

На правах рукописи



Горохов Виталий Александрович

**ФАКТОРЫ СОХРАНЕНИЯ ДОЛЖНОСТЕЙ ГЛАВАМИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, 2005 -2009 ГГ.: КРОССРЕГИОНАЛЬНЫЙ
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



26 МАЙ 2011

Пермь 2011

Диссертация выполнена на факультете политических наук и социологии
Негосударственного образовательного учреждения института высшего
профессионального образования (НОУ ВПО) «Европейский университет в
Санкт-Петербурге»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
ГОЛОСОВ Григорий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович
кандидат политических наук, доцент
ПАНОВ Петр Вячеславович

Ведущая организация: **Институт философии и права УрО РАН**

Защита состоится "20" июня 2011 г. в 12 часов на заседании Диссертационного
совета К 212.189.04 по политическим наукам в Пермском государственном
университете по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский
государственный университет, корп. 1, Зал заседаний Ученого совета ПГУ

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ПГУ.

Автореферат разослан "13" мая 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета,
кандидат политических наук, доцент



Н.В. Борисова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Характер и степень развития демократии в стране с федеративным устройством во многом определяется взаимоотношениями центральной и региональной власти. В России, мировом лидере по количеству регионов – субъектов федерации, отношения «центр – регионы» приобретают важнейшее значение с точки зрения осуществления политического курса и мобилизации элит и электората на его поддержку. Политическая стабильность и успешное развитие государства с федеративным устройством зависит от эффективности взаимодействия центральной и региональной государственной власти и соответствия региональной политики реальным потребностям субъектов федерации.

Главы региональной исполнительной власти в силу своего политического статуса на протяжении всей постсоветской истории являлись важнейшим центром принятия решений, формирующим стратегию развития региона. Усиление влияния исполнительной власти и ее главы на политический процесс, заложенное в российскую конституцию 1993 года и в ряд региональных конституций и уставов, а также существующее в российской политической практике стремление персонифицировать политические процессы, способствовали восприятию отношений «центр - регионы» сквозь призму взаимоотношений политиков, занимающих ключевые посты. Президент страны и главы региональной исполнительной власти находились в центре политического противостояния федерального центра и субъектов федерации с момента зарождения новой российской государственности.

Определяющее значение для выстраивания отношений «центр – регионы» имел институт прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти (губернатора). Введение губернаторских выборов катализировало процессы децентрализации власти и позволило главам региональной исполнительной власти использовать статус народных избранников для отстаивания интересов регионов в политическом торге с центральной властью. Легитимность, получаемая губернаторами на выборах, предоставляла возможности осуществления в регионе собственного политического курса, независимого от политической воли центральной власти, что делало прямые выборы основным институтом, защищавшим позиции губернаторов в отношениях «центр - регионы». Отмена выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти и переход к системе наделения полномочиями заменили ответственность глав региональной исполнительной власти перед избирателями на ответственность перед президентом страны, что поставило губернаторов в зависимость от решений центральной власти. Центральная власть получила возможность кооптировать губернаторов в выстраиваемую «вертикаль власти» и использовать их ресурсы для мобилизации региональных элит и электората на поддержку осуществляемого политического курса. Отмена губернаторских выборов, стала, таким образом, ключевой реформой, создавшей институциональные условия для проведения политики централизации власти и существенного изменения баланса сил в отношениях «центр – регионы» в пользу федерального центра.

Избранные на прямых выборах губернаторы стали приспосабливаться к изменившимся «правилам игры». Глава региональной исполнительной власти был вынужден одновременно ориентироваться на реальные потребности возглавляемого им региона и на политику центральной власти в отношении данного региона. Сохранение должности стало во многом определяться лояльностью главы региональной исполнительной власти президенту

страны, которая заключалась, в первую очередь, в поддержке политического курса, направленного на централизацию власти.

Появление у президента страны законодательно закрепленной возможности смещать с должности избранного на прямых выборах главу региональной исполнительной власти привело к противоречию между доминирующим положением губернатора в политической системе региона и зависимостью главы региона от политического решения акторов, представляющих центральную власть. Трансформация отношений избранных на прямых выборах губернаторов и центральной власти под влиянием фактической зависимости глав исполнительной власти субъектов РФ от президента страны является центральной проблемой диссертационного исследования. Опыт регионов – субъектов РФ, отражающий многообразие форм взаимодействия между региональной исполнительной и центральной властью предоставляет возможность для выявления моделей взаимодействия глав региональной исполнительной власти с федеральным центром при новых «правилах игры» в зависимости от различных институциональных и ситуативных обстоятельств. В диссертации предпринимается попытка установить, какие факторы определяют сохранение должности избранных на прямых выборах глав исполнительной власти субъектов РФ в изменившихся институциональных условиях после отмены губернаторских выборов.

Степень научной разработанности проблемы. Давая характеристику состоянию научной разработанности проблемы, следует отметить постоянный высокий интерес отечественных и зарубежных учёных к объекту исследования на протяжении всей постсоветской истории России, что вызвано доминирующим положением глав региональной исполнительной власти в региональных политических системах и влиянием губернаторов на отношения «центр – регионы».

Исследования, посвящённые изучению глав региональной исполнительной власти, в отечественной и зарубежной политической науке осуществляются по нескольким направлениям. Исследователи В. Гельман, А. Кынев, Н. Лапина, К. Росс, Р. Туровский, А. Чирикова и другие¹ в своих научных трудах в основном фокусируются на изучении специфики института главы региональной исполнительной власти и его места в российской политической системе. Ряд известных учёных, в числе которых Н. Зубаревич, Д. Кан, А. Малашенко, К. Стоунер–Вайсс, Н. Петров, Д. Трейсман, А. Титков и другие² исследуют глав

¹ Гельман В. Я. Региональные власти в современной России: институты, режимы и практики. [Текст] / В. Я. Гельман // Политические Исследования. – 1998 - №1. С. 87-105. Гельман В. Я. Динамика субнационального авторитаризма : Россия в сравнительной перспективе [Текст] / В. Я. Гельман/ Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. - СПб.: Изд-во ЕУСПб, 2008. - 30 с. Кынев А. Роль губернаторов в российской политической системе [Текст] / А. Кынев / Федерализм и этническое разнообразие в России: сборник статей; ред.: И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер. - М.: Росспэн, 2010. - 214 с. Кынев А.В. Политико-административный ландшафт региона и его эволюция. / Региональный мониторинг Московского центра Карнеги. [Электронный документ]. URL: <http://monitoring.carnegie.ru/2007/09/yearbook2007/administrative-landscape/> Дата обращения (02.02.2011).

Лапина Н. Ю. Новые тенденции в развитии региональной власти [Текст] / Н. Ю. Лапина, А. Е. Чирикова // Элитизм в России: «за» и «против». Сост. В. П. Мохов. - Пермь: Пермский государственный технический университет, 2002. - 257 с. Туровский Р.Ф. Политика в регионах: губернаторы и группы влияния [Текст] / Р. Ф. Туровский / М., 2002. Чирикова А. Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные [Текст] / А. Е. Чирикова. // Общественные науки и современность. -2004. -№ 3. - С. 71-80. Ross С. Federalism and Democratization in Russia. [Текст] / С. Ross. - Manchester University Press, 2002. - 182 p.

² Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник [Текст] / Московский Центр Карнеги; ред.: Н. Петров, А. Титков. - М.: Росспэн, 2010. - 438 с. Зубаревич И. Федеральные округа: сравнительный очерк [Текст] / Н. Зубаревич, Н. Петров, А. Титков / Федеральная реформа, 2000 - 2003 Том 1. Федеральные округа. Ред. Н. Петров. - М.: Московский Общественный Научный Фонд, 2003. - 512 с. Петров И. Разделенный суверенитет по-русски. Взаимоотношения Москвы и регионов [Текст] / Н. Петров // Практика федерализма.

региональной исполнительной власти, в первую очередь в контексте их влияния на отношения «центр – периферия» в современной России. В фокусе внимания научных исследований таких авторов как Г. Голосов, А. Иванченко, А. Любарев, О. Ройтер, Х. Хейл³ лежат проблемы отношений глав исполнительной власти и политических партий и влияния глав регионов на электоральные процессы в современной России.

Несмотря на существование нескольких направлений в изучении российских губернаторов как субъектов политики, в российской и зарубежной политической науке отсутствуют комплексные кроссрегиональные сравнительные исследования, выявляющие факторы и условия, способствующие сохранению должности действующего губернатора в трансформирующемся институциональном дизайне.

Наибольшая интенсивность исследований приходится на периоды введения и отмены прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти, что свидетельствует о ключевом значении института выборов для определения политического статуса губернаторов и их роли в политических процессах.

Научные работы, затрагивающие проблемы настоящей диссертации, можно условно разделить на несколько групп по принципу конкретизации изучаемого предмета и объекта.

В отдельную группу работ, имеющих большое значение для диссертации, выделены общетеоретические исследования, посвященные вопросам внедрения и применения теории отношений «принципал – агент», которая легла в теоретико-методологическую основу диссертации. Концепция отношений «принципал – агент» (принципал-агентские отношения) представляет собой зонтичную теорию, объединяющую целый ряд научных воззрений в экономических, политических и социальных науках. Теория описывает установление агентских отношений между доверителем (принципалом), делегирующим некоторые права агенту, обязанному в соответствии с формальным или неформальным контрактом представлять интересы доверителя в обмен на вознаграждение того или иного рода. Характер отношений «принципал – агент» обусловлен рациональными предпочтениями акторов, заключающих контракт. Возникновение принципал – агентских отношений, как правило, связывается исследователями с возможностью и желанием принципала делегировать полномочия.

В диссертации выбор в пользу теории отношений «принципал-агент» обусловлен переходом к системе наделения полномочий, предоставившей центральной власти возможность делегировать полномочия губернатору и аннулировать их, исходя из

Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии: сборник. Общ. ред. Б. Кошнигерс, Д. Дарчиашвили, Н. Акаба. - М.: Весь мир, 1999. - 448 с. Что хотят регионы России? [Текст] / Московский Центр Карнеги; Ред. А. Малащенко. - М.: Гендальф, 1999. - 104 с. Kahn J. Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia. [Текст] / J. Kahn. - New York: Oxford University Press, 2002. - 332 p. Stoner-Weiss K. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the devolution Process in Russia. [Текст] / K. Stoner-Weiss. // Post Soviet Affairs. - 1999. - Vol 15 No 1. - P. 87-106. Stoner-Weiss K. Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance. [Текст] / K. Stoner-Weiss. - Princeton: Princeton University Press, 1997. - 240 p.

³ Голосов Г. В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн. [Текст] / Г. В. Голосов, А. Н. Лихтенштейн // Политические исследования. - 2001. - № 1. - С. 6-15. Голосов Г. В. Политические партии на региональном уровне [Текст] / Г. В. Голосов // Политическая социология и современная российская политика : Сборник учебных материалов. / Ред. Г. В. Голосов, Е. Ю. Мелешкина. - СПб., 2000. - С. 226-271. Голосов Г. В. Электоральный авторитаризм в России [Текст] / Г. В. Голосов // Pro et Contra 2008.-№ 1. с 22-35 **Российские выборы в контексте международных стандартов:** материалы международной конференции [Текст] / Независимый институт выборов; Ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. - М.: Аспект Пресс, 2006. - 348 с. **Reuter O. J.** The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia's Governors. [Текст] / O. J. Reuter // Europe-Asia Studies, - 2010. - 62: 2. - P. 293-327. **Hale H.** Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. [Текст] / H. Hale. - Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University Press, 2007. - 275 p.

собственных интересов и, используя легитимные механизмы осуществления властных полномочий. Политическая зависимость главы региональной исполнительной власти от центральной власти, возникшая вследствие отмены губернаторских выборов, сделала рациональным вступление губернаторов в принципал–агентские отношения. В свою очередь, статус народного избранника и широкие законодательно закрепленные полномочия губернатора на региональном уровне делали рациональным выбор центральной власти в пользу действующего главы региона.

На сегодняшний день можно говорить о сложившейся традиции в изучении политических и социальных процессов с помощью парадигмы принципал – агентских отношений. Тем не менее, данная концепция ранее не использовалась для анализа российского опыта взаимодействия центральной и региональной власти. Наиболее значимыми для теоретико–методологической части настоящего исследования являются работы Дж. Бергина, Дж. Броза и М. Хавеса, Ж. Ж. Лаффона, М. Лайна, П. Милгрона и Дж. Робертса, А. Нестеренко, Е. Попова и В. Симоновой, М. Поллака, Д. Хоукинса и Джейкоби, Д. Хоукинса, Д. Лэйка, Д. Нилсона и М. Тирни.⁴

В теоретических исследованиях Бергина и Лаффона отмечается, что вступление акторов в отношения «принципал – агент» обуславливается рациональностью и стремлением к реализации собственных предпочтений. Хоукинс, Лэйк, Нилсон и Тирни утверждают, что акторы эгоистичны и поведение агента всегда отражает интересы принципала, даже если принципал не является участником событий. Броз и Хавес считают, что предпочтения одиночного актора внутри принципала могут определять поведение агента.

В фокусе внимания исследователей находится центральная проблема в отношениях «принципал – агент», заключающаяся в обеспечении оптимального стимулирования агента. Причиной возникновения проблемы может являться слабая изученность среды (Бергин), дефицит информации об усилиях агента (Лаффон, Поллак, Хоукинс и др.) и оппортунистическое поведение агента (Нестеренко, Попов и Симонова). Решением проблемы выступает установление механизмов контроля (Бергин, Лаффон, Поллак, Хоукинс, Лэйк, Нилсон и Тирни) либо репутация агента (Паркер).

⁴ **Нестеренко А. Н.** Экономика и институциональная теория. [Текст] / А. Н. Нестеренко. - М. Эдиториал УРСС, 2002. - 416 с. **Попов Е. В.** Эндогенный оппортунизм в теории "принципала-агента" [Текст] / Е. Попов Е. В., Симонова В. Л. // Вопросы экономики. – 2005. - № 3. - С. 118-130. **Bergin J.** Microeconomic Theory: A Concise Course. [Текст] / J. Bergin. – Oxford, New York: Oxford University Press, 2005. - 356 p. **Broz J. L.** U.S. Domestic Politics and International Monetary Fund Policy. [Текст] / J. L. Broz, M. Hawes // Delegation and Agency in International Organizations. Ed. by D. Hawkins, D. A. Lake, D. Nielson and M. J. Tierney. - Cambridge: Cambridge University Press, 2006. - P. 77-106. **Hawkins D.** How Agents Matter. [Текст] / D. Hawkins, W. Jacoby // Delegation and Agency in International Organizations. Ed. by D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. - Cambridge University Press, 2006. - P. 199-228. **Hawkins D.** Delegation under Anarchy: States, International Relationship and Principal-agent Theory. [Текст] / D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. // Delegation and Agency in International Organizations. Ed. by D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. - Cambridge University Press, 2006. - P. 3-38. **Lafont J.-J.** The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model. [Текст] / J.-J. Laffont, D. Martimort. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 421 p. **Lyne M.** Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid. [Текст] / M. Lyne, D. Nielson, M. Tierney // Delegation and Agency in International Organizations. Ed. by D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. - Cambridge University Press, 2006. - P. 41-76. **Milgrom P.** Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity. [Текст] / P. Milgrom, J. Roberts // Perspective of Positive Political Economy. Ed. by J. Alt, K. Shepsle. - Cambridge; Cambridge University Press, 1990. - P. 57-89. **Pollack M.** Delegation and Discretion in European Union. [Текст] / M. Pollack // Delegation and Agency in International Organizations. Ed. by D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. - Cambridge University Press, 2006. - P. 165-196

К первой группе работ также можно отнести важные для настоящей работы труды Г. Паркера и М. Шефтера, исследующие природу и различные аспекты агентской деятельности в политике.⁵

К следующей группе работ относятся теоретические и сравнительные исследования, нацеленные на изучение роли исполнительной власти и её глав в политических процессах. Исследования С. Майуринга и М. Торкала, Т. Погунтке и П. Уэбба, И. Крива и А. Кинга, представляющие большое значение для настоящей работы, посвящены изучению концепта президциализации политики и возвышению глав исполнительной власти в современных политических системах.⁶ Погунтке и Уэбб считают, что возвышение главы исполнительной власти обусловлено, в первую очередь, привилегированной позицией по отношению к остальному чиновничьему аппарату и возрастанием роли СМИ в современной политике. Майуринг и Торкал выделяют широкое использование плебисцитарных политических технологий в современной избирательной кампании в качестве основной причины президциализации политики.

К данной группе работ также относятся научные труды, в которых исследуются институциональные предпосылки для возвышения глав региональной исполнительной власти в региональных политических системах и возможности осуществления влияния на политические процессы на общегосударственном уровне. С точки зрения достижения поставленной цели и решения задач диссертации, следует признать значимыми исследования В. Гельмана, И. Гибсона, Н. Лапиной, Н. Петрова, Д. Самуэла, Р. Снайдера, А. Чириковой.⁷ Исследователи сходятся во мнении, что легитимность, полученная главами регионов на

⁵ **Parker G.** Self-Policing in Politics: the Political Economy of Reputational Controls on Politicians. [Текст] / G. R. Parker. - Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press, 2004. - 180 p. **Shefter M.** Political Parties and the State: the American Historical Experience. [Текст] / M. Shefter. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994 - 302 p.

⁶ **Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections.** [Текст] / Ed. by I. Crewe, A. King. - Oxford University Press, 2002. - 248 p. **Mainwaring S.** Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. [Текст] / S. Mainwaring, M. Torcal // Handbook of Party Politics Ed. by R. S. Katz, and W. J. Crotty. - London: Sage Publications, 2006. - P. 204 -227. **Poguntke Th.** The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis [Текст] / Th. Poguntke, P. Webb // The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Ed. by T. Poguntke, P. Webb. - Oxford: Oxford University Press, 2005. - P.1-25. **Poguntke Th.** The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences / Th. Poguntke, P. Webb // The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Ed. by T. Poguntke, P. Webb. - Oxford: Oxford University Press, 2005. - P. 336 - 356 p. **The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies.** [Текст] / Ed. by T. Poguntke, P. Webb. - Oxford: Oxford University Press, 2005. - 384 p

⁷ **Гельман В.** Региональные политические элиты и стратегии региональной идентичности в современной России [Текст] / В. Гельман, Е. Попова / Центр и региональные идентичности в России: сборник; Ред. В. Гельмана, Т. Хофф. - СПб.: Изд-во ЕУСПб; М.: Летний сад, 2003. -Гельман В. Я. Возвращение Левинафана? Политика Ресентриализации власти в Современной России. [Текст] / В. Я. Гельман // Политические Исследования. - 2006. - № 2. - С. 90-109. **Лапина Н. Ю.** Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего. [Текст] / Н. Ю. Лапина, А. Е. Чирикова // Социологические исследования. - 2001. - N 4. - С.16-27. **Петров Н. В.** Выборы глав исполнительной власти регионов [Текст] / Н. В. Петров, А. С. Титков // Выборы и партии в регионах России. Под ред. Г.Люхтерхандт-Михалевой и С.Н. Рыженкова. М.-СПб, 2000. - С. 52-84. **Чирикова А. Е.** Федеральный Центр и российские регионы: поиск оптимальной модели взаимодействия [Текст] / А. Е. Чирикова // Федерализм и российские регионы, сб. материалов интернет - конференции (дек. 2005 - март 2006) отв. ред.: Н. Ю. Лапина, В. П. Мохов. - М. РАН ИНИОН, 2006. - С. 177-194. **Gibson E.** Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. [Текст] / E. Gibson // World Politics. - 2005. - 58 (October 2005). - P. 101-132. **Samuels D.** Federalism and Democratic Transition. The New Politics of the Governors in Brazil. [Текст] / D. Samuels // Publius. The Journal of Federalism. - 2000. - 30: 2. - P. 43-61. **Snyder R.** After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico. [Текст] / R. Snyder // Subnational Politics and Democratization in Mexico. Ed. by W. Cornelius, T. Eisenstadt, and J. Hindley. - La Jolla, CA: Center for U.S. -Mexican Studies, University of California, San Diego, 1999. - P. 295-341.

прямых выборах, и ослабление позиций центральной власти, вызванное кардинальным перестроением (демократизацией) политической системы, позволили главам региональной исполнительной власти получить возможность для осуществления собственного политического курса. Н. Петров видит главную причину возвышение глав региональной исполнительной власти в России в неспособности центральной власти к ведению конструктивного диалога с регионами о разграничении полномочий. В. Гельман считает, что большое значение на становление региональных режимов в России имела высокая степень неопределённости и отсутствие у центральной власти чёткой региональной политики. А. Чирикова и Н. Лапина рассматривают возвышение региональных лидеров в России как попытку преодолеть нестабильность за счёт авторитарного осуществления властных полномочий. Э. Гибсон, Р. Снайдер и Д. Самуэлс отмечают, что возникновение региональных авторитарных политических режимов в странах Латинской Америки стало следствием третьей волны демократизации и низкой эффективностью традиционных методов государственного управления в новых институциональных условиях.

К третьей группе работ относятся исследования глав региональной исполнительной власти А. Кынева, Д. Трейсмана, К. Стоунер-Вайсс, Р. Туровского, В. Шейниса, Е. Ясина предоставляющие возможность сопоставления влияния губернаторов на отношения «центр-периферия» во временном и пространственном континууме.⁸ В большинстве исследований утверждается, что влияние глав региональной исполнительной власти на отношения «центр - регионы» находилось в зависимости от процессов децентрализации и рецентрализации властных полномочий. К. Стоунер-Вайсс и Д. Трейсман характеризуют политику глав наиболее экономически развитых регионов субъектов РФ в 1990-х как сопротивление федеральной власти. Д. Кан и В. Шейнис рассматривают усиление влияния глав регионов, в особенности республик, в контексте асимметрии в российском федерализме, образовавшегося в результате стремления центральной власти заручиться поддержкой региональных элит. Е. Ясин считает, что влияние губернаторов на отношения «центр - регионы» вызвано тотальным контролем политических процессов в регионах со стороны глав региональной исполнительной власти. А. Кынев отмечает, что резкое ослабление влияния глав регионов, вызванное реформами президента Путина, привело к доминированию центральной власти в отношениях «центр - регионы».

К четвёртой группе отнесены работы, посвященные изучению политических партий и их взаимодействия с главами субъектов РФ, а также исследования, предоставляющие возможность изучения и сравнения влияния доминирующих политических партий на работу ключевых институтов исполнительной и законодательной власти.⁹ Исследователи отмечают,

⁸ Кынев А. Избирательная реформа Владимира Путина и региональные выборы. [Текст] / А. В. Кынев // *Неприкосновенный запас*. – 2006. № 6. С. 117-129. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. [Текст] / Р. Ф. Туровский. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. – 400 с. Шейнис В. Л. Российская Конституция: взгляд из 2008 года [Текст] / В. Шейнис // *Неприкосновенный запас*. – 2008. – № 5 – С. 27 – 48. Ясин Е. Г. Приживётся ли Демократия в России. [Текст] / Е. Г. Ясин / М. Новое Издательство, 2005. – 384 с. Kahn J. The Parade of Sovereignities: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism. [Текст] / J. Kahn // *Post-Soviet Affairs*. – 2000. – Vol. 16 № 1 (January-March 2000). – P. 58-88. Stoner-Weiss K. Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia. [Текст] / K. Stoner-Weiss. - New York, NY: Cambridge University Press, 2006. – 167 p. Treisman D. After Deluge Regional Crises and Political Consolidation in Russia. [Текст] / D. Treisman. - The University of Michigan Press, 1999. – 274 p.

⁹ Гельман В. Я. Тушик авторитарной модернизации. [Электронный документ] / В. Я. Гельман // URL: <http://polit.ru/research/2010/02/23/gelman.html> (Дата обращения 02.02.2011). Заборский И. А. Разделяй и властвуй: политические партии в региональных законодательных собраниях, 2003-2007 гг. [Текст] / И. А. Заборский // *Российское электоральное обозрение*. 2007. - №1. – С. 41-53. Gandi J. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. [Текст] / J. Gandi, A. Przeworski // *Comparative Political Studies*. – 2007. - Vol. 40. - No. 11. – P. 1279-

что главы регионов – субъектов РФ являлись в 1990-е гораздо более влиятельными субъектами политики, чем политические партии и поэтому не стремились к активному участию в партийной жизни. Г. Голосов и Х. Хейл отмечают низкий уровень институционального развития политических партий, как на федеральном, так и региональном уровнях и, как следствие, их незначительное влияние на региональные политические процессы. В. Гельман и И. Заборский видят основную причину слабости политических партий в отсутствии у большинства партий чётких идеологических платформ и размытости электоральных баз; исследователи отмечают, что появление в партийной системе доминирующей партии власти, совпавшее по времени с реформами, направленными на централизацию властных полномочий, привело к активному сотрудничеству губернаторов с партией, с одной стороны, и дистанцированием от других партий, с другой. О. Дж. Ройтер и Т. Ремингтон, в частности, связывают это обстоятельство со стремлением глав регионов продемонстрировать лояльность политическому курсу центральной власти.

К пятой группе работ отнесены исследования, посвящённые изучению отдельных аспектов деятельности глав региональной исполнительной власти в современной России. Важнейшее значение для достижения цели диссертационного исследования имеют работы отечественных и иностранных авторов, затрагивающие вопросы изменения роли губернаторов в контексте реформ президента В. Путина.¹⁰

Отдельного упоминания требует исследование П. Гуда, представляющее собой попытку применения количественных методов для объяснения причин сохранения должностей ряда губернаторов после отмены губернаторских выборов.¹¹ Некоторые гипотезы Гуда были проверены и дополнены в эмпирической части диссертации.

Исследователи сходятся во мнении, что реформы президента Путина и отмена выборов в региональную исполнительную власть ослабили влияние глав регионов в общероссийском масштабе. В частности, М. Ноженко и А. Стародубцев, В. Филиппов и Д. Грушкин отмечают отсутствие реальных возможностей у глав регионов сопротивляться решениям центральной власти. В то же время, ряд исследователей отмечает преимущества отмены выборов, связанные с отсутствием необходимости привлекать деятельность к электоральному циклу (П. Гуд), возможностью находится у власти неограниченное число сроков (А. Титков) и оказывать влияние через партию власти (А. Кынев).

1301. **Golosov G.** Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed. [Текст] / G. Golosov. - Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004. - 305 p. **Reuter O. J.** Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia. [Текст] / O. J. Reuter, Th. Remington // Comparative Political Studies. – 2009. - 42, 4. – P. 501-526.

¹⁰ **Каспэ С. И.** Центр и вертикаль: политическая природа путинского президентства. [Текст] / С. И. Каспэ // Политика. – 2001. - №4. – С. 5-24. **Лысенко В. П.** Институт губернаторов в современной России: вперед в прошлое. [Электронный документ] / В. П. Лысенко // URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n12/13/> (Дата обращения 02.02. 2011) **Ноженко М. В.** Одна научная загадка или почему губернаторы согласились с президентом. [Текст] / М. В. Ноженко, А. В. Стародубцев // Федерализм и российские регионы, сб. материалов интернет – конференции (дек. 2005 - март 2006) отв. ред.: Н. Ю. Ланина, В. П. Мохов. - М. РАН ИНИОН, 2006. – С. 55-77. **Петров Н.** Назначения губернаторов: три года спустя. /Н. Петров// Региональный мониторинг Московского центра Карнеги. [Электронный документ]. URL: <http://monitoring.carnegie.ru/2007/07/analytcs/petrov-nikolaj-naznacheniya-gubernatorov-tri-goda-spustya/> (Дата обращения 02.02.2011). **Титков А. С.** Кризис назначений. [Текст] / А. С. Титков // Pro et contra. – 2007. - №2 (Июль – Октябрь). – С. 90-103. **Филиппов В. Р.** Федерализм как он есть. Интервью с руководителями субъектов РФ о федерализме и региональной политике. [Текст] / В. Р. Филиппов, Д. В. Грушкин / М. Институт Восток-Запад, 2001. -304 с. **Goode J.P.** The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia. [Текст] / J. P. Goode // Post-Soviet Affairs. – 2004. - 20, 3. – P. 219-257.

¹¹ **Goode J. P.** The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. [Текст] / J. P. Goode // Europe-Asia Studies, 2007. - 59:3. – P. 365 – 399.

Несмотря на то, что перечисленные группы работ, затрагивают некоторые аспекты проблематики диссертационного исследования, они ограничиваются изучением конкретных случаев (групп случаев) или исследованием отдельных факторов, влияющих на сохранение должности главами региональной исполнительной власти, либо затрагивают смежные аспекты проблемы диссертации. Анализ литературы обнаруживает недостаток компаративистских исследований способности губернаторов сохранять должность в меняющихся институциональных условиях, что позволяет утверждать о том, что непосредственно тема настоящего исследования является для российской и зарубежной политической науки малоизученной. С сожалением приходится констатировать отсутствие крупных работ, в основе которых лежит основанный на статистическом анализе комплексный подход к изучению темы настоящего исследования. Несмотря на значительное число научных публикаций, посвященных политической деятельности губернаторов, потребность в работах, ориентированных на изучение причин сохранения должности ключевого актора в российских региональных политических системах в меняющихся институциональных условиях, следует признать весьма острой.

Объект исследования - главы исполнительной власти в регионах – субъектах РФ. Глава исполнительной власти в субъектах РФ - это высшее должностное лицо в системе региональной исполнительной власти. С целью удобства обозначения и во избежание путаницы в дефинициях, характеризующих должность главы исполнительной власти в регионах России, термины «губернатор», «глава региона» и «глава региональной исполнительной власти» используются в диссертации как синонимы.

Предмет исследования – сохранение должностей избранными на прямых выборах главами исполнительной власти в субъектах РФ после отмены выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти.

Цель – выявить факторы и условия, способствовавшие сохранению должностей избранными на прямых выборах главами региональной исполнительной власти субъектов Российской Федерации после отмены губернаторских выборов. Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие научные задачи:

1. Определить политический статус глав региональной исполнительной власти до и после отмены губернаторских выборов. Сравнительная перспектива позволит оценить ресурсы власти губернаторов в различных институциональных дизайнах.

2. Охарактеризовать процессы децентрализации власти в 1990-х и централизации власти в 2000-х с точки зрения влияния глав региональной исполнительной власти на выстраивание отношений «центр – регионы». Динамика влияния даст возможность оценить роль губернаторов в российской политической системе до и после отмены выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти.

3. Определить специфику отношений глав региональной исполнительной власти и политических партий в период с 1993 по 2010 год. Проанализировать характер трансформации отношений между губернаторами и политическими партиями и оценить значение партийной составляющей для сохранения должности главы региональной исполнительной власти после отмены губернаторских выборов.

4. Определить влияние следующих факторов политического, социального и экономического характера на сохранение должностей главами региональной исполнительной власти:

- территориальный (края, области) / национальный (республики) принцип образования субъекта РФ

- уровень социально – экономического развития региона – субъекта РФ
- уровень демократического развития региона – субъекта РФ
- уровень электоральной поддержки избранного на прямых выборах главы региональной исполнительной власти
- партийная деятельность избранного на прямых выборах главы региональной исполнительной власти

Включение в исследование вышеперечисленных факторов позволит провести комплексный анализ способности избранных на прямых выборах губернаторов сохранять должность в условиях отсутствия выборов.

5. Выявить причины потери должности избранными на прямых выборах главами региональной исполнительной власти и провести сравнительный анализ случаев, в которых избранный губернатор не был наделен полномочиями. Изучение регионов, в которых состоялась смена главы региональной исполнительной власти, позволит более детально проанализировать способность губернаторов сохранять должность в изменившемся институциональном дизайне.

Границы исследования обусловлены переходом от прямых выборов глав исполнительной власти субъектов РФ к системе наделения полномочиями и охватывают период с 2005 по 2009 год, то есть с момента хронологически первого случая наделения полномочиями, попавшего в выборку, до последнего. Выборку исследования составляют 78 регионов – субъектов РФ, в которых на момент перехода к системе наделения полномочиями у власти находился губернатор, избранный на прямых выборах и имевший физическую возможность сохранить должность. С целью проведения сравнительного анализа способности глав региональной исполнительной власти сохранять должность в различных институциональных дизайнах в исследование включены более ранние временные периоды, начиная с момента установления постсоветской государственности в России.

Теоретические и методологические основания исследования. В качестве теоретической основы работы выступают научные труды исследователей, разработавших и применявших концепцию отношений «принципал – агент». Применяемая в экономике, политических науках и социологии, концепция рассматривает закреплённые в контракте отношения между рациональными акторами, один из которых (принципал), преследуя собственные интересы, делегирует другому (агенту) некоторые права и обязанности. Интерес агента заключается в получении вознаграждения за деятельность, направленную на защиту интересов принципала. Преимуществами использования парадигмы отношений «принципал-агент» являются более чётко прослеживаемая связь между действиями актора и вознаграждением за эти действия, возможность оценки действия актора в конкретный, точно определённый (в том числе достаточно непродолжительный) период времени и наличие легко операционализируемых оснований для проведения кросс-темпорального и кроссрегионального сравнительного анализа. Парадигма принципал-агентских отношений фокусируется на институционально оформленных возможностях влияния одного актора на другого и оперирует конкретными, обычно легко верифицируемыми механизмами поощрения и/или наказания актора за его действия. В настоящем исследовании в качестве принципала выступает центральная власть, в качестве агента – глава региональной исполнительной власти. Реформы президента страны в начале 2000-х, направленные на централизацию властных полномочий и приведшие к изменениям отношений между центральной властью и губернаторами в сторону ослабления позиций региональной власти в современной России, дают основания для использования в исследовании теории отношений

«принципал – агент». Сохранение должности избранного главы региональной исполнительной власти после отмены губернаторских выборов рассматривается в качестве основного вознаграждения агенту, а потеря должности – как нежелание принципала заключать контракт с этим агентом. Система наделения полномочиями глав субъектов РФ и партия власти выступают в исследовании в качестве механизмов контроля принципала над агентом.

Теория отношений «принципал-агент» в соединении с основами методологии исследований отношений «центр-периферия», принятыми в политической науке, представляют собой методологический инструментальный диссертации, позволяющий проводить сравнительный анализ при изучении объекта исследования.

В работе используется комплекс методов, широко используемых в современной политической науке. В основе методологии исследования лежит сравнительный метод, который применялся для кроссрегионального и синхронического кросс-темпорального анализа политических процессов в России и регионах – субъектах федерации. Применение сравнительного метода было нацелено на выяснения общих характеристик и отличий в политическом статусе глав региональной исполнительной власти, в отношениях губернатора с центральной властью, политическими партиями, электоратом. В процессе исследования также сравнивались уровни социально – экономического и демократического развития региона, уровни электоральной поддержки губернаторов и сроки нахождения глав региональной исполнительной власти в должности. Метод сравнительно ориентированного описания случаев (comparative case studies) использовался для характеристики политической ситуации в отдельных регионах – субъектах РФ, метод бинарного сравнения - при характеристике отношений «центр – регионы» в 1990-х и 2000-х. Традиционный анализ документов использовался в процессе исследования нормативно-правовых актов.

Анализ данных осуществлялся с помощью методов дескриптивной статистики и статистического анализа. В качестве основного метода дескриптивной статистики использовался метод сравнения процентных соотношений, дающий возможность рассмотреть тенденцию в первом приближении. Ключевой задачей статистического анализа в исследовании являлось доказательство существования связи между независимыми и зависимой переменной. Для выполнения этой задачи использовались три статистические процедуры: корреляционный анализ, T-test для двух независимых выборок и множественная логистическая регрессия. Учитывая наличие различных типов переменных, корреляционный анализ проводился на основе коэффициента корреляции Спирмана (Spearman rho). T-тест для двух независимых выборок позволил сравнить средние значения в случаях сохранения (первая выборка) и потери должности (вторая выборка). Выбор метода множественной логистической регрессии был обусловлен наличием нескольких независимых переменных и категориальным характером зависимой переменной. Помимо статистических процедур анализ данных осуществлялся и с помощью метода сравнительно ориентированного описания случаев, где в качестве случая выступал регион – субъект РФ, в котором глава региональной исполнительной власти не сохранил должность.

Эмпирическую базу исследования составляют вторичные данные, доступные на интернет-сайтах государственных и негосударственных организаций и учреждений. Выбор, использование и преобразование данных осуществлялось в соответствии с целью и задачами исследования. Информация об уровне социально-экономического развития регионов РФ была взята на сайте Федеральной службы государственной статистики (www.gks.ru), результаты и состав участников федеральных и региональных выборов в исполнительную и

законодательную власть - с сайтов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (www.cikrf.ru), Межрегиональной электоральной сети поддержки (www.irena.org.ru) и Электронного периодического издания «Политика» (www.politika.su), сведения об уровне развития демократии в регионах РФ – с сайта Независимого института социальной политики (www.socpol.ru). В эмпирическую базу исследования также вошли нормативно – правовые документы: Конституция (Основной закон) Российской Федерации, конституции и уставы регионов – субъектов РФ, федеральные законы, указы президента и постановления правительства РФ, как действующие, так и утратившие силу.

Научная новизна работы состоит, прежде всего, в самой постановке проблемы исследования – изучении факторов сохранения должностей избранными на прямых выборах политиками в условиях отсутствия института выборов. Элементами новизны в настоящем исследовании также являются:

- применение зонтичной теории отношений «принципал – агент» при изучении взаимодействия ключевых акторов в российской политической системе, представляющих центральный и региональный уровни государственной власти, а также рассмотрение доминирующей политической партии в качестве механизма контроля принципала над действиями агента. В исследовании продемонстрированы перспективы использования принципал – агентских отношений при изучении объекта исследования.

- проведение многомерного статистического анализа, охватывающего большинство регионов РФ, для выявления причин сохранения должностей избранными на прямых выборах глав региональной исполнительной власти после отмены губернаторских выборов. На основе анализа выделены факторы, обуславливающие сохранение или потерю должности главы исполнительной власти субъекта РФ в изменяющихся институциональных условиях.

- проведение сравнительного анализа способности губернаторов сохранять должность в разных институциональных условиях – при системе назначений (начало 1990-х), прямых выборах (до 2005 года) и системе наделения полномочиями (с 2005 года). На основании анализа обосновывается тезис о зависимости сохранения должности губернатора при переходе к системе наделения полномочиями от электоральной популярности.

- демонстрация и доказательство важности номинирования глав региональной исполнительной власти на выборах в законодательную власть в качестве кандидатов от партии власти как механизма использования ресурсов власти губернаторов для мобилизации элит и электората на поддержку политического курса, осуществляемого президентом и правительством РФ.

Положения, выносимые на защиту:

- При переходе от прямых выборов к системе наделения полномочиями обоюдное стремление центральной власти и глав региональной исполнительной власти вступить в отношения «принципал – агент» привело к сохранению должностей большинством губернаторов. Альтернативы делегированию, лежащему в основе принципал-агентских отношений, (кооперация, сотрудничество, партнёрство и т.д.) стали малоперспективными с точки зрения выстраивания отношений между центральной властью и главой региональной исполнительной власти.

- После отмены выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти партия власти стала основным механизмом контроля принципала над лояльностью агента, что предопределило активное участие губернаторов в жизни партии власти.

- Наиболее значимыми факторами сохранения должности избранными на прямых выборах главами региональной исполнительной власти являются:

а) Выдвижение главы исполнительной власти субъектов РФ в качестве кандидатов от партии власти на выборах в Государственную Думу РФ 2003 и 2007 года. Активное участие агента в избирательных кампаниях на федеральном уровне отвечало интересам принципала, так как оно способствовало увеличению поддержки политического курса принципала и помогало контролировать лояльность агента.

б) Высокий уровень электоральной поддержки главы исполнительной власти субъектов РФ на выборах высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти до 2005 года и длительный срок нахождения в должности главы исполнительной власти субъектов РФ. Известность и популярность агента среди региональной элиты и электората соответствовали интересам принципала, так как способствовали мобилизации населения на поддержку политического курса принципала.

в) Год наделения полномочиями. Преимущество принципала от заключения контракта с находящимся в должности избранным губернатором были выше соответствующих издержек, что привело к досрочному наделению полномочиями губернаторов, поднявших перед президентом «вопрос о доверии» в преддверии выборов в Государственную Думу РФ в 2007 году.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Научная значимость работы определяется важностью ключевых вопросов современной политической науки, затрагиваемых в данном исследовании. Результаты работы способны внести вклад в научную дискуссию о роли института прямых выборов в современных демократических государствах и его роли в формировании отношений «центр – регионы». Исследование способствует изучению тенденции усиления позиций глав исполнительной власти в политических системах современных государств и причин сохранения их доминирующего положения при значительных изменениях в институциональном дизайне. Работа содействует развитию науки о современной российской политике, поднимая вопросы взаимоотношений центральных и региональных органов власти и политических партий. Исследование открывает перспективы изучения политических последствий излишней централизации и децентрализации власти, поднимает вопросы о необходимости установления институтов, способных реально защищать интересы как центральной, так и региональной власти, необходимости формирования системы сдержек и противовесов в отношениях «центр - регионы». Теоретико-методологическая основа диссертации позволяет расширить теоретическую базу сравнительных исследований отношений «центр - регионы». Результаты работы, ее основные положения и выводы могут заложить основу будущих теоретических и прикладных политологических исследований.

Практическая значимость работы видится в использовании материалов исследования при подготовке учебных курсов, посвященных изучению современной российской политике. Материалы исследования, указывающие на снижение эффективности государственного управления в условиях излишней централизации и децентрализации власти, могут стать основой для рекомендаций и методических указаний представителям органов власти и политических объединений, отвечающих за создание и реализацию региональной политики.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения исследования апробированы в научных публикациях, докладах и научных сообщениях по теме работы на различных международных и вузовских конференциях и семинарах, а также иных научных мероприятиях. В частности, автор работы выступал с докладом на 5-ой

Генеральной конференции ЕСРР - Европейского Консорциума Политических Исследований (Потсдам, Сентябрь 2009), на 67-ой ежегодной национальной конференции MPSA - американской ассоциации политологов (Чикаго, Апрель 2009), на третьей ежегодной конференции Института изучения политических партий (PRuF) в Университете им. Генриха Гейне (Дюссельдорф, Март 2011) и на совместной видео конференции центра политических исследований Университета Мичигана и факультета политических и социальных наук Европейского Университета в Санкт-Петербурге (Анн Арбор – Санкт-Петербург, март 2009). Отдельные идеи и выводы диссертационной работы были изложены автором на семинарах факультета политических и социальных наук Европейского университета в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, февраль 2008, октябрь 2009). Проблемы по теме диссертации разрабатывались автором в рамках полученного гранта на годовую стажировку в Центре политических исследований Университета Мичигана (США), а также стипендий фонда Оксфорд – Россия и Европейского Университета в Санкт-Петербурге.

Структура диссертации определяется научно-практической значимостью темы, состоянием ее изученности и внутренней логикой самого исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, поделённых на параграфы, заключения, списка источников и литературы и приложений. Общий объем 243 с., список источников и литературы включает 181 наименование.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность и важность избранной темы исследования, характеризуется состояние научной разработанности проблемы в зарубежной и отечественной политологической литературе, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретико-методологическая основа, эмпирическая база, отмечается теоретическая и научно-практическая значимость исследования, формулируется научная новизна и описывается апробация результатов исследования.

В **первой главе** «Парадигма отношений «принципал-агент» как теоретическая основа исследования» анализируется концепция отношений «принципал – агент» и изучаются возможности её применения в политологических исследованиях. В конце главы сделано заключение по исследованному материалу и представлены краткие выводы.

В параграфе 1.1 «Отношения «принципал – агент»: природа и основные понятия» исследуется природа принципал – агентских отношений, раскрываются основные понятия в теории, анализируется и операционализируется рациональность отношений, изучаются причины делегирования и критерии выбора агента.

В основе механизма осуществления принципал-агентских отношений лежит делегирование полномочий - передача прав, обязанностей или полномочий от принципала к агенту, позволяющая последнему либо действовать от имени принципала, либо представлять его интересы. За принятие на себя обязанностей агент получает вознаграждение - материальные или нематериальные блага передаваемые принципалом агенту в обмен на затраченные усилия и проделанную работу. Условия передачи прав, а также объём и вид вознаграждения устанавливается принципалом в контракте.

В политической науке существует широкий и узкий подход к определению отношений «принципал – агент». Под широкое определение попадают любые ситуации, в которых один актор может повлиять на мотивы другого. Узкий подход, используемой в настоящей диссертации, предполагает, что принципал способен делегировать и аннулировать полномочия.

Актеры, вступающие в отношения «принципал – агент», всегда действуют рационально. Под рациональностью в диссертации понимается стремление получить максимальное преимущество при использовании минимума ресурсов. Действия совершаются исключительно в случаях, когда преимущества от их осуществления превышают соответствующие издержки.

Принципал осуществляет делегирование, если специализация агента и его ресурсы способны принести дополнительную выгоду. В политической жизни преимуществами от использования агента являются: легитимность решения, доверие со стороны других акторов, увеличение популярности, доступ к власти и процессу принятия решения, сохранение статуса – кво, способность вносить вопросы в повестку дня и выступать арбитром в политических конфликтах. Исходя из оптимизации собственных ресурсов, принципал либо создаёт агента самостоятельно и заключает с ним контракт, либо подписывает договор с уже существующим актором, стремясь и в том и другом случае к максимальному совпадению интересов и предпочтений. Выбор в пользу существующего актора помогает избежать стартовых издержек, самостоятельно созданный агент наилучшим образом соответствует интересам принципала.

В параграфе 1.2 «Проблема отношений «принципал – агент» раскрывается природа фундаментального теоретического противоречия в принципал–агентских отношениях, связанного с издержками установления контроля над усилиями агента. В параграфе представлена общая характеристика проблемы, исследованы два основных её источника – дефицит частной информации и оппортунизм агента, а также изучены механизмы контроля над действиями агента, как основного способа преодоления проблемы.

Фундаментальная проблема отношений «принципал – агент» заключается в обеспечении оптимального стимулирования агента, в ситуации, когда затрачиваемые агентом усилия не поддаются прямой оценке, но существует объективная статистика, демонстрирующая положительную корреляцию между результатом и усилиями агента. Наблюдение за результатом не всегда позволяет отделить влияние агента от влияния факторов среды, так как наблюдаемые вариации в результате вызваны не только вариациями усилий агента, но и вариациями других независимых переменных.

Проблема принципал – агентских отношений возникает вследствие отсутствия возможности контролировать усилия агента, вызванного закрытым характером частной информации (сведения о затраченных агентом усилиях) и агентским оппортунизмом. Отсутствие у принципала частной информации является следствием как отсутствия прямых каналов доступа к ней, так и нежеланием агента разглашать сведения, связанные с затратами усилий. Агентский оппортунизм подразумевает рациональные действия агента, не ограниченные морально – этическими рамками и предпочтениями других акторов и направленные на защиту собственных интересов, даже в случае, если они противоречат условиям контракта. В основе возникновения оппортунистического поведения лежит неопределённость, вызванная дефицитом частной информации.

Неопределённость затрудняет оптимизацию ресурсов, что не соответствует рациональности действий принципала и вынуждает его контролировать усилия агента. Проблема в установлении механизмов контроля заключается в том, что одновременно с увеличением осведомлённости и информированности принципала уменьшается значимость агента. В идеале, если принципал имеет полную исчерпывающую информацию о задачах, способах и методах их выполнения, а также о необходимом объёме усилий, то он практически делает её сам, так как у агента нет никаких эксклюзивных знаний или

специализации, которыми бы не обладал принципал. К механизмам контроля относятся правила, отчётность и мониторинг деятельности, отбор и отсеивание агентов, санкции и репутация агента. Механизмы контроля считаются небезупречными и неизбежно ведут к дополнительным издержкам для принципала.

Во второй главе работы «Глава региональной исполнительной власти в России как агент центральной власти» изучаются возможности применения теории отношений «принципал – агент» при исследовании отношений между центральной властью и главами исполнительной власти в субъектах РФ. В конце главы сделано заключение по исследованному материалу и представлены краткие выводы.

В параграфе 2.1 «Политический статус главы региональной исполнительной власти» анализируются полномочия и ресурсы власти губернаторов, их степень влияния на процесс принятия политического решения в региональных политических системах.

Президенциализация политических процессов в регионах – субъектах РФ предоставляет теоретическое обоснование преимуществ выбора глав региональной исполнительной власти в качестве агентов центральной власти. Доминирующее положение губернаторов в политической системе региона, широкие, законодательно закреплённые полномочия, способность осуществлять влияние через различные политические и социальные институты, а также отсутствие институционального давления со стороны других акторов создают конкурентные преимущества для глав исполнительной власти субъектов РФ на агентском рынке.

Авторитарный характер региональных политических режимов и замыкание политических процессов на фигуре губернатора неизбежно расширяет пределы компетенции глав регионов. С точки зрения принципал – агентских отношений это означает увеличение у агента профессиональной компетенции, что позволяет делегировать больший объём разноплановых задач. Беспрепятственный доступ губернатора к процессу принятия решения в недемократической политической системе резко увеличивает вероятность достижения необходимого для принципала результата. Выбор в пользу главы исполнительной власти субъекта РФ помогает избежать стартовых издержек при использовании агента.

Выбор центральной власти в пользу губернаторов может рассматриваться как оптимальный. В то же время рациональность вступления глав исполнительной власти РФ в принципал–агентские отношения не является очевидной. Делегирование задач ведёт к наложению обязательств и необходимости добиваться поставленного результата, соответствующего интересам принципала, что может быть невыгодно доминирующему актору в региональной политической системе, имеющему все возможности для осуществления политического курса, отвечающего собственным предпочтениям.

В параграфе 2.2 «Барьеры для формирования отношений «принципал–агент» между центральной властью и главами региональной исполнительной власти» исследуются процессы децентрализации государственной власти, введение института прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти и низкая институционализация политических партий в 1990-х в качестве основных преград, препятствовавших получению губернаторами статуса агентов центральной власти.

В течение 1990-х политика центральной власти, направленная на децентрализацию властных полномочий, способствовала размежеванию интересов федерального центра и глав региональной исполнительной власти. Центральная власть была заинтересована в сохранении контроля над регионами, однако при этом вынужденно делегировала полномочия на региональный уровень. Главы регионов, в свою очередь, стремились

заручиться поддержкой региональных элит и электората и, тем самым, ограничить контроль центральной власти над региональными политическими процессами. Наибольшее несовпадение интересов наблюдалось в республиках, где национальные элиты получили доступ к процессу принятия решений, а также в экономически развитых регионах, стремившихся минимизировать денежные отчисления в федеральный бюджет.

Децентрализация власти способствовала возникновению оппортунистического поведения со стороны глав региональной исполнительной власти, отдававших себе отчет о низкой эффективности механизмов контроля. Выбор главы исполнительной власти субъекта РФ в качестве агента центральной власти изначально вёл к высоким рискам недобросовестного исполнения делегируемых задач при очень высоких издержках. Риски были обусловлены интересами глав регионов, несовпадающими с интересами центральной власти. Кроме того, фактическое отсутствие конкурентов на агентском рынке предоставило возможность главам регионов требовать у потенциальных принципалов очень высокое вознаграждение.

Введение института прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти катализировало процессы децентрализации власти и сделало невозможным рассмотрение отношений между центральной властью и главами регионов с точки зрения узкого подхода к определению отношений «принципал – агент». С точки зрения широкого подхода, легитимность, получаемая главами исполнительной власти субъектов РФ на прямых выборах, благоприятствовала увеличению оппортунистического поведения губернаторов, росту издержек центральной власти при выплате агентского вознаграждения и нарастанию рисков, связанных с несовпадением интересов акторов.

Использование главами региональной исполнительной власти статуса избираемого политического лидера и широких законодательно закреплённых полномочий в политической борьбе позволяют вести речь о выстраивании основанных на конкуренции и кооперации партнёрских отношений между двумя уровнями власти. Принципал – агентские отношения не признают никаких альтернатив делегированию в качестве основы отношений между принципалом и агентом, что затрудняет восприятие отношений губернаторов и центральной власти в 1990-х с точки зрения парадигмы «принципал – агент».

Изучение политических партий в 1990-х показало, что партии не могли эффективно использоваться в качестве актора, осуществляющего мониторинг действий агента, вследствие отсутствия доступа к частной информации губернатора. Распределение ресурсов власти в пользу губернаторов сводило к минимуму возможности партии выступать в качестве информанта центральной власти. В свою очередь, главы региональной исполнительной власти намеренно дистанцировались от политических партий, так как преимущества от партийной идентификации были ниже, чем соответствующие издержки.

В параграфе 2.3 «Преодоление барьеров для формирования отношений «принципал-агент» между центральной властью и главами региональной исполнительной власти» исследуются процессы централизации власти, отмена прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти и создание доминирующей «партии власти» в качестве политических преобразований, создавших условия для получения губернаторами статуса агентов центральной власти.

Ключевой составляющей политики президента Путина в отношениях с субъектами федерации стала концепция новой «вертикали власти» - системы взаимодействия и субординации различных уровней власти в государстве. В рамках реализации данной концепции был осуществлён ряд реформ, направленных на усиление позиций федерального

центра. К ним, в первую очередь, следует отнести приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, появление федеральных округов, возглавляемых подчинёнными непосредственно главе государства полномочными представителями президента, которым были переподчинены все федеральные ведомства, снижение доли регионов в доходах консолидированного бюджета, реформу Совета Федерации и укрупнение регионов – субъектов РФ.

Реформы способствовали решению проблемы несовпадения интересов губернаторов и центральной власти и созданию нового институционального дизайна, благоприятствовавшего снижению оппортунизма глав исполнительной власти. Тем не менее, выборный характер должности губернаторов не позволял ликвидировать фундаментальное противоречие интересов центральной и региональной власти.

Отмена губернаторских выборов и переход к системе наделения полномочиями дали основания для применения узкого подхода к определению отношений «принципал – агент» при изучении взаимодействия федерального центра и глав регионов. Право президента смещать глав регионов выступило в качестве санкции, наказывающей губернаторов за оппортунистическое поведение и повышавшей издержки в случае раскрытия обмана или недобросовестного исполнения обязанностей. Наличие санкций за оппортунистическое поведение также снизило неопределённость предпочтений глав регионов как потенциальных агентов центральной власти.

Отмена выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти минимизировала оппортунизм губернаторов. Наличие механизмов контроля и ликвидация несовпадающих интересов резко повысили как рациональность использования губернаторов в качестве агентов центральной власти, так и рациональность получения губернаторами агентского статуса.

Ключевым механизмом контроля, осуществляющим мониторинг деятельности глав региональной исполнительной власти, стала партия власти, занявшая доминирующее положение в партийной системе России. В условиях отсутствия прямых выборов глав исполнительной власти субъектов РФ партия власти получила возможность проникать в деятельность агента, тем самым повышая информированность принципала и снижая вероятность возникновения агентского оппортунизма. С другой стороны, доминирующее положение губернаторов в региональных политических системах позволило им влиять на деятельность регионального отделения партии власти, что могло приводить к ущемлению интересов принципала и искажению получаемой им информации. Таким образом, политическая партия не стала идеальным и не ведущим к дополнительным издержкам механизмам контроля, однако её использование следует признать рациональным. Значение политической партии как инструмента контроля над действиями глав регионов определяется вкладом губернатора в мобилизацию региональной элиты и электората на её поддержку.

В параграфе 2.4 «Партийная идентификация глав региональной исполнительной власти» анализируется партийность губернаторов и её влияние на формирование отношений «принципал – агент» между центральной властью и главами региональной исполнительной власти.

С разрывом связи «избиратель-глава исполнительной власти субъекта РФ» и с появлением доминирующей партии изменился характер взаимоотношений между партией власти и главами региональной исполнительной власти в сторону более активного участия губернаторов в жизни партии. Резкое увеличение количества глав исполнительной власти среди членов партии власти сопровождалось одновременным уменьшением беспартийных

глав регионов и региональных лидеров – членов других партий. Ключевой стратегией взаимодействия глав исполнительной власти и партии власти является выдвижение главы исполнительной власти в качестве кандидата от партии власти на выборах в законодательную власть. Участие глав регионов в выборах в Государственную Думу РФ и региональные legislatures в качестве кандидатов от партии власти становится обыденным и повсеместным явлением для российской политики, начиная с 2006 года.

Активное участие губернаторов в партийной деятельности позволяет вести речь о президциализации региональных партийных систем. В условиях отсутствия прямых выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти сотрудничество с партией власти становится рациональным. Губернаторы получили возможность инкорпорироваться в выстраиваемую «вертикаль» власти на партийной основе. Выдвижение от партии власти на выборах в законодательную власть стало повсеместно использоваться центральной властью в качестве способа выражения лояльности глав регионов политическому курсу, осуществляемого президентом и правительством России. С точки зрения отношений «принципал – агент» это свидетельствует об эффективности использования политической партии как механизма контроля над деятельностью агента.

В третьей главе работы «Количественный анализ способности сохранения должности главами региональной исполнительной власти после отмены выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти» представлена эмпирическая часть исследования.

В параграфе 3.1 «Сохранение должностей главами региональной исполнительной власти 1991-2009: сравнительный анализ» проведен кроссрегиональный сравнительный анализ способности губернаторов сохранять должность в разных институциональных условиях, предполагающих как наличие, так и отсутствие прямых губернаторских выборов.

За постсоветскую историю России способ вступления в должность главы исполнительной власти менялся дважды. Система президентских назначений, существовавшая в первой половине 1990-х, была постепенно заменена прямыми выборами, а с февраля 2005 года выборы уступили место системе наделения полномочиями.

Наименьший процент успешного сохранения губернаторских должностей (45,5%) приходится на период ельцинских назначений 1991-1997 года. Частая смена власти в регионах обуславливалась кардинальным сломом институционального дизайна и сложностью демократического транзита, осуществляемым в России после распада Советского Союза. Глава исполнительной власти субъекта РФ нередко рассматривался как виновник тяжелого социально-экономического положения в регионе, даже если оно было вызвано объективными обстоятельствами. Введение прямых губернаторских выборов позволило сохранить должность 45,6% главам регионов. Низкому результату способствовали сложная экономическая ситуация начала 1990-х, идеологическое разнообразие политических сил и наличие благоприятных условий для деятельности оппозиции, а также весьма малая роль центральной власти, активно не поддерживавших президентских назначенцев.

Существенное увеличение процента успешного сохранения губернаторами должностей наблюдается во втором (63,2%) и третьем (69%) электоральном цикле, когда избранные губернаторы получили возможность быть переизбранными. Выборы высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти в 1994-2005 годах продемонстрировали преимущества инкубентов связанные с высоким общественным статусом политика, его широкими полномочиями, стремлением элиты консолидироваться

вокруг действующего политика и электоральными предпочтениями избирателей, голосующих за известных политических деятелей.

После отмены выборов глав исполнительной власти процент сохранения должностей остался на высоком уровне (69,5%), сравнимым с уровнем второго и третьего электорального цикла. С точки зрения отношений «принципал – агент», это означает, что центральная власть считала рациональным сохранение должностей избранными губернаторами, а значит, видела преимущества их кандидатур для решения собственных задач.

В параграфе 3.2 «Наделение полномочиями глав региональной исполнительной власти 2005-2009: сравнительный анализ» исследуется влияние года наделения полномочиями, способа образования региона, уровня социально – экономического и демократического развития региона, электоральных достижений глав региональной исполнительной власти и взаимодействия глав региональной исполнительной власти с партией власти на способность избранных на прямых выборах губернаторов сохранять свою должность в условиях отсутствия выборов.

Следует, во-первых, отметить сохранение должностей популярными среди населения и влиятельными в общероссийском масштабе главами регионов, а, во-вторых, сохранение должностей в субъектах РФ с развитой экономикой и относительно высоким уровнем жизни. Отдельно следует обратить внимание на тот факт, что у власти остались многолетние лидеры наиболее влиятельных республик, оказывавшие сильное сопротивление политическим инициативам федерального центра в 1990-х. Появление схожих предпочтений у центральной власти и глав регионов сделало рациональным использование влиятельных региональных лидеров в качестве агентов центральной власти.

Исследование продемонстрировало, что наибольшее влияние на сохранение должности глав исполнительной власти имели популярность главы исполнительной власти в регионе и сотрудничество с партией власти. Популярность глав исполнительной власти среди электората увеличивала ресурсы партии власти на выборах, поэтому федеральный центр был заинтересован в наделении полномочиями глав регионов, пользовавшихся наибольшим доверием избирателей. Высокий уровень жизни в регионе во многом ассоциируется у населения с осуществлением политического курса региональной исполнительной властью, глава которой является самым известным политиком в регионе. В этой связи сохранение должностей в благополучных в социально-экономическом плане регионах увеличивает возможности использования ресурсов власти главы региона для мобилизации населения на поддержку политического курса федерального центра, в том числе посредством избирательных кампаний в законодательную власть. Отсутствие зависимости между региональным политическим режимом и наделением губернаторов полномочиями свидетельствует о том, что федеральный центр не интересовал характер осуществления власти главой региона. Относительно демократические и авторитарные режимы примерно в равной степени могут быть встроены в формируемую федеральным центром «вертикаль власти». В этой связи популярность главы исполнительной власти в регионе и его влияние на политические процессы являются более важными характеристиками, чем характер осуществления полномочий.

Попытка кооптации региональных элит на партийной основе привело к повсеместному выдвижению губернаторов кандидатами от партии власти на выборах в законодательную власть всех уровней. Выдвиженцы партии власти гораздо чаще сохраняли должности, чем главы исполнительной власти, не обладавшие таким статусом. Начиная с 2006 года все избранные губернаторы, впоследствии наделённые полномочиями, имели

статус выдвиженцев партии власти. Процент голосов, набранный партией власти на региональных выборах, также благоприятно влиял на сохранение должности. Однако наибольший электоральный успех партии власти приходился на регионы, где губернаторы уже были наделены полномочиями. В большинстве случаев федеральный центр наделял главу региона полномочиями до выборов в региональную законодательную власть, используя его в качестве ключевого агента, демонстрируя оказанное ему доверие со стороны и партии и президента страны. Аналогичная стратегия прослеживается и применительно к парламентским выборам 2007 года, на период до проведения которых пришлось подавляющее большинство случаев наделения полномочиями, при этом три четверти избранных глав регионов были наделены полномочиями досрочно, благодаря «вопросу о доверии», на который президент всегда давал положительный ответ.

Сохранение большинством избранных глав регионов занимаемых должностей позволяет утверждать, что у акторов центральной власти были рациональные основания не менять кадровый состав губернаторского корпуса, получившего легитимность на всеобщих выборах.

В параграфе 3.3 «Случаи потери должности главами исполнительной власти» анализируются причины смены губернаторов, как избранных на прямых выборах, так и наделённых полномочиями.

Регионы, в которых избранные главы исполнительной власти потеряли должности, не относятся к числу наиболее влиятельных субъектов РФ. В большинстве из них существовал конфликт между главой исполнительной власти и легислатурой или партией власти, что свидетельствовало о фрагментации элит и затрудняло инкорпорирование режима в «вертикаль» власти. В целом ряде регионов главы исполнительной власти подвергались уголовному преследованию или были обвинены в ненадлежащем исполнении обязанностей президентом страны, что резко снижало значимость их ресурсов власти для федерального центра. Случаи потери должностей наделённых полномочиями глав исполнительной власти следовали за выборами в законодательную власть, на которых большинство из них были выдвиженцами партии власти.

Параграф 3.4 «Статистический анализ способности сохранения должности главами региональной исполнительной власти после отмены выборов высшего должностного лица в системе региональной исполнительной власти» содержит методологию и результаты применения статистических процедур для доказательства связи между сохранением должности избранными на прямых выборах губернаторами и независимыми переменными в исследовании. Статистическое исследование включает в себя преобразование переменных, выявление статистически значимых переменных и поиск наилучшей объяснительной модели.

Статистически значимыми переменными на уровне 0.05 оказались электоральная популярность, а также выдвижение партией власти на выборах в Государственную Думу РФ в 2003 и 2007 гг. На уровне 0.1 (не признаются статистически значимыми, но остаются сильными в уравнении регрессии) – год наделения полномочиями и количество лет в должности. Значимость всех перечисленных переменных подтверждает гипотезу исследования. Личная популярность и сотрудничество с партией власти способствовали выбору в пользу действовавшего главы исполнительной власти субъекта РФ. В этом случае, интересы центральной власти и губернатора совпадали, что делало рациональным вступление сторон в отношения «принципал – агент».

В **заключении** работы сформулированы основные выводы исследования, представлены научно – практические рекомендации и намечены перспективные направления дальнейшего изучения проблемы.

В **приложениях** приведены данные о сохранении должностей избранными главами региональной исполнительной власти и эмпирический материал для проведения многомерного статистического анализа.

ПУБЛИКАЦИИ

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях.

В ведущих рецензируемых журналах и изданиях:

Горохов В. А. Доминирующая партия и отношения «принципал – агент» между центральной властью и главами исполнительной власти субъектов РФ. [Текст] /В. А. Горохов// ПОЛИТЭКС.- 2011. – Т.7 - № 1 с. 126-135.

Горохов В. А. От «советского» к «европейскому» или от «неэффективного» к «эффективному»? Демократический транзит и местное самоуправление в странах Центральной и Восточной Европы. (Обзор) [Текст] / В. А. Горохов // Сб. науч. тр. РАН ИНИОН Политическая наука. Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт. – 2008. - № 3. – С. 126-139 - Библиогр.: с. 139.

В других журналах и изданиях:

Горохов В. А. Последняя битва: выборы глав исполнительной власти в регионах России в декабре 2003- февраль 2005 гг. [Текст] / В. А. Горохов // Российское электоральное обозрение. – 2007. - №1, С. 54-58. Библиогр.: с. 58

Gorokhov V. Playing by the New Rules: Regional Chief Executives After the Abolition of Gubernatorial Elections in Russia. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, Apr 02, 2009 [Электронный документ]/ V. Gorokhov// URL:

http://www.allacademic.com/one/www/www/index.php?cmd=www_search&offset=0&limit=5&multi_search_h_search_mode=publication&multi_search_publication_fulltext_mod=fulltext&textfield_submit=true&search_h_module=multi_search&search=Search&search_field=title_idx&fulltext_search=Playing+by+the+New+Rules%3A+Regional+Chief+Executives+After+the+Abolition+of+Gubernatorial+Elections+in+Russia (Дата обращения: 01.02.2011)

Горохов В. Политический «бренд» В. Путина и институт регионального политического лидерства [Текст]/ В. Горохов// Упр.: история, наука, культура: Тез. доклада 8-й научной межвуз. студен. конф. (20-21 апр.2004 г.) – Петрозаводск, 2004. – С 148-149

Отпечатано:

Типография «Студия Арбуз»

197101, Санкт-Петербург

ул. Лахтинская, д. 3

т./ф. (812) 232-33-44

info@arbuzz.ru

www.arbuzz.ru

Формат: А5 (210x148). Объем: 24 стр., 1 п.л.

Печать цифровая монохромная.

Тираж: 100 экз. Подписано в печать 10.05.2011 г.