



А.В.Филиппов

## Ю.ЛУЖКОВ И ЕГО РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Опыт выборов Президента РФ в 1996 г. продемонстрировал высокий мобилизационный потенциал российских региональных элит. По этой причине заключение широкой коалиции с лидерами субъектов федерации стало для кандидатов в Президенты РФ задачей перво-степенной важности.

**Региональная  
активность  
Ю.Лужкова  
(1996–1998 гг.)**

Обстановка, сложившаяся в стране летом–осенью 1996 г. в результате избрания Президентом РФ тяжело больного человека, побудила ведущих политиков (или по крайней мере тех из них, кто олицетворяет «партию власти») начать собственную предвыборную кампанию задолго до ее официального начала. Каждый из них определил стратегию. Московский мэр Ю.Лужков заметно активизировал свою региональную политику. Начиная с осени 1996 г. он побывал в половине субъектов федерации и во многих из них не однажды.

Первый всплеск его активности имел место в период «губернаторской страды» — выборов глав исполнительной власти, состоявшихся в течение нескольких месяцев 1996–1997 гг. в 50 регионах, когда Лужков публично высказывался в поддержку тех или иных кандидатов.

Его деятельность в этом направлении интенсифицировалась летом 1997 г. На встречу в Дмитрове московский мэр собрал губернаторов центрально-русских областей, которым он напомнил об объединительной роли Москвы. В сентябре 1997 г. был подписан договор с губернатором Тульской области В.Стародубцевым. Затем мэр присутствовал на Днях Челябинской области в Москве. Лужков в очередной раз побывал и в опекаемом им Буденновске, заодно установив связи с новым ставропольским губернатором А.Черногоровым. И.Скляров, став нижегородским губернатором, назвал Лужкова своим «старшим наставником», и московский мэр был гостем №1 на его инаугурации. В сентябре 1997 г. многие лидеры регионов присутствовали на праздновании 850-летия Москвы.

В ходе затяжного политического кризиса весны–лета 1998 г. Лужков продолжал активно действовать на региональном направлении, устанавливая контакты с мэрами провинциальных городов. В Москве, на Тверской, 13 был выделен офис Союзу российских городов, и Лужков выступил на съезде мэров.

Аналитики Центра политических технологий констатируют, что Лужков проводит стратегию на формирование группы своих сторонников в региональной элите и действует в этом направлении весьма успешно. Отмечая резко возросшую с 1996 г. активность Лужкова в контактах с региональными лидерами и его ставшие регулярными поездки «в глу-

<sup>1</sup> Кстати, подчерк-  
ваемый обычно ана-  
литиками аспект  
региональной актив-  
ности московского  
мэра — поддержка  
«своих» людей на  
выборах — может  
быть оценен как на-  
именее удачный для  
Лужкова. Так, он ак-  
тивно поддержал  
московского губерна-  
тора В.Туманова —  
победил, как извест-  
но, «жириновец»  
Е.Михайлов. Лужков  
многое сделал для  
поддержки рязан-  
ского губернатора  
Г.Меркулова — тот  
ушел в отставку, не  
дожидаясь выборов.  
Кроме того, Лужков  
«прамахнулся» в Ки-  
ровской, Амурской и  
других областях,  
Ставропольском  
крае, не говоря уже  
о горьком опыте в  
Красноярском крае.

<sup>2</sup> 5–8 июня 1996 г. в  
Нальчике состоялась  
Дни Москвы в Ка-  
бардино-Балкарии.  
Делегацию из 255 че-  
ловек возглавлял  
Лужков. Дни были  
организованы с раз-  
махом. За последние  
годы это было са-  
мое торжественное  
празднество в КБР,  
отмечающей 1 сен-  
тября 1996 г. 75-ле-  
тие государственности.  
На церемонию  
приехали тогдашний  
премьер-министр  
В.Черномырдин, не-  
которые члены ка-  
бинета. Событие  
стало поводом для  
пространного изло-  
жения позиций руко-  
водства федерально-  
го центра и  
руководства КБР. В  
октябре 1996 г.  
Лужков и В.Кокков  
подписали Соглаше-  
ние между КБР и  
Москвой о сотрудни-  
честве. На торже-  
ственной церемонии  
Лужков изложил  
свою позицию по  
урегулированию че-  
ченского конфликта.

бинку», наблюдатели, однако, оценивают лишь одну сторону его дея-  
тельности, а именно — мэр Москвы стремится «расставить» у  
власти в  
регионах «своих» людей, поддерживая их на региональных выборах, или  
привлечь на свою сторону действующих руководителей через предостав-  
ление им доступа к контролируемым мэрией столичным финансовым ре-  
сурсам<sup>1</sup>. Это бесспорно так, но активность Лужкова к этому не сводится.

Более подробное рассмотрение визитов Лужкова в регионы дает  
основание предполагать, что решаемые им задачи и шире, и глубже,  
чем просто приобретение «своих людей» в местной власти. Об этом,  
например, свидетельствует анализ неоднократных (за пять месяцев  
1996 г. их было три) визитов мэра Москвы в Кабардино-Балкарию<sup>2</sup>.  
Отметим, что с точки зрения экономического сотрудничества малень-  
кая и бедная ресурсами КБР не представляет для Москвы большого  
интереса, а электоральный потенциал ее в масштабах РФ слишком  
мал. Тем не менее Лужков уделил республике особое внимание. Де-  
монстративная дружба с Кабардино-Балкарией позволяет ему скоррек-  
тировать свой имидж в глазах народов Северного Кавказа, избавиться  
от стереотипа «гонителя всех кавказцев», связываемого с политикой  
московских властей. А это означает для него значительный выигрыш  
как в общеполитическом, так и в электоральном плане, поскольку на  
Кавказе живут миллионы избирателей.

Посещая регионы, Лужков обычно подписывает Договоры о со-  
трудничестве между Москвой и данным субъектом федерации. При-  
мечательно, что помпезность церемоний заключения договоров резко  
контрастирует с текстами самих документов, ничего принципиально  
важного не содержащих<sup>3</sup>. Их значение в том, что благодаря им оформ-  
ляется, институализируется связь между столицей и провинциями,  
мэром Москвы и региональными лидерами.

Наконец, обратим внимание на публичные выступления Лужкова  
в ходе поездок. В них проводятся идеи прямого сотрудничества субъек-  
тов федерации, которые, по мнению московского мэра, могут и должны  
действовать самостоятельно, не обращаясь к государству за помощью и  
не спрашивая его разрешения на каждый шаг. Также ставится вопрос о  
«замыкании» сбора всех налогов на субъекты федерации, которые раз  
в месяц будут переводить определенную сумму в федеральный бюджет,  
о замораживании долгов и снижении цен на топливо, самофинансиро-  
вании регионов, максимальном использовании собственного налогово-  
го потенциала, стимулировании регионов-доноров и т.д.

Таким образом, Лужков в своих публичных выступлениях пыта-  
ется аккумулировать позиции региональных лидеров, поддерживает  
их и становится их выразителем. Тем самым он делает заявку на за-  
нятие относительно новой политико-идеологической ниши россий-  
ской политики — роли лидера региональных лидеров, «первого среди  
равных». Отметим, что заявки на эту позицию делались в разное вре-  
мя М.Шаймиевым, Б.Немцовым, В.Шумейко, однако по разным при-  
чинам они оказались не слишком успешными. Лужков, опирающийся

*Подробнее см. обзор в «Политическом мониторинге» ИГПИ. 1996. № 10.*

### **Становление московского политического режима<sup>4</sup>**

*<sup>4</sup> Московскому политическому режиму посвящено исследование профессора Берлинского университета имени Гумбольдта М.Бри, на выводы которого мы и опираемся. См.: M.Brie. The political regime of Moscow — creation of a new political machine? Berlin, 1997. Русский перевод фрагмента этой работы см. в кн.: Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1998.*

*<sup>5</sup> Конфликты в блоке «Демократическая Россия» начались еще в ходе избирательной кампании, и одной из их многочисленных причин были власть и амбициозность лидера блока Попова.*

на мощнейший в стране регион, по-видимому, считает, что обладает возможностями занять эту нишу. Вслед за ним заявку на ту же позицию сделал ставший красноярским губернатором А.Лебедь. Еще одна попытка в этом направлении — «блок губернаторов» под названием «Голос России».

Однако существуют ограничения коалиционной активности мэра Москвы. Они связаны как с конкуренцией регионов за централизованные ресурсы, так и с объективным различием интересов регионов-доноров (которые наиболее активно представляет Лужков) и регионов-реципиентов.

Почему же из всех кандидатов в Президенты РФ именно Лужков столь активен в контактах с региональными лидерами? Как представляется, объяснение этому факту следует искать в первую очередь в его политической биографии.

В марте 1985 г., вскоре после избрания М.Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС, первый секретарь МГК КПСС В.Гришин был отправлен на пенсию. Огласке были преданы факты взяточничества и морального разложения прежнего московского руководства. Новый руководитель — Б.Ельцин — получил карт-бланш на глубокое обновление столичных кадров. В числе выдвинутых Ельциным новых руководителей был и Лужков, вошедший в состав Мосгорисполкома.

В ходе перестройки (особенно в 1987–1989 гг., после отставки Ельцина) значительная часть властных полномочий МГК КПСС перешла в руки советских органов — Мосгорисполкома и районных исполкомов. А после выборов местных Советов в марте 1990 г. власть в Москве перешла к представительному органу — Московскому городскому Совету (Моссовету), в котором доминировали представители блока «Демократическая Россия» (осенью 1990 г. ставшего основой одноименного движения). Председателем Совета стал известный «демократ» Г.Попов. По его предложению новым председателем Мосгорисполкома Моссовет утвердил Лужкова, до этого занимавшего пост заместителя председателя.

Между Моссоветом и его председателем вскоре начались конфликты<sup>5</sup>, связанные с фактической узурпацией спикером и его окружением полномочий депутатского корпуса. Выход из положения, найденный Поповым, заключался в формировании независимой от Совета исполнительной власти путем всенародных выборов. Предусматривалось разделение Москвы на новые территориальные подразделения — префектуры — и прямое избрание градоначальника — мэра — и его заместителя.

12 июня 1991 г. в Москве, одновременно с первыми выборами Президента Российской Федерации, прошли прямые выборы мэра и вице-мэра (одновременно возглавлявшего городское правительство). Попов и Лужков получили 67% голосов избирателей. После ухода Попова в отставку в июне 1992 г. Ельцин на пост мэра назначил Лужкова, который сохранил при этом пост главы правительства Москвы.

Период 1991–1993 гг. характеризовался перманентным конфликтом между мэром и Моссоветом. Оппозиционные мэру депутаты опирались на активность части населения, в основном прокоммунистической ориентации. Для оппозиционеров Лужков стал одним из наиболее ненавистных олицетворений ельцинского «временного оккупационного режима». Именно поэтому 3 октября 1993 г. разъяренная толпа первым делом кинулась громить здание мэрии (бывший СЭВ). Неудивительно, что сразу после роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета России был распущен и Моссовет. Взамен его 12 декабря 1993 г. (одновременно с федеральными выборами и референдумом) была избрана Московская городская Дума (МГД), состоявшая из 35 депутатов (в 15 раз меньше, чем было в Моссовете). Новый представительный орган носил почти полностью подчиненный характер, в основном одобряя решения московского правительства (фактически лишь один депутат МГД — член РКРП О.Сергеева, избранная не в 1993, а на довыборах 1995 г., — находилась в оппозиции к мэру)<sup>6</sup>. Подобное разделение властей было закреплено и в Уставе Москвы, принятом в 1995 г.

<sup>6</sup> Отметим, что 30% избирателей при этом проголосовали против всех кандидатов, протестуя таким образом против самой реформы органов городской власти.

В июне 1996 г. прошли выборы мэра Москвы (вновь одновременно с президентскими), на которых Лужков получил 89% голосов избирателей. В декабре 1997 г. состоялись выборы депутатов МГД второго созыва, в результате которых в 27 округах (из 35) победили кандидаты, входившие в опубликованный так называемый «список Лужкова».

Таким образом, к 1996–1997 гг. в Москве сложился механизм, обеспечивающий мэру и его кандидатам практически гарантированное избрание.

По мнению немецкого исследователя М.Бри, «новый политический режим Москвы возник не на пустом месте, но в специфической институциональной среде и был обусловлен в первую очередь изменениями на федеральном уровне, которые наложились на ожидания и привычки, характерные для сформированной десятилетиями политической культуры. Московское правительство под руководством Попова, а позднее Лужкова было очевидно доминирующим местным актором в ходе изменения политического режима»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> M.Brie. *The political regime of Moscow — creation of a new political machine?* Berlin, 1997. P. 27.

Стратегия исполнительной власти Москвы, по мнению Бри, в ходе трансформации включала три главных элемента.

1. Еще в 1991 г., когда в большинстве других регионов правили региональные комитеты КПСС, с которыми конкурировали или пытались конкурировать Советы, в Москве состоялись прямые выборы главы исполнительной власти. Они повлекли за собой возникновение легитимного и наделенного широкими властными полномочиями регионального правительства.

2. В 1991–1992 гг. были изменены принципы территориального деления в городе. В советское время существовало 33 относительно больших городских района, находившихся под прямым контролем горкома партии. В итоге выборов 1990 г. эти районы перешли под контроль соответствующих Советов и исполкомов. Попов и Лужков

ввели систему десяти административных префектур, управляемых префектами, назначавшимися мэром. Одна префектура состоит примерно из 15 муниципальных округов с 60–70 тысячами жителей в каждом. Эта трехэтажная иерархическая пирамида с системой персональной ответственности «сверху вниз» была выведена из-под контроля 33 райсоветов (территориально префектуры больше, а округа меньше районов).

3. В 1991 г. полномочия Моссовета были существенно ограничены. Сокращение в 1993 г. численности городской ассамблеи до 35 депутатов в условиях слабого влияния партий привело к подчиненности представительного органа исполнительной власти. Депутаты получили в обмен на свою лояльность мэру возможность ограниченного влияния на властные решения, на создание собственных клиентов и тем самым на повышение шансов вновь быть избранными. В итоге ход принятия решений утратил «прозрачность», а субъектом их принятия стала исполнительная власть, действующая в том числе и в обход других институтов.

**Специфика  
московского  
политического  
режима**

Как отмечает Бри, ключевым институтом нового политического режима в регионе является избираемый населением мэр Москвы. Вся исполнительная власть подчиняется исключительно ему. Выборы проводятся по принципу «победитель получает все». Будучи избран, мэр уже не зависит от представительной и судебной власти и тем более от политических партий. Горизонтальная подотчетность в этой системе отсутствует. В спорных случаях решения исполнительной власти оказываются единственно значимыми, даже если они сомнительны с точки зрения закона. Это режим личной власти мэра, легитимированной в ходе выборов.

Московская исполнительная власть, наряду с управлением городом, решает задачу обеспечения, сохранения и укрепления собственных позиций. Она превратилась в «административную партию», которая не является добровольным общественным объединением, отделенным от государства. Напротив, это государственная машина, используемая для того, чтобы защитить и укрепить властные позиции. Внегосударственные формы организации систематически дискриминируются. При всем сходстве и явной преемственности с КПСС изменился главный критерий успеха правления: с введением вместо назначения прямых выборов главы исполнительной власти целью «административной партии» становится успех на этих выборах.

Сильная сторона «административной партии» состоит в возможности свободно использовать для достижения своих целей государственные (общественные) ресурсы. В политическом соревновании с противником, который не располагает такими возможностями, это оружие огромной разрушительной силы.

Бри подчеркивает, что такой тип политического развития не нов. Он использовался уже в конце XIX в. в США. Основываясь на этом

опыте, М.Острогорский и М.Вебер разработали концепцию «городской политической машины». Под последней понимается организация, способная в течение длительного времени контролировать все параметры внешней и внутренней деятельности локальной политической системы. Она покровительствует значительным группам избирателей и формирует клиентелистские блоки с участием важнейших представителей хозяйственной элиты. Такие политические машины были характерной чертой жизни крупных американских городов (Нью-Йорк, Чикаго) вплоть до второй мировой войны и воспроизводятся до сих пор в практике городов Южной Италии (Неаполь, Палермо). Успех в создании политических машин означает, что правящие группировки могут выходить победителями из многих избирательных циклов подряд и бесконтрольно распоряжаться общественными ресурсами. Победы столичной власти на всех выборах 1991–1997 гг., практика массового патронажа населения, подконтрольность мэру городского бизнеса вплоть до мелкого и позволяют исследователю сказать: «Маска, я вас знаю! Вы — городская политическая машина!»

Важнейшей особенностью созданного Лужковым режима стало то, что он распоряжается и ресурсами, номинально являющимися федеральными. При советской власти московский градоначальник должен был быть фигурой сильной (достаточно вспомнить, что первыми секретарями МГК в разные годы были Л.Каганович, Н.Хрущев, А.Щербаков, Н.Егорычев, В.Гришин), но обязательно зависимой от верховного руководителя страны. Благодаря совмещению кресел в МГК и Политбюро «хозяин Москвы» обладал намного большей, чем любой другой региональный руководитель, свободой в распоряжении ресурсами столицы. Но при этом он ни в коей мере не смел претендовать на ресурсы центральной власти. Лужков это правило нарушил.

До поры до времени Президент РФ смотрел на это сквозь пальцы. Во-первых, контролируемые ресурсы Лужков ставил на службу Ельцину, что в апреле и в октябре 1993 г. сыграло огромную роль. Во-вторых, речь шла о нетрадиционных ресурсах, появляющихся в ходе «радикальных реформ». Лишь когда «дым рассеялся», стало ясно, что под контролем мэра Москвы сформировались финансовая и информационная «империи», имеющие общероссийский размах. Тогда-то противоречие между формальным статусом Лужкова и его реальной властью стало одной из критических точек российской политики. Пока Ельцин был силен, он кнутом (например, снятием прокурора и начальника УВД Москвы после убийства В.Листьева) и пряником (поддержкой амбициозных мэрских проектов) удерживал Лужкова в фарватере своей политики. Затем времена переменялись.

### Эволюция риторики Лужкова

На первом этапе своей карьеры публичного политика (1990–1993 гг.) Лужков использовал риторику массового антикоммунистического («демократического») движения. Давно замечено, что почти все массовые социально-политические движения нового и но-

вейшего времени, добывающиеся коренных перемен в общественном устройстве (в их числе и все антикоммунистические движения в бывших соцстранах), вооружались почти идентичными идеологиями, построенными на основе мифа о потерянном и возвращенном рае. Схемы исторического процесса в таких идеологиях включали четыре ключевых элемента:

- 1) счастливое прошлое, когда жизнь была в общем хороша, не смотря на отдельные недостатки;
- 2) господство исторических оппонентов того или иного массового движения — время террора, унижения человеческого достоинства и т.д. («царство тьмы»);
- 3) борьба за освобождение — переживаемый в момент развития массового движения период, сопряженный с опасностями и трудностями;
- 4) время после полной и окончательной победы, когда, по широко распространенному мнению, все будет хорошо.

Это современный (секуляризованный) вариант мифа о потерянном и возвращенном рае. Его возникновение и доминирование в массовом сознании страны, переживающей освобождение от некоего «старого порядка», вполне естественно. Сам факт отвержения господствующей идеологии побуждает массы обращаться именно к этому мифу и выстраиванию именно этой схемы. Такой была, например, идеология масс, принесших победу в гражданской войне В. Ленину и Л. Троцкому.

Аналогичные идеологии закономерно оказались на вооружении восточноевропейских «бархатных революций» 1989 г., «поющей революции» в Эстонии, национальных движений в других республиках СССР, «ДемРоссии» времен ее расцвета. В период развития массового антикоммунистического движения в бывшей социалистической стране обществу можно предлагать любые идеологии — доминировать все равно будет эта. Однако в России ее век никак не мог быть долгим.

Прежде всего это связано с тем, что, в отличие от Чехии, Эстонии, Армении, коммунизм не был принесен в Россию на штыках Красной Армии. Он победил в результате великой русской революции и создал саму Красную Армию. А затем Красная Армия создала величайшую империю, простиравшуюся «от Потсдама до Вьетнама». Отвержение коммунизма в России поэтому не только не подкреплялось национальными чувствами, но, напротив, шло с ними вразрез. Когда в Эстонии антикоммунисты боролись с «имперским центром» (Москвой) и «имперскими силами» (КПСС), то это эстонцы боролись с неэстонцами. Когда же в России антикоммунисты боролись с «имперским центром» (Москвой) и «имперскими силами» (КП РСФСР), то это русские боролись с русскими. Если в других странах антикоммунистическая идеология сплачивала нацию в единое целое, противостоящее «имперским силам», то в России она раскалывала русских на «имперские силы» и «демократов». Поэтому антикоммунистическая идеология в России становилась идеологией не национального согласия, а гражданской войны.

Такая «разнонаправленность» антикоммунизма и патриотизма закономерно привела к тому, что сразу же после победы над КПСС (в августе 1991 г.) началась эрозия массового антикоммунистического движения<sup>8</sup>. Результаты выборов 12 декабря 1993 г. показали, что время господства этой идеологии прошло.

В сложившейся ситуации Лужков сумел обновить риторику. Он постарался придать идеологический характер своим разногласиям с федеральным правительством по проблемам приватизации (суть которых сводилась к одному — кто будет контролировать приватизацию в Москве) и подверг критике внешнюю политику центра. Используя антиамериканскую и антизападную риторику, выдвинув лозунг «Севастополь — русский город», он довольно быстро (по крайней мере в глазах ортодоксальных демократов) сменил идеологическую нишу. Вместе с тем Лужков по-прежнему охотно прибегает к антикоммунистическим клише (достаточно вспомнить его крайне резкие заявления, сделанные весной–летом 1996 г.).

Пытаясь определить электоральный потенциал кандидата, необходимо учитывать проявившееся на всех федеральных выборах 1991–1996 гг. устойчивое идейно-политическое размежевание российского общества. Оно может быть представлено следующим образом (табл. 1).

<sup>8</sup> Другим следствием этой разнонаправленности антикоммунизма и патриотизма в России стало обращение коммунистов к национальной идее, быстро оформившееся даже организационно (в настоящее время — в рамках НПСР).

**Место Лужкова в идейно-политическом спектре**

**Таблица 1 Идейно-политическое размежевание российского общества**

Политическая идея	социально-психологический запрос, удовлетворяемый этой идеей	представители на выборах 1995 и 1996 гг.
«возврат в светлое прошлое»	поиск утраченной социальной стабильности и психологического комфорта	КПРФ, Г.Зюганов
«(русский) порядок»; сильная власть, основанная на национальном большинстве	тоска по «твердой руке» (как правило, по сталинским временам, но могут быть ссылки и на царские времена)	КРО, ЛДПР, В.Жириновский, А.Лебедь
«реформы с человеческим лицом»	поиск морально выигрышной, демократической и социальной альтернативы нынешнему (оцениваемому как аморальный) курсу	«Яблоко», Г.Явлинский
неизменность нынешнего курса; «пусть все идет так, как идет»	поддержание хотя бы того минимума стабильности, порядка и предсказуемости, который уже есть; «как бы хуже не было»	НДР, Б.Ельцин

Источник: Митрохин С.С. Выборы 17 декабря 1995 г. как этап становления партийной системы в России // Выборы в Государственную Думу и перспективы политического развития России. М., 1996. С. 57–58.



Политическая риторика, равно как и практические действия Лужкова, позволяют начиная с 1994 г. рассматривать его как сторонника «русского порядка» и «неизменности нынешнего курса» (с некоторыми оговорками). Политика московского мэра позволяет ему — при определенных условиях — рассчитывать на привлечение голосов также прокоммунистической части электората.

### **Базовый электорат Лужкова**

При определении перспектив ведущих претендентов на пост Президента РФ мы опираемся на результаты, полученные ими на уже состоявшихся выборах. Именно эти результаты показывают минимум, на который тот или иной кандидат может рассчитывать, его базовый электорат. Для Зюганова он оценивается в 22–33% (исходя из результатов думских выборов 1995 г. и первого тура президентских в 1996 г.), для Явлинского составляет 6–7% (столько лидер «Яблока» набрал в 1993, 1995 и 1996 г.), для Лебеда — 15% голосов (как и в 1996 г.). Принято считать, что кандидат, публично «благословленный» Ельциным, кем бы он ни был, может рассчитывать на треть базового электората нынешнего президента (определяемого по результатам первого тура 1996 г.), т.е. на 10–12%. На такое же количество голосов вправе претендовать и какой-либо иной кандидат федеральной власти (результат НДР в 1995 г.)

Лужкова на федеральных выборах в первую очередь поддержат, вероятно, жители Москвы (проголосовавшие за него на выборах мэра в 1996 г.) и Московской области (где престиж Лужкова затмевает влияние любого другого политика). А поскольку в этих двух субъектах федерации проживает свыше 10% всех российских избирателей, постольку базовый электорат столичного мэра оценивается примерно в 10% голосов. Разумеется, москвичи и жители Подмосковья не обязаны единогласно поддерживать Лужкова, но потерянные здесь голоса он в состоянии компенсировать в других регионах.

### **Ресурсы Лужкова как кандидата в президенты**

Представляется, что ключевыми политическими ресурсами, не конвертируемыми друг в друга и при этом конвертирующимися во все остальные (производные), являются время, символы, люди и деньги, производными (конвертируемыми) ресурсами — административные, институциональные, информационные, идеологические, интеллектуальные, партийные, коалиционные, имиджевые<sup>9</sup>.

Лужков (как и Лебедь) начал свою кампанию в 1996 г., когда перспектива досрочных выборов выглядела реальной, и оказался в ситуации, определяемой словом «фальстарт». В отличие от Лебеда, ему удалось избежать наиболее тяжелых последствий этой ошибки (во многом благодаря тому, что занимаемая им должность — выборная). Тем не менее из-за преждевременного начала кампании Лужков внес раскол в консолидированную весной–летом 1996 г. «партию власти» и (по крайней мере на время) утратил возможность стать ее «единым кандидатом». Таким образом, запас времени он в значительной мере

<sup>9</sup>Такой критический в 1996 г. ресурс, как здоровье, мы не рассматриваем, так как надеемся, что среди кандидатов в 2000 г. не будет тяжелобольных.

растратил впустую и даже в ущерб себе. Ныне для того, чтобы получить возможность консолидировать правящую элиту страны вокруг себя, Лужков сначала должен стать бесспорно первым среди кандидатов в президенты.

Между тем декабрьские выборы 1997 г. в МГД и Московскую областную Думу (МОД) показали ограниченность кадровых ресурсов столичного мэра. Во-первых, на выборах депутатов МОД так и не появилось обещанной команды Лужкова (хотя «контрольный пакет» здесь был бы мэру крайне полезен). Такую команду просто не удалось собрать. Во-вторых, на выборах депутатов МГД состав «списка Лужкова» был определен лишь за 10 дней до голосования и во многом просто продиктован интересами префектов — «своих» людей у Лужкова оказалось недостаточно. Вместе с тем на этих выборах депутатами МГД стала целая группа относительно молодых людей, начинавших в бизнесе и теперь «переменивших участь», перейдя в политику. Их энергия и способности стали важным фактором кампании Лужкова.

Финансовых ресурсов у Лужкова, судя по всему, больше, чем у любого другого кандидата. Кроме того, следует учесть, что «политические деньги» сами идут к тому, кто может победить, покидая тех, кто скорее всего проиграет. Административными ресурсами за пределами Москвы (электоральный потенциал которой в масштабах РФ весом, но заведомо недостаточен для победы) Лужков не располагает. Институциональные ресурсы Лужкова исчерпываются его статусом члена Совета Федерации. Это хорошая трибуна и канал связи с региональными лидерами, но не более того.

Идеологические ресурсы ведущих кандидатов образуют указанные выше основные политические идеи, причем за идею «русского порядка» конкурируют Лебедь, Лужков и Жириновский. Лужков способен выступать и как представитель идеи «неизменности существующего курса», но здесь его соперниками могут стать официальные кандидаты действующей федеральной власти. Развивая тему социального патронажа, Лужков почти наверняка получит поддержку части прокоммунистического электората, естественно, конкурируя с кандидатом КПРФ. Таким образом, мэр Москвы располагает потенциально большими идеологическими ресурсами, но мобилизовывать их ему придется в обстановке острой конкуренции.

Имидж Лужкова-«прораба» с его неизменной кепкой сложился достаточно давно и прочно. Продвижение этого имиджа является чисто технологической проблемой.

Информационные ресурсы Лужкова одновременно и велики, и ограничены. Он располагает полностью поддерживающими его печатными изданиями (особое место здесь занимает «Московский комсомолец», широко распространяемый в регионах). Подавляющее же большинство иных выходящих в столице газет не решаются выступать против мэра, опасаясь «жителейско-коммунальных» неприятнос-

тей. Однако в условиях ожесточенной конкуренции, сопровождающей президентские выборы, этот нейтралитет может быть нарушен. Телеканал «ТВ-Центр» создан правительством Москвы с очевидным прицелом на грядущие выборы Президента РФ, но пока он транслируется менее чем в трети регионов (правда, в них живет почти половина избирателей). Под патронажем одной из ключевых «лужковских» экономических структур создан медиа-холдинг «Столица», однако принадлежащие ему СМИ (за исключением «Литературной газеты», утратившей былую популярность) распространяются также только в Москве. Таким образом, информационные ресурсы для победоносной президентской кампании Лужкову необходимо наращивать прежде всего путем расширения сферы трансляции «ТВ-Центра» и увеличения тиража «МК».

Интеллектуальные ресурсы команды Лужкова в настоящее время — это структуры, занимающиеся проблемами собственно столицы, а также российской внешней политики. В то же время нет сомнений в том, что в нужный момент мэр столицы может мобилизовать такой интеллектуальный потенциал, какой сам сочтет нужным. Перед ним скорее стоит проблема выбора лучших из толпы желающих быть призванными.

Коалиционные ресурсы Лужкова ограничены. Виновата в этом в первую очередь его политическая биография. Карьеру публичного политика Лужков начинал в альянсе с «ДемРоссией» и ее лидером Поповым. Известно, чем этот союз закончился для Попова. Одно время Лужков сотрудничал с Явлинским, разрабатывавшим для столицы альтернативные федеральным программы приватизации. И этот союз завершился разрывом, правда, вполне интеллигентным. В 1996 г. Лужков и тогдашний секретарь Совета безопасности Лебедь поддерживали друг друга, демонстрируя единство подхода к «проблеме кавказцев» в столице. Союз завершился прямым выступлением Лужкова против Лебеда. История отношений Лужкова с Ельциным общеизвестна. Поэтому среди влиятельных федеральных политиков Лужкову трудно найти себе партнеров. Фигура московского мэра притягательна для политиков либо начинающих «большую карьеру», либо уже вытесненных с авансцены. Ряд аналитиков придавал большое значение вхождению откровенно лужковского «Союза народовластия и труда» А.Николаева в НПСР и заявлениям некоторых членов НПСР (в частности, «Державы») о готовности поддержать на президентских выборах мэра Москвы, полагая, что и НПСР в целом «пойдет под Лужкова». Им пришлось убедиться в том, что руководящую роль в НПСР играют все же не «попутчики», а коммунисты.

Одно время было распространено мнение, что союз с Лужковым могут заключить и коммунисты, поскольку их собственный кандидат вряд ли способен победить на президентских выборах. Однако представляется, что такое развитие событий маловероятно, поскольку от-

каз от выдвижения кандидата-коммуниста может расколоть саму КПРФ и отправить ее в политическое небытие. В КПРФ, бесспорно, есть влиятельные люди, готовые сотрудничать с Лужковым, но вряд ли они зайдут так далеко, чтобы навязывать партии отказ от выдвижения своего кандидата и союз с деятелем, до сих пор продолжающим время от времени пускать в ход антикоммунистическую риторику. К тому же антисемитские речи А.Макашова надолго сняли с повестки дня вопрос о возможности блока КПРФ с Лужковым.

Партийные ресурсы у московского мэра долгое время отсутствовали. Между тем для участия в думских выборах «лужковский блок» должен был быть создан не позднее декабря 1998 г. Так и случилось. Зарегистрировав «Отечество», Лужков, образно говоря, вскочил на подножку последнего вагона уходящего поезда. Однако из «политических карликов» (а больше никого в федеральном «Отечестве» нет) невозможно формирование мощного блока.

Следовательно, ресурсов Лужкова пока достаточно для того, чтобы быть в числе основных кандидатов в Президенты РФ, но еще недостаточно для победоносной кампании.

Каким же образом мэр столицы может настолько увеличить свои ресурсы, чтобы стать бесспорным лидером гонки (и на этой основе пытаться консолидировать федеральные элиты)? Кратчайшим путем является активная региональная политика. Союз с региональными элитами позволяет привлечь на свою сторону административные ресурсы «на местах», расширить территорию трансляции «ТВ-Центра» и распространения «МК», использовать информационные ресурсы региональных СМИ. В совокупности это позволит компенсировать дефицит региональной сети сторонников и активистов (слабость партии) и ограниченность информационных и коалиционных ресурсов Лужкова. Видимо, именно этим объясняется его высокая активность в налаживании связей с региональными элитами. Итак, своеобразие роли «Отечества» состоит в том, чтобы объединить под эгидой кандидата в Президенты РФ столичных «политических карликов» с провинциальными «политическими тяжеловесами».

**Партийное  
строительство  
в регионах:  
промежуточные  
итоги**

Формирование региональных отделений «Отечества» носит пока эпизодический характер. Полную картину можно будет получить лишь после предвыборного съезда движения и выдвижения им списка кандидатов как по общефедеральному, так и по одномандатным округам. Однако и эпизоды могут оказаться красноречивыми.

В декабре 1998 г. на съезд «Отечества» приехали 97 делегаций из 88 регионов. Получилось некоторое «перевыполнение плана», но возникшую проблему легко разрешили: федеральное руководство соглашалось регистрировать региональную организацию только в том случае, если все желающие предварительно между собой договорятся.

Своеобразный рекорд конкуренции за право создать региональное «Отечество» был поставлен в Астраханской области. Вот как описал ситуацию эксперт ИГПИ А.Гандеев: «Независимо друг от друга образовались сразу пять инициативных групп. Одна — под патронажем мэра Астрахани и выражающая интересы городского чиновничества и городской элиты; возглавил ее заместитель председателя горсовета Борис Борисенко. Создание второй группы инициировал актив Союза промышленников и предпринимателей Астраханской области совместно с функционерами администрации области, относящимися к “партии” первого вице-губернатора А.Жилкина. Возглавил эту группу генеральный директор акционерного общества “Комбинат хлебопродуктов” Сергей Терсков. Третью группу из числа своих сторонников собрал лидер городского движения “Город мой” начальник Контрольной инспекции главы администрации области Анвер Алмаев. Четвертая группа образовалась из активистов остатков региональных отделений ДПР и КРО. Ее возглавил ректор Астраханского филиала Саратовской государственной академии права, председатель отделений ДПР и КРО Борис Карпачев. Пятая инициативная группа образовалась на базе организации “Союза труда”. Лидер — Виктор Чурилов. Все стороны хотели бы видеть губернатора в качестве третейского судьи, но А.Гужвин дистанцировался от всех инициативных групп и от процесса создания регионального отделения “Отечества” вообще. В день проведения учредительной конференции он даже сказался больным, чтобы не участвовать в ней. Председателем организации был избран генеральный директор ЗАО “Орлан” помощник А.Гужвина по Совету Федерации Олег Головкин»<sup>10</sup>.

Пример этот показателен тем, что в нем отражены процессы и явления, в других регионах выразившиеся менее ярко и/или не все сразу. Разнородная коалиция между столичными «политическими карликами» и провинциальными «политическими легко- и тяжеловесами» чревата конфликтами и расколами. Инициативные группы создавались региональными отделениями общественно-политических организаций, вошедшими в «Отечество» или поддержавшими его на федеральном уровне (КРО, «Держава», Союз труда, Союз женщин, Союз промышленников и предпринимателей), группировками местной элиты (обычно сторонниками губернатора или мэра, но редко того и другого сразу), объединениями предпринимателей, даже отделениями партий, конкурирующих на федеральном уровне с «Отечеством» (в Псковской области одним из инициаторов создания местного отделения последнего была ЛДПР), наконец, группами местной интеллигенции, ищущими политического самовыражения. Все участники надеются получить от сотрудничества с Лужковым некую выгоду (кто материальную, кто политическую), все используют привычные методы работы. Так, в той же Астраханской области «в добровольно-принудительном порядке первичные организации “Отечества” были созданы во всех ЖЭКах, муниципальных предприятиях и организациях и даже в районных админис-

<sup>10</sup>Гандеев А. Астраханская область в январе 1999 года // Политический мониторинг. М., 1999. № 1.

трациях г.Астрахани, из-за чего возник скандал. Не замедлила отреагировать на такие методы создания «Отечества» газета коммунистов области «Астраханская правда». В результате представителям мэрии пришлось давать задний ход»<sup>11</sup>.

*<sup>11</sup>Там же.*

Однако из всех перечисленных выше групп Лужкову нужны в регионах лишь представители правящих элит, взаимодействие с которыми складывается далеко не просто. «Болезнь» астраханского губернатора — это крайний случай, свидетельствующий о том, что губернаторы не спешат записываться в «Отечество». Широко известная директива Москвы «обеспечить присутствие губернатора» на местном учредительном мероприятии зачастую давала обратный эффект — многие главы регионов считали ниже своего достоинства подчиняться указаниям формально равного им члена Совета Федерации.

Но и «жечь мосты» губернаторы, как правило, тоже не хотят. Поэтому они выбирают среднюю линию: ободрить, пообещать, поприветствовать, лучше письменно (зачитает зам. или зав., который от себя добавит самые теплые пожелания), и проследить, чтобы в составе руководства не оказалось нежелательных личностей, а лидер регионального отделения был бы вполне благонадежен.

Хорошо сбалансированной может быть признана позиция главы Республики Коми Ю.Спиридонова. Он в качестве гостя присутствовал на учредительном съезде «Отечества» в столице (где назначенный им мэр Воркуты И.Шпектор произнес пламенную речь и подарил Лужкову норковую кепку<sup>12</sup>), затем публично поддержал создание регионального отделения «Отечества». Однако оно вскоре вошло в региональный «карманный» спиридоновский Союз «Преображение Севера»<sup>13</sup>. Сам Спиридонов при этом остается в Политсовете НДР.

*<sup>12</sup>К.В. Республика Коми в декабре 1998 года // Политический мониторинг. М., 1998. № 12.*

*<sup>13</sup>К.В. Республика Коми в январе 1999 года // Политический мониторинг. М., 1999. № 1.*

Иной вариант избрал нижегородский губернатор Скляров. Местное отделение НДР после переезда в Москву Немцова превратилось в маргинальную организацию (формальный ее лидер работает в столице заместителем министра экономики, исполком возглавляет погрязший в скандалах бизнесмен А.Осташкин). Скляров был на съезде в Москве, лично поддержал организацию отделения «Отечества», но спикер Нижегородского Законодательного собрания А.Козерадский подписал «заявление 17-ти» о создании некоего регионального блока (позже названного «Голосом России»). Как отмечает эксперт ИГПИ Н.П.Распопов, «предложение о расколе между губернатором и председателем ОЗС кажется маловероятным, поскольку последний никогда еще не имел своего собственного мнения, отличного от сложившегося в нижегородском Кремле»<sup>14</sup>.

*<sup>14</sup>Распопов Н.П. Нижегородская область в январе 1999 года // Политический мониторинг. М., 1999. № 1.*

Еще сложнее схема в Саратовской области: губернатор Д.Аяцков — в НДР (он отказался от бывшей фронды по отношению к В.Черномырдину, организовал визит экс-премьера в регион и называет его «мощным политиком мирового класса»), спикер облдумы А.Харитонов — в «Голосе России», а его заместитель Н.Семенец — в «Отечестве»<sup>15</sup>.

*<sup>15</sup>Фаритов Д. Саратовская область в январе 1999 года // Политический мониторинг. М., 1999. № 1.*

Часть региональных лидеров принимает участие в создании более чем одного объединения, другие, примыкая к «Голосу России»

или «Всей России», сохраняют членство в НДР. Твердо встали под знамена «Отечества» пока лишь немногие лидеры регионов. Список их обнаруживает интересную закономерность.

Ярославский губернатор А.Лисицын с легкостью выиграл выборы в 1995 г., на которых его единственным конкурентом был преподаватель марксизма, а бывший первый секретарь обкома КПСС и действующий лидер аграриев области Д.Стародубцев (средний брат в знаменитой семье сельских руководителей), не говоря уже о прочих значимых политиках, поддерживали Лисицына, «которому нет достойной альтернативы». В декабре 1999 г. ему предстоит конкуренция уже не с преподавателем, а с председателем областной Думы и, возможно, мэром Ярославля.

Губернатор Подмосковья А.Тяжлов также идет в декабре 1999 г. на выборы, причем за этот пост намерены бороться «звезды» российской политики.

Новосибирскому губернатору В.Мухе баллотироваться в те же сроки, и конкурент ожидается грозный — мэр «столицы Сибири» В.Толоконский.

Несколько более отзывчивыми к призыву на службу «Отечеству» оказались мэры столиц субъектов федерации, в особенности те из них, кто не ладит с губернаторами, а среди этих последних в первую очередь — уцелевшие до сих пор в «красном поясе» сторонники Ельцина (В.Самойленко в Краснодаре, А.Цапин в Воронеже, Ю.Чехов в Волгограде). Есть, конечно, и исключения: в Тамбовской области с Лужковым сотрудничает губернатор, член КПРФ А.Рябов, а мэр Тамбова «демократ» Ю.Ильин осуждает эти «политические игры»<sup>16</sup>. И его можно понять: выборы в декабре 1999 г., предстоят Рябову, а у Ильина в запасе еще три года.

Таким образом, в первую очередь поддержали Лужкова те, кто сам остро нуждается в поддержке. Происходит вполне закономерный процесс взаимного обмена. Показателен, однако, анализ итогов выборов 1995 г.: в тех 12 областях, где одновременно с федеральными парламентскими проходили выборы глав администраций, результаты НДР оказались ниже «плановых показателей».

Отмеченные коллизии возникают не случайно. Мэр Москвы имеет значительные возможности привлечения на свою сторону власть имущих российской провинции, но ни он, ни они отнюдь не свободны в своих политических решениях. Ограничения на возможность альянса между Лужковым и региональными элитами также довольно значимы.

Что именно Лужков может предложить лидерам субъектов федерации — губернаторам, президентам, главам правительств и мэрам крупных городов? В принципе две вещи: доступ товаров из того или иного региона на столичный рынок и инвестиции.

<sup>16</sup>Сельцер Д. Тамбовская область в феврале 1999 года // Политический мониторинг. М., 1999. № 2.

### **Возможности и ограничения региональной политики Лужкова**

### **Экономические возможности и ограничения**

И то и другое весьма важно. Московский рынок — крупнейший в стране, и не только по числу покупателей, но и по их платежеспособности. Отсутствие доступа на него способно нанести тяжелейший финансовый ущерб региону. Наглядным тому примером может служить бюджетный кризис, разразившийся в Новгородской области после того, как продукция водочного завода «Алкон — Довгань» было отказано в аккредитации в рамках созданной в Москве и области системы контроля за качеством спиртного.

Однако имеется и существенное ограничение. Московский рынок не только крупнейший в стране, но и самый конкурентный — здесь уровень соперничества между продавцами выше, чем где-либо. Так, хотя летом 1997 г. Лужков, выступая в Вологде, высказал много комплиментов в адрес вологодского масла, а в договоре о сотрудничестве между администрацией области и столичной мэрией поставки масла были указаны, тендер на эти самые поставки на 1998 г. выиграли московские экспортеры новозеландского продукта.

Примером несколько иного рода может служить сотрудничество Москвы с Мордовией. Хотя Лужков, выступая на инаугурации Н. Меркушкина, сказал, что хочет, чтобы огни Москвы стали огнями «Лисмы» (Саранский электроламповый завод), на столичном рынке по-прежнему доминирует импортная продукция. На сей раз это определяется не интересами столичных экспортеров, а низким качеством саранских ламп.

Таким образом, ценность доступа к столичному рынку связана скорее с негативной, чем с позитивной санкцией: московская власть способна нанести существенный урон экономике того или иного региона, закрыв столичный рынок для его продукции, но она не может обеспечить региону благосостояние или существенно улучшить его положение лишь тем, что этот рынок будет открыт.

Более того, в условиях финансового кризиса, разразившегося в августе 1998 г., выяснилось, что не все регионы рады увеличению объема продаж мяса и прочих продовольственных товаров в столицу. Региональный рынок продовольствия испытывает трудности, цены взлетают вверх, население начинает проявлять недовольство, и губернатор вывешивает все объясняющий и гарантирующий хотя бы на время социальную стабильность лозунг «Наше мясо съели москвичи!»

Безусловно, инвестиции крайне важны. «Без инвестиций нет производства» — это правило хорошо усвоили региональные лидеры. Однако инвестиционные возможности Лужкова ограничены общим положением в экономике страны. И если вкладывать деньги в производство становится невыгодно, то даже гарантий региональной администрации и правительства Москвы оказывается недостаточно для того, чтобы уже подготовленный и согласованный проект реализовался. В нынешних экономических условиях перспективных инвестиционных проектов в регионах немного.

Другое ограничение состоит в том, что безусловным приоритетом для любого регионального лидера является поддержание социаль-



ной стабильности в регионе. Для этого же, как минимум, нужны две вещи: устойчивость в жизнеобеспечении региона (свет, тепло, газ, вода, продовольствие, связь, транспорт) и поддержание хотя бы относительного порядка в выплате зарплат и пенсий. Отключение зимой тепла и света в регионе почти наверняка означает конец политической карьеры его руководителя. Но именно в этой сфере возможности Лужкова оказать содействие коллегам минимальны. Доступ в сферу жизнеобеспечения регионов у него практически отсутствует (исключение — Центральная топливная компания (ЦТК)), а в решении проблемы выплат он может лишь содействовать в поиске кредитов (которые надо возвращать с процентами). Федеральный центр в этих — ключевых для любого регионального лидера — проблемах является необходимым партнером для регионального руководства.

Инструментом проникновения в сферу топливно-энергетического комплекса для Лужкова является ЦТК. Однако эта компания, располагая перерабатывающими мощностями и первоклассной сетью сбыта, практически не имеет значимых источников нефти. Поэтому (хотя уже с некоторыми субъектами федерации правительство Москвы и Центральная топливная компания заключили соглашения о сотрудничестве) ЦТК, по сути, выступает как источник «живых денег» для ТЭК регионов, имеющих свою нефть, но не располагающих нефтеперерабатывающими заводами и сбытовыми сетями. Это немаловажно, однако потребность в услугах по переработке нефти и сбыту нефтепродуктов существует лишь в весьма ограниченном числе регионов.

Итак, экономические возможности Лужкова для влияния на региональных лидеров хотя и значительны, но все же ограничены и, что самое главное, не идут в сравнение с аналогичными возможностями федерального центра. Однако мэр Москвы стремится использовать также и политические возможности.

### Политические возможности и ограничения

Как уже отмечалось, Лужков предпринимает попытки аккумулировать точки зрения региональных лидеров по актуальным проблемам и выступить выразителем их коллективной позиции. В то же время очевидно, что позиции различных регионов обречены на несовпадение. Наиболее значимы две группы противоречий между регионами.

1) Кардинально расходятся финансово-бюджетные интересы регионов — доноров федерального бюджета и регионов — реципиентов. Первые заинтересованы в максимальном снижении уровня централизованного перераспределения ресурсов, вторые — в его сохранении или даже повышении.

2) Финансово-бюджетные интересы большинства регионов России (являющихся условно-дотационными и слабодотационными) одинаковы, но уже потому они не являются общими. Эти регионы конкурируют друг с другом за долю перераспределяемых через федеральный бюджет ресурсов. Поэтому попытки создания коалиции таких регионов и выдвижения неких общих требований по бюджетно-

финансовым вопросам легко пресекаются федеральным центром: для этого достаточно одним что-то пообещать, а другим пригрозить.

Ярким примером такой тактики является летняя кампания 1998 г. по заключению финансовых соглашений между субъектами федерации и правительством РФ: регионы обязывались провести четко определенные (и крайне рискованные в политическом отношении) меры по «финансовому оздоровлению», а правительство всего лишь не отказывалось впредь рассматривать обращения регионов по вопросам финансовой помощи. Максимум, на что регион при этом мог рассчитывать, так это на получение того, что ему уже полагалось по утвержденному закону о бюджете. Но и такие условия администрациями регионов рассматривались как приемлемые, ибо утвержденный бюджет заведомо не исполнялся.

Взаимодействие с мэрами городов у Лужкова строится на тех же экономических основаниях (и с теми же ограничениями), но политически оно легче благодаря тому, что столичному градоначальнику проще поддерживать бюджетные амбиции глав МСУ, чем губернаторов. Кроме того, тем мэрам, которые конфликтуют с губернаторами, лидер «Отечества» может предложить свою политическую поддержку.

Наконец, последнее (по счету, но не по значению). Лужков владеет драгоценным «ноу-хау»: он знает, как построить «городскую политическую машину», и готов этим знанием поделиться. Надо ли говорить, что возможность гарантированно выходить победителем из многих избирательных кампаний подряд и распоряжаться общественными ресурсами, получая взамен благодарность подвластного населения, — мечта всякого власть имущего?

Однако здесь возникает иное ограничение: слишком часто приходится делать жесткий выбор. Или губернатор друг (и тогда мэр — враг), или наоборот.

### **Клиентела или коалиция?**

Лужков пытается построить одновременно и клиентелу (группу индивидуальных и коллективных акторов, связанных между собой неформальными отношениями «патрон — клиент», соединяющими зависимость и господство со взаимными услугами и солидарностью<sup>17</sup>), и коалицию (публичный, хотя и не обязательно формализованный союз акторов, связанных политическими отношениями на почве общности интересов), но со все более явным предпочтением первому типу объединения.

Насколько реальны его шансы на создание клиентелы, способной привести своего патрона в Кремль? С учетом изложенных выше ограничений нетрудно подсчитать, что даже если Лужков в каждом субъекте федерации найдет клиента (заключит альянс либо с губернатором, либо с мэром столичного города), то он получит в свое распоряжение ровно половину НДР образца 1995 г. Это мощная сила, хотя вряд ли достаточная для успеха на выборах. Но главное все же в другом — в российской политике есть патроны не менее, а может быть,

<sup>17</sup>См., напр.: Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997.

и более влиятельные и привлекательные, чем мэр Москвы. Прежде всего это бывший глава федерального правительства. Лужков уже получил по меньшей мере три тревожных сигнала, свидетельствующих о том, что его политические соратники-соперники не будут равнодушно взирать на его активность и готовы к противодействию.

Первым по значению следует назвать голосование в Совете Федерации по ратификации Договора между Россией и Украиной в феврале 1999 г. Правительство добивалось ратификации, Лужков — отклонения договора. За ратификацию высказались 106 сенаторов, «против» — 25, воздержались — 17, не голосовали — 35. Против ратификации выступили сам столичный мэр, председатель Мосгордумы, губернатор Красноярского края, главы правительств Карелии и Хакасии, главы администраций Кемеровской, Иркутской, Мурманской, Рязанской, Костромской, Тамбовской областей, председатели законодательных органов власти Смоленской, Оренбургской, Архангельской, Тамбовской, Новосибирской, Ростовской, Рязанской областей, Приморского и Хабаровского краев, Еврейской автономной области, Ненецкого автономного округа, Удмуртии, Хакасии. Не будем сейчас обсуждать позицию законодателей (постоянный союзник Лужкова среди них — председатель Госсовета Удмуртии А.Волков). Проанализируем позиции губернаторов. Из девяти солидаризовавшихся с мэром Москвы Лебедь-старший (и примкнувший к нему младший) и А.Тулеев вряд ли друзья, а скорее всего конкуренты Лужкова; отметим и дипломатическое отсутствие ряда членов «Отечества» (в частности, Лисицына и Тяжлова). Даже если предположить, что все 77 человек, не подавшие голос за ратификацию, — явные или скрытые союзники Лужкова, то все равно это меньшинство. Тогдшний премьер Е.Примаков наглядно продемонстрировал, что способен оказывать большее влияние на региональных лидеров.

Второй сигнал — это заявление о создании «блока губернаторов» «Голос России». О своем участии в нем заявили сначала 17, затем 30 членов Совета Федерации. На апрельский съезд блока в Самару приехали всего 10. Не станем обсуждать спорный вопрос об электоральных шансах этого новообразования. Интересно, что его лидеры — руководители и члены бюджетного комитета Совета Федерации (К.Титов, Л.Рокецкий).

Третий — образование «блока президентов» под названием «Вся Россия». По числу формально вошедших в него глав регионов он в данный момент превосходит и «Отечество», и «Голос России», причем в нем присутствуют и очень влиятельные политики: М.Шаймиев, М.Рахимов, губернатор Санкт-Петербурга В.Яковлев, губернатор Ханты-Мансийского автономного округа А.Филипенко.

Обсуждение возможности союза этих «межрегиональных блоков» с «Отечеством» стало одной из основных тем апреля и мая 1999 г. 22 апреля Лужков и Шаймиев выступили на совместной пресс-конференции, на которой первый заявил о возможности создания единого

предвыборного блока под названием «Отечество — Вся Россия», отметив, что «философия, идеология и цели» движений совпадают, а второй предложил создать координационный совет, который бы выработал тактику блока. Однако состоявшийся 30 мая съезд «Всей России» в Санкт-Петербурге показал, что союз с «Отечеством» не состоялся (по крайней мере пока).

Главное значение создания «Всей России» и «Голоса России», на наш взгляд, состоит в том, что вошедшие в них лидеры регионов настроенно относятся к активности Лужкова и примыкать к нему на его условиях не намерены; они показывают, что готовы поторговаться, однако пока соглашение не достигнуто. Можно понять, почему: торг с ними для Лужкова и «Отечества» чреват нежелательными последствиями, поскольку, во-первых, ресурсов всегда не хватает на всех, а во-вторых, за определенной гранью стороны могут поменяться ролями и, так сказать, хвост начнет вертеть собакой.

Мощным фактором воздействия на жителей регионов может стать успех «Отечества» на парламентских выборах. Если блок Лужкова значительно превзойдет результат НДР 1995 г., то его лидер станет явным фаворитом президентских выборов и в этом качестве сможет привлечь к себе тех, кто сейчас предпочитает не складывать все яйца в одну корзину или даже выбирает иных партнеров. Немаловажным для успеха «Отечества» может стать перенос выборов мэра Москвы на 19 декабря 1999 г. Нет сомнений в том, что Лужков с легкостью победит, когда бы эти выборы не состоялись. Совмещение выборов способно увеличить долю голосов за «Отечество» в Москве. Но предсказать итог голосования 19 декабря в целом по стране сейчас крайне трудно. Многие наблюдатели сочли предзнаменованием грядущего триумфа «Отечества» исход выборов в Госсовет Удмуртской Республики (42 депутатских мандата из 100 — у «Отечества», 9 — у КПрФ). Однако такое восприятие возможно лишь при взгляде из Москвы. Дело в том, что обсуждать следует успех не столько «Отечества», сколько региональной «административной партии» лидера Удмуртии Волкова. А его «партия» (тогда не связанная с какой-либо федеральной) и в 1995 г. имела 43 мандата. Отметим, что успех на региональных выборах еще ничего не гарантирует на федеральных: в том же 1995 г., несмотря на героические усилия Волкова и всей административной машины, победу в Ижевске в ночь с 17 на 18 декабря праздновали коммунисты. Поэтому мы склонны к осторожному выводу: Лужков в силах выстроить мощную и разветвленную клиентелу, но она сама по себе не в силах гарантировать ему необходимый для президентства успех.

Есть ли у московского мэра шанс выстроить не клиентелу, а политическую коалицию, достаточно сильную для решающей победы?

Попытки Лужкова добиться этого на почве бюджетно-финансовых отношений регионов с центром оказались не слишком успешными. Однако если в области финансовой и бюджетной политики достичь

широкого согласия почти невозможно, то все же есть сфера, где перспективы построения широкой региональной коалиции огромны. Это область разграничения полномочий между центром и субъектами федерации. Практически все региональные лидеры хотели бы получить больше прав и полномочий (прежде всего в сфере распоряжения собственностью и природными ресурсами), а обязанностей перед центром нести поменьше. Предложения в этом направлении могут найти почти единодушную поддержку руководителей субъектов федерации.

При создании своей региональной коалиции Лужков не может торговать газом, теплом, светом и/или бюджетными деньгами, что важно при построении клиентелы. Но не закрыта возможность политического торга, где ресурс — единство страны. В 1990–1991 гг. так поступал Ельцин: не имея экономических ресурсов (контролируемых союзным центром), он «торговал» ресурсами политическими и в итоге победил. Если Лужков последует его примеру, теоретически он также может победить — ценой дальнейшей децентрализации России.

Обратившись к региональным политическим практикам, мы без труда обнаружим, что ряд территорий РФ (прежде всего Москва, а также республики Башкортостан, Калмыкия, Татарстан и некоторые другие) подчас игнорируют федеральное законодательство (не исполняя даже решения Конституционного суда РФ) и не только не несут за это ответственности, но даже находятся в привилегированном положении по сравнению с законопослушными территориями. Иными словами, ряд территорий уже сегодня находится с Россией, по сути, не в федеративных, а конфедеративных отношениях. Поэтому представляется, что сценарии конфедерализации России отнюдь не исключены.

Можно заметить, что между Ельциным 1990–1991 гг. и Лужковым сегодня есть заметная разница. Ельцин был главой крупнейшей республики СССР. Смысл его курса состоял в том, чтобы ликвидировать СССР и стать главой независимого государства. Ясно, что у Лужкова такой цели заведомо быть не может — Москва все-таки город, а не страна. Ельцин был лидером массового движения и поэтому во многих случаях был способен говорить с позиции силы, чего не скажешь о Лужкове. Поэтому может ли для Лужкова единство страны быть ресурсом?

Представляется, да. Ведь речь в данном случае идет отнюдь не о ликвидации России, а о ее трансформации из весьма своеобразной федерации во вполне стандартную конфедерацию. Лидер этого процесса не обязан быть патроном остальных участников — достаточно быть «первым среди равных», аккумулировать и выражать общую позицию, первым делать шаги, которые повторят другие. А поскольку речь идет все же не о чем ином, как о переделе власти, то основными акторами процесса станут те, кто ею обладает. Поддержка масс тут хотя и желательна, но вовсе не обязательна.

Пожалуй, важнейшим аргументом в пользу того, что лидер одного из регионов в современной России может стать инициатором про-

<sup>18</sup>Независимая газета. 13. 08. 1998.

<sup>19</sup>Коммерсант-Daily. 8. 07. 1998.

<sup>20</sup>Независимая газета. 17. 07. 1998.

цесса трансформации РФ в конфедерацию, служит позиция Лебеда. Красноярский край, по его словам, должен стать экономическим и политическим центром страны: «Я губернатор Красноярского края и уже определил его место в России. Это географический центр страны, который должен стать центром экономическим и политическим»<sup>18</sup>. Лебедь предлагает оставить центру только те функции, «которые кроме него, никто выполнить не может», а также подготовить «проект соглашений об ограничении полномочий центра»<sup>19</sup>. В июле 1998 г. Лебедь направил тогдашнему премьер-министру С. Кириенко открытое письмо, в котором потребовал в ближайшее время погасить все долги одной из частей ракетных войск стратегического назначения, расположенной на территории края. В противном случае красноярский губернатор обещал взять ракетную часть под свою юрисдикцию, объявив подведомственной ему территорию «ядерным государством», которое «наряду с Индией и Пакистаном» станет «головной болью для мирового сообщества»<sup>20</sup>. Показательно, что публично федеральная власть никак не отреагировала на заявление Лебеда, однако задолженность перед ракетчиками была частично погашена.

Если это не программа конфедерализации, то что же? Выдвигая ее, губернатор Красноярского края жестко конкурирует с Лужковым за позицию лидера в процессе перераспределения власти между центром и регионами.

Таким образом, сценарии конфедерализации России в настоящее время не выглядят совершенно невероятными. Правда, возникает вопрос, если человек претендует на пост Президента РФ, то зачем ему уменьшать значение последнего? На это есть два ответа. Во-первых, даже при уменьшении объема полномочий пост президента ядерной державы несравненно более значим, чем пост главы исполнительной власти субъекта федерации. Во-вторых, Ельцин во время борьбы за верховную власть сформировал политическую коалицию и во главе ее был лидером децентрализации страны, а затем обзавелся всеохватывающей клиентской сетью и, опираясь на нее, занялся рецентрализацией. Так почему бы его потенциальному преемнику не повторить путь предшественника?