



На правах рукописи

ГОНЧАРЕНКО Оксана Валерьевна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРСТВА В РОССИИ В
КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРОЦЕССОВ ЭЛИТООБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

21 МАЙ 2009

Москва 2009

Работа выполнена на кафедре «История и Политология»

Финансовой академии при Правительстве РФ

Научный руководитель: Доктор исторических наук, профессор
Пляйс Яков Андреевич

Официальные оппоненты: Доктор политических наук, профессор
Гаман-Голутвина Оксана Викторовна

Кандидат исторических наук, доцент
Юдельсон Александр Владимирович

Ведущая организация: Московский государственный университет им.
М.В. Ломоносова, кафедра российской политики

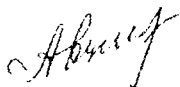
Защита состоится « 27 » мая 2009 г. на заседании Диссертационного совета по историческим и политическим наукам Д.212.341.02 в Российском государственном социальном университете по адресу: 129226 г., Москва, ул. Вильгельма Пика, д.4, корп. 2, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научном читальном зале библиотеки Российского государственного социального университета по адресу: 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, корп. 5.

Автореферат размещен на официальном сайте Российского государственного социального университета www.rgsu.net

Автореферат разослан «22» апреля 2009 года

Ученый секретарь Диссертационного совета
доктор философских наук, профессор



Г.И. Авцинова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы диссертационного исследования. Исследование региональных политических процессов в РФ и губернаторства как института власти¹ приобретает особенную значимость в контексте переходного состояния российского общества в процессе формирования постсоветской государственной системы. Смысл трансформации политической системы России начала 1990-х гг. заключался в реализации проекта модернизации, предполагающего переход от мобилизационной к инновационной модели развития, которая создает экономическую и социальную основу существования демократических систем в западных странах. Ключевая роль в процессе трансформации отводится политической элите, важнейшая функция которой - выработка и принятие стратегических решений и обеспечение их трансляции на уровень массового сознания и поведения. Возникает вопрос о том, насколько постсоветская элита федерального и регионального уровня эффективна в принятии стратегических решений? Как представляется, степень эффективности в данном случае вряд ли можно оценить высоко. Без сомнения, немаловажен и вопрос критериев, выходящий за рамки данного исследования. Однако ключевая проблема лежит в плоскости ценностных ориентаций: сегодня нет достаточных оснований для того, чтобы рассматривать идею развития общества в качестве безусловной ценности (ни на уровне сознания элит, ни на массовом уровне).

Изучение процесса трансформации политической системы, связанного с радикальными изменениями конца 1980-х – начала 1990-х гг., предопределяет рост интереса к исследованиям региональных элит. Высокая степень централизации процесса принятия политических решений, характерная для советской государственной системы и утратившая экономическую и политическую целесообразность к концу 1980-х гг., стала одной из причин глубокого социально-политического и экономического кризиса, поразившего СССР. Важной тенденцией развития политической системы в годы «перестройки» стал рост влияния региональной части партийной номенклатуры на фоне проявлений системного кризиса советского общества - ослабления центрального государственного аппарата и начавшихся процессов децентрализации. В постсоветский период отношения российских федеральной и региональной политических элит претерпели сложную эволюцию, при этом изменения «баланса сил» в период президентства Б. Ельцина и В. Путина непосредственным образом повлияли на развитие системы федеративных отношений в РФ.

Можно выделить такой *теоретический аспект* актуальности избранной темы, как ее сопряженность с задачей переработки и критического осмысления опыта взаимодействия политических элит, которые являются значимыми акторами в российском политическом процессе. Это представляется особенно важным для политически активных элементов общества, деятельность которых направлена на выработку собственной модели политического развития и поиск способов ее реализации. Актуален также и *практико-политический аспект* темы исследования. Ее разработка позволяет выявить основные стратегии, используемые в процессе

¹ В настоящей работе понятие «губернатор» используется для обобщенного наименования главы региона как высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации, что отражает сущность института губернаторства как института власти.

внутриэлитного взаимодействия в условиях существенного изменения вектора развития политической системы, изучить основные принципы проведения региональной политики в постсоветской России и проанализировать соответствие проводимых преобразований потребностям модернизации общественно-политической системы на современном этапе.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика, связанная с изучением элит, является одной из наиболее разработанных в рамках российской политической науки². Вместе с тем, единства относительно определения основного термина «элита» среди исследователей нет. Для современных политологических исследований в рамках проблематики настоящей работы наиболее адекватна трактовка элиты как категории лиц, обладающих властью, подразумевающей способность оказывать решающее влияние на процесс принятия политических решений - вне зависимости от того, какие факторы обусловили их властное положение. «Правящую группу» представляется возможным определить как общность профессиональных политиков, контролирующую принятие политических решений в определенной сфере государственной и общественной деятельности и основанную на совпадении конкретных политических интересов участников, их взаимных обязательствах и согласованной деятельности, наличии лидера/лидеров, олицетворяющих данную общность.

Обобщая, можно выделить три тематических направления в изучении элит российскими политологами: 1) исторические исследования элит; 2) исследования общероссийских (федеральных) элит; 3) исследования региональных элит³.

Политическая регионалистика в России развивается с конца 1980-х гг., основные парадигмы и понятийный аппарат находятся в процессе формирования. Тем не менее, отдельные аспекты проблемы трансформации института губернаторства в контексте современных процессов элитообразования нашли отражение в рамках следующих научных направлений: 1) теоретико-методологические исследования; 2) анализ федерализма как особого типа политических отношений между Центром и регионами; 3) исследование органов государственной власти и региональных политических режимов; 4) исследования региональных элит.

Теоретико-методологический уровень представлен работами В.А.Колосова, И.М.Бусыгиной, Р.Ф. Туровского, Н.П. Медведева, А.П. Овчинникова⁴. В них ведется поиск самостоятельных концептуальных основ регионалистики на основе синтеза традиций политической географии, конституционно-правовых исследований федерализма, историко-культурного регионоведения. Региональный уровень политического процесса осмыслен в концепции «многосоставных обществ» А.

² См.: Обзорные и обзорно-аналитические работы, посвященные анализу элитологических исследований: Властные элиты и номенклатура: аннотированная библиография российских изданий 1990-2000 гг. / Отв. ред. Дука А.В. СПб., 2001; Пляйс Я.А. Политическая элита России: Проблемы историографии // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2001. № 3. С. 7-40; Он же. Отечественная политология на рубеже XX и XXI в. // Политические исследования. 2002. № 2, и др.

³ Подробное об этом см. обзор: Гельман В., Рыженков С. Политическая регионалистика России: от общественного интереса - к научной дисциплине? // Социальные исследования в России: немецко-российский мониторинг. М., 1998. С. 138-186.

⁴ См.: Колосов В.А. Политическая география. Л., 1988; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М., 2006; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2007; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005; Овчинников А.П. Политическая регионалистика: три уровня власти в региональном измерении. Самара, 2002.

Лейпхарта⁵, которая создала инструментарий для сравнительных политологических исследований и анализа трансформации сегментированных общественных систем. На материалах России типологию региональных процессов создали А.В. Дахин и Н.П. Распопов⁶, выделившие базовые и периферийные процессы и систему их акторов. В.Я. Гельман, С.И. Рыженков и М. Бри⁷ применили процедурный анализ трансформаций к регионам России 1990-х гг., обосновали структуру акторов политических процессов, их стратегии, важнейшие параметры политических режимов. Теоретические модели регионального политического процесса в России создали также Р.Ф. Туровский и Д.В. Доленко (в полититико-географическом измерении)⁸, Н.И. Шестов и В.А. Ковалёв (с позиций «общей» политической науки)⁹. С конца 1990-х гг. новый этап трансформации политической системы изучался путем дополнения анализа «case-study» рассмотрением взаимодействия между Центром и регионами. Это предполагало разработку новой теоретической модели (работы В.Я. Гельмана, Туровского, сборник статей под редакцией К. Маццато)¹⁰. Институт губернаторства в контексте общеполитологической проблематики рассматривают С.Н. Барзилов, А.А. Дегтярев, З.М. Зотова, А.М. Тулеев и др.¹¹

Изучение российского федерализма как особого типа политических отношений между Центром и регионами, в отличие от работ государственно-правового характера, делает акцент на неформальных практиках взаимодействия субъектов политики. В ходе анализа используются методы сравнительной политологии (А.М. Салмин, Л.В. Сморгунов, И.М. Бусыгина, А.А. Захаров и др.)¹², а также политической географии (Л.В. Смирнягин, Н.В. Петров, В.А. Колосов и др.)¹³. Самостоятельную научную традицию имеет сравнительное государствоведение (В.Е. Чиркин, М.Х. Фарушкин, А.Н. Медушевский, А.В. Зиновьев, И.А. Умнова)¹⁴.

⁵См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1997.

⁶См.: Дахин А.В. Проблема региональной стратификации в современной России / А.В. Дахин, Н.П. Распопов // Политик. 1998. № 4. С.137-138.

⁷См.: Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000.

⁸См.: Туровский Р.Ф. Политико-географический анализ политического процесса: теоретико-методологические аспекты. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1995; Доленко Д.В. Политика и территория: Основы политического регионоведения. Саранск, 2000.

⁹См.: Шестов Н.И. Выбор дискурса исследования регионального политического процесса // Регион как субъект политики и общественных отношений. М., 2000. С.116-124; Ковалёв В.А. Политическая трансформация в регионе. Сыктывкар, 2001.

¹⁰См.: Гельман В.Я. Возвращение Левинафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Политические исследования. 2006. № 2. С. 90-109; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006; Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? / Под ред. К. Маццато. М., 2004.

¹¹См.: Барзилов С.Н. Губернаторская власть как институт и субъект регионального политического пространства // Регион как субъект политики и общественных отношений. М., 2000; Дегтярев А.А. Основные подходы к интерпретации субъектов и объектов политики // основы политической теории. М., 1998; Зотова З.М. Государственная власть и местное самоуправление. М., 2001; Тулеев А.М. Эволюция концепций политического лидерства // Политическое лидерство в современной России. Региональный ракурс. М., 2000.

¹²См.: Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // МЭиМО. 2002. № 2. С.40-60; № 3. С.22-35; Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. М., 2002; Бусыгина И.М. Федерализм и местное самоуправление в России / И.М. Бусыгина, А.А. Захаров. М., 2003; Захаров А.А. E Pluribus Unum: Очерки современного федерализма. М., 2003.

¹³Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998; Петров Н.В. Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000. № 1; Колосов В.А. Геополитика и политическая география / В.А. Колосов, Н.С. Мироненко. М., 2005.

¹⁴См.: Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Гос-во и право. 2003. № 7. С.5-9; Фарушкин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004; Медушевский А.Н. Сравнительное

Концепции федеративных отношений в политической науке России противоречивы. Сложилась традиция поддержки асимметричной этнической федерации (Р.Г. Абдулатипов, Л.М. Карапетян, Р.Я. Евзеров)¹⁵ и, напротив, симметричной территориальной модели (С.С. Митрохин, Н.М. Добрынин, В.Р. Филиппов)¹⁶. В 1990-х гг. преобладала поддержка договорного типа федерации (Л.Ф. Болтенкова, В.Н. Лысенко, Р.С. Хакимов, М.В. Столяров)¹⁷, на данном этапе более популярна модель конституционной федерации (А.В. Зиновьев, Н.М. Добрынин, И.А. Уминова и др.)¹⁸. Высказываются противоречивые мнения о федеративной реформе В. Путина: от радикальной поддержки (В.В. Иванов)¹⁹ до резкой критики рецентрализации (Н.В. Петров, А.Н. Медушевский и др.)²⁰.

Исследования органов государственной власти и региональных политических режимов оперируют терминами «региональная политическая система» (А.Ю. Сунгуров и В.Д. Нечаев)²¹, «политическая структура региона» предложили (С.И. Барзилов и А.Г. Чернышов)²² и др. Применительно к регионам России наиболее действенно определение режима, предложенное В.Я. Гельманом: режим - совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение и (или) удержание публичной власти²³. В рамках этого подхода акторы режима рассматриваются как основные субъекты социального действия, обладающие целями, ресурсами и стратегиями достижения политических целей. Региональные режимы постсоветской России по уровню демократичности практик и стратегий акторов можно назвать переходными (М. Бри, В.Я. Гельман)²⁴, поскольку при анализе выделяется доминирующий, но внутренние неоднородный актор. В рамках подобного режима преобладают неформальные институты, сочетаются административные и политические, экономические ресурсы, используются в основном компромиссные стратегии поведения акторов. Многие исследователи уходят от обобщенных качественных оценок режимов как «авторитарных», «дефектных

конституциональное право и политические институты. М., 2002; Зиновьев А.В. Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Изв. вузов. Правоведение. СПб., 2002. № 6. С.57-68; Уминова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.

¹⁵ См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. М., 2004; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001; Евзеров Р.Я. О соучастии политологов в решении проблем федерализма в современной России // Проблемы федерализма: российский и мировой опыт. М., 2003. С.62-89.

¹⁶ См.: Митрохин С.С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр-регионы – местное самоуправление. М., 2001. С.47-87; Добрынин Н.М. Новый федерализм. Новосибирск, 2003; Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М., 2005.

¹⁷ См.: Болтенкова Л.Г. Развитие федерализма в России. М., 2005; Лысенко В.Н. Современные тенденции и перспективы федеративных отношений в России // Политическая регионалистика: теория и практика. М., 2003. С.36-43; Хакимов Р.С. Асимметричность Российской Федерации: взгляд из Татарстана // Регионология. 1997. № 2; Столяров М.В. Указ. соч.

¹⁸ См.: Зиновьев А.В. Указ. соч.; Добрынин Н.М. Указ. соч.; Конхова И.А. Структура РФ: современное состояние и перспективы совершенствования // Гос-во и право. 2007. № 2. С.37-45.

¹⁹ См.: Иванов В.В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 гг. М., 2008.

²⁰ См.: Федеральная реформа 2000-2003 // Под ред. Н.В. Петрова. М., 2003. Т.1; Медушевский А.Н. Указ. соч.; Гельман В.Я. Рецентрализация...; Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С.173-182.

²¹ См.: Политический процесс в регионах России (Заочный «круглый стол») // Полис. 1998. № 2. С.95; Нечаев В.Д. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et Contra. 2000. Т.5. № 1. Зима. С.80-95.

²² См.: Барзилов С.И. Политическая структура современной российской провинции / С.И. Барзилов, А.Г. Чернышов. М., 1997. С.13.

²³ Гельман В.Я. Трансформации и режимы: Неопределенность и её последствия // Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000. С.19-20.

²⁴ См.: Гельман В.Я. Трансформации и режимы. ... С.31.

демократий», изучая операциональный набор функций и методов властвования (работы А.С. Кузьмина, Н.Дж. Мелвина и В.Д. Нечаева, А.Ю. Глубоцкого и А.В. Кынева)²⁵.

Среди акторов регионального политического процесса наибольшими ресурсами обладают властные элиты, элитология представляет самостоятельное направление исследований, весьма актуальное для изучения института губернаторства и его трансформаций. Первые исследования постсоветских региональных элит появились к середине 1990-х гг.: работы О.В. Крыштановской, М.Н. Афанасьева, А.К. Магомедова²⁶ изучали тенденции и модели преобразования номенклатуры в постсоветскую элиту. Исследованию постсоветской политической истории российских регионов, включая эволюцию идейных взглядов и структуры представителей региональной элиты, кадровый состав руководства органов государственной власти на местах и хронику политического процесса, посвящен цикл работ «Регионы России. Хроника и руководители» под редакцией К. Маццато и А.Б. Шатилова²⁷. Э.А. Зелетдинова посвятила целый ряд работ изучению механизмов демократизации региональной элиты²⁸.

К концу 1990-х гг. завершилась первичное освоение теорий западной политической элитологии в России: символическим итогом стала коллективная монография «Россия регионов» под редакцией В.Я. Гельмана, С.И. Рыженкова и М.Бри²⁹. В данной работе была предложена эффективная модель качественного исследования роли элит в региональном политическом процессе, сохраняющая актуальность и весьма популярная в научной среде. Иной, социологический метод (глубинные интервью с представителями региональных элит, проведение фокус-групп) исследования применили Н.Ю. Лапина и А.Е. Чирикова, в работах которых изучаются ресурсы влияния, политические ориентации, стили лидерства и стратегии взаимодействия региональных элит³⁰.

Формирование социального состава региональных политических элит, процессы их рекрутирования и ротации стали предметом изучения А.В. Понеделкова, А.М. Старостина, В.П. Мохова, О.В. Крыштановской и многих других авторов³¹.

²⁵ См.: Кузьмин А.С. Региональные политические системы в постсоветской России: опыт типологизации / А.С. Кузьмин, Н.Дж. Мелвин, В.Д. Нечаев // Политические исследования. 2002. № 3. С.142-155. Глубоцкий А.Ю. Партийная составляющая Законодательных собраний российских регионов / А.Ю. Глубоцкий, А.В. Кынев // Политические исследования. 2003. № 6. С.80.

²⁶ См.: Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Обществ. науки и современность. 1995. № 1. С.51-65; Афанасьев М.Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. 1994. № 6. С.59-66; Магомедов А.К. Политические элиты российской провинции // МЭиМО. 1994. № 4. С.72-79.

²⁷ См.: Регионы России: хроника и руководители / Под ред. К. Маццато, А.Б. Шатилова. Сампоро, 1997. Occasional Papers in Slavic-Eurasian World. Т.1. «Красный пояс» (Центральное Черноземье); Т.2. Ростовская обл. Саратовская обл.; Т.3. Самарская обл. Ярославская обл.; Т.4. Ленинградская обл. Калининградская обл.; и др.

²⁸ См.: Зелетдинова Э.А. Механизмы демократизации властной элиты (общее и особенное региональное развитие). М., 2002, и др.

²⁹ См.: Гельман В.Я. Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред. В.Гельман, С. Рыженков, М. Бри. - М., 2000.

³⁰ См.: Лапина Н.Ю. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации / Н.Ю. Лапина, А.Е. Чирикова. - М., 1999; они же. Новые тенденции в развитии региональной власти // Элитизм в России: «за» и «против». Пермь, 2002. С.167-182; Лапина Н.Ю. Черты к портрету российской региональной элиты // Властные элиты современной России... С.268-279.

³¹ См.: Понеделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя. Ростов н/Д, 2005; Понеделков А.В., Старостин А.М. Влияние административно-политических элит на российский партотенез // Власть и элиты в российской трансформации. СПб., 2005. С.135-145; Мохов В.П. Институциональные и социальные факторы регионализации элит в России // Трансформация российских региональных элит в сравнительной

Заслуживающую пристального внимания работу по изучению закономерностей трансформации элит в широком историческом контексте провела О.В. Гаман-Голутвина³². Кроме того, историко-политологический анализ института губернаторства представлен в работах И.Е. Андреевского, И.С. Блинова, А.В. Манько, Н.С. Слепцова, А.Ю. Федорова, А.Ю. Шутова и других авторов³³.

Исследование тенденций эволюции и трансформации региональных элит – весьма актуальная тема политологических исследований на современном этапе. В рамках этого направления можно выделить такие значимые для изучения рассматриваемой темы работы, как исследования проблем функционирования и повышения эффективности института губернаторства в условиях трансформации современного российского государства (М.Н. Афанасьев, К.С. Бельский, В.Я. Гельман, З.М. Зотова, А.В. Макаркин, Е.Н. Минченко и др.)³⁴. Эволюция органов исполнительной власти и их полномочий в контексте федеральной политики централизации 2000-х гг. рассматривается в работах А.Е. Чириковой, А.А. Филиппова, Дж.П. Гуди³⁵. Институт высших должностных лиц регионов исследуется авторами в контексте неформальных ресурсов влияния, социальных сетей, взаимосвязей с федеральными органами государства и корпоративным бизнесом.

Стоит также отметить исследования, изучающие зарубежный опыт развития института губернаторства и рассматривающие вопрос о его применимости к российской политической практике (И.А. Василенко, Ю.Г. Григорьева, В.А. Долятовский, А.В. Оболонский и др.)³⁶. Разработка проблем теории и практики организации представительства центра в регионах в зарубежных странах представляет несомненный научный интерес, однако этот аспект находится за рамками цели и задач настоящей работы.

Несмотря на пристальное внимание исследователей к изучению региональной политической элиты, представляется, что проблема трансформации института

перспективе. М., 1999. С.140–151; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М., 2005; Клинбурский А.В. Трансформация структуры российской политической элиты в оценках экспертов // Социологические исследования. 2003. № 9. С.91–94.

³² См.: Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: веки исторической эволюции. М., 2006.

³³ См.: Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб, 1864; Блинов И.С. губернаторы: историко-юридический очерк. СПб, 1905; Институт губернаторства в России: традиции и современная реальность / Под ред. Н.С. Слепцова. М., 1997; Манько А.В. Блестятели верховной власти. Институт губернаторства в России. Исторический очерк. М., 2004; Федоров А. Ю. Институт представительства Центра в регионах России: историко-политологический анализ. М., 2006; Шутов А.Ю. Институт губернатора России: традиции и современные реальности. М., 1997.

³⁴ См.: Афанасьев М.Н. Региональный вызов: правящие региональные группировки в российском политическом процессе // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999; Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1; Бунин И.М., Макаренко Б.И., Макаркин А.В. Кремль и губернаторы: первые итоги федеративной реформы // Политика. 2000. № 3; Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации // Политические исследования. 2001. № 1; Зотова З.М. Оптимизация взаимоотношений между Центром и регионами // Политические исследования. 1998. № 3; Макаркин А.В. Губернаторы России: политический портрет // Политические процессы в регионах России. М., 1998; Минченко Е.Н. Как стать и остаться губернатором. Челябинск, 2001.

³⁵ См.: Чирикова А.Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // ОНС. 2004. № 3; Филиппов А.А. Механизмы функционирования власти на региональном уровне. Саратов, 2003; Goode J.P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments // Europe-Asia Studies. 2007. Vol.59. Issue 3.

³⁶ См.: Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998; Григорьева Ю.Г. Федеративный опыт Канады и США. Российский федерализм в международной перспективе. М., 2001; Долятовский В.А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов // Регинология. 1994; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002; и др.

губернаторства в условиях переходного состояния политической системы постсоветской России не получила достаточно полного отражения в научной литературе. Настоящая работа вносит свой вклад в изучение описанной проблематики, определяя характер и основные направления трансформации института губернаторства в 1990-е гг. и на современном этапе в контексте развития внутриэлитного взаимодействия между Центром и регионами и решения одной из ключевых задач государственного развития – формирования эффективной вертикали власти в России.

Основная гипотеза исследования. Трансформация института губернаторства в ходе формирования постсоветской государственной системы характеризовалась переменным вектором развития, что было связано с отсутствием принятой на федеральном уровне власти четкой стратегии взаимодействия между Центром и главами администраций субъектов федерации. Разнонаправленность стратегий внутриэлитного взаимодействия и ситуативность решений, непосредственно повлиявших на формирование российской модели федерализма в 1990-е гг., были обусловлены отсутствием эффективно функционирующей в масштабе страны вертикали власти. Со сменой политического режима в 2000 г. основная цель региональной политики осталась прежней – обеспечение стабильности и управляемости политической ситуации в субъектах федерации. Однако средства ее достижения кардинальным образом изменились. При этом реализуемые федеральной властью инициативы на разных исторических этапах отнюдь не в полной мере соответствовали объективным потребностям развития федеративных отношений и политической системы в целом.

Объектом исследования выступают модели трансформации губернаторского корпуса современной России в контексте властной иерархии «Центр – регионы».

Предмет исследования – трансформация института губернаторства в России как компонента общего процесса элитообразования.

Цель диссертационного исследования – выявить основные направления трансформации института губернаторства в России в ходе формирования постсоветской государственной системы.

Для реализации поставленной цели автор решает следующие **задачи**:

- рассмотреть исторические и политико-правовые основы функционирования института губернаторства в России в сравнительно-временной перспективе;
- определить ключевые характеристики процесса элитообразования в постсоветской России;
- изучить основные принципы формирования региональной политической элиты;
- проанализировать изменение статуса губернаторов в контексте формирования постсоветской системы федеративных отношений;
- определить содержание трансформации политического статуса глав регионов в контексте смены власти на федеральном уровне в 2000 г.

Хронологические рамки исследования. Хронологические рамки работы охватывают период с 1988 г. по 2008 г. Это обусловлено, с одной стороны, восстановлением в начале 1990-х гг. института глав регионов (института губернаторства), упраздненного большевиками после Октябрьской революции 1917 г., и, с другой стороны, – началом в конце 1980-х гг. масштабной трансформации государственной системы. Ограничение хронологических рамок 2008 г. обусловлено нормативным регулированием политического процесса, в соответствии с которым с

окончанием второго срока действия полномочий завершился период президентства В. Путина. Включение в исследование исторического контекста связано с тем, что должность губернатора была введена в начале XVIII в. Петром I в связи с изменением административно-территориального деления Российского государства.

Источниковую базу исследования составили следующие материалы: законы и нормативные акты РСФСР и РФ 1988-2008 гг.; тексты публичных выступлений Президента РФ и высших должностных лиц государства; мемуары политических деятелей периода становления современной российской государственности; материалы периодической печати, интервью и «программные» статьи сотрудников Администрации Президента, представителей бизнес-элиты и губернаторского корпуса; материалы официальных интернет-сайтов Президента и Правительства РФ, Центральной избирательной комиссии, региональных администраций, политических партий.

Теоретико-методологическая основа исследования. Наиболее перспективным подходом применительно к анализу трансформации института губернаторства в контексте современных процессов элитообразования представляется неoinституционализм (Д. Норт, Дж. Марч, Й.Олсен). Возможность использования категории «политический институт» при исследовании процесса взаимодействия элитных групп основана на новом понимании институтов как «правил игры», которые структурируют политические, экономические и социальные взаимодействия». Для анализа постсоциалистической трансформации государственной системы использовались теории демократического транзита, при этом целесообразным представляется сочетание структурного (С. Липсет, Г. Алмонд и С. Верба, Р. Ингхарт, Л.Пай) и процедурного (Г.О.'Доннелл, Ф. Шмиттер, Х. Линц, А. Степан) подходов. Теоретическая база работы включает также концепцию «многосоставных обществ» А. Лейпхарта, теории рационального выбора (А. Даунс, А. Хиршман и др.) и элит (Дж. Сартори, Дж. Хигли и др.).

В ходе проведения исследования использовались общелогические методы научного познания (анализ, синтез), теоретические методы политической науки (системный подход, сравнительно-исторический метод), а также эмпирические методы (анализ документов, критическая обработка эмпирических данных).

Научная новизна исследования состоит в определении характера и основных направлений трансформации института губернаторства в 1990-е гг. и на современном этапе в контексте развития внутриэлитного взаимодействия между Центром и регионами, а также решения одной из ключевых задач государственного развития – формирования эффективной вертикали власти в России. В работе:

- на основе синтеза неoinституционального и элитологического подходов выявлено содержание трансформации института губернаторства в ходе формирования постсоветской государственной системы в России;

- определена специфика переходного этапа политического развития России в контексте взаимодействия федерального руководства и глав региональных администраций;

- преобразования в сфере региональной политики, проведенные в 2000-е гг., а также ее цели и механизмы их достижения на современном этапе рассмотрены с точки зрения соответствия потребностям развития федеративных отношений и модернизации общественно-политической системы в целом.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Ключевая цель региональной политики Центра в 2000-е гг. состоит в обеспечении стабильности и управляемости региональной политической ситуации за счет ограничения политической автономии и ресурсной базы глав субъектов Российской Федерации. Однако средства достижения этой цели далеко не в полной мере соответствуют потребностям развития современных федеративных отношений и политической системы РФ с точки зрения реализации модернизационного проекта.

2. В основе процесса формирования региональной элиты в постсоветской России лежали механизмы воспроизводства и конвертации экономического капитала в политический (имел место и обратный процесс), что обеспечило высокую степень преемственности персонального состава ее политико-административного сегмента. На федеральном уровне специфичной чертой стало возрастание роли бизнес-элиты, представители которой оказывали значительное влияние на процесс принятия стратегических политических решений. На региональном же уровне типичной стала «эволюция» советских руководителей, которые поднимались по карьерной лестнице в новой системе и последовательно наращивали объем контролируемых экономических и иных ресурсов.

3. Специфика переходного этапа развития России состояла в том, что процессы децентрализации развивались на фоне демократического транзита, при этом инициатива изменения характера взаимоотношений между Центром и регионами в процессе формирования новой федеративной модели исходила «снизу», от субъектов федерации. Решения, определившие характер российского федерализма, во многом носили ситуативный характер и отражали слабость федерального Центра. С принятием Конституции РФ 1993 г. в России были заложены основы централизованной модели федерации, которая на практике носила выраженный асимметричный характер.

4. Развитие отношений между Центром и регионами в 1990-е гг. характеризовалось постепенным ростом влияния региональных глав на фоне ослабления федеральной власти. Вторая половина 1990-х гг. стала временем расцвета «губернаторской России», однако в 1999-2000 гг. произошла смена политического режима, которая повлекла за собой новую трансформацию института губернаторства. Она была связана с переходом от полицентричной к моноцентричной модели взаимодействия с Центром, со сменой вектора развития политической системы от децентрализации к рецентрализации. В результате принятия новых правил игры губернаторы из партнеров Центра превратились в подчиненные фигуры и были вытеснены за пределы публичного пространства федеральной политики, однако сохранили статус доминирующих игроков в пределах подведомственных территорий.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Материалы диссертационного исследования, посвященного анализу трансформации института губернаторства в контексте современных процессов элитообразования, дополняют и углубляют теоретические представления об основных тенденциях взаимодействия элитных групп федерального и регионального уровня на переходном этапе формирования постсоветской государственной системы, а также месте и роли губернаторов в современном политическом процессе. Теоретически важной можно считать постановку вопроса об адекватности действий Центра как основного субъекта политических преобразований объективным потребностям развития общества и государства с точки зрения реализации модернизационного

проекта. Подобный ракурс исследования отличает работу от других научных изысканий по рассматриваемой теме. Диссертационное исследование открывает возможности для дальнейших научных дискуссий о направлениях и способах осуществления политических реформ в постсоветской России, повышении эффективности государственного управления на федеральном и региональном уровне власти, а также о развитии системы федеративных отношений.

Практическая значимость работы обусловлена тем, что результаты исследования могут быть использованы в практике деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровня. Кроме того, материалы диссертации могут оказаться востребованными в контексте реформирования государственной гражданской службы в РФ.

Апробация диссертационного исследования. Основные положения и выводы исследования были изложены автором в обсуждения материалов исследования на кафедре «История и политология» Финансовой академии при Правительстве РФ, в ходе выступления с докладами на конференциях и научно-практических «круглых столах» «Демократия в современном мире. Демократия vs бюрократия» (10-11 октября 2007 г., Москва), «Демократия в современном мире. Демократия vs элитократия» (13-14 ноября 2008 г., Москва), а также отражены в авторских публикациях. Практическое применение материалов осуществлено автором в ходе профессиональной деятельности в качестве ведущего эксперта по региональной политике Центра политической конъюнктуры России.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во введении формулируется содержание научной проблемы, определяются хронологические рамки исследования, характеризуется научная разработанность темы, теоретические и методологические основания изучения проблемы, дается оценка источниковой базы, описывается структура работы.

В первой главе «Институт губернаторства в России: исторические и политико-правовые основы функционирования» рассматривается развитие института представительства Центра в регионах в сравнительно-временной перспективе, проводится анализ нормативной базы его функционирования в контексте проводимых политических преобразований, дается характеристика современных процессов элитообразования.

Имперский период истории Российского государства характеризовался наиболее интенсивным развитием института представительства Центра в регионах: его представляли воеводы, затем губернаторы, прокуроры, позже – генерал-губернаторы. Это было связано с последовательным увеличением территории, изменением роли России на международной арене и многочисленными внутренними реформами. Центр взаимодействовал с региональными властями, которые представляли три типа территорий: губернии (в XVI-XVII вв. – уезды), автономии и протектораты; существовали также территории, которые управлялись от лица империи торговыми промышленными компаниями, и области на окраинах (в XVIII-начале XX вв.). В 1775-

1917 г. на эти типы территориальных образований «накладывались» управленческие округа – генерал-губернаторства. Представляется, что именно институт генерал-губернаторства, признанный достаточно эффективным с политической точки зрения, стал прообразом института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, существующего в современной России (с 2000 г.).

Система органов власти и управления губернского (уездного) уровня включала как назначаемые Центром, так и избираемые населением должности, однако основные властные полномочия были у «назначенцев»: компетенция воеводы, губернатора включала военно-мобилизационные, фискальные, финансовые и правоохранные функции. С развитием отраслевой специализации центральных ведомств полномочия региональных властей сокращались (в первую очередь, в судебной сфере), тем не менее, вся система губернского правления оставалась под контролем губернатора, который выступал доминирующей на подведомственной территории фигурой.

Исторический опыт функционирования института губернаторства в России, несмотря на его ограниченность рамками самодержавного политического строя, сохраняет актуальность и на современном этапе. Рассмотренные аспекты деятельности губернаторов имперской России находят отражение в современной практике взаимодействия региональных глав с Центром, региональными законодательными собраниями и органами местного самоуправления и т.д. Вместе с тем, говорить о прямых аналогиях не приходится: речь идет не только о различии исторических эпох, но и о качественно ином наполнении статуса главы региона как политического игрока (иной тип легитимации, объем и границы полномочий, характер исполнения управленческих функций и пр.).

Важно отметить, что реформирование системы губернских учреждений в имперской России проводилось во многом под влиянием текущей политической конъюнктуры и характеризовалось непоследовательностью. Многочисленные преобразования не смогли преодолеть ключевой недостаток системы управления регионами, который состоял в сложности организации процесса принятия решений при недостаточном разграничении компетенции органов власти разных уровней, что приводило к дублированию полномочий и снижало эффективность взаимодействия Центра с территориями.

Политический кризис Российской империи и установление советской власти повлекли разрушение прежней системы управления регионами: в 1917 г. институт губернаторства перестал существовать, после октябрьских событий власть в регионах перешла в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, но фактическими руководителями регионов до начала реформ 1990-х гг. были первые секретари республиканских, краевых, областных комитетов КПСС. Важнейшую роль в процессе формирования современных региональных органов власти сыграл августовский путч 1991 г., который повлек за собой роспуск организационных структур компартии, а кроме того, значительно повлиял на приоритеты кадровой политики Центра. В рамках современной политической системы институт глав регионов (большая их часть называется губернаторами) существует с 1991 г.

Изучение особенностей современного процесса элитаобразования в России показало, что к числу основных «генерирующих» элиты структур на разных уровнях власти – от федерального до местного – можно отнести социальные организации, оказавшиеся наиболее устойчивыми в процессе трансформации советского общества.

Это бюрократический аппарат, отчасти «силовые» структуры, новые экономические корпорации, ряд «теневых» социальных структур и др. В рамках проблематики настоящей работы наиболее адекватной представляется трактовка элиты как категории лиц, обладающих властью, подразумевающей способность оказывать решающее влияние на процесс принятия политических решений, вне зависимости от того, какие факторы обусловили их властное положение. В силу значимости фактора косвенного влияния при анализе современного российского политического процесса необходимо принимать во внимание не только формальное участие определенных лиц в процессе принятия решений, но и возможное - позитивное или негативное - влияние на него других акторов, в том числе и из состава элитного сообщества. Анализ процесса внутризэлитного взаимодействия позволяет говорить о постепенном складывании близких по стратегическим целям и идеологическим ориентирам элитных группировок на основе особых социальных сетей, о преобладании во взаимодействии современных российских элит неформальных практик.

Региональная политическая элита - феномен, возникновение которого непосредственно связано с радикальной трансформацией общества и государства конца 1980-х-начала 1990-х гг. и постсоветским периодом развития России. Начало формирования региональных элит как автономных (в некоторой степени) игроков на политическом поле относится к периоду 1960-х гг.: этот процесс можно связать с постепенным освобождением местных политических и хозяйственных руководителей от всеобъемлющей опеки Центра в эпоху пребывания у власти Н.С. Хрущева. Позже с развитием региональных индустриальных комплексов местные элиты укрепили свои позиции и приобрели заметный политический вес. Однако в рамках однопартийного государства положение региональных лидеров было двойственным. На «своей» территории первый секретарь республиканского или областного комитета партии обладал весьма обширными властными полномочиями и выступал доминирующей с точки зрения влияния фигурой. Однако в условиях централизованного государства СССР кадровый состав руководства регионов определялся исключительно решениями центральной власти. Это значительно усиливало зависимость представителей региональной номенклатуры от Москвы, сосредоточившей рычаги контроля. Более того, не только стратегические, но и текущие проблемы региона нередко решались в Москве, и принимаемые решения были обязательны к исполнению на местах.

Приход к власти М. Горбачева и начавшаяся эпоха «перестройки» были встречены региональными элитами позитивно. Важной тенденцией развития политической системы во второй половине 1980-х гг. стал рост влияния региональной части партийной номенклатуры на фоне проявлений системного кризиса советского общества - ослабления центрального государственного аппарата и начавшихся процессов децентрализации. В новой исторической ситуации политический вес региональных руководителей существенно возрос, они активно включились в борьбу за расширение своих властных полномочий: элиты союзных республик сделали ставку на национальную независимость и со временем возглавили государства, образовавшиеся при распаде СССР, руководители автономий в составе РФ попытались повысить статус своих республик до статуса союзных. А с началом проведения в России рыночных реформ (1992 г.) руководство регионов получило возможность значительно расширить объем контролируемых экономических ресурсов и стать полноправным участником политического процесса в общенациональном масштабе.

Во второй главе «Эволюция статуса губернаторов в контексте развития федеративных отношений» изучается взаимодействие регионов и Центра в ходе формирования постсоветской государственной системы. Рассматривается специфика переходного периода и формирование российской модели федерализма, институт выборности глав регионов в контексте основных тенденций формирования региональной политической элиты, проводится анализ взаимодействия власти и бизнеса в российских регионах.

Взаимодействие регионов и Центра в ходе формирования постсоветской государственной системы характеризовалось преобладанием неформальных механизмов. Ключевые решения принимались в процессе персонифицированного торга между Центром и региональными главами. Благоприятные условия для торга создавала конфликтность внутризлитного взаимодействия на федеральном уровне на фоне усиления влияния руководителей регионов. В новых условиях региональные руководители не только сохранили бюрократические рычаги управления экономикой, но и приобрели новые полномочия в сфере регулирования цен (на региональном уровне), установления/отмены местных налогов и льгот, контролировали приватизацию и распределение собственности (проведение конкурсов, аукционов), и пр.

Отношения между Центром и регионами в начале 1990-х гг. характеризовались устойчивой тенденцией к децентрализации и росту автономии региональных глав. Предпосылки для этого складывались на протяжении длительного времени и были обусловлены рядом объективных факторов. К ним относятся, в первую очередь, сильная географическая гетерогенность государства, неравномерное распределение природных ресурсов от региона к региону, а также сложная этническая структура населения и наличие образованных по «национальному» признаку административно-территориальных единиц.

Система управления территориями реформировалась в направлении федерализации. Призыв Бориса Ельцина к национальным республикам «брать суверенитета столько, сколько смогут унести» стоит рассматривать как тактический ход в процессе «торга» с главами регионов по вопросу о распределении власти и полномочий, призванный предотвратить распад РФ. Этой же цели служило подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора. С принятием Конституции РФ 1993 г. в России были заложены основы централизованной модели федерации (введение системы иерархического построения региональных органов исполнительной власти), которая на практике носила выраженный асимметричный характер.

Ключевыми проблемами функционирования органов исполнительной власти регионов РФ в переходный период начала 1990-х гг. стали отсутствие чёткой концепции государственного строительства и недостаточность нормативно-правового регулирования их деятельности. Так, порядок формирования региональной исполнительной власти стал объектом политической борьбы на федеральном уровне, единства мнений относительно того, на какой срок стоит устанавливать процедуру назначения, и насколько целесообразна процедура выборов в переходных условиях, у президента и представителей Верховного Совета РСФСР не было. Преобразования этого периода времени сопровождались ростом политических конфликтов на федеральном уровне (между исполнительной и законодательной властью) и на местах, характеризовались непоследовательностью, и проводились, в основном, не

легитимным путём (через принятие законов), а через масштабное применение Президентом РФ «указного права». После принятия на референдуме 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ установление принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ было отнесено к сфере совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72, п. 1 «н»). Одновременно Конституция предоставляла субъектам РФ право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и федеральным законодательством (ст. 77, п. 1).

Процесс становления институционального дизайна федеративной системы в России (его формирование, как представляется, еще не завершено) характеризовался непоследовательностью. Это объясняется спецификой «переходного» этапа развития государства: процессы децентрализации в России развивались на фоне демократического транзита, при этом инициатива изменения характера взаимоотношений между Центром и регионами исходила из регионов, снизу. Высокий конфликтный потенциал во взаимодействии федеральных элит создавал благоприятные условия для «торга», в ходе которого региональные лидеры стремились отстаивать свои интересы (широкая автономия принятия решений, контроль за ресурсами и пр.), а Центр использовал имеющиеся политические ресурсы для «покупки» лояльности. Решения, определившие характер российского федерализма, во многом носили ситуативный характер и отражали слабость федерального Центра.

Развитие федеративных отношений в 1990-е гг. шло по пути формирования асимметричной договорной федерации. Ее основные характеристики: двусторонний характер взаимодействия между главной государством и региональными лидерами (яркий пример – заключение «индивидуальных» соглашений); фактическое неравенство субъектов федерации между собой и в отношениях с Центром (особенно при решении экономических вопросов); отсутствие универсальных правил в отношениях между Центром и регионами. Распределение экономических ресурсов долгое время оставалось ключевым каналом влияния федеральной власти на глав субъектов, но касалось это, скорее, «ненациональных» регионов. Для руководства большинства республик была характерна политика «бюджетного сепаратизма», которая предусматривала значительные изъятия из общего порядка налогообложения регионов, распределения доходов и расходов между центром и территориями. Одним из ключевых механизмов урегулирования противоречий стала деятельность губернаторского лобби. Негативным эффектом преобладания неформальных механизмов внутリエлитного взаимодействия стала «непрозрачность» экономических отношений между Центром и регионами, которая сохранялась вплоть до конца 1990-х гг.

К 1993 г. в большинстве регионов России сложились системы органов власти, одной из характерных черт которых стало относительное равновесие полномочий глав регионов и функционировавших автономно законодательных собраний. Однако в условиях постепенного усиления исполнительных структур, инициированного центральным руководством, мирное сосуществование системы Советов с «исполнительной вертикалью» оказалось непрочным. Роспуск Советов повлек за собой переход к созданию полностью или частично подчиненных законодательных собраний в субъектах федерации, а увеличение полномочий региональных органов власти происходило в условиях сохранения практик федеральной «исполнительной

вертикали». При отсутствии сбалансированной системы сдержек и противовесов и нежелании представительных органов власти пойти на самоограничение полномочий непродуманность и непоследовательность преобразований привели к кризису как центральных, так и региональных органов власти и формированию новой модели взаимоотношений между властными институтами. Ключевой ее характеристикой стало усиление губернаторской власти. Важным эффектом трансформации стало усиление (после 1993 г.) процесса диверсификации региональных политических режимов.

Необходимость обеспечения поддержки федеральной власти на местах в ходе подготовки к президентской кампании 1996 г. стала основным стимулом для продолжения стратегии «покупки» лояльности региональных элит. В рамках этого курса была законодательно закреплена выборность глав регионов, что впоследствии обернулось для Центра политическими потерями – после обретения электоральной легитимности региональные главы стремительно наращивали политический «вес». В большинстве национальных республик формирование «новых» администраций путем проведения выборов происходило быстрее, чем в «ненациональных» регионах РФ, и зачастую Центр не играл доминирующей роли в этом процессе. Формирование губернаторского корпуса в «ненациональных» субъектах характеризовалось сохранением (с исключениями, порядок которых определялся указами главы государства) до середины 1990-х гг. практики назначения «первых лиц» регионов из Москвы.

Нет достаточных оснований для того, чтобы рассматривать регулярные выборы глав исполнительной власти как механизм формирования «новой» региональной элиты: не выборы, а назначения в начале 1990-х гг. способствовали обновлению кадрового состава региональных руководителей. Лица, занявшие губернаторские посты к 1996-1997 гг., в подавляющем большинстве входили в состав местного элитного сообщества задолго до избрания на пост главы того или иного субъекта. Обновление кадров произошло лишь в переходный период 1991-1992 гг.: назначаемые Б. Ельциным руководители, призванные обеспечить поддержку президентской власти на местах, зачастую были новичками в сфере государственного управления, более молодыми по возрасту по сравнению с выходцами из местных партийных органов. Политики «новой волны» выдвигались на посты глав администраций по принципу лояльности как лично президенту, так и идеям «демократических реформ» в целом (характерный пример – Б. Немцов в Нижегородской области), однако большая часть из них не смогла удержать власть, проиграв выборы «партийцам» - прежним первым секретарям обкомов и крайкомов КПСС и председателям исполкомов. После 1993 г. губернаторские выборы чаще выигрывали кандидаты-«инкумбенты»³⁷. В целом же изменение персонального состава губернаторского корпуса стало следствием последовательной «эволюции» советских руководителей регионального уровня, поднимавшихся по карьерной лестнице в новой системе и составивших основную часть постсоветских губернаторов. Анализ политических биографий региональных руководителей показывает, что доля представителей советской номенклатуры в составе губернаторского корпуса в 1990-е гг. оставалась высокой (в среднем более 70%).

Ключевым фактором формирования региональной элиты на протяжении 1990-х гг. выступала внутригрупповая консолидация по признаку лояльности/нелояльности

³⁷ От англ. incumbent – занимающие властные посты на момент выборов.

руководству администрации (губернатору). Состав элиты региона включает, прежде всего, действующий кадровый состав исполнительной и (в меньшей степени) законодательной ветвей власти; руководители судебных органов в гораздо меньшей степени влияют на процесс принятия решений. Ключевыми игроками выступают региональные главы, наиболее значимые политические решения принимаются в процессе «торга» с участием групп влияния и групп давления при доминирующей роли административной «вертикали». Структура регионального элитного сообщества определяется наличием устойчивых политико-экономических «союзов», основой для создания которых выступает общность интересов входящих в них лиц. В течение 1990-х гг. подобные группировки складывались вокруг руководителей местной исполнительной власти на основе патрон-клиентельных отношений, этот принцип сохраняет актуальность и в настоящее время. Сформировавшиеся в регионах политические режимы отличались многообразием, общей же тенденцией стало стремление губернаторов к монополизации властных рычагов и снижение реального «веса» региональных законодательных собраний.

Специфичной чертой процесса элитообразования в постсоветское время, в отличие от предыдущих этапов исторического развития России, стало возрастание роли бизнес-элит, представители которой активно использовали возможности делегирования своих представителей во власть (на федеральном уровне) и оказывали значительное влияние на процесс принятия стратегических политических решений. Важно учитывать и активное участие федеральных элитных групп и «альянсов» в процессе перераспределения политического «капитала» на региональном уровне – между представителями местных администраций и финансово-промышленных групп. Анализ механизмов лоббизма на уровне субъектов федерации позволяет выделить две основные формы институционализации участия бизнеса в региональной политике, актуальные на современном этапе: избрание с последующим переназначением представителя деловых кругов на пост главы региона; избрание предпринимателей депутатами Государственной Думы и региональных парламентов, а также представителями соответствующих субъектов в Совете Федерации.

В общефедеральном масштабе в 1990-е гг. усиливалось влияние региональных глав на фоне ослабления центральной власти вследствие снижения дееспособности президента Б. Ельцина и связанной с особенностями институционального дизайна непрочности ситуативных коалиций федеральных элит. В силу логики выборов как «игры с нулевой суммой», высокого уровня фрагментации элит и отсутствия явных фаворитов предстоящего электорального процесса неудивительно, что широкая коалиция сторонников Б. Ельцина после президентских выборов 1996 г. распалась очень быстро, а дальнейший процесс внутриэлитного взаимодействия носил конфликтный характер. Выборы не позволили сформировать ни пропрезидентского большинства в Государственной Думе, ни сплоченной коалиции сторонников президента, способной проводить согласованный курс в рамках правительства, они не способствовали разрешению внутриэлитных конфликтов, а лишь отложили их на время. Наконец, выборы не создали институциональных гарантий сохранения элитными группами своего статуса в случае кризисов. Однако и региональные группы влияния в большинстве случаев распались на субгруппы, формирующие ситуативные коалиции. Это обстоятельство, наряду с асимметричным характером Российской Федерации и экономическим неравенством ее субъектов, обусловило

слабую внутреннюю сплоченность региональной элиты в процессе взаимодействия с федеральным Центром. Наглядной иллюстрацией представляется история существования губернаторской «партии власти» - движения «Отечество — Вся Россия». В создании «ОВР» участвовали политически сильные главы национальных республик и ресурсоемких регионов, а действующее на том же участке электорального поля «Единство» поддерживали губернаторы ряда дотационных регионов, не имевшие шансов на лидерство ни в одном из ранее созданных «губернаторских блоков». Отметим, что в рамках настоящего исследования создание «партии власти» рассматривается как стратегия, обусловленная необходимостью адаптации региональных элит к новым институциональным условиям.

В третьей главе «Трансформация института губернаторства в ходе восстановления «вертикали власти» в период президентства В. Путина» проводится анализ процесса изменения политического статуса губернаторов в контексте перехода от полицентричной к моноцентричной модели взаимодействия между Центром и регионами, рассматриваются содержание и последствия реформ В. Путина в сфере региональной политики.

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, олигархии, СМИ, левая «системная» оппозиция в лице КПРФ) существовали в автономном режиме.

Со сменой власти на федеральном уровне произошла новая трансформация института губернаторства. С приходом на пост президента Владимира Путина началось формирование моноцентрического 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 поддержки В. Путина, проявившийся в начале второй чеченской войны осенью 1999 г. (наглядно об этом свидетельствуют, в частности, опросы ВЦИОМ). Этот эффект 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 неопределенность ответа на вопрос о реальном содержании его политической программы, что позволяло избирательно давать на этот вопрос тот ответ, который больше соответствовал его ожиданиям. В обществе постепенно складывался феномен «путинского большинства», который способствовал дальнейшей политической стабилизации и становился базой для формирования моноцентрической системы. В элитном сообществе также сформировался запрос на стабилизацию: подобные устремления не были чужды не только «кремлевской» 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. Однако 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 (негласный «социальный контракт» доминирующего актора с обществом в обход элит) стала главным условием развития политического моноцентризма, поэтому с приходом В. Путина поддержание социальной стабильности было признано одним из первостепенных политических приоритетов.

Определяющим в новой системе стало появление сильного центра власти: президент выступал доминирующим политическим актором. Эта особенность дает 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.) сопровождалась консолидацией рычагов политического контроля в руках членов доминирующих властных группировок. Как следствие, претензии региональных лидеров и элиты бизнеса на ведущие роли были отвергнуты, а политическая система преобразовывалась в целях максимально эффективного проведения инициатив главы государства (реструктуризация «силового блока», реформа федеративных отношений). Переход от полицентризма к моноцентризму произошел в результате навязанного консенсуса: путем 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.

Во взаимоотношениях с региональными лидерами иерархия была восстановлена в несколько этапов. Первый шаг был сделан во время президентской кампании 2000 г. Избрание В. Путина на пост президента уже в первом туре в сочетании с особенностями избирательной кампании побудило региональные элиты признать свое «подчиненное» положение. Вторым шагом стало учреждение семи федеральных округов во главе с представителями президента и проведение реформы Совета Федерации. Полпреды президента были призваны выполнять три основных функции: контроль за соблюдением норм федерального законодательства и реализацией федеральных программ; контроль за политической ситуацией в регионах с целью поддержания политической стабильности и урегулирования внутリエлитных конфликтов; согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и иные должности, если назначения осуществляются президентом, правительством или федеральными органами исполнительной власти. Однако в полной мере эффективно полпреды президента в федеральных округах осуществляли лишь контроль за устранением противоречий в законодательстве федерации и ее субъектов, что в дальнейшем актуальность вопроса о реформировании «верхней» палаты. В результате реформы Совета Федерации 2000 г. региональные лидеры утратили постоянное представительство на федеральном уровне и, как следствие, лишились постоянного места в составе федеральной элиты. Первоначально членами СФ были губернаторы и главы региональных парламентов, однако в ходе федеративной реформы этот порядок был заменен процедурой делегирования представителей исполнительной и законодательной ветвей региональной власти. Политический статус глав администраций субъектов федерации

был ограничен региональным уровнем, а участие в формировании государственной политики – консультативными функциями Госсовета (в качестве «компенсации» региональные лидеры получили право избираться на третий (четвертый) срок). Эти меры внесли значимый вклад в решение одной из приоритетных задач политики федерального Центра в период первого срока президентства Владимира Путина, а именно во «встраивание» губернаторского корпуса в формат «вертикали власти» за счет сокращения политической и экономической автономии региональных элит.

Заключительный этап процесса сокращения автономии региональных элит пришелся уже на период второго президентского срока В. Путина. К этому времени представители губернаторского корпуса в целом утратили признаки сообщества (способность к коллективному действию) и распались на группировки, объединенные узкими интересами без долговременной политической перспективы. Переход к системе фактического назначения глав регионов был инициирован президентом после трагедии в Беслане как одна из мер по укреплению «вертикали власти» и обеспечению единства страны в условиях необходимости противостояния террористической угрозе. В соответствии с новой системой губернатор «наделяется полномочиями» законодательным собранием субъекта РФ по представлению президента РФ. В качестве важнейшего достоинства новой системы изначально декларировалась ее альтернативность: полномочный представитель должен предложить главе президентской администрации не менее двух кандидатур на губернаторский пост; при внесении предложений по кандидатурам учитываются их авторитет и деловая репутация, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта РФ. Тем не менее, представляется, что система «наделения полномочиями» создала лишь видимость альтернативности. Согласно положению о порядке рассмотрения кандидатур на губернаторский пост, главными субъектами их подбора становятся руководитель президентской администрации и полномочные представители президента в федеральных округах при минимизации роли законодательных собраний. Таким образом, парламенты регионов были фактически отстранены от процесса выбора кандидатуры губернатора, наделяясь лишь консультативным правом. Наряду с этим был установлен централизованный контроль над рекрутированием элиты исполнительной власти в регионах и важным каналом для выдвижения новых политических лидеров (в рамках действовавшей ранее избирательной системы губернаторы имели автономные каналы для продвижения в «большую политику» и становились потенциальными кандидатами на пост главы государства). Помимо изменения порядка наделения полномочиями региональных лидеров, во время «второго срока Путина» были значительно расширены полномочия президента по досрочному отрешению от должности глав регионов. Для отстранения от работы в связи с утратой доверия президента и ненадлежащим исполнением губернаторских обязанностей достаточно лишь подписания указа главы государства.

Одной из основных тенденций за время, прошедшее после отмены губернаторских выборов до конца президентского срока В. Путина, стало стремление Центра по возможности сохранить баланс внутриэлитной расстановки сил в регионах. Закономерным следствием отказа от прямых губернаторских выборов могла бы стать ротация губернаторского корпуса в пользу новых президентских «выдвиженцев». Однако этого не произошло: ключевой задачей президента по отношению к

региональным элитам стало повышение лояльности в обмен на продление полномочий. Смена власти по данным на 7 мая 2008 г. (дата вступления в должность президента Дмитрия Медведева) произошла в 26 ныне существующих регионах. Федеральные решения о смене власти были связаны, с одной стороны, с комплексом стратегических просчетов и неудач главы того или иного субъекта, а с другой – с интересами крупных экономических игроков, которые стремятся повысить свою роль в процессе управления регионами. В целом же, несмотря на то, что действие нового механизма формирования исполнительной власти во время второго срока президентства В. Путина затронуло подавляющее большинство субъектов федерации (75 из 83), состав большей части губернаторского корпуса до вступления в должность главы государства Д.Медведева оставался прежним. При этом характерной тенденцией было досрочное переназначение, а число экстерриториальных губернаторов - «варягов» - возрастало постепенно.

Во время второго срока президентства В. Путина более ярко проявилась и тенденция к усилению контроля Центра за деятельностью региональных властей. В 2007 г. была введена система критериев оценки работы губернаторов. Согласно принятому в конце 2006 г. закону, перечень показателей утверждается главой государства. Ключевые показатели охватывают широкий круг социально-экономических параметров, хотя универсальность критериев в некоторых случаях вызывает сомнения - например, «степень доверия населения к властям региона» предполагается оценивать по результатам социологического опроса. Главы регионов обязаны представлять президенту доклады о достигнутых и планируемых значениях показателей. К настоящему времени система оценки работы глав регионов в полной мере не начала работать, поэтому судить о ее эффективности преждевременно. Можно прогнозировать, что в дальнейшем поиск механизмов повышения качества управления российскими территориями останется в числе федеральных приоритетов. Одними из наиболее востребованных могут стать меры, направленные на совершенствование системы оценки работы региональных глав и контроль за расходованием бюджетных средств.

В этом контексте стоит отметить произошедшее в ходе реализации курса на децентрализацию изменение принципов межбюджетных отношений между Центром и регионами. Основной тенденцией стало перераспределение ресурсов и полномочий между руководством регионов и федерального Центра в пользу последнего. Напомним, в рамках полицентричного режима администрации Б. Ельцина субъектов федерации получали обширные ресурсы и полномочия, но при этом решали многие из тех социальных и экономических проблем, которые федеральный Центр в силу политической слабости не был способен решить самостоятельно. Невысокая степень участия федеральной власти во внутрирегиональном развитии компенсировалась выстроенной Б. Ельциным системой «сдержек» и «противовесов» (при участии представителей президента в регионах, губернаторов и глав администраций (мэров) региональных центров), которая носила ситуативный характер, но, тем не менее, позволяла урегулировать противоречия. Однако подобные «партнерские» отношения усиливали зависимость Центра от региональных элит. Избрание Президентом России В. Путина ознаменовало начало работы по консолидации ресурсов федеральной власти.

Централизация затронула не только политическую, но и экономическую сферу: на всей территории страны создавались одинаковые условия, обеспечивающие свободу передвижения товаров и капиталов (единое экономическое пространство), возможность заключения «индивидуальных» соглашений с региональными администрациями Центром более не допускалась. С экономической точки зрения региональные главы понесли значительные потери. Введение повсеместно системы федеральных казначейств предоставило Центру возможность ужесточить контроль над финансовыми «вливаниями» в региональные бюджеты. Местные налоги «стекаются» в центр, при этом налоговые отчисления в региональные бюджеты в 2000-2008 гг. уменьшились, в разных субъектах, в 2–3 раза. Ситуацию усугубляет то, что в доходах регионов порядка 80% составляют поступления от федеральных налогов, влиять на порядок сбора которых территории не могут. Подобное положение дел вызывает серьезную озабоченность региональных глав, вынужденных усиливать давление на бизнес-структуры, чтобы обеспечить реализацию принятых социальных программ, а в ряде случаев – и федеральных проектов, объявленных приоритетными. Однако рычагов для эффективного «давления» на Центр с целью изменения приоритетов экономической и фискальной политики у губернаторов в «моноцентричной» системе нет.

Серьезным негативным «эффектом» курса на децентрализацию стал рост диспропорций социально-экономического развития регионов. По различию уровня жизни и доходов населения, а также валового регионального продукта ситуация в РФ сегодня сопоставима с Индией и Китаем. Основная причина – чрезмерная концентрация доходных источников на федеральном уровне, а также существенное увеличение доли «мобильных» налоговых доходов (прежде всего, налог на прибыль) в бюджетах регионов. Преобразования в сфере межбюджетных отношений, как представляется, выступают необходимым условием достижения основной декларируемой цели региональной политики – сокращения различий социально-экономического состояния субъектов РФ, включая различия бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов. Повысить эффективность «работы» финансовых средств, в свою очередь, возможно лишь при условии гораздо более четкой, чем на данном этапе, координации повседневной деятельности властей разных уровней в регионах.

С осознанием необходимости «выравнивания» регионов по уровню социально-экономического развития за счет повышения эффективности управления формально связывалось и административно-территориальное измерение курса на децентрализацию. Речь идет об инициированном В. Путиным в 2003 г. «укрупнении» регионов. К концу его президентства было реализовано 5 подобных проектов, число субъектов федерации сократилось до 83. Логика федерального выбора в пользу «укрупнения» территорий изначально определялась соображениями, связанными с оптимизацией процесса управления и созданием условий для проведения административной реформы и эффективного разграничения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Однако в процессе реализации объединительной инициативы в полной мере проявились не только положительные, но и отрицательные эффекты. В их числе – чрезмерная централизация власти, в перспективе угрожающая появлением центробежных сил, усложнение процесса управления крупными регионами, недостаточная эффективность этого

механизма для решения проблемы экономической интеграции субъектов федерации. Усилилась и внутризлитная конфликтность, связанная с сопротивлением процессу «укрупнения» со стороны национальных элит (Бурятия, Республика Алтай).

Общий вектор развития отношений между Центром и регионами в связи с переходом от полицентризма к моноцентризму кардинальным образом изменился. Период децентрализации, широкой автономии региональных глав в рамках асимметричной договорной федерации, сменился курсом на рецентрализацию, для которого были характерны построение жесткой «вертикали» федеральной власти, тенденция к унификации регионального политического, экономического и правового пространства, перераспределение в пользу Центра основных ресурсов.

В результате принятия новых «правил игры» статус губернаторов изменился: из «партнеров» Центра они превратились в подчиненные фигуры, будучи вытесненными за пределы публичного пространства федеральной политики. Тем не менее, стратегия торга как основы внутризлитного взаимодействия (между федеральной и региональной властью) отнюдь не утратила актуальности. Важно отметить изменение характера неформальных соглашений Центра с представителями региональной власти: если в эпоху Б. Ельцина договоренности, 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 гарантирует губернаторам сохранения статуса в долгосрочной перспективе. Показательный пример – кадровая политика Центра, непредсказуемость которой для региональных элит в значительной мере обеспечивает управляемость политических процессов в субъектах федерации. Вместе с тем, на региональном уровне губернаторы остаются влиятельными фигурами. Ключевое значение в условиях моноцентризма приобрела способность адаптироваться к ситуации за счет компромиссной стратегии взаимодействия с действующими в том или ином регионе игроками, прежде всего, из числа бизнес-структур. «Гибкая» политика зачастую позволяет компенсировать ресурсные потери, понесенные в ходе «централизаторских» реформ, что позволяет заинтересованным в этом губернаторам выстроить вполне управляемый политический режим на «подведомственной» территории.

Преобразования политической системы, проведенные в 2000-2008 гг., были направлены на реинтеграцию российского пространства и перераспределение ресурсов и полномочий между элитами регионов и федерального Центра в пользу последних. Ключевой целью было обеспечение стабильности и управляемости региональной политической ситуации (за счет ограничения политической автономии и ресурсной базы глав субъектов). Эта цель региональной политики Центра сохраняет актуальность и на современном этапе, хотя «централизаторские» средства ее достижения не всегда соответствуют объективным потребностям развития федеративных отношений. Речь идет о необходимости оптимизации системы распределения полномочий между Центром и регионами, повышения эффективности управления на основе меритократического принципа формирования элиты, сокращения различий в экономическом развитии регионов.

В заключении формулируются основные выводы по теме диссертационного исследования.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1. Гончаренко О.В. Трансформация института губернаторства в постсоветской России // Власть. - 2009. - № 4. - (автор. - 0,34 п.л.).
2. Гончаренко О.В. Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия: материалы «круглого стола». Ч. 3. Государственное управление в современной России // Власть. - 2008. - № 5. - (автор. - 0,25 п.л.).
3. Гончаренко О.В. Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия: материалы «круглого стола». Ч. 2. Способности государства и место бюрократии в рамках «режима Путина» // Власть. - 2008. - № 3. - (автор. - 0,25 п.л.).

2. Публикации в других научных и периодических изданиях:

1. Гончаренко О.В. Губернаторы и Центр в «эпоху Путина»: региональная политика в рамках «вертикали власти» // Демократия в современном мире: сборник статей / Под общ. ред. Я.А. Пляйса, А.Б. Шатилова. - М.: Росспэн, 2009. - 368 с. - (автор. - 0,36 п.л.).
2. Гончаренко О.В. Кадровая политика Центра как инструмент управления региональными элитами // Pro Nunc: Современные политические процессы. Вып. 8: Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной и др. - Тамбов: Изд-во ТГУ, 2008. - 322 с. - (автор. - 0,26 п.л.).
3. Гончаренко О.В. Региональная политика в контексте подготовки к проекту «Преемник» // Актуальные проблемы современного политического процесса: Материалы международной научной конференции / Редкол.: Н.А. Баранов, Г.И. Грибанова и др. - СПб.: Изд-во БГТУ, 2007. - 292 с. - (автор. - 0,3 п.л.).

Отдельные положения исследования изложены в следующих публикациях автора:

1. Гончаренко О.В. Регионы и региональное развитие России в 2008 г. // Политическое развитие России в 2008 г. / Под ред. К.В. Симонова. - Варшава: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2009. - 256 с. - (автор. - 1,5 п.л.).
2. Гончаренко О.В. Федеральные органы власти и контроль над региональными элитами // Система власти в России после президентских выборов 2008 г.: Аналитический доклад Центра политической конъюнктуры. - М.: Изд-во ЦПК, 2008. - 150 с. - (автор. - 0,8 п.л.).
3. Гончаренко О.В. Региональные электоральные процессы в преддверии выборов в Государственную Думу // Политический пейзаж перед думскими выборами 2007 г.: Аналитический доклад Центра политической конъюнктуры. М.: Изд-во ЦПК, 2007. - 165 с. - (автор. - 1,2 п.л.).

ГОНЧАРЕНКО Оксана Валерьевна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРСТВА
В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРОЦЕССОВ
ЭЛИТООБРАЗОВАНИЯ.**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук.

ЛИЦЕНЗИЯ ПД № 00608

Формат 60x84/16 1,5 усл. п.л.

Бумага офсетная 80 гр.

Тираж 100 экз. Заказ № 65

подп. в печ. 17.04.2009 г.

Отпечатано с готовых о/м
в типографии ООО «Медина-Принт»
ул. Новослободская д. 14/19 стр. 5
тел./факс: 787-62-21