



## Принцип «двух ключей»

Оксана Гаман-Голутвина

Краткое содержание:

Что означает изменение двух центров власти Российского государства? Автор анализирует возможные последствия изменения в распределение власти, исходя из существующей много столетий сильной концентрации власти и персонификации в российском правительстве, а также одновременно существующих внутриэлитных конфликтов. К тому же она рассматривает уже существующие просторы для перераспределения полномочий между центрами власти и показывает, как эти просторы нужны для того, чтобы повышать полномочия должности премьер-министра. Она делает прогноз: прежде всего будут развиваться две вертикальные власти и в следствие этого двойная лояльность.

*Об авторе: Профессор, доктор Оксана Гаман-Голутвина – ведущий аналитик развития российских элит. Она преподаёт и занимается исследованиями в Университете Международных отношений (МГИМО), вице-президент Российской Ассоциации политических наук и член Академии политической науки России.*

### 1.

Конструкция власти, возникающая в РФ после 7-8 мая 2008 г., выглядит необычной для российской политики. Традицией последней на протяжении нескольких столетий была устойчивая концентрация политических, экономических и символических ресурсов в едином центре, в качестве которого выступала верховная власть – первое лицо государства. В российской истории можно найти немногочисленные примеры «двоевластия» (царь Михаил Романов и патриарх Филарет, Временное правительство и Советы депутатов в 1917 г.), однако эти примеры носили исключительный характер и, скорее, подтверждают правило.

### 2.

Российская политика носит ярко выраженный персонифицированный характер: в России не только «поэт – больше,

чем поэт»: личность первого лица государства имеет чрезвычайно значимое влияние на принятие стратегических решений; *личность по-прежнему важнее институтов*. Однако после отказа В. Путина баллотироваться на третий президентский срок в связи с конституционными ограничениями можно говорить об укреплении принципов формальной легальности и уважения к букве закона в политической жизни страны.

### 3.

Особенностью российской политической системы (как в исторической, так и в современной РФ) было сочетание высокой степени концентрации власти и высокой степени внутриэлитной конфликтности. Пиком внутриэлитных конфликтов в постсоветской России стали 1990-е гг., когда *механизмом* внутриэлитных отношений стала «война всех против всех», а *инструментом* внутриэлитного взаи-

модействия – автомат Калашникова. После избрания в 2000 г. В. Путина Президентом РФ на смену «демократии беспорядка» Б. Ельцина пришла «вертикаль власти», что означало подчинение всех элитных групп Президенту РФ, но не устранило конфликтов между ними. Сдерживающим фактором внутриэлитных войн (включая конфликты спецслужб) стала тактика В. Путина по поддержанию баланса влияния между различными группами интересов в рамках истеблишмента.

Роль внутриэлитных расколов в постсоветской России весьма значима, так, что в ходе одного из последних по времени эмпирических исследований (проект «Будущее России», реализованный в 2007 г. с участием автора этих строк, был посвящен разработке сценариев развития политической ситуации в России в ближне- и среднесрочной перспективе<sup>1</sup>) эксперты в перечне факторов потенциальной дестабилизации политической ситуации поставили *на первое место потенциальный раскол элит*. Только вслед за этим фактором упоминались падение мировых цен на природные ресурсы, рост цен, этнические конфликты, действия внешних сил, региональный сепаратизм<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ряд предварительных итогов проекта см.: О. Гаман-Голутвина, «Верхи и корешки. Будущее элит и неэлитное будущее» // *Независимая газета. НГ-сценарии*. 23. 10. 2007 г.

<sup>2</sup> Не случайно по оценке Д. Медведева еще в бытность главой Администрации Президента РФ (в 2005 г.) разногласия между элитными группами столь глубоки, что, могут стать угрозой национальной безопасности РФ. В качестве единственного основания для элитного консенсуса Медведев видит императив сохранения страны, который одновременно является залогом сохранения самой элиты: "...Если мы не сумеем консолидировать элиты, Россия может исчезнуть как единое государство. С географических карт были смыты целые империи, когда их элиты лишились объединяющей идеи и вступили в смертельную схватку. Консолидация российской элиты возможна только на одной платформе - для сохранения эффективной государственности в пределах существующих границ... Ничего другого объединяющего в ближайшей исторической перспективе для России не предполагается" («Эксперт. 04.04.2005»). Необходимость консолидации национальной элиты, как важнейшее условие обеспечения конкурентоспособности страны отмечал и замглава АП РФ В. Сурков - см.: Сурков В. «Суверенитет – политический синоним конкуренто-

#### 4.

Изменения конфигурации власти после 7-8 мая 2008 г. будут иметь не только и не столько персональный, сколько институциональный характер. Юридические рамки конфигурации политической власти в современной РФ задает Конституция страны, которую немалая часть экспертов справедливо определяет как хартию супер-президентской республики. Основанием для этой характеристики служат такие полномочия Президента РФ, как непосредственное подчинение ему ряда ключевых министров (внутренних и иностранных дел, обороны и др.), право отправлять правительство в отставку и фактическое право роспуска Государственной Думы ФС РФ, техническая сложность практического осуществления процедуры импичмента Президента РФ.

Главная особенность данной системы заключается в специфической *четырёхзвенной* модели разделения властей, когда наряду с тремя традиционными ветвями власти (и над ними) предполагается четвертая – верховная власть, персонифицированная в фигуре главы государства<sup>3</sup>.

При обращении к Конституции 1993 г. нетрудно заметить, что заложенная в ней модель разделения властей мало чем отличается от существовавшей в начале XX века и зафиксированной в 1906 г. в новой редакции Основных государственных законов (фактическая Конституция того времени). Юридические (как, впрочем, и фактические) полномочия Президента РФ по Конституции 1993 г. вполне сопоставимы с теми, которыми обладал «конституционный» монарх. По заключению известного российского историка В. Старцева, который провел сравнительный анализ Основных

способности». М. 2006). О необходимости преодоления раскола элит Дм. Медведев говорил в своем первом интервью газете "Financial Times" после избрания Президентом РФ весной 2008 г.

<sup>3</sup> Представляет интерес данная известным российским этнографом и лингвистом В. И. Далем еще в 1868 г. характеристика полномочий верховной власти России: «Закон определяет власть каждого должностного лица, а верховная власть выше закона» (См. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка (Санкт-Петербург, 1868), статья «Власть».

государственных законов от 23 апреля 1906 г. и Конституции 1993 г., их полномочия различаются лишь по трем позициям: в отличие от монарха, Президент РФ не имеет права передавать свой пост по наследству, чеканить собственное изображение на монетах и монополюльно распоряжаться «имуществом двора». Конституционные полномочия главы кабинета в современной РФ несоизмеримы уже.

Однако анализ мировой и российской практики управления<sup>4</sup> показывает, что, как и в западных демократиях, так и в России, законодательство зачастую определяет лишь *общие положения*, возлагая на управленцев задачу *разработки конкретных рабочих норм* и – что особенно важно – *правоприменения*. В разработке и в применении данных норм управленческий аппарат имеет достаточно обширные полномочия, которые могут быть наполнены различным содержанием. В российском случае фактор правоприменения особенно значим в связи с устойчивостью национальной традиции условного отношения к праву.

## 5.

В заданных Конституцией РФ 1993 г. рамках существует «пространство маневра», определяемое рядом факторов, важнейшим среди которых, следует считать фактический объем ресурсов, сосредоточенных в различных центрах власти. Анализ показывает несовпадение юридических полномочий и фактических ресурсов Президента РФ и Председателя правительства РФ. *Можно констатировать растущее расширение полномочий главы правительства В. Путина*. В пользу этого суждения свидетельствуют следующие обстоятельства.

- Предпринятые в последнее время меры означают существенное возрастание влияния В. Путина как главы Правительства *на региональные власти*. Это определено расширением полномочий правительства в оценке деятельности губернаторов.

Правительство вводит систему рейтингов субъектов Федерации, определяющих эффективность работы местных администраций по социально-экономическому развитию территорий. Эти рейтинги станут основанием для принятия президентом решений о выражении доверия или недоверия губернаторам (при этом пространство вариативности оценок весьма значительно в связи с существенными различиями экономического, социального, климатического, демографического характера между российскими регионами). Вносить кандидатуры глав регионов в региональные парламенты по-прежнему будет Президент РФ, однако основанием для оценки деятельности того или иного регионального лидера будет его оценка правительством (В. Путин внес коррекцию в свой Указ 2007 г. относительно адресата отчетов региональных властей: вместо комиссии главы Администрации Президента РФ (АП) адресатом становится правительство РФ). Не случайно главы регионов уже получили статус госслужащих, что фактически превращает их в чиновников и в значительной степени переориентирует на правительство. Связующим звеном между губернаторами и правительством станет Минрегионразвития. Спикер Совета Федерации ФС РФ Сергей Миронов предположил, что некоторые губернаторы могут в перспективе совместить занимаемые должности с работой в правительстве, в частности, получить статус замглавы Минрегионразвития. Идея пока не получила одобрения Минрегионразвития, но ее реализация может стать еще одним шагом в перераспределении реальных властных полномочий в пользу премьер-министра.

- Одним из последних Указов В. Путина в качестве Президента РФ аппарат полпредов в федеральных округах также переподчинен председателю правительства, поскольку главной задачей полпредов становится экономическая, что ориентирует их в большей мере на Белый Дом, чем на Кремль. Главы регионов-доноров (руководят которыми, как правило,

<sup>4</sup> См. Гаман-Голутвина О., Олейник А., отв. ред. Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций. М.: Росспэн, 2008.

влиятельные фигуры) не являются исключением, так как выдвинутые недавно главой Минрегионразвития предложения об «отрицательном трансферте» для субъектов Федерации, чей уровень бюджетной обеспеченности вдвое превышает среднероссийский, усиливают зависимость и этих регионов от правительства.

- *Экономические* инструменты расширения влияния В. Путина на глав регионов дополняются возросшими *политическими* рычагами его влияния в качестве председателя партии «Единая Россия». Большинство глав регионов и муниципальных образований входят в эту партию, которая к тому же располагает подавляющим большинством депутатских мандатов в региональных парламентах. Следует также иметь в виду, что персональный состав членов партии «Единая Россия» в регионах составляют статусные фигуры, обладающие административным и экономическими ресурсами. Это означает, что В. Путин располагает сетью влияния на всей территории страны в формате региональных партийных организаций. *Вышесказанное означает фактическое подчинение глав региональных властей и полпредов Президента РФ в федеральных округах премьер-министру РФ.*
- Упомянутый факт обретения В. Путиным статуса председателя партии «Единая Россия» имеет решающие последствия для расширения влияния премьер-министра В.Путина и на *федеральном уровне*. Благодаря статусу председателя партии В. Путин получил возможность полного контроля над партией (право *приостанавливать полномочия* членов руководящих и центральных органов «ЕР», руководящих органов структурных подразделений в случае несоблюдения ими устава партии; право *приостанавливать решения* руководящих и центральных органов партии, за исключением решений съезда). Контроль над партией обеспечивает В. Путину *контроль над законотворческим процессом*, поскольку «ЕР» контролирует конституционное большинство (де факто

315 голосов) депутатов Государственной Думы РФ (стоит иметь в виду, что Президент РФ и правительство РФ в равной мере являются субъектами законодательной инициативы), что открывает возможности решающего влияния В. Путина по широкому кругу управленческих вопросов.

- В российских условиях особое значение имеет контроль над армией специальными службами и правоохранительными органами. Непосредственное подчинение силовых министров РФ Президенту РФ отчасти компенсируется относительно слабой *в настоящее время* аффилиацией Д. Медведева с силовым блоком, ограниченностью собственной «скамейки запасных» силовиков и *относительной слабостью* личных связей в силовых структурах. При этом стоит предостеречь от преувеличения роли отмеченных факторов; представление о Д. Медведеве как изолированном от силовиков политике неадекватно. Между тем В. Путин не только является выходцем из силовых структур, но за восемь лет президентства сформировал собственную команду в силовых структурах. Реальный контроль над силовым блоком в настоящее время значительно усиливает позиции премьер-министра. *Эволюция развития ситуации будет определяться наращиванием влияния Д. Медведева в данной сфере.* Однако представляется, что до «перетягивания каната» между двумя лидерами в данной сфере дело не дойдет, а возникающие вопросы будут решаться в режиме консенсуса<sup>5</sup>.
- Намечились тенденции объединения ряда служб АП и правительства. В частности, речь идет о частичном объединении кадровых подразделе-

<sup>5</sup> В дальнейшем можно ожидать снижения удельного веса бывших и действующих военных в составе органов управления. Указ В. Путина № 50 от 16.01.2008 внес существенные изменения в Положение о порядке прохождения военной службы, отменив институт прикомандирования офицеров и генералов к государственным органам. Многие военные, состоявшие на гражданской службе в настоящее время уходят в запас или ожидают новых назначений.

ний (что имеет большое значение), протокола, пресс-службы, безопасности, что идет в русле заявления В. Путина 5 мая на встрече с членами правительства и сотрудниками АП о том, что взаимодействие между АП и правительством станет теснее, а «власть будет действовать как единый, отрегулированный механизм». Следует отметить также, что переход В. Путина в Белый Дом будет сопровождаться переходом ряда влиятельных фигур АП в аппарат правительства, что, учитывая традиционно более высокий статус работников АП в прошлом, означает усиление влияния правительства.

- Экономические рычаги существенной коррекции ситуации в пользу Президента РФ ограничены фактом принятия трехлетнего бюджета РФ на ближайшие годы.

При этом перераспределение властных полномочий в пользу премьер-министра будет осуществлено без каких-либо корректировок Конституции. Возможно внесение некоторых корректив в ряд законов, как это было, например, в случае с ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», принятом в марте 2008 г. Поправка к Закону «О государственной гражданской службе РФ» открыла возможности обретения губернаторами статуса госслужащих, что усилило их ориентацию не только на Президента РФ, но также на премьер-министра. Сложнее будет изменять конституционные законы, хотя это также не исключено.

Несомненно, определенную роль (по крайней мере, на протяжении ближайших 1-2 лет) будут играть неформальные договоренности между В. Путиным и Д. Медведевым и определенная «штабная культура» обоих политиков. Психологическим основанием этих договоренностей являются многолетние доверительные отношения между двумя лидерами (в этой связи можно отметить, что еще в 2000 г. в книге-интервью «От первого лица» В. Путин называл Д. Медведева в качестве одного из наиболее доверенных лиц). В данном контексте уместно упомянуть, что В. Путин на протяжении значительного периода своего

первого президентского срока придерживался достигнутых с Б. Ельциным договоренностей (в частности, ключевые посты председателя правительства РФ и главы АП РФ занимали связанные с Ельциным М. Касьянов и А. Волошин).

**Таким образом, изменение конфигурации власти в РФ после 7-8 мая 2008 г. будет определяться формированием двух параллельных вертикалей власти – президентской и премьерской. Однако реально, одна из них (президентская) будет иметь подчиненный характер, несмотря на значительные конституционные полномочия<sup>6</sup>.** По ряду причин функционирование данной конфигурации будет испытывать определенные нагрузки (функционального, психологического и иного характера). К числу потенциальных «факторов риска» можно отнести определенные сложности в отношениях между Д. Медведевым (и его окружением) и рядом фигур из окружения В. Путина. Поэтому в условиях текущего изменения конфигурации власти, возрастает значение фактора «двойной лояльности»: успех в кадровом продвижении ожидает тех, кто имеет поддержку обоих лидеров. Однако можно предположить, что в течение как минимум ближайших 1-2 лет складывающаяся в настоящее время конфигурация сохранит устойчивость. Отношения двух лидеров периодически будут испытывать перегрузки, напряжение и сложности, однако механизмом разрешения наиболее важных проблем, скорее всего, будет консенсус по принципу «двух ключей».

<sup>6</sup> Ключевым вектором изменений в структуре Правительства можно считать сосредоточение Председателя правительства В. Путина на руководстве стратегическими направлениями и рассредоточение решения текущих управленческих задач между его заместителями.