими кланами определяет «реальное» измерение внутрирегиональной конфликтности. В результате личный губернаторский интерес подчинил себе объективный региональный интерес, а институциональные конфликты стали проекцией клановой борьбы за ресурсы.

¹ Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. — М., 1998, — № 1.

Конфликт между губернаторами и законодательными собраниями («конфликт ветвей власти»)

Этот конфликт был определяющим в 1991–1993 гг., когда исполнительная власть оказалась выведена из-под контроля советов и губернатор утверждался в роли «хозяина региона», главного центра власти. Данное противостояние стало первым значимым фактором внутрирегиональной нестабильности в постсоветский период, причем борьба за власть была реальной, поскольку полномочия советов оставались весьма серьезными, в большинстве российских регионов председателями советов были избраны партийные руководители. Когда власти РСФСР запретили совмещение постов партийного и советского руководителя региона, многие первые секретари обкомов КПСС отказались от своих партийных постов и сосредоточились на советской работе.

После августа 1991 г. в регионах возникло двоевластие, выражающееся в противостоянии исполнительной (глава администрации, назначенный президентом России) и законодательной власти (совет народных депутатов, избранный весной 1990 г.). В 1993 г. в большинстве регионов произошло размежевание администраций, поддержавших Б.Ельцина, и советов, выступивших на стороне Р.Хасбулатова и Верховного Совета России. Победа президентской власти на российском уровне имела свою региональную проекцию — победу губернаторов и роспуск советов.

Затем произошел резкий спад этого типа конфликтности в связи с формированием новых законодательных собраний с очень ограниченными полномочиями. В 1995–1997 гг. начинается медленное усиление региональной законодательной власти, что в отдельных регионах привело к частичному восстановлению данного типа конфликтности.

После выборов региональных законодательных собраний 1996–1997 гг. наступила определенная стабилизация отношений между ветвями власти. Губернаторы разработали технологии контроля за законодательной властью, не позволяя ей играть определяющую роль в региональном политическом процессе. Политическая автономия законодательных собраний в регионах сильно различается в зависимости от положений устава, кадро-

вого состава депутатского корпуса и личности спикера. Но говорить о широко распространенном институциональном конфликте уже не приходится.

Политическое содержание этого конфликта характеризуется стремлением спикеров занять губернаторский пост. Попытки спикеров стать губернаторами были характерны для первого цикла губернаторских выборов. Это понятно, поскольку первые губернаторские выборы во многих регионах проходили «по следам» конфликта губернаторов и советов, который и поделил элиту на противостоящие группы. Наиболее популярные спикеры-оппозиционеры в 1996 г. стали губернаторами (А.Суриков, Н.Виноградов, О.Богомолов, И.Шабанов, В.Сударенков). Однако затем общее «угасание» региональной законодательной власти и связанного с ней институционального конфликта привело к снижению политического статуса спикеров и их хроническим провалам на выборах.

В настоящее время действует стройная система отработанных губернаторами политических технологий¹:

– Формирование депутатского корпуса на выборах. В мажоритарных округах, особенно на периферии результат почти predetermined административным ресурсом. В результате складывается типичный кадровый состав законодательного собрания, в который входят зависимые от губернатора руководители бюджетных организаций, промышленных предприятий и аграрных хозяйств. Во многих регионах еще работает технология «насыщения» депутатского корпуса главами местных администраций, известная с выборов законодательных собраний в 1994 г.

– Определение фигуры спикера. Практически невозможно избрание спикером яркой личности, реального лидера. Если губернатор полностью контролирует процесс, то спикером становится «губернаторская тень», слабый, зависимый лидер, не имеющий собственных перспектив. В случае более сложного состава депутатского корпуса представленные в нем группы обычно выбирают компромиссную фигуру, т.е. опять-таки не лидера. В результате нынешние спикеры

¹ Туровский Р.Ф. Губернаторы начинают и выигрывают? Выборы законодательных собраний в 1997 г. // Политические процессы в регионах России / Под ред. Туровского Р.Ф. – М., 1998.

слабы «как класс», и за немногими исключениями не в состоянии претендовать ни на губернаторское кресло, ни на превращение законодательного собрания в альтернативный центр принятия решений.

– Текущий губернаторский контроль за депутатской деятельностью. Отрабатываются через влияние на спикера и другие ведущие фигуры (вице-спикеры, главы комитетов), что предопределяет голосование «болота». Любопытно, что с каждым годом все чаще решения в законодательных собраниях принимаются единогласно.

О том, что ситуация до последнего времени развивалась в пользу губернаторов, свидетельствует и подавление оппозиционности ряда законодательных собраний. Новые, более «управляемые» выборы позволили разрешить в пользу губернатора острый институциональный конфликт в Свердловской и Тверской областях, Чувашии и Туве. Во многих регионах губернаторы свели к минимуму присутствие в законодательных собраниях коммунистов (например, Белгородская область). Новые губернаторы, потратив немало сил, сумели справиться со «старыми» законодательными собраниями (пример Ивановской области).

Итак, в отношениях между ветвями власти в регионах наблюдается «смещенное» динамическое равновесие, установившееся в пользу губернаторов. Говорить о мощном институциональном конфликте нельзя, поскольку нынешняя ситуация предопределена существующими правилами игры и законодательством. Есть лишь разовые всплески конфликтности и считанные регионы, где отношения действительно напряжены. При этом нигде спикер все равно не смог состояться в качестве реальной альтернативы губернатору. И, как показывают социологические исследования, известность спикеров на порядок ниже, чем губернаторов.

В то же время в ближайшие годы эта ситуация неизбежно изменится, противоречия между ветвями власти обострятся. Это связано с попытками федерального центра ослабить влияние губернаторов на региональную законодательную власть. При этом федеральный центр не замещает губернаторское влияние своим собственным, а создает вакуум законодательной власти. Так или иначе, структура законодательных собраний изменится за счет двух новаций:

– введения обязательной смешанной системы на выборах, что обеспечит представительство в законодательных собраниях самых разных политических партий (включая неизбежное представительство КПРФ), приведет к поляризации и «политизации» законодательных собраний¹.

– Вынужденного ухода из законодательных собраний глав местного самоуправления. Именно за счет их присутствия обеспечивается управляемость законодательных собраний в Новгородской и Тверской областях.

– Кроме того, вновь немного повышается статус спикеров на федеральном уровне. Свою роль в этом процессе играет Совет законодателей, а также созданные повсеместно в федеральных округах «парламентские ассамблеи». За этим последует новый рост спикерских амбиций, ведь эта должность по-прежнему рассматривается как удобная площадка для старта на губернаторских выборах. Все-таки руководитель законодательного собрания, в отличие от мэра города, даже крупного, является фигурой регионального масштаба. Уровень конфликтности в отношениях между исполнительной и законодательной властью в регионах будет возрастать. В законодательных собраниях появятся новые, «негубернаторские» лакуны, на которые будут претендовать как коммунисты, так и представители конкурирующих с губернаторами групп влияния.

Конфликт между губернаторами и местным самоуправлением

Этот конфликт разгорелся в России через несколько лет после исчерпания конфликта между ветвями власти и стал вторым в последовательной цепочке региональных конфликтов, определивших динамику регионального политического процесса в стране. Формирование выборного местного самоуправления, отделенного от государственной власти, привело к разрушению внутрирегиональной властной вертикали. После укрепления моноцентризма в 1994–1996 гг. гу-

¹ Новые законодательные собрания будут плохо предсказуемыми. Известен опыт Свердловской области, где в силу острого партийно-кланового противостояния прежняя областная дума, целиком избираемая по партийным спискам, была просто недееспособна.

бернатор сталкивается с институционализированной оппозицией на нижних этажах власти.

Резкое усиление конфликтности отмечается в 1997–1998 гг. – после первых выборов местных глав и на фоне повышенного интереса к местному самоуправлению федерального центра¹. Как известно, местное самоуправление воспринималось в центре как важнейший ограничитель губернаторской власти в регионах². Важнейшим шагом федерального центра в этом направлении стал созыв Совета по местному самоуправлению при президенте. На его заседании было принято решение о создании Конгресса местных (муниципальных) властей, реализованное в 1998 г. Союз федеральных властей и глав местного самоуправления одно время выглядел демонстративным, поскольку был задействован механизм «прямой связи» между ними – встречи основных фигур из федеральной власти с главами местных администраций, переговоры президента с мэрами, адресная федеральная помощь городам и районам и т.п.

«Вторая волна» институционализированной конфликтности в регионах приходится на 1997–1999 гг. и связана с конфликтом между губернаторами и мэрами крупных городов. Губернатору для сохранения моноцентрической модели приходится искать методы финансово-административного контроля за муниципальным уровнем власти. Одновременно выделяется группа наиболее влиятельных «муниципалов» – глав крупных городов, которые начинают претендовать на власть в регионах. Но эти попытки выявляют ряд существенных ограничений для политических возможностей мэров. После серии политических поражений и восстановления моноцентризма уровень конфликтности снижается и опять-таки сводится к набору конкретных региональных ситуаций. В России не складывается единой муниципальной оппозиции и муниципальной элиты как отдельного класса.

¹ Туровский Р.Ф. Отношения «центр – регионы» в 1997–1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // *Полития*. – М., 1998. – № 1 (7). – С. 5–32.

² Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // *Власть*. – М., 1997. – № 9. – С. 73–80.

«Вторичность» местного самоуправления в сложившейся в регионах системе власти подчеркивается тем, что мэры стремятся задействовать свой ресурс опять же для борьбы за главное – губернаторское кресло. Мэры крупных городов начинают конфликтовать с губернаторами как раз потому, что обладают сопоставимым объемом ресурсов и выглядят «почти губернаторами». Это в сочетании с большой численностью избирателей в «контролируемых» ими городах позволяет заявлять о претензиях на губернаторский пост.

Характерно, что в случае избрания губернатором бывший мэр начинает вести себя в соответствии с губернаторской логикой поведения, стремится держать органы местного самоуправления в подчинении.

В то же время динамика развития ситуации показывает, что пик конфликтности уже пройден. Сходят на нет попытки мэров претендовать на губернаторскую власть, они вынуждены «окапываться» в своих городах и держать оборону. На региональном же уровне мэры попали в «ловушку Лужкова»: их влияние и известность в подавляющем большинстве случаев очерчены городскими границами¹, а периферия не хочет их воспринимать, поскольку опасается, что мэр, придя к власти, будет помогать своему городу. Поэтому, выбирая между «коллегой»-муниципалом и губернатором, главы районов почти всегда делают ставку на последнего, считая его гарантом финансовой помощи.

Об этом наглядно свидетельствует история губернаторских выборов – постоянные попытки мэров выйти из «муниципального гетто» на региональный простор и постоянные поражения².

¹ Это доказывают социологические исследования, из которых часто следует, что даже самый популярный мэр зачастую просто неизвестен среди избирателей других районов.

² В некоторых случаях мэрам все-таки удавалось прорваться в губернаторское кресло. Однако здесь им благоприятствовали дополнительные факторы – демографический вес города, развал областной элиты, позитивный имидж мэра. Поэтому успеха в борьбе с действующими губернаторами добились такие мэры, как Ю.Трутнев (это была прежде всего имиджевая победа), В.Толоконский и С.Катанандов.

Отношения между губернаторами и местным самоуправлением определяются сегодня экономическими факторами, которые работают на губернатора. Формально местное самоуправление отделено от государственной власти и действует автономно. Однако в российской действительности местное самоуправление не могло нормально развиваться, поскольку не получило финансовой поддержки. Абсолютное большинство муниципальных образований неплатежеспособно из-за отсутствия сколько-нибудь значимой экономики. В результате местное самоуправление оказалось финансово зависимым от губернатора и потому полностью подконтрольным. Даже неблагоприятная смена власти в каком-нибудь захолустном районе воспринималась губернатором спокойно, поскольку новый глава все равно был вынужден подчиняться губернатору. Как уже говорилось, главы местного самоуправления составили заметную часть в региональных законодательных собраниях и при этом самую лояльную часть.

В реальности речь идет о конфликте не между губернатором и местным самоуправлением, а между губернаторами и немногочисленными городами-донорами. Как известно, в России действует механизм перераспределения средств между уровнями власти: вышестоящий уровень концентрирует средства, а затем делит их в иной пропорции между своими территориальными ячейками. Поэтому в российскую политическую систему заложен конфликт между центрами-донорами и дотационной периферией, который определяет содержание и структуру конфликта между губернаторами и местным самоуправлением. Губернатор, как правило, делает ставку на поддержку периферии – наиболее бедной, а значит – зависимой, управляемой и при этом многочисленной и послушно голосующей на выборах.

Заметим, что финансово-бюджетные отношения между центром и субъектами федерации сейчас спокойнее, чем раньше. Эти отношения более или менее устоялись, есть относительная прозрачность при принятии решений о том, кто сколько средств должен получить. И хотя обоснованность перераспределения вызывает много вопросов, ушли те времена, когда регионы угрожали прекратить перечисление денег в центр, публично ссорились друг с другом за трансферты и пр. Однако внутри региона дела обстоят гораздо хуже, и

зачастую распределение средств определяется просто губернаторским произволом. Федеральное законодательство до сих пор оставляло огромное пространство для внутрирегиональных финансовых манипуляций, причем нередко регионы нарушали даже это законодательство при послушном молчании муниципалитетов (был редкий случай, когда ущемленный Липецк доказал в суде несоответствие областного бюджета федеральному законодательству). В результате мы получаем послушное муниципальное «болото» и ряд «непокорных» городов, которые и являются субъектами иной раз очень острого конфликта.

Не будет большим преувеличением сказать, что большинство региональных административных центров находится сегодня в институциональном и экономическом конфликте с губернаторами. Это неудивительно, поскольку многие городские бюджеты в результате внутреннего перераспределения оказались в плачевном состоянии, города не в силах платить зарплату бюджетникам и возвращать долги энергетикам и газовикам.

Многое зависит от мэра — его реальных экономических возможностей и личных амбиций. При удачном сочетании того и другого он перестает бояться губернатора, и начинается острый конфликт. При неудачном сочетании губернатор начинает «дожимать» мэра всеми доступными средствами.

Конфликт между губернатором и мэром крупного города — политическая реальность в большинстве регионов. Практически всегда крупный или промышленно развитый средний город имеют определенную политическую автономию, являются центром формирования особой группы влияния. Но при этом, как правило, это влияние ограничено городскими рамками, и момент конкуренции с губернаторами ослаблен. Минимум половина конфликтующих мэров не относится к числу ярких политиков и не имеет перспектив для дальнейшего карьерного роста.

Среди мэров пока остаются политики, готовые и способные претендовать на власть в целом регионе, что ведет к росту политической напряженности. Примерами служат мэры Калининграда, Архангельска, Ярославля, Тулы, Воронежа, Нижнего Новгорода, Самары и некоторых других городов. Большинство же занимает оборонительную позицию, понимая ограниченность своих возможностей.

Дальнейшее развитие ситуации зависит от проводимых в настоящее время муниципальной реформы и реформы межбюджетных отношений, которые через некоторое время и определяют новое соотношение ресурсов губернаторской власти и местного самоуправления.

Конфликт губернаторов и федеральных структур в регионах

Новый институциональный конфликт «губернаторы против «федералов»» возник в 2000 г., в связи с укреплением вертикали власти на федеральном уровне. С ним связана «третья конфликтная волна», наиболее характерная как раз для нынешнего времени.

Еще начиная с 1991 г. во многих регионах отмечается противостояние губернаторов и представителей президента. Представители президента в регионах, которые стали назначаться президентскими указами с августа 1991 г., были призваны контролировать деятельность региональных властей и своевременно информировать центр о происходящем в регионах, что часто входило в противоречие с губернаторскими интересами. Хотя полномасштабного конфликта не было, поскольку полпреды, как и другие «федералы» (прежде всего руководители силовых структур) со временем (или изначально) были интегрированы в систему губернаторских интересов, либо они, вступив в конфликт с сильными губернаторами, утратили свое влияние и оказались на периферии регионального политического процесса.

Некоторый новый всплеск активности «федералов» на региональном уровне имел место в 1997–1998 гг. В соответствии с вызревшей на федеральном уровне концепцией представители президента должны были осуществлять контроль за территориальными структурами федеральных органов и за федеральной собственностью в регионах. Помимо традиционных функций информирования президента и его структур о политических и социально-экономических процессах, происходящих в регионах, представитель президента был призван осуществлять контроль за исполнением президентских указов и распоряжений, федеральных законов и программ, использованием федерального имущества и средств из федерального бюджета.

Важным событием в этой связи стал президентский указ от 9 июля 1997 г. «О полномочном представителе президента РФ в регионе РФ».

В развитие указанной тенденции предполагалось, что в регионах будут создаваться коллегии из первых лиц всех территориальных отделений федеральных служб, а руководить этими коллегиями должны представители президента. Соответствующий указ вышел в мае 1998 г. Если раньше эти структуры, если не управлялись, то хотя бы находились под патронажем губернаторов, то в 1997–1998 гг. их начали выводить из-под фактического контроля местных властей.

Ясно, что для управления федеральными службами представитель президента должен обладать определенным опытом. Поэтому в 1996–1997 гг. администрацией активно проводилась кадровая чистка корпуса представителей президента. Представителями президента назначались люди, не связанные с губернаторами, представляющими иные политические группы. Очень важен и другой факт: корпус представителей президента изменился качественно. На место демократов «первой волны», которые виделись в качестве идеологизированных «контролеров» политических процессов в регионах, пришли хозяйственники, имеющие опыт работы в органах исполнительной власти, а значит, способные заниматься управленческой работой. Показательно, что в основном смена представителей президента произошла в тех регионах, где к власти пришли «оппозиционные» губернаторы. Знаком времени стало постепенное появление представителей президента в республиках. В результате «безнадзорными» остались только «привилегированные» республики, традиционно пользовавшиеся особым расположением центра, — Татарстан, Башкортостан, Саха — Якутия.

Однако реальное изменение ситуации и, следовательно, рост конфликтности в отношениях между губернаторами и «федералами» следует связать с приходом к власти В.Путина. Начиная с 2000 г., губернаторское лидерство в регионах становится условным и осуществляется уже под контролем федерального центра и полпредов (которые теперь действуют на новом управленческом уровне — семи федеральных округов). В случае необходимости последние оставляют за собой право «изъять» у губернатора власть, добившись его поражения на выборах.

Рассмотрение конфликта между губернаторами и федеральным центром (а также федеральными округами) не входит в задачи данной работы. Для нас интересно другое: в самих регионах выходят из-под неформального губернаторского контроля федеральные структуры, которые становятся центром кристаллизации антигубернаторской оппозиции или просто инструментом давления на губернаторов.

– Функцию давления прежде всего выполняют полпредства и находящиеся непосредственно в регионах главные федеральные инспектора.

– Центрами политической активности становятся органы прокуратуры, которые в ряде случаев начинают борьбу с губернаторами.

– В качестве центров кристаллизации контрэлиты выступают региональные управления ФСБ¹.

В результате губернаторский моноцентризм существенно ограничивается давлением федеральных структур. Совсем не обязательно это давление переходит в конфликт: губернаторы чаще следуют правилам субординации и предпочитают мириться с новым положением дел. Поэтому некоторые «сильные» губернаторы, которым «повезло» при размещении столиц федеральных округов, уже не пытаются выступать против полпредов, как это было поначалу в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Ростове.

Со своей стороны «федералы» тоже не так часто идут на обострение, предпочитая подавлять губернаторов своим федеральным статусом. Главный федеральный инспектор – это чаще техническая фигура, чем центр влияния. Хотя нельзя не отметить случаи, когда вокруг этой фигуры создается особая группа влияния. Они есть в Центральном федеральном округе (Брянская, Тульская, Рязанская области), подобная тактика используется С.Кириенко в Саратове, Кирове и др. Однако, если главный федеральный инспектор начинает открыто воевать с губернатором, его обычно увольняют (случай в Тверской области).

Таким образом, в большинстве случаев в отношениях губернаторов с «федералами» пока работает старая логика «пакта о ненападении».

¹ Оппозиционность структур МВД в отношении с губернаторами остается редким явлением.

нии». Но условия этого пакта изменились и не в пользу губернаторов. Губернаторы попадают в ловушку, в которую они сами загнали глав местного самоуправления. Практически никто из них не обладает ресурсом, позволяющим протестовать и сопротивляться. Центр все-таки предпочитает работать с действующими губернаторами, чем устраивать операции по их замене.

Но при этом заметно возрастают политические амбиции местных силовых структур, которые чувствуют, что власть с санкции центра может оказаться в руках их представителей. Некоторые случаи хорошо известны и считаются некой отличительной особенностью «путинской России»: при поддержке полпреда Г.Полтавченко главы УФСБ выиграли губернаторские выборы в Воронежской и Смоленской областях.

В институциональном конфликте между губернаторами и «федералами» установилось свое динамическое равновесие. Публичное противостояние сведено к минимуму, поскольку попытки прямого и открытого губернаторского сопротивления доказали свою бесполезность (случай Э.Россея). Но в ряде регионов прослеживается скрытая борьба за влияние между губернаторами и структурами, опекаемыми федеральным центром.

Влияние партийно-идеологического фактора на региональную стабильность

На первом этапе борьбы за власть в регионах партийный фактор играл важную роль. Конфликтность, как правило, определялась противостоянием местной «партии власти» и левой оппозиции, особенно в тех случаях, когда в составе последней имелся опытный, популярный лидер «советской закалки». Анализ региональных выборов 1995-1997 гг. показывает, что именно левые на волне протестных настроений особенно активно и успешно оппонировали губернаторам.

К настоящему времени ситуация изменилась. В частности, сказался недостаточный кадровый потенциал левой оппозиции. Коммунисты провели своих наиболее раскрученных кандидатов в губернаторы, после чего их влияние на выборах стало падать. В тех регионах, где победу одержали левые кандидаты, они, естественно, не могли

вступать с ними в открытый конфликт¹. Все недавние успехи левых на выборах являются «отложенными» победами политиков, которые могли добиться успеха и ранее (Г.Ходырев, А.Михайлов, В.Тихонов, М.Машковцев). Другими словами, это остаточные, инерционные случаи от сценариев региональных конфликтов образца 1995–1997 гг.²

Последние региональные выборы показывают, что КПРФ уже не удастся играть роль «внесистемного» противовеса региональной «партии власти», ее значение как субъекта региональной конфликтности неуклонно снижается. Во многих регионах коммунисты осознают потребность в ротации кадров, но смена поколений там только начинается. В целом протестный потенциал на губернаторских выборах все чаще уходит в никуда.

Тем более не смогли состояться в качестве противовеса «партии власти» партии «Яблоко» и СПС. На определенном этапе «Яблоко» неплохо играло роль «демократической альтернативы» в некоторых регионах, особенно в национальных республиках, где его поддерживала русская либеральная интеллигенция. Эту нишу в некоторых случаях попытался занять СПС. Такие попытки были естественны в регионах с «красными» губернаторами, где даже отмечалось (весьма условное) столкновение двух «партийных» элит (Рязанская область), в ряде республик (Карелия). Но, в целом, партии за исключением КПРФ (и то с большими оговорками) не состоялись в качестве альтернативных групп влияния, способных эффективно бороться за власть. Сегодня их роль стала вторичной, но не исчезла совсем.

Характерным, хотя, в целом, довольно слабым становится противостояние губернаторов и партий вообще (разумеется, за исключением «Единой России»³, но это — особый тип партии). В этом противостоянии партии объединяют свои усилия и создают антибюрократические коалиции, как бы отстаивая интересы гражданского обще-

¹ Хотя известно немало случаев давления на «красных» губернаторов слева, чтобы заставить его выполнять партийную программу.

² Кстати, заметим, что пик партийно-идеологического противостояния в регионах пришелся на паузу между конфликтом ветвей власти, который также имел идеологическую окраску, и конфликтом губернаторов с местным самоуправлением.

³ Хотя есть и обратные сценарии, когда губернатор конфликтует с «единороссами».

ства перед лицом губернаторского авторитаризма. В ряде регионов с этой целью объединялись левые и правые. Однако право-левые анти-бюрократические коалиции легко разрушались, почти никогда не могли выдвинуть единого кандидата и постоянно выдвигали друг другу претензии. В конечном итоге левые и правые боролись в одиночку. Причем у правых это никогда не получалось (если только их не поддерживал крупный бизнес), а левые добивались успеха лишь в том случае, если «партия власти» разваливалась и дискредитировала сама себя.

Влияние корпоративного фактора на региональную стабильность

В ходе политической эволюции изменилась борьба за власть между региональными группами влияния. Роль идеологического конфликта и удаленных от власти партий в этом процессе заметно снизилась. Первые губернаторские выборы еще воспринимались как выбор регионами пути развития, и идеологическая окраска была важна. Далее стало ясно, что путь развития везде один, с небольшими корректировками, — кланово-номенклатурный капитализм. Поэтому на втором этапе целью борьбы за власть в регионе стала элементарная дележка ресурсов. Определяющее влияние приобретают корпоративные конфликты, или просто клановая борьба. Партии и альтернативные центры власти включаются в эту борьбу только постольку, поскольку они представляют политико-экономические кланы.

Таким образом, все чаще «реальным» измерением региональной конфликтности становится борьба бизнес-групп за местные ресурсы¹. Власть является для бизнеса административным ресурсом, приобретение которого позволяет успешно развиваться и получать прибыль. Бизнес-оппозиция практически всегда существует на региональном и местном уровнях. Специфика развития раннего российского капитализма определяет преимущества бизнеса, приближенного к власти, что автоматически означает появление недовольных конкурентов. Политическая стабильность в регионе сегодня оп-

¹ Туровский Р.Ф. Губернаторы и «олигархи»: история отношений // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. — М., 2002.

ределяется умением главы региона выстраивать бизнескоалиции и не оказывать слишком явного предпочтения одним в ущерб другим. В противном случае начинается острая борьба за власть. Иногда и в случае нормальных отношений с губернатором крупные компании вступают в борьбу, рассчитывая привести к власти еще более лояльного человека.

К настоящему времени крупные компании местного и федерального значения пытаются играть системообразующую роль в регионах. В регионах с «монокультурной» экономикой ситуация оказывается более спокойной: там доминирующая корпорация постепенно приватизирует власть. Так поступила «Северсталь» в Вологодской области, ЮКОС в Эвенкии, «Норильский никель» на Таймыре, а затем в Красноярском крае (но с оговорками), «Русал» в Хакасии и пр. Интересно и новое положение дел в Республике Коми, где ключевые должности получили представители группы МДМ. Все эти ситуации предварительно были воспроизведены на городском уровне, поскольку связка градообразующих предприятий и мэрий существует уже давно (яркий пример — Липецк, где горсовет и с недавних пор мэрия контролируются НЛМК).

Однако в более сложных регионах борьба корпораций за власть может приобретать самые острые формы. Понимая это, многие губернаторы сумели не допустить, чтобы компании боролись друг с другом за региональную власть. Этим объясняется завидная политическая стабильность в Ханты-Мансийском АО, который легко мог превратиться в опаснейший конфликтный узел (отчасти это верно и для Ямало-Ненецкого АО). Похожая тактика А.Тулеева в сочетании с высоким личным авторитетом и популярностью позволили удержать стабильность в крайне сложном Кузбассе.

Но в целом экономическое развитие региона стало фактором, предопределяющим политическую нестабильность. Скупка региональных предприятий российскими олигархами приводит к их конфликтам на местном уровне. «Плотность олигархов» часто превосходит критические пределы, и борьба за власть между ними является закономерной.

Пока ситуацию в регионе определяет «старый» тип губернатора — хозяйственник, прошедший советскую школу и предпочитающий

договариваться со всеми или почти со всеми. Однако неизбежная ротация элиты провоцирует крупные компании на поиск собственных претендентов на власть. Победа А.Хлопонина в Красноярском крае стала только первой пробой – и предельно осторожной, поскольку новый губернатор старается придерживаться компромиссной линии.

Если же губернатор слаб и ангажирован, то конфликтность в регионе возрастает сразу и начинает определяться противостоянием с мощной бизнескоалицией. Все сложнее становится и тем опытным губернаторам, кто привык и казалось бы всегда умел дружить со всеми. Таким образом, роль центров политического влияния в регионах все чаще выполняют крупные компании, преследующие свои экономические интересы. Причем это уже не столько недовольный региональный бизнес (который мало где добился успеха), сколько ведущие российские компании. Эти компании и выступают в роли субъектов региональных конфликтов, пытаясь взять под свой контроль властные институты и конкурируя как с действующими губернаторами, так и друг с другом. Значение этого фактора возрастает и неизбежно будет возрастать.

Перспективы региональной стабильности

Итак, современная Россия пережила три волны региональных конфликтов, имеющих внешне институциональный характер. При этом постепенно изменилось содержание этой борьбы, которая на начальных этапах носила идеологизированный характер, а к настоящему времени превратилась в борьбу бизнес-групп за политические ресурсы, в которой ведущие роли принадлежат институционализированным и иным группам интересов.

Важно отметить, что губернаторы в целом сумели справиться с альтернативными центрами влияния на местном уровне – законодательными собраниями и органами местного самоуправления, а также местными коммунистами, недовольными бизнесменами и пр. Поэтому к 1999–2000 гг. был достигнут новый максимум внутри-

региональной стабильности, что показали региональные выборы, закончившиеся уверенной победой действующих губернаторов.

Однако, начиная с 2000 г., такая стабильность перестала устраивать мощные субъекты федерального уровня, причем как федеральное чиновничество, так и бизнес-группы. Эти субъекты нередко бывают заинтересованы в том, чтобы изменить региональную стабильность на своих условиях — привести к власти зависимых людей. В результате на первые позиции вышли новые, «внешние» акторы региональной напряженности — «федералы» и «олигархи».

Оценивая перспективы развития этой ситуации, отметим следующее. Российский регион оказывается сегодня перед выбором одного из двух «зол». Одно «зло» — губернаторский моноцентризм, который обеспечивает завидную внутривластную стабильность. Побочный эффект такой стабильности — застой во всех сферах. Другое «зло» — развитие демократических институтов и уход от губернаторской «просвещенной монархии». Политическая нестабильность становится здесь главным побочным эффектом, особенно на начальном этапе. Альтернативные властные структуры тут же начинают использовать в своих интересах оттесненные от власти группы влияния.

Решить существующую дилемму быстро и эффективно нельзя: она обусловлена особенностями общеполитического развития страны и определенными традициями. В то же время становится ясно, что моноцентризм региональной власти начинает себя изживать.

Он был оправдан на том этапе, когда требовалось удержать ситуацию в регионе от полного развала. С этой точки зрения многие губернаторы-автократы выполнили великолепную работу. Однако такая форма региональной стабильности оказалась временной: режим личной власти деградирует. Население все больше испытывает усталость от своих многолетних правителей. Пока «старые губернаторы» выигрывают выборы, но делают это все с большим напряжением. Они избираются уже за счет безальтернативности, а не популярности.

В регионах намечается заметный вакуум власти. У нынешних региональных лидеров, как правило, нет и не может быть «реальных» преемников, поскольку они выстраивали отношения под себя лично, а сильных людей рядом не терпели. Совершенно очевидно, что уход этих лидеров будет означать спад авторитета региональной власти.

Новая профессиональная управленческая элита в регионах не сформировалась и не могла сформироваться в условиях моноцентризма и губернаторского единоначалия.

Поэтому вопрос об обновлении региональной политической арены и, главное, о качестве этого обновления остается открытым. Все вышесказанное отражает назревающий кризис сложившейся в 1990-е годы системы регионального лидерства. Борьба за власть между множеством групп влияния, имеющих корпоративно-экономическую природу, становится естественным следствием этого кризиса.