

**Секция «Политические науки»**

**Анализ отношений федерального центра и субъектов РФ в период  
назначения глав исполнительной власти субъектов Федерации  
(2005-2012 гг.)**

***Зиннатуллин Айдар Зуфарович***

*Студент*

*Казанский федеральный университет, Философский факультет, Казань, Россия*

*E-mail: aidar.zinnatulla@gmail.com*

Масштабная рецентрализация власти и управления, квинтэссенцией которой стала отмена губернаторских выборов в 2004 году, вкуче с усилением авторитарных тенденций на центральном и субнациональном уровнях федеративной системы представляют немалый исследовательский интерес, в том числе и в плане анализа отношений между разными уровнями власти. С отменой выборов глав исполнительной власти субъектов федерации появилась возможность изучать эти отношения сквозь призму теории отношений принципала и агента, о которой речь обстоятельно шла в первой главе данной работы. При этом стоит отметить следующий немаловажный момент. Отношения, складывавшиеся между федеральной и региональной уровнями власти в 1990-е годы, нельзя рассматривать как принципал-агентские, что связано с рядом особенностей. И под этими особенностями подразумеваются не только выборы глав исполнительной власти регионов непосредственно населением (хотя и это также весьма не маловажный и примечательный факт). Как справедливо отмечают В. Гельман и С. Рыженков, установлению принципал-агентских отношений в этот период мешали, в первую очередь, отсутствие необходимых политических ресурсов у федеральной власти, а также общий экономический спад, вызванный реформами начала 1990-х гг[1]. Не имея возможности достойно вознаграждать в случае подчинения или налагать наказание за несоблюдение общей линии, федеральный центр ни коим образом не мог выступать с позиции силы, и поэтому рассмотрение его в качестве принципала будет неверным. Игнорирование требований федерального уровня власти, а также самовольное присвоение, распределение и использование ресурсов регионами стало вполне обыденным явлением, что свидетельствовало об ослаблении государственности как таковой. С ликвидированием подобной самостоятельности региональных политических элит как в неформальном, так и в формально-правовом аспекте, в начале и середине 2000-х гг. федеральный центр, опираясь на существенно улучшенную экономическую ситуацию и благоприятную конъюнктуру на нефтяном рынке, стал выступать в качестве принципала, обладающего необходимыми ресурсами и средствами контроля над агентами.

Анализ отношений федерального центра и глав исполнительной власти субъектов федерации сквозь призму теории принципала и агента в период назначений губернаторов (2005-2012 гг.) необходимо провести по следующим пунктам. Во-первых, отдельного внимания заслуживают стимулы и иные механизмы контроля, имеющиеся в распоряжении принципала – федерального центра. Во-вторых, необходимо бросить хотя бы беглый взгляд на требования, выставляемые принципалом в адрес региональных агентов. В-третьих, крайне важно рассмотреть те недостатки и вызовы, которые в целом присущи принципал-агентским отношениям в России.

Приступая к разговору о стимулах и прочих механизмах контроля, стоит для начала отметить следующий весьма важный момент. Для осуществления непосредственного контроля за агентом принципалу приходится затрачивать большое количество усилий и ресурсов. Так, например, такой способ, как мониторинг или прямое наблюдение, являются слишком затратными, о чем было сказано в одной из предыдущих частей работы. Тем не менее, в 2007 году президентом В. Путиным был принят указ, главная цель которого заключается в выработке системы оценивания эффективности органов исполнительной власти регионов, аналогичной некоторым западным примерам. Данная система, которая с рядом изменений в отличие от первоначального образца 2007 года применяется в настоящий момент Министерством регионального развития РФ, имеет ряд достоинств и недостатков. Так, А. К. Бочарова справедливо отмечает безусловную перспективность подобного рода инструментов в плане возможного устранения недочетов и улучшения существующей системы государственного управления[2]. Недостатки же не ограничиваются лишь особенностями механизма подсчета и критериями оценивания. Этот момент не столь актуален, когда система оценивания эффективности исполнительных органов оказывается, в принципе, невостребованной, на что и указывает А. К. Бочарова в своем исследовании[3]. Если же отталкиваться от положений рассматриваемой в данной работе теории, то становится ясным тот факт, что убытки принципала от агентских отношений при таком способе контроля в сегодняшней России никуда не исчезают, поскольку проблема информационной асимметрии остается актуальной. На это указывает недостаточная прозрачность данных, сопряженная с риском утаивания подлинного положения дел в регионе. Возможно, именно с этим связана разработка так называемого интегрального рейтинга эффективности губернаторов, представленная Фондом развития гражданского общества в январе 2014 года[4]. Данный рейтинг, как отмечается в СМИ, будет применяться администрацией президента РФ для оценивания того, насколько эффективна деятельность губернаторов[5]. Правда, и здесь существует ряд моментов, которые вызывают сомнения в целесообразности и полезности этого рейтинга. Например, превалирование в нем результатов социологических опросов, несмотря на заявленную интегративность нескольких показателей. Или подмена понятия «эффективность», который, по сути, должен опираться на объективные социально-экономические индикаторы, понятием «популярность». Также отмечается такой момент, как отсутствие соответствующих подразделений организаций (Фонда «Общественное мнение»), проводящих зондаж общественного мнения, в ряде регионов, однако рейтинг составлен по всем главам субъектов РФ, вследствие чего остается место для значительных спекуляций[6]. Таким образом, на сегодняшний момент не совсем ясно, будет ли этот рейтинг действительно применяться и насколько он будет эффективным как инструмент контроля за лояльностью агентов интересам принципала.

В качестве следующего инструмента для достижения благоприятного результата от деятельности губернаторов и иных региональных органов власти федеральный центр, как отмечают И.М. Бусыгина и М.Г. Филиппов, может использовать метод *убеждения*, направленный на сближение интересов акторов при помощи определенных аргументов, которыми апеллирует принципал[7]. Приводимый ими факт взывания Д. Медведевым к сознательности и честности чиновников и губернаторов в ходе предвыборной кампании 2008 года является показательным примером убеждения. Однако ни к чему хорошему

метод убеждения не привел, свидетельством чему в некоторой степени могут являться, во-первых, более активная замена представителей губернаторского корпуса в годы президентства Д. Медведева в отличие от его предшественника, во-вторых, продолжающаяся практика политического руководства страны опираться на узкий круг преданных исполнителей и близких друзей[8].

В отличие от убеждения, когда интересы принципала и агента стремятся к совпадению, метод *стимулирования* направлен на увеличение привлекательности для агента того или иного решения, выгодного принципалу. Если вернуться к ситуации начала 2000-х гг., то успех централизации, предпринятой В.Путиным, как отмечают В. Гельман и С. Рыженков, был во многом обусловлен именно изменением мотивации региональных элит[9]. В условиях улучшения экономической ситуации и отсутствия какого-либо регулирования прав частной собственности федеральный центр сумел предложить политикам нижестоящих уровней власти достойное вознаграждение за соблюдение общей линии. Подобные действия федерального центра были вполне удачными, поскольку убытки от агентских отношений для него не были высокими.

К числу инструментов контроля агента со стороны принципала наряду с вышеуказанными методами стимулирования, убеждения и наблюдения также следует внести механизмы выборочного *наказания* за нелояльное и/или неэффективное следование общей линии и отстаивание интересов принципала. В данном случае федеральный центр использовал довольно широкий спектр методов наказания. Сюда относятся и кадровые решения по назначению, замене или отставке глав субъектов федерации, возбуждение уголовных дел в отношении региональных политиков и чиновников, исключение тех или иных групп, близких к руководству регионом, из избирательного процесса. При этом важно отметить, что преследование региональными элитами собственных интересов и целей при негласном согласии федерального центра стал для него (федерального центра) дополнительным инструментом, обеспечивающим именно контроль, а не только лояльность, о чем говорилось выше. Разного рода компромат на того или иного регионального актора и угроза его применения оказывались очень часто гораздо более действенными методами обеспечения следования интересам федерального центра, нежели действительное применение наказания. По справедливому замечанию В. Гельмана и С. Рыженкова, региональные акторы, стремясь не потерять имеющиеся в их распоряжении источники ренты, становились заинтересованными в проведении курса, отвечающего интересам и требованиям федерального центра[10].

Говоря о требованиях принципала – федерального центра, необходимо отметить, что они сводились к следующим основным пунктам. Во-первых, это *достижение нужных федеральному центру результатов на выборах*. Как справедливо и совершенно обоснованно отмечают А.Ю. Бузин и А.Е. Любарев, подобное требование провоцирует местные власти на применение не только административного ресурса, который является вполне традиционным явлением для федеральных и региональных выборов, но и на использование гораздо более жестких методов достижения нужных результатов. В их число входят принуждение к участию в голосовании, использование сил МВД в борьбе с распространением оппозиционных агитматериалов, а также резко возросший в 2007-2008 гг. уровень фальсификаций[11]. По мнению указанных авторов со ссылкой на В.Я. Гельмана, если в рамках электорального цикла 2003-2004 гг. выборы еще можно было назвать свободными, но несправедливыми, исходя из международных стандар-

тов, официально поддерживаемых Россией, то в 2007-2008 году выборы и вовсе стали несвободными, не имея ничего общего с представлениями о демократичности и не подразумеваемая исполнения конституционных требований и международных стандартов[12].

Во-вторых, важным моментом, который должны учитывать региональные органы власти, рассматриваемые нами в качестве агентов в предлагаемой исследовательской матрице, - это недопущение, а лучше пресечение всяких гражданских и политических форм протеста. Связано данное требование, с одной стороны, с угрозой потери потенциальных инвесторов, что может обернуться неблагоприятными экономическими последствиями. Такой ход событий, в свою очередь, имеет все шансы к аккумуляции еще большей социальной напряженности, что потенциально может обернуться большими издержками для федерального центра по целому ряду регионов. С другой стороны, протестная активность является одним из индикаторов того, что региональные властные органы не справляются с выполнением обязательных указаний, исходящих от принципала.

В-третьих, федеральный центр в адрес органов власти субъектов федерации выставляет требование предоставления минимально необходимого уровня благ для обеспечения более-менее удовлетворительного качества жизни населения регионов. Региональные власти обязаны решать две задачи, которые в некоторой степени связаны с предыдущим требованием по недопущению гражданских протестов. Первая задача – это решение социальных проблем и обеспечение минимального стандарта жизни. Вторая задача заключается в создании благоприятных условий для развития бизнеса. Таким образом, агенты федерального центра обязаны осуществлять своего рода социальный патронаж[13].

Возвращаясь к проблеме убытков агентских отношений, присущей для федерального центра, необходимо особо отметить следующий весьма важный момент. Дело в том, что, как показывает пример некоторых региональных режимов (например, Брянская, Амурская области), вполне возможна конкуренция за влияние на принципала между различными группами – агентами, которые могут находить свое воплощение в губернаторской команде с одной стороны, и местными силовыми органами, бизнес-сообществами – с другой. В подобном случае издержки контроля, а, следовательно, и убытки агентских отношений, для федерального центра многократно возрастают. Поэтому партия «Единая Россия» в данном случае начинает приобретать дополнительные функции, суть которых заключается в следующем. По мнению О. Рейтер и Т. Ремингтон, «Единая Россия» стала, своего рода, инструментом, позволяющим достичь как равновесия между федеральным центром и региональными элитами, так и выработать и придерживаться корпоративной солидарности между группировками на уровне отдельного региона[14]. Вывод, сделанный авторами, с позиции сегодняшнего дня может показаться если не спорным, то, как минимум, весьма сомнительным, поскольку рядом экспертов и инсайдеров из Кремля отмечается возможная задвижка «Единой России» на периферию политического пространства. Во всяком случае, в ряде регионов (например, в Москве) отчетливо видно дистанцирование провластных кандидатов от партийного бренда, а также активизация ОНФ. Тем не менее, нельзя отрицать того, что вышеуказанная задача перед «Единой Россией» стояла, и решалась она с разной степенью успеха в зависимости от региональных особенностей.

Приступая к рассмотрению недостатков и вызовов, стоящих перед существующей

в России системой принципал-агентских отношений, необходимо отметить тот момент, что сама система в принципе схожа с другими примерами авторитарной централизации, о чем пишет А. Пшеворский в своей работе «Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке» [15]. В ней он для определения характерных черт «наследственной демократической неопределенности» (имеется в виду демократического политического режима) рассматривает некую обобщенную модель разнообразных авторитарных режимов. Так, А. Пшеворский отмечает, что при любом авторитарном режиме практически всегда имеется кто-то, обладающий достаточными ресурсами для предотвращения «любого результата происходящего». При этом под этим «кто-то» не обязательно подразумевается единоличный властитель, им может быть и партия, военная хунта, бюрократия и прочее. Поэтому А. Пшеворский обозначает политическое руководство понятием «аппарат власти». Рассматривая взаимоотношения между аппаратом власти и подчинёнными субъектами – агентами, он различает 3 возможных варианта развития этих отношений. Во-первых, это ситуация, когда аппарат власти – принципал допускает некоторую свободу действий агентов, но при этом не исключает жесткой наказуемости за нарушение генеральной линии, очерчиваемой принципалом, и за нанесение вреда его интересам. Во-вторых, это некоторая отстраненность принципала и связанная с этим частая произвольность в решениях и оценках деятельности агентов. И, наконец, в-третьих, это отсутствие единства в аппарате власти и связанное с этим соперничество различных групп внутри политического руководства за первенство и единоличность [16].

По справедливому замечанию не раз упоминавшихся в данной работе В. Гельмана и С. Рыженкова, для нашей страны наиболее характерно преобладание первого и последнего варианта отношений между федеральным центром – принципалом и региональными элитами, выступающими в роли агентов [17]. Подобное положение не может не вызвать ряд вызовов, суть которых заключается в следующем.

В первую очередь стоит отметить, что выстраивание «вертикали власти» и связанной с ней модели отношений федерального центра и регионов, рассмотренной в данной работе сквозь призму принципал-агентской теории, ни в коей мере не устранили конфликтности как между этими двумя уровнями политико-административного устройства государства, так и внутри самих регионов. Более того, данные конфликты (имеются в виду внутри региона) обострились в условиях, когда благоприятная экономическая конъюнктура на фоне всплеска цен на энергоресурсы в начале и середине 2000-х гг. сменилась финансово-экономическим кризисом 2008-2009 годов. По мнению А. С. Ширикова, это связано главным образом с тем, что в условиях нивелирования политической составляющей конфликтов между различными внутрирегиональными акторами, произошедшей с построением «вертикали власти», на первое место выходит административный «торг» за перераспределение существующей экономической ренты [18]. Подобная система отношений не могла не вызвать более острых противоречий и/или накалить существующие в условиях экономического кризиса, когда финансовые потоки в региональные бюджеты заметно поредели.

Примечательным примером в данной связи являются случаи внутрипартийных конфликтов на региональном и местном уровнях в рядах «Единой России». В условиях ограничения позитивного стимулирования в виде дотаций из федерального бюджета, а также усиливающегося требования обеспечения электорального господства правящей

партии со стороны принципала породили ситуацию, когда происходит ожесточенная схватка различных групп за резко ограниченные ресурсы на региональном и местном уровнях. В результате подобного рода борьбы наблюдаются случаи избрания на пост мэра крупных городов различных субъектов федерации кандидатов, отошедших от «Единой России» и/или поддержанных оппозиционными партиями. Из последних примеров наиболее показательными являются выборы в Иркутске, Ярославле, Тольятти. Помимо этого, существенно осложнились отношения в тех регионах, где еще до отмены губернаторских выборов конкуренция между главой региона и мэрами крупных городов определяла весь политический процесс, например, в Волгоградской, Астраханской, Свердловской областях. При этом, как отмечается в литературе, вмешательство федерального центра посредством применения наказания для прекращения конкуренции только обострило и без того непростые отношения и в какой-то степени сыграло на руку тем или иным акторам. Пример находящегося ныне под стражей мэра Ярославля Е. Урлашова является в данном случае наиболее показательным.

Кроме того, в рамках существующей ныне системы принципал-агентских отношений, когда региональные акторы направляют все свои усилия на овладение резко ограниченного в условиях экономического кризиса потока финансовых ресурсов из федерального бюджета, требование недопущения протестных выступлений не могло быть выполнено в полной мере. Прокатившаяся по всей стране протестная волна 2009-2010 гг., хоть и не нашла своего продолжения в выдвижении на политическую авансцену новых акторов во многом из-за отсутствия координации, стихийности и разобщенности акций протеста, тем не менее продемонстрировала, что даже в нестоличных регионах потенциал протеста может рассчитывать на значительную численность.

Следует отметить также тот момент, что при последующем ухудшении экономической ситуации убытки агентских отношений для федерального центра будут только нарастать. Уменьшение финансовых потоков из федерального бюджета неизбежно увеличит и без того достаточно высокую степень конфликтности между региональными группировками за их перераспределение (по сути, обладание). В таких условиях тяжело говорить об эффективности управления на субнациональном и местном уровнях и успешном выполнении требований принципала.

Подытоживая все вышесказанное, можно сделать следующий вывод. Совершенно очевидно, что федеральный центр, являющийся принципалом, заинтересован в совершенствовании регионального управления и выполнении собственных требований, поскольку в подобном случае повышается легитимность существующего политического режима. В связи с неблагоприятными внешними условиями, находящими свое выражение, в первую очередь, в финансово-экономическом кризисе 2008-2009 гг., проблема контроля за агентами приобретает еще большую степень сложности, поскольку издержки контроля при сокращении позитивного стимулирования возрастают многократно. Возникает закономерный вопрос о том, какие еще методы может предпринять федеральный центр для обеспечения лояльности и должного рвения агентов в отстаивании интересов принципала. Выше было упомянуто о том, что в качестве инструментов контроля могут выступать кадровые изменения, назначения, снятия с должностей, которые являются методом, скорее, наказания, а не стимулирования.

## Литература

- 1 Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>, свободный. – Проверено 04.02.2014.
- 2 Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – М., 2012. – С.44.
- 3 См.: Там же. – С. 45.
- 4 См.: Рейтинг эффективности губернаторов. Первый выпуск [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/view/46>, свободный. – Проверено 16.02.2014.
- 5 Губернаторов разделили по эффективности [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/564600/>, свободный. – Проверено 16.02.2014.
- 6 См.: Рейтинг как сигнал из Кремля [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/politics/2014/01/27\\_a\\_5869557.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2014/01/27_a_5869557.shtml), свободный. – Проверено 16.02.2014.
- 7 Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации // Полис. - 2013. - №1. – С. 60.
- 8 См.: Там же. – С. 60
- 9 Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>, свободный. – Проверено 04.02.2014.
- 10 См.: Там же. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>, свободный. – Проверено 04.02.2014.
- 11 Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Административные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.votas.ru/VL\\_1.pdf](http://www.votas.ru/VL_1.pdf), свободный. – Проверено 16.02.2014.
- 12 См.: Там же. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.votas.ru/VL\\_3\\_5.pdf](http://www.votas.ru/VL_3_5.pdf), свободный. – Проверено 16.02.2014.
- 13 См.: Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>, свободный. – Проверено 04.02.2014.
- 14 Reuter O.J., Remington T.F. Dominant Party Regimes and the Commitment Problems: The Case of United Russia // Comparative politics. – 2009. -Vol.42. - №.4. - P. 520.
- 15 Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М., 2000. – С. 73.

16 См.: Там же. – С. 74 - 76.

17 Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>, свободный. – Проверено 04.02.2014.

18 Шириков А.С. Анатомия бездействия: политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России. – СПб., 2009. – С. 178 – 179.