

ВТОРОЙ ПРЕЗИДЕНТ РОССИИ: ИТОГИ ПЕРВОГО СРОКА..

Ртищева Т.М.

Россия, Орел, Орловский государственный технический университет

По мнению большинства российских политологов правление Б. Ельцина породило кризис легитимности, деинституционализацию, функциональный хаос и десубординацию властных институтов. Став вторым президентом России, В. Путин прежде всего был вынужден заняться восстановлением государственных институтов и управляемости, т.е. провести ряд мероприятий по институционализации политического процесса, ресубординации политической системы, восстановлению функциональной специфики институтов, внедрению согласительных стратегий принятия решений, возвращению утраченного консенсуса между ветвями власти, стабилизации политических процедур, упорядочению использования государственных ресурсов и контролю центральной власти над ним.

В период своего молниеносного взлета В. Путин постоянно острый кадровый дефицит. Он находился в своеобразном вакууме, перемещаясь с одного высокого поста на другой, не успевая подтягивать на более высокие посты своих людей и какое-то время оставался почти без поддержки. Его друзья и знакомые, на которых он мог бы опереться и доверять им, слишком отставали в своей карьере. Это обстоятельство накладывало серьезный отпечаток на проводимые им реформы, вынуждая искать опоры в действующих кадрах, даже если они его не устраивали.

Тем не менее, уже через пять месяцев после на выборах В. Путин начал весьма решительную реформу, приведшую к изменению всей конфигурации институтов власти.

Указом №849 от 15.05.2000г. "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе" осуществляется переход от двухуровневой системы управления к трехуровневой. Восемьдесят девять российских регионов объединяются в семь округов, а между федеральными и региональными чиновниками появляется новая управленческая прослойка - полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Согласно указу президента, полпреды и их заместители относятся к федеральным государственным служащим, входящим в состав Администрации резидента РФ. Назначение на должность заместителей полпредов, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного высказывания осуществляются руководителем Администрации Президента РФ, который также утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя,

определяет количество его заместителей. В том же 2000 полпреды вводятся в состав Совета безопасности РФ.

Конфликт между новым "этажом" власти и региональной элитой обозначился сразу же в большинстве регионов. Губернаторы были унижены потерей своей почти бесконтрольной власти, и тем, что в их дела вмешиваются не только чиновники Администрации президента и полпреды, но и федеральные инспектора - по большей части, совсем молодые и неопытные назначенцы. Раздражение губернаторов вызывали также неопределенность функций полпредом и инспекторов, которые могли вмешиваться в любые региональные проблемы

Однако такая функциональная неточность на этом периоде становления путинского государства имела свои плюсы, так как давала президенту возможность маневра и управления регионами. Функция полпредов состояла не столько в конкретных контрольных действиях, но в том, чтобы быть опорой президента там, где того потребует ситуация. Кроме обозначенных в "Положении и полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе" задач полпреды выполняли и "особые поручения". Так, одной из важных неофициальных задач полпредов стала мобилизация так называемого административного ресурса на региональных выборах, подбор кандидатов на высший пост исполнительной власти в регионе, и обеспечение максимальных возможностей для их избрания

Внедрив новый "этаж" федеральной власти, президент В. Путин добился не только усиления центра, но и создал группу чиновников, преданных ему лично. Эта группа стала не только функциональным отрядом федералов, действующих от имени президента в регионах, но и селекционной кадровой лабораторией. Поскольку Путину первые два года правления приходилось в срочном порядке подтягивать своих людей, вопрос подготовки кадров для него имел первостепенную важность. В 2001-2002гг. в системе государственной власти появляются новые ниши, заполняемые "резервом" - молодыми чиновниками, которые должны были проявить себя на политическом поприще.

Следующим шагом политической реформы Путина стало принятие 5 августа 2000г. федерального закона РФ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Новым законом отменялся порядок формирования СФ РФ "по должности", то есть губернаторы и спикеры региональных парламентов уже не могли быть "сенаторами". Теперь верхняя палата Российского парламента формировалась из представителей законодательного собрания и руководителя региональной администрации. Кандидатура представителя от законодательного органа власти вносилась на рассмотрение местного парламента спикером и утверждалась простым большинством.

А кандидатура представителя от исполнительной власти назначалась губернатором, утверждалась указом, который в свою очередь утверждался в региональном парламенте.

Такое изменение принципа формирования Совета федерации внести ощутимые поправки в композицию элиты. Новая расстановка сил была закреплена иным порядком формирования верхней палаты Федерального собрания РФ. Губернаторы теперь не имели возможности регулярно собираться вместе для обсуждения актуальных проблем и выработки согласованных подходов. Территориальные ассоциации губернаторов, которые а последние годы ельцинского правления играли все более заметную роль, распались. Губернаторы лишились не только возможности согласованно выработать решения и оказывать давление на центр, но и возможности апеллировать лично к президенту. Теперь они должны были решать все возникающие вопросы с полпредами и их аппаратом.

Таким образом, принятие пакета из трех законов ("О полномочном представителе президента РФ в федеральном округе", "О внесении изменений и дополнений в федеральный закон РФ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации") изменило баланс сил на российской политической арене. Власть региональной элиты была существенно ослаблена, а власть президентских структур – усилена.

Для того, чтобы не вызвать недовольства губернаторов, Кремлю потребовалось заранее запланировать меры по снятию напряжений. Этой Цели служили два других законодательных акта, входящих в президентский пакет 2000 года: "О внесении изменений в федеральный закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в России", принятый Госдумой 7 июля 2000г., и указ Президента РФ №602 от 1 сентября 2000г. "О Государственном совете Российской Федерации".

Создание Государственного совета РФ - этого нового "совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти" - было призвано хотя бы отчасти восстановить баланс сил, продемонстрировав губернаторам, что Кремль не намерен полностью вытеснить их с поля высокой политики. Желая заручиться поддержкой региональной элиты, президент принимает решение создать еще один консультативный орган: он вводит в политическую систему страны еще один институт - Совет законодателей, объединяющий руководителей всех региональных

парламентов. Таким образом, все бывшие "сенаторы" и после реформы Совета федерации получают федеральную "площадку" для консультаций.

Создание Госсовета и Совета законодателей продемонстрировало намерение В. Путина расширять круг проводимых консультаций и разного рода "нулевых чтений" со всеми значимыми группами российской элиты, для того, чтобы минимизировать сопротивление проводимой реформе, и, в то же время, стремиться к достижению консенсуса по важнейшим вопросам государственной политики.

Этот этап реформы Путина привел к тому, что была устранена главная причина слабости государства, которая крылась в разрушении управленческой вертикали, что привело к определенному вакууму власти федеральных структур, утрате ими контроля и механизмов воздействия на политический процесс в масштабах страны, в атомизации и автономизации элит. В. Путин вернул Кремлю значительный объем власти на регионами, расширил базу поддержки центра на местах и наметил пути для восстановления действия механизмов управления территориями, не нарушая при этом демократических принципов (по крайней мере, формально). Была создана управляемая, сверху донизу упорядоченная система исполнительной власти, усилено федеральное присутствие в регионах.

Следующей по важности задачей стало изменение фактического статуса Государственной думы и создание новых условий для партийного строительства. Партия власти была необходима. Этот институт, введенный в российскую политическую практику еще Б. Ельциным, к выборам 1999 года практически не претерпел существенных изменений. Эта бюрократическая организация от выборов к выборам меняла название и лидера, по неизменно выполняла "функции парламентского представителя исполнительной власти". И таковой она и должна была остаться. Работа в этом направлении начались еще в 1999 г., когда В. Путин был сначала премьер-министром, а затем исполняющим обязанности главы государства. Созданный при содействии В. Путина блок "Единство" возглавил министр МЧС, генерал С.К. Шойгу. Новая партия власти на первых порах отличалась тем же недостатком и, что и прежние; конъюнктурностью, отсутствием идеологии и отрывом от масс.

И, тем не менее, блок "Единство" получил на выборах 1999г. 23,32% голосов, что было заметно больше предыдущих достижений партий власти.

Таким образом впервые за постсоветский период президент получил уверенное большинство в Думе. Нижняя палата российского парламента.

Перестала быть самостоятельным центром власти встроилась в общую государственную пирамиду, где ей были отведены конкретные законодательные функции. Левая оппозиция была существенно ослаблена. Правые фракции были достаточно

лояльны к проводимому курсу и никакой опасности для режима не представляли. Это была первая серьезная победа «партии власти» с 1991 года, кроме того, был принят новый «Закон о партиях», который изменил многопартийную систему, изгнав мелкие «карманные партии» и ограничив возможности создания новых партий. Этот закон усилил контрольные функции на выборах, что косвенно способствовало усилению позиции партии власти на всех последующих выборах. Однако, перед президентом стояла задача определить характер верховной власти: будет ли она по-прежнему единоличной или президент разделит ответственность с новой коллегией, где будет вершина власти и какова будет ее геометрия.

В отличие от своего предшественника В.Путин сам выстраивал свои отношения со своей администрацией, с правительством, с федералами, с губернаторами, с крупными бизнесменами. Особенности «путинского государства» стало то, что он лично направлял деятельность всех элементов политической системы, создав лишь одно посредническое звено. Для каждой группы элиты было определен куратор – посредник между президентом и элементом политической системы. Ко второму году правления президент все активнее внедряет институт посредников, тем самым, ограничивая личное участие в государственном управлении. Функции посредников во взаимодействии Президента РФ с политическими институтами стали выполнять: между президентом и правительством, обеими палатами парламента – руководителями этих структур и профилированные сотрудники Администрации президента; между президентом и губернаторами – полпреды и президиумы Госсовета, между президентом и бизнесом – руководители торгово-промышленной палаты и Российского союза промышленников и предпринимателей.

В 2002 году ключевые чиновники при В.Путине были объединены в Совет безопасности РФ, который по численности, и по должностной структуре стал аналогом советского Политбюро. Совбез включает в себя руководителей всех коллективных органов власти второго уровня, а возглавляются первым лицом государства, имея своего внутреннего руководителя – секретаря СБ.

Еще одной особенностью путинского времени стало стремительное увеличение численности военных в структурах власти, не связанных с обороной и безопасностью страны. Начиная с 2000 года люди в погонах приходят на вторые-третьи позиции должностной иерархии всех федеральных ведомств, составляя, пожалуй, самую заметную группу в кадровом резерве. Причем, если о назначении первых лиц много пишут средства массовой информации, то назначение военных на должности заместителей министров или начальников ключевых управлений «экономического блока» правительства проходят практически незамеченными. По данным исследования, проведенного сектором изучения

элиты института социологии РАН, «Путинская элита», среди всех заместителей министров, назначенных с 2000 по 2002 годы, военные составили 34,9%, а доля военных, назначенных заместителями министров в экономических ведомствах, достигла 7,1%. Причем, наиболее активно рекрутировались военные в министерства экономического развития (4 зам.министра-военных), промышленности (два) и связи (три). Вторые лица в погонах присутствуют в министерствах печати, иностранных дел, транспорта, имущественных отношений, юстиции, путей сообщения, по делам федерации, налогам и сборам и другим ведомствам. Наиболее массовый приток военных в экономические федеральные ведомства происходят из органов безопасности (ФСБ, СВР) – 45,2% от числа всех военных, назначенных зам.министрами в невоенные ведомства; из армейских структур пришло 38,7% новых зам.министров; из МВД – 16,1%. Этот процесс можно объяснить реформированием военных ведомств в 1991 – 1995 годах, которое вызвало выброс в общество нескольких десятков тысяч старших офицеров и генералов, которые были уволены в запас, хотя и не достигли пенсионного возраста. В стране образовалась большая группа молодых отставников, которые должны были найти себе применение на гражданской службе.

Ценность этих кадров заключалась в том, что они являлись источниками связей в государственных структурах, правоохранительных ведомствах. Этих связей очень не хватало предпринимателям, успех бизнеса которых зависел от государства. Часть покинувших службу офицеров занялась созданием собственных компаний, как правило, частных охранных предприятий, которые занимались не только вопросами безопасности, но и экономической разведкой, лоббированием, информационно-аналитической деятельностью. Еще одним типичным занятием отставников стала военная коммерция. Военные-отставники, работающие в бизнесе, стали, пожалуй, самыми последовательными и верными сторонниками президента. Многие из них были бы не прочь вернуться на «государеву службу» в случае политической мобилизации.

Сегодня вопрос о вершине власти и ее геометрии остается малоизученным, механизм принятия решений скрыт от внешнего наблюдателя. Стратегическая группа элиты законспирирована. Модель путинской власти производит впечатление единоличного правления президента. Если при Ельцине стратегическая группа элиты состояла по большей части из экономистов, то теперь центр принятия стратегических решений сместился из сферы экономики в сферу безопасности. Группа либеральных экономистов в окружении президента, на самом деле, не играет принципиальной роли – реформы лишь продолжают в заданном направлении, никаких существенных изменений в экономическом курсе не планируется. А вот военные, занимающие ключевые посты во

власти, становятся все влиятельнее. Совет безопасности – орган, объединяющий всех «ключевиков», - может стать новым политбюро в случае, если его секретарем станет близкий Путину человек. Однако, удастся ли Путину с помощью милитократии добиться желаемой цели - сделать российскую экономику рыночной, а демократию – управляемой - покажет время.