

Б.И.Макаренко



ГУБЕРНАТОРСКИЕ «ПАРТИИ ВЛАСТИ» КАК НОВЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФЕНОМЕН*

* Статья написана по материалам «круглого стола», состоявшегося в Центре политических технологий в марте 1998 г. Участники дискуссии – Генеральный директор ЦПТ И.М.Бунин, сотрудники Центра А.Ю.Зудин, К.И.Рославлев, Р.Ф.Туровский.

Губернаторские выборы 1996 г. ускорили процесс консолидации региональных политических элит. Скачкообразное увеличение разрыва во властных ресурсах «слабеющего» центра и «усиливающихся регионов» приводит к *высокой автономизации региональной власти*, обретению ею немалой свободы действий как внутри региона, так и в отношениях с федеральным центром. На российской политической сцене появился новый субъект в лице *губернаторских «партий власти»* (ГПВ) – политических коалиций, возглавляемых губернатором, обеспечивающих ему контроль над регионом, потенциал в выстраивании отношений с центром и благоприятные условия для переизбрания.

Опыт различных регионов показывает, что ГПВ складывается, как правило, накануне губернаторских и участвует в последующих выборах регионального масштаба (губернаторских, законодательных, местных). Опираясь на поддержку основных групп экономических интересов и/или используя контроль над ключевыми с точки зрения фискальной политики предприятиями, она стремится завоевать твердое большинство в основных политико-властных структурах (законодательном собрании, исполнительной власти районного уровня), а также выступает основным партнером общероссийских финансово-промышленных конгломератов, имеющих долгосрочные деловые интересы в регионе. ГПВ, как правило, старается поставить под контроль большую часть региональных СМИ. Она ограничивает свободу деятельности основных политических партий региона, стремясь не допустить появления альтернативной элитной группировки. Политический плюрализм в этом случае сводится к свободе критиковать любые силы «в центре», но не деятельность команды губернатора. В ряде случаев ГПВ институционализируется как региональная партия с претендующим на «общенародность» названием «Наш [любимый] регион». В отношениях региона с федеральными властными структурами она выступает как сплоченная команда.

Перечисленные «родовые признаки» ГПВ не всегда реализуются в полном объеме. Более того, есть целый ряд примеров провала попыток «сколотить» на местах устойчивую властную коалицию. Однако механизмы становления и деятельности ГПВ повторяются от региона к региону и различаются прежде всего по уровню эффективности, зависящему от объективных экономических и социально-политических условий, а также от личных качеств губернатора и его ближайшего окружения. Свидетельствами эффективности деятельности ГПВ можно

считать, во-первых, впечатляющие успехи на перевыборах многих «укоренившихся» губернаторов – Ю.Лужкова, М.Шаймиева, К.Илюмжинова, М.Николаева, Е.Строева, Н.Федорова, Н.Меркушкина, Ю.Спиридонова (хотя в ряде регионов губернаторы, избранные в 1993–94 гг. и утратившие поддержку местной элиты, потерпели поражение – Северная Осетия, Карелия, Липецкая, Пензенская и Смоленская области, Красноярский край); во-вторых, обеспечение лояльности спикеров законодательных собраний: за 1997 г. спикер сменился (зачастую – под влиянием губернатора) в 28 субъектах федерации. И наконец, одним из наиболее значительных результатов деятельности ГПВ можно считать эффективное противодействие губернаторов (как правило, реформаторского толка) образованию в думах фракций федеральной партии власти – НДР – под предлогом *нежелательности раскола демократических сил на фракции*. Такая тенденция отмечена не менее чем в 11 регионах РФ¹.

¹Независимая газета. 21. 01. 1998.

Формированию и функционированию ГПВ способствуют несколько разноплановых факторов, действующих как внутри регионов, так и в общероссийском масштабе.

Внутри-региональные факторы

Выборный губернатор как ставленник элиты. Губернаторские выборы (осень 1996 г. – весна 1997 г.) ускорили консолидацию элитных группировок. Как правило, на выборах побеждал ставленник самой сильной коалиции. Отмечается увеличение в губернаторском корпусе доли выходцев из второго–третьего (в некоторых случаях – и первого) эшелона старой советско-партийно-хозяйственной номенклатуры. Они на сегодняшний день составляют почти две трети губернаторов², лишь одна треть совершила довольно резкий «взлет во власть» либо из директорского корпуса, либо – в меньшей степени – из академической среды или «молодняка» старой номенклатуры. Для успеха на выборах исключительно важное значение имели такие качества претендентов, как способность прагматически обходить идеологические крайности и принимать правила «командной игры».

²57 из 87 (без Чечни и Ингушетии) глав администраций. См. Исследование РАГС «Кто есть кто в российской глубинке» // НГ–Регионы. 1997. № 2.

Слабость региональной системы «сдержек и противовесов». Политическому оформлению ГПВ содействовало отсутствие в большинстве региональных законодательных кодексов нормы о запрете депутатам областных собраний совмещать законодательную деятельность с иной работой (по образцу аналогичной нормы, принятой в Государственной Думе). Эта «прореха» открывает дорогу в думы представителям администраций областного и районного уровней и руководителям деловых структур. Очевидно, что такие кандидаты благодаря собственному статусу и поддержке губернатора имеют заведомое преимущество на выборах. Новейшая тенденция – относительное снижение веса чиновников в законодательных собраниях (за исключением некоторых республик и таких областей, как Новгородская и Самарская) и массовый приход туда независимых

хозяйственных руководителей. Создание в законодательных собраниях «номенклатурного ядра» (где «номенклатурность» – это принадлежность к губернаторской клиентеле, а не происхождение из «партийно-советской номенклатуры») превращает их в послушное орудие исполнительной власти. Как показывает анализ уставного права 47 регионов Российской Федерации, в 27 из них глава региона обладает исключительно широкими властными полномочиями, в 6 он делегирует часть полномочий правительству области, и лишь в 14 регионах уставы содержат определенный набор «противовесов» или контрольных функций представительной власти³. Установление контроля над Думой стало еще одной формой консолидации прогубернаторской элиты.

³ Институт губернатора в России: Традиции и современные реальности. М., 1997. С. 53.

Слабость гражданского общества. Низкий уровень развития политических партий и гражданской активности населения, слабость органов местного самоуправления не позволяют сформировать систему «противовесов» консолидированной губернаторской партии, которая, закрепляясь у власти, стремится еще больше ограничить любую потенциально оппозиционную гражданскую активность.

Общероссийские факторы

Отсутствие четкого конституционного и законодательного установления принципов организации власти в субъектах федерации. Закон о государственной власти в регионах с 1995 г. блокирован в Думе президентским вето. Не вышли из стен Думы и законы о принципах и порядке разграничения полномочий, процедурах преодоления разногласий между центром и регионами.

Распад единой «властной вертикали». При выборном статусе губернатора он *de facto* перестает быть «главным московским чиновником» в регионе, и представительства федеральных органов власти остаются «бесхозными», лишенными реальных средств для нормальной деятельности, следовательно, становятся зависимыми от местной исполнительной власти.

Слабость судебной ветви власти. Имеющиеся общефедеральные законодательные установки не обеспечены механизмами реализации; ни федеральные, ни местные органы суда и прокуратуры пока не способны пресечь отклонения от федерального законодательства на уровне принятия, а тем более применения региональных нормативных актов. В последнее время регионы предпринимают попытки освободиться от всякого контроля (сплоченное противодействие губернатора и Думы Республики Коми намерению отменить противоречащие федеральному законодательству нормы, планировавшийся в Ингушетии референдум о переподчинении суда и прокуратуры республиканским властям и т.д.).

Отсутствие четкой границы между институтами государственной власти и местного самоуправления. Этот фактор в сочетании с неразвитостью гражданского общества практически полностью отдает «на откуп» губернатору районное звено власти, а также

значительную часть мелких муниципалитетов. Лишь мэры крупных городов, обладающие солидными ресурсами и часто собственными «партиями власти», могут избежать «ассимиляции» в ГПВ.

Сохранившиеся со времен «парада суверенитетов» (1990–1993 гг.), различия в статусе наиболее сильных на тот момент субъектов федерации (преимущественно республик), равно как и льготы отдельным регионам, порождают амбиции крепнущих ГПВ «догнать» по уровню привилегий своих «старших товарищей». А отмена «особых отношений» дается центру с большим трудом.

Несовершенство бюджетного федерализма. Механизм трансфертов в большой степени основывается не на объективных потребностях регионов, а на авторитете, которым губернатор пользуется в центре. Вместо того, чтобы служить инструментом влияния Москвы на регионы и выравнивания диспропорций между ними, бюджетный федерализм зачастую выступает стимулом еще большей консолидации ГПВ как орудия губернатора в «торге» с центром.

Ограничители ГПВ

Как уже отмечалось, ГПВ – новый феномен в российской политике, переживающий сейчас период расцвета: на сегодняшний день центристские тенденции явно преобладают над центробежными. Однако со временем целый ряд внутривластных факторов подвергнет ГПВ «испытанию на прочность». В их числе необходимо отметить следующие:

— нестабильность экономической ситуации, неравномерное развитие различных отраслей экономики, способные вызывать достаточно резкие изменения ее отдельных секторов, а следовательно – в расстановке сил и экономических интересов местных элит, что грозит нестабильностью коалиции ГПВ;

— отсутствие единой и твердой «властной вертикали»: в целом ряде полицентричных регионов коалиция губернатора фактически является «картельным соглашением» субрегиональных элитных группировок, при котором сохраняется возможность перегруппировки элит на другой основе;

— высокий удельный вес в обновленных региональных законодательных собраниях экономической элиты, которая вступила в борьбу за «бюджетный пирог». Интересы этой группы давления будут служить постоянным ограничителем губернаторской власти;

— ослабление позиций губернатора – главной «скрепы» конструкции ГПВ или его попытка выйти за рамки «картельного соглашения»;

— позиция мэрской «партии власти», политической клиентелы мэра крупного (как правило – столичного) города, составляющего основу «фронды», «тихой оппозиции» засилью губернатора: в спокойные периоды политической жизни она, как правило, пребывает в латентной форме (например, «торга» за распределение областного бюджета), но

может активизироваться накануне федеральных и региональных выборов;

— низкий уровень институционализации ГПВ, даже в тех случаях, когда она предстает в виде «региональной партии». За некоторыми исключениями (свердловское «Преображение Урала», которое существует с 1995 г. и имеет опыт участия в федеральных выборах, челябинское объединение левопатриотических организаций «За возрождение Урала», созданное в 1994 г.), эти партии являются лишь «вывесками» электоральных команд губернатора (а в некоторых случаях — и его сторонников в областной Думе), продолжающими действовать после выборов для последующих кампаний и придания «солидности» его имиджу внутри региона и в центре. Но в целом такая «местная партия» не способна служить институциональной опорой губернатора в политическом пространстве области;

— наличие в области укорененных общероссийских партий, активность которых губернатор способен ограничить, но не может «задавить», создает постоянную «альтернативную площадку» для консолидации оппозиции. Такую роль практически повсеместно в «некрасных» регионах играют структуры КПРФ/НПСР (хотя тревожным симптомом можно считать недавний опыт выборов в Мордовии, где губернатор не допустил регистрации весьма умеренного коммунистического кандидата). Что касается НДР, то во многих «левых» регионах в 1996–1998 гг. она активно осваивала роль «системной оппозиции». Вместе с тем в регионах с губернатором от «третьей силы» многие ее активисты испытывают искушение «приобщиться» к власти, хотя бы и на вторых ролях;

— сохранение политического плюрализма в федеральной политике: любая общенациональная избирательная кампания побуждает к активизации все политические партии региона (в данном случае «не боящиеся» губернатора) и всех «недовольных» в самой структуре ГПВ.

Таким образом, «всесилье» ГПВ наталкивается на весьма многочисленные ограничители, но большинство из них — «мины замедленного действия». В повседневной политической жизни они практически не дают о себе знать, но их непременно следует иметь в виду при прогнозировании парламентской и особенно президентской кампании в регионах.

Типология ГПВ

Описанные выше характеристики присущи большинству ГПВ независимо от их политической ориентации: в стремлении к жесткому контролю губернаторы — и сторонники «партии власти», и «левые» — ведут себя практически одинаково. Однако состав ГПВ и ее общая ориентация в политическом пространстве имеют немалое значение для определения перспектив союза (или по крайней мере «договорных отношений») с федеральной «партией власти» на предстоящих выборах.

⁴ Приведенная ниже типология носит сугубо предварительный характер. Полная классификация и описание конкретных типов ГПВ требуют более глубокого исследования.

С этой точки зрения можно выделить три основных типа «политических альянсов» ГПВ⁴:

1. «беспартийно-прагматический»;
2. «номенклатурно-правый»;
3. «номенклатурно-левый».

Таблица 1 КОНФИГУРАЦИЯ ГУБЕРНАТОРСКОЙ "ПАРТИИ ВЛАСТИ"

Политическая ориентация	Политическая ориентация губернатора		
	Реформатор	Беспартийный	Левый
Левый блок (НПСР)	оппозиция	?	ГПВ
Независимые депутаты от номенклатуры	ГПВ	ГПВ	ГПВ
«Наш дом – Россия»	ГПВ	?	оппозиция

Примечание: вопросительные знаки обозначают возможные направления расширения ГПВ

«Беспартийно-прагматический» альянс ГПВ. Во многих случаях ГПВ легко обходится без инкорпорирования структур федеральных партий, опираясь на «беспартийное ядро» губернаторской клиентелы. В таких регионах «федерально-партийный» (чаще всего – из рядов НДР) компонент отсутствует или играет очень незначительную роль. Институционализация (в виде региональной партии) в этом типе достаточно частое, но не обязательное явление: ее может заменять либо сплочение вокруг «отца малого народа» (в республиках с сильной «титულიйной нацией»), например, северокавказские республики, Татарстан, Башкирия, Тува, отчасти – Якутия), либо наличие оформленных групп интересов в отраслях, не находящихся в глубокой депрессии. Становлению этой модели ГПВ благоприятствуют наличие сильного губернатора, фактора патриархально-этнической консолидации, абсолютное или относительное большинство независимых руководителей (глав районов, «хозяйственников») в областной Думе, а также «общедемократическая» ориентация региона, подразумевающая отсутствие сильной левой фракции.

Примерами ГПВ такого типа (помимо республик) могут служить Архангельск, Нижний Новгород, Иркутск, Саратов, Томск. Приближаются к этой модели Ленинградская область, Вологда, Мурманск, Ульяновск. «Отклоняющимся» примером можно считать Свердловскую область, в которой роль ГПВ играет губернаторское

«Преображение Урала», а в оппозиции к ней находится НДР, имеющее большую фракцию в областной Думе.

«Номенклатурно-правый» альянс ГПВ. В ряде случаев ГПВ включает в себя НДР (а иногда и другие демократические партии) и «районно-хозяйственную» номенклатуру. Как правило, это происходит в тех регионах, где движение НДР успело сложиться в реальную общественно-политическую силу и не утратило роль своего рода отделения федеральной «партии власти». Губернатор здесь находится в союзе с НДР (зачастую входит в федеральный Политсовет движения), пользуется его электоральной машиной на выборах, но иногда препятствует оформлению депутатов от НДР во фракцию в местной Думе.

Реальные политические возможности организаций НДР в большинстве таких регионов явно недостаточны для того, чтобы вести коалиционные переговоры «на равных» с губернатором. Практически нигде НДР не становится главной силой губернаторской коалиции. По этому пути пытался идти только П.Марченко в Ставрополье, но после его поражения на выборах НДР перешло в оппозицию к новому губернатору. Такое наблюдение свидетельствует о том, что в «партийном строительстве» губернаторы считают автономию от центра более важной задачей, чем «приобщение» к нему по партийным каналам.

Примерами ГПВ этого типа являются Москва, Московская область, Самара, Великий Новгород, Пермь, Астрахань, Еврейская АО.

«Номенклатурно-левый» альянс ГПВ. В тех регионах, где на выборах победили «левые» губернаторы, бывшая «партия власти» и оппозиция поменялись местами. Левые ГПВ, при всем своем «прагматизме», не совпадают по вектору с федеральной «партией власти», и именно их существование не дает более возможности говорить о наличии единого «партвластного пространства» в России. Распространение этого типа ГПВ ограничено регионами «красного пояса» или моноиндустриальными областями с преобладанием депрессивных отраслей (ВПК, угледобыча). Внутри этой категории имеются вариации, различающиеся соотношением компонентов «беспартийно-номенклатурных» и прилегающих к НПСР: от практически неотличимой от «чисто номенклатурного» типа партии Тулеева (отказавшего в поддержке коммунистическим кандидатам на выборах местного самоуправления в Кемерово) до почти полностью «красно-аграрных» ГПВ в Рязани, Брянске, Калуге. Несмотря на эти различия, все такие партии объединяет не только принадлежность их лидера к федеральной клиентеле НПСР, но и схожесть типов электорального поведения населения области, уверенно голосующего за левые партии на федеральных и губернаторских выборах.

К этому типу ГПВ относятся практически все регионы с левыми губернаторами: Тамбов, Кемерово, Ставрополье, Краснодар, Челябинск, Киров, Калуга, Волгоград, Брянск, Смоленск. Особый случай представляет собой Курск, где левый губернатор рассорился со своими коммунистическими союзниками, имеющими в Думе сильную фракцию.

Не сложившаяся ГПВ. В целом ряде регионов попытки создания ГПВ на сегодняшний день не увенчались успехом. Во многих случаях это объясняется незавершенностью цикла обновления, а следовательно, и консолидации региональной элиты посредством выборов, когда губернатор еще (или уже) не контролирует большинство в Думе. Примерами такого рода являются:

— Калининград: Дума перешла в оппозицию к новому губернатору от «третьей силы», и губернатор не смог изменить эту ситуацию;

— Красноярск: сторонники А.Лебеда в Думе располагают лишь третьей по размеру группой, уступающей и коммунистическо-аграрному блоку, и блоку «Союз дела и порядка», созданному в 1997 г. тогдашним губернатором А.Зубовым;

— Камчатка: многополюсная Дума, губернатор пока не сформировал вокруг себя большинство (выборы прошли в ноябре 1997 г.);

— Приморье: губернатор Е.Наздратенко утратил большинство после декабрьских выборов 1997 г. в Думу и вынужден маневрировать между несколькими центрами силы;

— Республика Алтай: в законодательном собрании большинство принадлежит традиционной элите, которая вряд ли безоговорочно будет подчиняться губернатору С.Зубакину из ДВР.

Несколько особняком стоят регионы (как правило, с сильными колебаниями в электоральном поведении), в которых сохраняется множественный баланс сил между «левыми» и «правыми» группировками, каждая из которых выражает достаточно широкий спектр интересов (а следовательно, не дает «беспартийной номенклатуре» создать устойчивое большинство). Показательно, что в этих областях наблюдается весьма высокая степень конвергенции противостоящих политических сил. Таких регионов относительно немного, например, Сахалин (губернатор-реформатор, а в Думе левые имеют большинство) и Мари Эл (левый губернатор и большинство НДР в Думе). Еще один «особый случай» – Тюменская область, где противостояние ветвей власти носит «географический» характер: в новой Думе доминируют представители «нефтегазовых» округов – Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого, тогда как губернатор Л.Рокецкий традиционно ассоциируется с югом области.

Что делать федеральному центру?

Высокие темпы становления губернаторских «партий власти» фактически застали федеральный центр врасплох. На сегодняшний день о его продуманной и ясной стратегии по противодействию автономизации губернаторов говорить не приходится. Очевидно, что эта тема станет одной из центральных в дискуссиях по подготовке к грядущему избирательным кампаниям.

Вместе с тем сегодня называется набор мер по усилению региональной политики федерального центра. В частности, в Послании Президента Федеральному Собранию упоминались некоторые из них:

- обеспечение исполнения федеральными органами своих полномочий в регионах, усиление этих органов и более четкое «разведение» их функций с местной властью, заключение договоров о разделе полномочий и сотрудничестве между органами исполнительной власти центра и субъекта федерации;

- усиление контроля над соответствием регионального законодательства федеральным нормативным актам, активная политика по устранению нарушений в этой области;

- продолжение поддержки из центра органов местного самоуправления (между строк читается: через голову губернатора);

- реформа системы бюджетных трансфертов, предусматривающая более дифференцированное и адресное применение этого финансового рычага в отношениях с регионами;

- укрепление института представителей президента в регионах.

Правда, как отмечалось некоторыми губернаторами и экспертами, Послание ограничивается «благими намерениями», умалчивая о механизме реализации многих из этих мер.

Добавим, что особую важность для центра приобретает содействие укреплению федеральной политической партий, для чего, в частности, необходимо сохранить смешанную систему выборов в Государственную Думу и поощрять развитие тенденции к двухпартийности в российской политике.