

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Баранов С. Группы давления в современной России - На путях политической трансформации: Политические партии и политические элиты постсоветского периода. Выпуск 8. Часть 1. М., 1997. С.94.
2. Островский Д.И. Особенности формирования групповых интересов в современной России. Вестник МГУ. Сер.12. Политические науки. 1998. №1. С.34.
3. Народ и политика. Фонд «Общественное мнение» - Полис, 1993. №4. С.95-96.
4. Skilling H.,Griffiths F. Interest Groups in Soviet Politics. NY, 1971; Lodge M. Soviet Elite since Stalin. Columbus, Ohio, 1969.
5. Inloe S. The Politics of Pollution in a Comparative Perspective. Ecology and Power in Four Nations. NY, 1975. P.220. Цит. по: Островский Д.И. Особенности формирования групповых интересов в современной России // Вестник МГУ. Сер.12. Политические науки. 1998. №1. С.34.
6. Конюшко С. Группы давления в российском парламенте - На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Выпуск 8. Часть 1. М., 1997. С.123
7. Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России - МЭМО. 1996. №9. С.5.

ОВЧИННИКОВ А.П.

ГУБЕРНАТОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛИТИКИ

Конституция Российской Федерации 1995 года (статья 77) позволяет республикам, краям, областям, городам федерального подчинения, автономным областям и автономным округам самостоятельно устанавливать системы органов государственной власти. Самодеятельность субъектов Федерации ограничивается в данном случае основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. «Основы» конституционного строя указывают на их недостаточную детализацию в Основном законе страны, что открывает большой простор для творчества на местах; «общие принципы» - тем более (в силу именно общего характера этих принципов их можно трактовать тем или иным образом в соответствии с интересами региональных элит).

Известным сдерживающим началом на путях самодеятельности такого рода является положение пункта 2 ст. 77, в котором говорится, что «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

После «переходного периода» 1991-1993 гг., когда главы администраций в краях и областях избирались на основании Закона от 24 октября 1991 г., а полномочия их определялись Законом РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», последовала серия законодательных актов, направленных на формирование нового порядка формирования исполнительных органов власти в субъектах федерации и их руководителей. Октябрьский (1993 г.) указ Б.Н.Ельцина «Об основных положениях организации государственной власти в субъектах РФ» вводил практику прямого назначения главы администрации края, области Президентом РФ. Ссылка на Председателя Правительства РФ, по представлению которого производилось назначение, носила чисто формальный характер.

Указ даровал право региональным органам власти самостоятельно устанавливать наименование главы исполнительной власти. В целом ряде краев и областей эта возможность была реализована, и в демократической России во главе краев и областей появились губернаторы.

Термин «губернатор», ставший сегодня едва ли не общепринятым несмотря на то, что в ряде краев и областей официально употребляется наименование «глава администрации», не должен вводить в заблуждение: с прежними российскими губернаторами современные «губернаторы» ничего общего не имеют: современный «губернатор» представляет собой выборное лицо (Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ...» был издан в сентябре 1995 г., первые выборы были проведены в декабре того же года в 12-ти областях РФ, а в последующем и в других субъектах РФ); «губернаторы» существуют в условиях республиканской формы правления; большинство из них является членами (руководителями) политических партий и движений; полномочия их кардинальным образом отличаются от таковых у губернаторов Российской империи и т. д. Кроме того, в соответствии с Законом РФ от 5 декабря 1995 г. губернаторы после избрания автоматически становятся членами Совета Федерации.

Полномочия глав администраций с некоторой долей условности можно разбить на три уровня. В 27 областях и краях, в число которых входит и Самарская область, глава администрации области, будучи высшим должностным лицом, одновременно является и руководителем администрации, руководя ею на принципах единоначалия и обладая правом назначения и смещения вице-губернаторов и руководителей отраслевых ведомств. В небольшой группе регионов, в которую входит Москва, Московская область, Ленинградская, Свердловская, Калужская и Ярославская области, глава администрации назначает председателя правительства субъекта федерации. Наконец, в 14 областях полномочия главы администрации ограничены и в основном сведены к статусу главы исполнительной власти. Соответственно, роль законодательного органа власти в этих субъектах РФ здесь больше.

Принцип разделения властей, провозглашенный в ходе становления демократической государственности в России как основополагающий, меж-

ду тем не выдерживается ни на уровне федерального Центра, ни в регионах. Как пишет И. Умнова, «нельзя не заметить, что в целом в регионах видна тенденция учреждения модели власти, близкой к общероссийской: сильный президент или высшее должностное лицо субъекта федерации как единственный представитель региона» [1]. Умнова обращает внимание на фактическую уникальность результата, прямо противоположного первоначальным намерениям: «Россия является сегодня единственным в мире федеративным государством, где существует институт президентов республик в составе Федерации и интенсивно формируется модель сильного высшего должностного лица, являющегося главой субъекта Федерации» [2].

Сходное с И. Умновой мнение высказывает работник Аналитического управления СФ Э.Н. Ожеганов, подчеркивающий, что у нас институт президентства как бы выведен за рамки разделения властей и словно возвышается над ним: «Формально разделение властей продекларировано, но по существу власть оказывается сосредоточенной в одних руках» [3]. Регионы воспроизводят федеральную схему власти, констатирует Ожеганов: «По такому же способу начинают действовать и нижестоящие структуры, например, губернаторские...» [4]. Если И. Умнова неоднозначно оценивает формирование сильной единоличной исполнительной власти в регионах, то Э.Н. Ожеганов однозначно расценивает эту тенденцию как негативную [5].

По мнению И. Умновой, «утверждение модели сильной власти одного лица в большинстве субъектов Федерации облегчает Президенту РФ задачу формирования эффективной модели взаимодействия с главами регионов» [6]. Иного мнения придерживается губернатор Саратовской области Д.Ф. Аяцков, заявляющий, что переход к системе выборов губернаторов перевел отношения между регионами и федеральным Центром в новую фазу, поскольку «губернаторы теперь обладают беспорной легитимностью, собственной социальной базой и связаны ответственностью перед своими избирателями или *хотя бы перед местными элитами (курсив мой - А.О.)*. В сложившейся ситуации главы субъектов Федерации не только могут, но и вынуждены придерживаться достаточно независимой линии» [7]. Как замечает Д.Ф. Аяцков и его соавторы, «некоторые (региональные - А.О.) руководители уже сейчас пытаются вести диалог с правительством с позиции силы», при этом «усиление влияния региональных лидеров будет происходить в процессе их консолидации...» [8].

Одним из путей такого рода консолидации являются политические объединения губернаторов в форме избирательных блоков. То, что партия власти несколько лет назад апробировала как способ усиления своих позиций в регионах (создание НДР), оппозиционно настроенные к президенту лидеры регионов реализовали в облике избирательного объединения «Отечество - Вся Россия». Неприятным сюрпризом для Президента и его команды стала и самостоятельная позиция Совета Федерации по целому ряду вопросов. Ужас ситуации для Кремля, однако, заключается в том, что Совет Федерации по его собственному предложению (Федеральный Закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федераль-

ного Собрания РФ») на 50% состоит из губернаторов, и потому всем ясно, учитывая соотношение политического веса губернаторов и глав законодательных собраний регионов, что фронда СФ есть фронда регионов [9].

Практическим результатом этой расстановки политических сил стало появление в российской Федерации вместо одного Президента еще 89 «президентов в миниатюре» и выход каждого из них в сферу публичной политики.

Переход к системе выборных глав администраций регионов означал превращение их в публичных политиков. Насколько быстро и удачно освоились губернаторы и президенты республик в составе РФ с этой новой для них ролью? Анализ трех лет функционирования глав регионов в этой непривычной для них роли показывает, что данный процесс происходил не без трудностей и противоречий, в том числе объективного характера.

Первая трудность была связана с созданием многопартийной политической системы в РФ, навыков ориентирования в которой не было и у новой политической элиты регионов. Советская система для региональных руководителей трудностей такого рода создать не могла: все они были членами единственной правящей партии, членство в которой было условием и предпосылкой восхождения по административной лестнице. Возможность выбора вызвала заметную растерянность в губернаторских рядах, особенно в тот период, когда собственные политические партии и движения создали практически одновременно несколько близких к президенту политиков Центра, тогда как сам Президент не связал себя принадлежностью ни к одной из существующих партий, конституировав себя в качестве «президента всех россиян».

Состояние растерянности было преодолено с созданием «партии власти» в лице движения (позднее партии) В.Черномырдина «Наш дом - Россия». Однако уход В.С.Черномырдина с центральных ролей в политике вновь поставил на повестку дня вопрос о «верной политической ориентации» губернаторов, а уход Б.Н.Ельцина из политики еще более усугубил проблему выбора. Наиболее оригинальным, по-видимому, способом ее решил обычно крайне осторожный в политических телодвижениях самарский губернатор К.А.Титов, вошедший в блок «Союз правых сил», блок, в известной мере оппозиционный Президенту. Позиция по принципу «святое самого папы Римского» в нынешней сложной политической ситуации обладает очевидными политическими преимуществами, открывая большой простор для политической игры как сегодня, так и в ближайшей перспективе.

Значительная часть губернаторов и президентов республик решила проблему политического выбора по принципу «сам себе голова», не присоединяясь к каким-либо политическим партиям и движениям.

Правом выдвижения кандидатов на должность губернатора обладают «региональные избирательные объединения и группы избирателей» (Закон самарской области «О выборах губернатора Самарской области»), право выдвижения кандидатов принадлежит «избирательным объединениям (избирательным блокам) и непосредственно избирателям» (Закон Калужской

области «О выборах главы администрации Калужской области») и т. п. К заключительной части этой формулы - выдвижению своей кандидатуры от «группы товарищей» - в ряде случаев действующему губернатору прибегнуть гораздо удобнее. Во всяком случае, политическим выбором, опять-таки копируя позицию Президента, как бы предлагающего губернаторам стереотип политического поведения, но не навязывающего его специальным законом, двадцати двух глав республик, краев и областей стала именно эта позиция. Это главы таких республик и автономных округов, как Алтай, Бурятия, Калмыкия, Якутия, Северная Осетия, Хакасия, Чувашия, Коми-Пермяцкий и Ненецкий АО, Калининградская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Курганская, Магаданская, Орловская, Свердловская, Смоленская, Тверская, Читинская области и Красноярский край (лидер последнего, А.Лебедь, правда, имеет собственную партию).

Полагаю, что в перспективе именно последний вариант политического бытия губернаторов и президентов республик в составе РФ утвердится как общее правило, тогда как партийная принадлежность губернатора станет исключением. Возможно, оформление этого положения федеральным законом, в случае чего современный «губернатор» увеличит черты сходства с губернатором дореволюционным, все более приближаясь по статусу и функциям к обыкновенному, хотя и крупному государственному чиновнику.

Важным моментом политической жизни губернаторов, наглядно свидетельствующим общественности о превращении первых лиц областей в публичного политика, стала открытость его деятельности и личной жизни для СМИ.

Как свидетельствуют социологи политики, все губернаторы в той или иной мере уделяют внимание поддержанию на должном уровне своего имиджа [10]. Если в период 1991 - 1993 гг. главы администраций создавали и укрепляли свой имидж как ярко выраженных политиков новой волны, то с поворотом общественного сознания в 1994-95 гг. практически все губернаторы и президенты республик резко перестроились в направлении создания имиджа «крепкого хозяйственника». За образец в этом повороте был принят мэр Москвы Ю.М.Лужков, антитезой которому стал провалившийся в административно-хозяйственной деятельности в Санкт-Петербурге А.Собчак.

Опять-таки совершенно оригинально повел себя в ситуации всеобщего неприятия политических говорунов К.А.Титов, вышедший из партии «Наш дом - Россия» только для того, чтобы присоединиться к компании на деле доказавших свою политическую, административную и хозяйственную несостоятельность лидеров «Правого дела». Политические выгоды от присоединения к компании вышедших в тираж политиков сомнительны, протори же - очевидны: по всей видимости, только партийной дисциплиной можно объяснить непонятое в регионе и стране в целом выступление К.А.Титова против силового варианта решения чеченской проблемы и призыв к политическому диалогу, на деле возможный только с Масхадовым в связке с Басаевым и Радуевым.

Характерно, что если в мае 1999 г. такая популярная и авторитетная центральная газета, как «Трибуна» дала восторженную статью своего саратовского корреспондента В.Бабенкова об успешной карьере губернатора («Костю Титова разбудил «Колокол»»), то уже в октябре появилась резко критическая статья А.Хохлова под многозначительным названием «Пятая колонна вступает в бой» (Трибуна, 7 октября 1999 г., № 190), где Титова относят к категории политиков, «абсолютно не чувствующих под собою страны, не понимающих, чем живут и дышат соотечественники. Как иллюстрация к последнему тезису выглядит фотография Титова с женой, сыном (банкиром! - подчеркивает подпись) и невесткой в вечерних туалетах на фоне роскошного банкетного стола.

Если К.А.Титов, несмотря на все странности его политического поведения последних месяцев, в целом довольно успешно освоился с функциями публичного политика, то целый ряд других губернаторов чувствует себя в этой роли крайне неудобно. Это прежде всего саратовский губернатор Дм.Аяцков, публичные высказывания которого обеспечили толстый слой масла на кусок хлеба не одному десятку журналистов, нижегородский губернатор И.Скляр, краснодарский «батя» Н.Кондратенко (сам, по видимому, уверенный в обратном) и многие другие. Несомненно, это является следствием старой политической культуры с ее закрытой политической элитой и выступлением перед публикой «по бумажке». В сущности, это вопрос времени: практика показывает, что политики сравнительно быстро осваиваются в новой для себя роли; те же, кто не сумеет приспособиться и заговорить с народом современным языком, по мере появления новых руководителей, обладающих полнотой набора качеств современного политического лидера, окажутся за политическим бортом.

Не имея возможности рассмотреть в своем выступлении за недостатком времени другие аспекты статуса губернатора как публичного политика (его взаимоотношения с законодательным органом области, с политической элитой области (края), политическими партиями и движениями, представленными на региональном уровне, другими общественными организациями и т.д.), остановлюсь коротко на проблеме возможности административно-территориальной реформы и всего того, что из нее вытекает для положения губернатора вообще и как публичного политика в частности.

Реформа административно-территориального устройства РФ, которая рассматривается как средство усиления власти Центра, должна иметь в качестве основной организационно-политической предпосылки назначение губернаторов. В противном случае Центр, что называется, и ахнуть не успеет, как получит такой рост сепаратизма в укрупненных регионах, что справиться с ним будет непросто: чем крупнее регион, чем больше его ресурсный потенциал, тем больше условий для того, чтобы пуститься в самостоятельное плавание. То, что невозможно для каждого из 89 субъектов, становится возможным для 8 - 9, особенно в современной геополитической ситуации, когда раздробление России на несколько частей является давно выношенной стратегией «зарубежной закулисы» (З.Бжезинский и компа-

ния), и наши сепаратисты немедленно получают всестороннюю поддержку из-за рубежа.

Переход к новому административно-территориальному устройству, например, на основе бывших экономических районов, как предлагают регионалисты,[11] приведет к резкому сокращению количества губернаторов и снижению статуса областных начальников, что, учитывая нынешнюю силу Совета Федерации, вряд ли можно будет провести в жизнь в условиях нынешней политической структуры. Опасения на этот счет, тем не менее, высказывались в связи с публичным заявлением Е.М.Примакова о необходимости срочного осуществления административно-территориальной реформы как условия нормализации управления страной.

Очевидное нежелание губернаторов даже рассуждать на эту тему, думаю, не лишено смысла: если сегодня изменить административную сетку вверху, то это потребует изменений во всей таксономии регионов, что, несомненно, приведет к долговременной потере управляемости территориями. Последствия для России в этом случае будут весьма тяжелыми: современная малоэффективная схема территориального управления некий минимум управляемости все же обеспечивает; даст ли его новая схема (опыт хрущевских совнархозов и укрупнение низовых районов памятен политикам старшего поколения) – пока остается неизвестным. При всех недостатках губернаторов как публичных политиков на ближайшую перспективу такой вариант предпочтительнее дюжинных «чиновников на воеводстве».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Умнова И. Разделение законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ: правовые аспекты // Органы государственной власти субъектов РФ - М.: ИГПИ, 1998. С.117
2. Там же. С.117.
3. Социально-политические конфликты в Российском обществе: проблемы урегулирования («круглый стол») // Социс. 1999. № 3. С.63
4. Там же. С.64.
5. Там же. С.63, 118.
6. Умнова И. Указ. соч. С.117.
7. Аяцков Д. Ф., Динес В. А., Николаев А. Н. Российский федерализм: взгляд из региона // Власть. 1999. № 1. С.4.
8. Там же. С.5.
9. См. также: Разуваев В. Время удельных князей? Штрихи к портрету Юрия Лужкова // Свободная мысль. 1996. № 4. С.39-51.
10. См., например: Имидж лидера. Психологическое пособие для политиков. - М., 1994; Волкова И. В., Клименко В. В., Сафразьян Л. Т. Имидж политических лидеров в СМИ // Мир России. 1997. № 3. С.43-74; Марченко Г. И., Носков И. А. Имидж в политике. - М.: Владос, 1997 и др.
11. См., например: Адамеску А. А., Кистанов В. Нужна новая форма территориального управления // Обозреватель, 1999. № 9. С.24-27; Адамеску А., Кистанов В., Савельев В. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм, 1998. № 1. С.111-134 и др.