

© 2011 г. М.А. Пономарева

УДК 94(48).084

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ ЮГА РОССИИ В 1990-2000-Е ГГ.: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

Изменения политической ситуации в России в целом, и в Южном регионе, в частности, актуализируют проблему роли региональных элит в процессах структурной модернизации государства. На современном этапе изучению общенациональной элиты и общим тенденциям ее развития посвящены работы О.В. Гаман-Голутвиной, О.В. Крыштановской, Е.В. Охотского и др. Вместе с тем, изучение элиты успешно развивается на региональном уровне. Начиная с 1990-х гг. формируется определенная методологическая и источниковедческая база (работы П.В. Смолянского, А.В. Понеделкова, А.М. Старостина, С.А. Кислицына, В.В. Черноуса и др.). Можно говорить о существовании научных школ в Южном регионе. Изучение различных аспектов функционирования и взаимодействия региональных элит на сегодняшний день представляется актуальным подходом, сквозь призму которого возможно рассмотреть развитие политического пространства России в целом. Важным является осознание особенностей политической элиты исполнительных органов власти Юга России в рамках отношений «центр-регион». Ее институциональный дизайн показывает истоки и эволюцию построения «вертикали власти» в современной России.

Исполнительная власть в 1990-е гг. характеризовались постепенным усилением децентрализации. В 1990 г., по мнению российского исследователя И.М. Бусыгиной, произошла «региональная революция» [1], характеризовавшаяся введением поста главы администрации (назначался президентом России по критерию личной лояльности). В этот период главы регионов рекрутировались в основном из членов Верховного Совета, в органах исполнительной власти практически не было «хозяйственников». В 1990–1993 гг. региональный политический процесс претерпел «период двоевластия». Его харак-

терные черты: неоднородный губернаторский корпус, включавший в себя как «реформаторов», так и «консерваторов»; противостояние исполнительной и законодательной власти (в том числе и федерального уровня); сочетание «криминальных» и политических фигурантов и т.д. В 1992 гг. в регионах прошли первые «кадровые чистки», в частности, был отстранен от должности глава Краснодарского края. С другой стороны, шел процесс формирования сильной местной элиты из бывшего советского государственного аппарата – характерным примером являлся губернатор Ростовской области – В.Ф. Чуб. Достаточно сложный, но типичный процесс формирования региональной элиты проходил в Волгоградской области. Как отмечала российский исследователь Л. Шереметьева, в 1992 г. в Волгограде областной совет и областная администрация жили в относительном согласии, крупных расхождений в политике не было, а возникающие разногласия разрешались в рабочем порядке. Но этот «мирный тандем» периодически атаковала активизировавшаяся радикально-демократическая оппозиция. При этом, депутаты-оппозиционеры, и так находившиеся у власти, хотели бы занять более высокое положение в региональных органах [2]. Действительно, в Южном регионе в целом, и в Волгоградской области, в частности, шел активный процесс ротации элит, заложивший контуры внутрорегиональной политической борьбы на 1990-2000-е гг.: борьба властной и оппозиционной элит с обращением «вовне» к публичной сфере региона, используя возможности влияния последней: акции протеста, требования оппозиционных политических партий и движений, кампании в СМИ и т.д. [3].

Кроме того, в первой половине 1990-х годов формируется правовая база функционирования региональных органов исполнительной ветви власти. В том числе, и функционирования элит соответствующего уровня. В частности, в 25 марта 1992 г. был принят закон о президенте Республики Адыгея, согласно которому он обладал достаточно широкими полномочиями, соотносимыми с полномочиями Президента Российской Федерации. В апреле 1993 г. состоялись первые выборы глав администраций в областях и краях, инициированные местными Советами с целью смещения назначенцев Б.Н. Ельцина. В связи с этим, первая половина 1990-х гг. характеризуется формированием моноцентричной системы власти в регионах, во главе которой находятся главы администрации. Региональные элиты использовали в данный период возникающие конфликты

для усиления собственного влияния в Южном регионе. Одним из благоприятных оснований для этого был грузино-абхазский конфликт. Так, 27 июня 1997 г. президент Республики Адыгея А.А. Джаримов и глава администрации Краснодарского края Н.И. Кондратенко посетили Республику Абхазия. По завершению визита они подписали совместное заявление с призывом скорейшей ликвидации последствий грузино-абхазского конфликта [4]. Как считает исследователь А. Козлов, подписанное 27 июня 1997 г. совместное заявление проявляет несколько важных тенденций развития региональной элиты. Во-первых, оно показательно как акт государственной деятельности региональных руководителей. Во-вторых, в тексте заявления, несмотря на его миротворческий характер, прослеживается откровенная симпатия к абхазской стороне в грузино-абхазском конфликте. И, наконец, в-третьих, выступление с заявлением президента Адыгеи А.А. Джаримова явилось последовательным шагом адыгейской администрации, оказывающей поддержку Абхазии, а действия краснодарского главы администрации Н.И. Кондратенко, были показательны в характеристике роли, которую он пытался играть в регионе [5]. Можно также согласиться с автором и в том, что поддержка Абхазии в то время гарантировала авторитет среди руководителей республик Северного Кавказа и возможность получения политических дивидендов в этом вопросе от федерального центра. Тем самым можно утверждать, что региональные конфликты стали проявителем направленности интересов различного слоя региональных элит – в сторону федерального центра, либо в сторону самоблокировки, воспринимаемой центром в 1990-е гг. как процесс, идентичный регионализации и угрозе территориальной целостности государства.

Одновременно происходило постепенное усиление поддержки исполнительных элит непосредственно на местах. Первыми претендентами на вхождение в исполнительный институциональный блок стали главы администраций городов и районов. В различных регионах Юга России с подачи президентов, либо губернаторов принимаются законы, расширяющие полномочия руководителей администраций муниципальных образований и тем самым обеспечивающие необходимую поддержку. Например, в 1997 г. в Адыгее Президент Р. Джаримов внес изменения в Закон Республики Адыгея «О выборах главы администрации города, района». В результате была снижена планка явки избирателей, необходимая для признания выборов состоявшимися.

ся до 30% от общего числа избирателей (прежде необходимо было участие половины от списочного состава избирателей). Избранным на пост главы администрации считался кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании [5]. Следовательно, в 1990-е гг. можно говорить преимущественно о трансформации элит, в том числе и в рамках одного институционального дизайна. При этом каждый представитель той или иной элитарной группы имел собственное представление об устройстве регионального политического процесса, своей роли в нем. Оказываясь в оппозиции или даже в изоляции в результате константной ротации, он пытался наладить взаимоотношения либо с аналогичными себе фигурами по положению в регионе, либо воздействовать на новых лидеров посредством обращения к публичной сфере. Например, экс-претендент на кресло президента Республики Адыгея А. Аджигириев попытался вернуться в орбиту политического влияния посредством тиражирования через региональных СМИ собственной концепции переустройства региональной системы управления [6]. Она предусматривала разделение влияния в Адыгее между несколькими группами элит – властной, экономической, силовой.

Вторая половина 1990-х гг. характеризовалась смещением центра принятия политических решений из федерального центра в регионы. Происходило изменение политического качества губернаторов: теперь они – самостоятельные политики, обладающие легитимностью, основанной на всенародном собрании. Среди губернаторов появлялись представители различных политических партий и движений. Происходило становление губернаторского корпуса как самостоятельного субъекта политики, отстаивающего некий региональный корпоративный интерес. К 1999 г. принцип разделения властей в регионах был нарушен в пользу исполнительной ветви власти. Губернатор становился политическим лидером региона. Вводился институт правительства (в значимых регионах – Москва, Краснодарский край, Ростовская область и др.) Реальные полномочия в региональном политическом процессе сосредоточились в руках губернатора. При этом губернаторы освоили технологии управления электоральным поведением, контроля за местным самоуправлением, избирательным процессом. Кроме того, законодательство Российской Федерации предоставляло возможности главе исполнительной власти региона широкие полномочия, которые находились в прямой зависимости от должности,

занимаемой тем или иным представителем региональной элиты. Следовательно, конкретный состав элит формировался «от должности», что потенциально позволяло федеральному центру путем изменения законодательной базы регулировать состав, требования и направления деятельности региональных элит [7]. Пик влияния региональной исполнительной элиты пришелся на 1999 г., когда был принят федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8], оформивший существующую на тот момент роль региональной администрации. К этому моменту процесс внутрирегиональной трансформации элит завершился. Лидеры регионов, успевшие не только создать собственную команду и заручиться поддержкой сторонников на других уровнях региональной власти, но и сформировать благоприятное для себя общественное мнение в регионе, получили возможность практически неограниченного влияния внутри региона (например, губернатор Ростовской области В.Ф. Чуб, Президент Республики Адыгея Х.М. Совмен).

К 2000 г. федеральный центр все более активно использовал административный ресурс воздействия на регионы. В 2009 г. было утверждено Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации [9]. Данная реформа закрепила возникшие в 2000-е гг. возможности влияния федерального центра на ротацию элит в регионе: с одной стороны, центр обеспечил себе безусловную поддержку исполнения решений на местах, с другой стороны, в случае наличия мощных блоков оппозиционных элит в регионе, предоставил себе возможность коренной ротации региональной властной элиты «сверху». Таким образом, в 2008-2009 гг. принципиально изменился характер назначения губернаторов. Первоначально казавшееся косметическим изменение процедуры вызвало резкий всплеск активности местных и федеральных элит, породив феномен новых «губернаторских выборов» – без участия избирателей, но с резким ростом политической борьбы, в том числе публичной. Самыми яркими примерами этого процесса в Южном регионе стали назначения глав Республики Дагестан. При этом наиболее ожесточенная борьба разворачивалась вокруг привлекательных с экономиче-

ской точки зрения субъектов Федерации, в то время как конкуренция за пост руководителей депрессивного региона практически отсутствовала. Кроме того, борьба региональных элит по вопросу сохранения на своем посту глав ресурсно-обеспеченных регионов приобретала новые черты – одним из условий сохранения в должности становилась уступка части влияния в регионе федеральным группам. Однако достаточно длительное время стабильность блока элиты зависела от наличия в регионе иных групп интересов, их близости к властным структурам, экономической состоятельности. В данном случае более стабильными оказывались те блоки административных элит, которые сформировались ранее всего. Смена губернаторского корпуса способствовала очередной трансформации региональных элит, либо «мягкой», когда на верхушку административного олимпа выдвигался «свой» кандидат, уже известный местным региональным группам, либо «жесткий», когда новое лицо вынуждено было формировать новые группы поддержки и усиливало внутрорегиональную трансформацию. Так, 21 мая 2010 г. депутаты Законодательного Собрания Ростовской области, рассмотрев представление президента России Д.А. Медведева, наделили В.Ю. Голубева полномочиями главы Администрации (губернатора) Ростовской области. Результатом ротации элит стало ожидание обновления ее конфигурации. Об этом говорило выступление нового губернатора области на церемонии инаугурации: «Нам предстоит решить множество задач... речь идет о проблемах институтов власти. А именно: политики двойных стандартов, криминализации норм, административных барьерах, низком уровне доверия чиновникам» [10].

Действительно, политическая устойчивость губернаторского корпуса в течение 2000-х гг. зависела в первую очередь от того, сумели ли его представители наладить отношения с федеральным центром и обеспечить достаточное взаимодействие с ним своих региональных элит. Соответственно неустойчивость положения губернаторов все более обуславливается потерей региональными элитами доверия со стороны федерального центра, завоеванного в период второй половины 1990-х гг. Каждый из представителей региональной элиты в сложившихся условиях использовал различные методы сохранения статус кво. Так, Александр Ткачев (Краснодарский край) постепенно, но все более заметно, к 2008 г. терял аппаратный вес – в частности, из-за неспособности убедить жителей Имеретинской долины переехать с «на-

сиженных мест» ради строительства олимпийских объектов [11]. В рассматриваемый период информация об отставке А. Ткачева настолько распространилась, что ее вынужден был официально опровергать российский вице-премьер Дмитрий Козак [12].

Таким образом, сужение ресурса политического влияния и понижение статуса региональных элит в 2000-е г. не отразилось определяющим образом на внутрорегиональных процессах. В складывающейся ситуации ресурсы губернатора не являлись функционально заданными, они не воспроизводились инерционным образом за счет политических институтов региона, поэтому определяющую роль играли усилия самого губернатора и его команды по выстраиванию управляемого политического режима в своем регионе. Выступая доминирующим посредником в этом взаимодействии, губернатор держал под контролем многие политические процессы в регионе. Несмотря на то, что крупные экономические акторы пытались формировать свои альтернативные каналы взаимодействия с Центром, в том числе через федеральные округа, губернатор представлял собой более эффективного партнера на этом поле. Вследствие своего нестабильного положения в регионе в 2000-е гг., новые губернаторы более ориентированы на общероссийское сотрудничество (например, в области социальной защиты населения, исполнения национальных программ), что гарантирует им поддержку в случае противостояния с местными устоявшимися элитами. Дифференциация институционального дизайна в 1990-е–2000-е гг. при любых попытках его унифицировать оставалась высокой, поскольку микрорегиональные различия на Юге России базировались на разнице в уровне зрелости тех или иных политических институтов в регионах, позиций и амбиций тех, кто их возглавлял.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика. М., 2006.
2. *Шереметьева Л.* Волгоград и Волгоградская область в мае-сентябре 1992 года // Политический мониторинг. 1992. май-сентябрь.
3. Решение постоянной комиссии по защите прав граждан, законности, гласности, связям с общественными организациями и фор-

мированиями Волгоградского областного совета народных депутатов от 28 июля 1992 года «О санкционированном пикетировании входа в здание облсовета депутатом областного совета народных депутатов Андреевым И.И.» Волгоград, 1992.

4. Миссия доброй воли // Майкопские новости. 1997. № 103.
5. *Козлов А.* Республика Адыгея // Политический мониторинг. 1997. июнь.
6. *Аджигириев А.* К чему ведет эта власть? О структуре государственного управления Республики Адыгея // Адыгейская правда. 1997. №13-14.
7. Полномочия губернатора Ростовской области. Из приложения № 1 к Указу Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области от 12.01.2009 // <http://www.donland.ru/content/info.asp?partId=31&infoId=665&topicInfoId=665>. 12.02.2010.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Российская газета. 1999.
9. Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации // Российская газета. 2009.
10. Выступление В.Ю. Голубева на церемонии вступления в должность Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области. 14.06.2010 // <http://www.donland.ru/content/info.asp?partId=31&infoId=25015&topicFolderId=4810&topicInfoId=0>. 16.06.2010.
11. Рейтинг оценок деятельности руководителей субъектов Федерации // Клуб регионов. 2008.
12. *Козак Д.* Никаких планов по замене Ткачева не существует // Клуб регионов. 2008.

Южный

федеральный университет

12 августа 2011 г.