

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*Н. Бакли, Г. Гарифуллина,
Дж. Рейтер, Т. Фрай*

**ПОЛИТЭКОНОМИЯ
ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ
ГУБЕРНАТОРОВ В РОССИИ**

Препринт WP1/2013/04

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2013

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы
российской экономики»

А.А. Яковлев

- Б19 **Бакли, Н., Гарифуллина, Г., Рейтер, Дж., Фрай, Т.** Политэкономика выборов и назначений губернаторов в России [Текст] : препринт WP1/2013/04 / Н. Бакли, Г. Гарифуллина, Дж. Рейтер, Т. Фрай ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 36 с. – 100 экз. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»).

Результаты деятельности в политической и экономической сферах во многом зависят от качества бюрократии, ответственной за разработку и реализацию государственной политики. Ряд исследователей утверждает, что лучшим способом отбора людей на руководящие позиции являются свободные и справедливые выборы. Другие отмечают, что выборы могут привести к победе непрофессиональных лидеров, склонных к демагогии.

В своей статье мы используем информацию о биографиях российских губернаторов, избравшихся на свои посты в 1992–2004 гг. и назначавшихся в 2005–2011 гг. Сравнив эти две группы, мы установили, что они схожи по многим параметрам: у избранных и назначенных губернаторов схожие карьерные траектории, возраст и образование. Однако есть и различия: избранные губернаторы и до избрания на губернаторский пост, как правило, имеют опыт занятия выборных должностей, они в большей степени связаны с регионом, в котором позднее становятся губернаторами.

УДК 352/354
ББК 66.3(2Рос)8

Ключевые слова: выборы губернаторов, назначения губернаторов, региональные элиты, отбор элит

Бакли Ной – научный сотрудник МЦИИР и докторант Колумбийского университета (США). E-mail: nmb2137@columbia.edu

Гарифуллина Гузель – научный сотрудник МЦИИР. E-mail: ggarifullina@hse.ru

Рейтер Джон – старший научный сотрудник МЦИИР и доцент Университета Висконсин-Милуоки (США). E-mail: ojreuter@gmail.com

Фрай Тимоти – научный руководитель МЦИИР, профессор Колумбийского университета. E-mail: tmf2@columbia.edu

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Бакли Н., 2013
© Гарифуллина Г., 2013
© Рейтер Дж., 2013
© Фрай Т., 2013
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2013

Введение¹

Для повышения качества решений в политической и экономической сферах большая часть литературы по политической экономии советует создавать системы поощрений, которые побуждали бы чиновников воздерживаться от оппортунизма (Mayhew 1974; Buchanan 1989). В рамках данной линии аргументации главным мотивом поведения государственных служащих считается их стремление сохранить должность и связанные с ней преимущества: выгоды стажа, высокую заработную плату, неформальные платежи и прочие материальные блага. Однако в последние годы ученые стали обращать больше внимания на то, как характеристики самих государственных служащих влияют на результаты их деятельности независимо от действующей системы поощрений. Данная линия аргументации принимает, что итоги проводимой политики зависят от индивидуальных характеристик государственных служащих. Предполагается, что в результате различий в уровне навыков, образования или жизненного опыта одни чиновники способны лучше решать поставленные перед ними задачи, тогда как другие более склонны работать в своих интересах (ср. (Besley 2005)). Соответственно, качество решений и их реализацию предлагается повышать путем отбора более «качественных» исполнителей, а не с помощью создания системы поощрения для уже действующих чиновников. Отбор квалифицированных государственных служащих должен иметь еще большее значение в развивающихся странах, где институциональные ограничения (те же системы поощрений в рамках бюрократии) менее эффективны, а меритократические схемы действуют слабо.

Для России споры о том, как характеристики лидеров и чиновников могут влиять на их стиль управления, уже долгое время актуальны. В советский период дискуссии по поводу «коммунистов» и «специалистов» вращались вокруг того, как такие кадровые категории могут различаться в подходах к промышленному и политическому управлению (например, (Moore 1950; Rutland 1993)). В современной ситуации стиль

¹ Данная статья основана на результатах исследовательского проекта, выполненного сотрудниками Международного центра изучения институтов и развития (МЦИИР) Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ в рамках исследовательского проекта «Институты и экономическое развитие: роль бюрократии и эксперименты как метод анализа и оценки реформ» по Программе фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011–2013 гг.

и содержание правления В. Путина нередко объясняют его службой в КГБ (например, (Kryshтанovskaya, White 2003)). На субнациональном уровне *молодые* российские губернаторы реформистских взглядов изначально считались более пригодными для реализации реформ в начале и середине 1990-х. Позднее, в 2000-е годы, высказывались опасения, что назначение губернаторов приведет к появлению среди них значительного числа выходцев из спецслужб. К сожалению, в настоящее время данная тема в основном ограничивается дискуссиями, и ощущается нехватка работ, основанных на надежных данных и эмпирической проверке гипотез.

Исследование российского губернаторского корпуса в 1990-е и 2000-е годы позволит нам проверить, различаются ли черты государственных служащих в зависимости от метода их отбора. В период с 1991 по 2004 г. российские губернаторы избирались на прямых выборах, но в 2004 г. прямые выборы губернаторов были заменены на систему назначений. С теоретической точки зрения нет однозначного ответа на вопрос о том, какая система отбора – выборы или назначения (при определяющей роли федеральных властей) – способствует приходу на руководящие позиции лучших лидеров. Существуют исследования, демонстрирующие, что избранные чиновники с гораздо большей вероятностью отличаются высоким качеством, потому что именно таких кандидатов предпочитают избиратели (например, (Besley 2006)). С другой стороны, другие исследования позволяют предположить, что, скорее всего, назначенные чиновники будут более высокого качества – либо потому, что недостатки мажоритарной избирательной системы приводят к выбору политиков-непрофессионалов (например, (Linz 1994)), либо потому, что федеральные власти, осуществляя назначения, думают о долгосрочных перспективах и стремятся к общей, а не собственной выгоде (например, (Evans 1995)). В 2004 г. в России отмена выборов оправдывалась, в частности, тем, что это позволит предотвратить появление в губернаторском корпусе людей с криминальным прошлым, а также некомпетентных управленцев². Наше исследова-

² На пресс-конференции в июле 2011 г. В. Путин отметил: «Я не хочу говорить об [отмене прямых губернаторских выборов], но скажу: раньше... все казалось демократично и очень хорошо, но затем начали вылезать псевдокриминальные элементы, набивать свои карманы деньгами и манипулировать как общественным сознанием, так и избранными губернаторами» (<http://premier.gov.ru/events/news/15900/> (дата обращения: 24.02.2012)). Дискуссия о возвращении губернаторских выборов сопровождалась предложениями установить минимальные квалификационные требования для кандидатов, например, высшее образование. См.: Сенаторы проявили отзывчивость к губернаторам // Коммерсантъ. 2012. 22 февраля.

ние позволит ответить на вопрос: какой из способов отбора – выборы или назначения – способствовал приходу на губернаторские позиции более компетентных деятелей?

Исследование основано на созданной нами базе данных, содержащей сведения о биографиях всех российских губернаторов (глав регионов) с 1992 по 2010 г. Она включает разнообразную информацию о происхождении, карьерной траектории и демографических характеристиках глав российских регионов. Для получения информации мы пользовались открытыми первичными и вторичными источниками (официальные интернет-сайты, биографические справочники, СМИ и т.д.), что позволило перепроверить спорные моменты и обеспечить максимальную надежность и прозрачность базы. Кроме сравнения избранных и назначенных губернаторов, мы используем эту информацию для составления систематизированного портрета российских губернаторов в рассматриваемый период.

Предварительный анализ показал, что у избранных и назначенных губернаторов в России много общего. Они статистически неразличимы по возрасту, с одинаковой вероятностью имеют опыт работы в региональных или местных администрациях, а также в частном или государственном секторе экономики. У них одинаковое образование, и они мало различаются по национальному признаку. Более того, избранные и назначенные губернаторы в равной пропорции сохраняют должность по истечении первого срока. Однако имеется ряд данных, указывающих на то, что назначенные губернаторы реже являются уроженцами региона, в котором работают, с большой вероятностью имеют ученую степень и экономическое образование. Назначенные губернаторы чаще, чем избранные, приходят непосредственно из федеральных органов власти. Эти результаты позволяют предположить, что назначенные губернаторы имеют чуть более технократический бэкграунд.

Из этих первых результатов можно сделать три более широких вывода. Во-первых, отсюда следует, что в условиях слабо развитых институтов влияние метода отбора на характеристики чиновника может быть несколько сглаженным. Выборы губернаторов в России часто отличались низким уровнем политической конкуренции и весьма неравными возможностями для действующих губернаторов и иных кандидатов, что может ослаблять влияние электорального отбора (Konitzer 2006). Это говорит о необходимости принимать во внимание конкретные способы проведения выборов и среду, в которой они проходят. Более того, результаты

других исследований свидетельствуют о том, что назначение губернаторов в России может происходить по критериям, которые не укладываются в ранее описанную аргументацию сторонников назначений: федеральный центр стремится отбирать региональных лидеров по их способности обеспечить высокий процент голосов за определенную партию и общее доверие избирателей (Reuter, Robertson 2011). То есть во многих обстоятельствах руководители государства не могут назначить компетентных экономических менеджеров (что соответствовало бы теории), потому что вынуждены назначать компетентных политических менеджеров или учитывать предпочтения медианного избирателя.

Во-вторых, в противовес сложившемуся мнению, мы не нашли убедительных доказательств того, что среди назначенных губернаторов преобладают представители силовых ведомств (Kryshtanovskaya, White 2005). Лишь 8% избранных и 9% назначенных губернаторов большую часть своей трудовой жизни провели, работая в силовых ведомствах.

В-третьих, важно отметить, что наблюдаемые сходства между избранными и назначенными губернаторами в плане происхождения и опыта не означают, что метод отбора никак не сказывается на стиле и итогах их работы. Это только означает, что различия в стиле и итогах работы нельзя объяснить только процедурой отбора. Выборы и назначения все-таки могут оказывать сильное влияние на стиль и результаты работы через систему мотиваций, которую метод назначения задает для каждого из этих двух типов губернаторов.

Полученные нами результаты носят описательный характер. Тщательному анализу причинно-следственных связей мешает то, что назначения губернаторов были введены во всех регионах одновременно в 2005 г., и мы не можем наблюдать вариации. Соответственно, характеристики назначенных губернаторов могут определяться не только методом отбора, но и факторами, связанными со временем. Именно поэтому мы избегаем говорить о причинно-следственных связях. Вместо этого мы исследуем созданную базу данных и на ее основании приводим описательные факты, наводящие на размышления.

Далее в данной работе, прежде чем подробно говорить о методах отбора губернаторов в России, мы приводим теоретическое обоснование для исследования политического отбора. Затем мы рассматриваем, как характеристики губернаторов меняются в зависимости от метода отбора, используя для этого простые двумерные сравнения, и в заключение рассматриваем перспективные направления дальнейших исследований.

Теория

Можно выделить два взаимосвязанных теоретических вопроса, актуальных для исследования назначения и избрания российских губернаторов. Во-первых, имеет ли качество политиков какое-то значение для стиля и результатов их работы? Во-вторых, влияют ли методы отбора на наблюдаемые различия в характеристиках политических лидеров?

В исторической науке традиционно признается роль отдельных лидеров в конкретном историческом контексте, а в рамках нормативной политической теории обсуждается создание институтов, способных привести на ключевые позиции «лучших» людей. Однако в рамках социальных наук в целом преимущественно исследуется, как различия в системе поощрений для лидеров, а не сами качества лидеров, влияют на результаты их деятельности. Такую позицию можно отчасти объяснить сложностью задачи: сложно выявить, какие качества чиновника более значимы для реализации той или иной задачи, как и определить объективные показатели «качества» управленцев. Кроме того, лидерские качества не распределяются случайным образом, что осложняет идентификацию причинно-следственных связей.

Однако последние годы ряд ученых активно выступает за необходимость и важность изучения качества государственных служащих. К примеру, Бесли (2006) указывает, что две особенности политики как сферы деятельности делают качество лидеров важным определяющим фактором итогов их работы. Во-первых, у государственного деятеля всегда есть значительная свобода действий в выборе и реализации конкретных решений – большая или меньшая в зависимости от его приверженности выбранному курсу. Во-вторых, в условиях слабости электоральных механизмов эта свобода становится еще значительнее, поскольку предпочтения избирателей перестают быть ограничивающим фактором. На основе аргументов, предложенных Бесли, можно утверждать, что качество государственных служащих имеет особенно большое значение в условиях автократии, где проблемы выполнения обязательств обостряются, а полноценные выборы отсутствуют.

Недавние исследования позволили получить эмпирические данные о том, как индивидуальные характеристики лидеров влияют на результаты их деятельности. Бесли и др. (2011) выяснили, что более высокий уровень образования чиновников ассоциируется с более высокими темпами экономического роста. Карнс (2011) показывает, что законодатели с опы-

том работы в бизнесе чаще голосуют за консервативную экономическую политику. Панде (2003) установил, что квоты для касты неприкасаемых в администрации на уровне штата в Индии приводили к тому, что политика проводилась в интересах этой группы. Точно так же Чатгопадхиях и Дуфло (2004) выяснили, что вопросы, преимущественно актуальные для женщин, чаще всего поднимаются в органах власти деревенского уровня, в которых больше женщин. Эванс и Раух (1999), Геддс (1994) показали, что технократы во власти обеспечивают лучшие результаты правления, чем политические назначенцы. Эти выводы напоминают исследования Советского Союза, в которых обсуждалось, кто лучше на высших государственных должностях – «коммунисты» или «специалисты» (Moore 1950; Friedrich, Brzezinski 1956; Rutland 1993). Таким образом, и теория, и практика позволяют считать, что различия в личных качествах лидеров могут влиять на политические и экономические результаты их правления.

Еще один пласт литературы, относящийся к более раннему периоду, рассматривает, как методы назначения влияют на качество государственных служащих. Данный вопрос исследовался двумя способами. В одних работах изучались различия в качестве лидеров в демократических и авторитарных государствах³. Было определено, что тип режима определяет размер пула возможных кандидатов. В демократических странах у граждан больший набор кандидатов, из которых они могут выбирать своих лидеров. Для обоснования этого аргумента Бесли и др. (2011) использовали набор стран в период с 1848 по 2004 г. и выяснили, что в демократических странах у лидеров, как правило, более высокий уровень образования, чем у их коллег в авторитариях. Точно так же Галассо и Нанничи (2009) изучили, как политическая конкуренция влияет на качество государственных служащих. Исследуя окружные выборы в Италии в период 1994–2006 гг., они обнаружили, что на конкурентных выборах в округе больше шансов на победу у политиков с такими качествами, как высокий уровень образования и заработной платы на предыдущем месте работы, а также опыт работы в местных органах власти. То есть политическая конкуренция влияет на определение набора качеств, важных для

³ Значительное число работ посвящено рассмотрению различий в результатах формирования и проведения государственной политики в условиях демократии и авторитарии, которые можно объяснить различиями в качестве руководителей, функционирующих в этих разных условиях (Jones, Olken 2005).

кандидатов, которых партии выдвигают на выборы для последующего занятия государственной должности.

В то же время в рамках дискуссии о государстве развития представлен тезис о том, что назначенные технократы в значительно большей степени способны проводить рациональную и эффективную экономическую политику (например, (Evans 1995)). Утверждается, что избиратели требуют проведения политики, которая ведет к росту темпов инфляции, формирует непропорциональную нагрузку на бюджет и/или сдерживает частные инвестиции. Назначенные чиновники, огражденные от общественного давления, в большей степени способны контролировать государственные расходы и проводить более эффективную экономическую политику. Соответственно, те, кто выступает за рациональную бюрократию веберовского типа, предлагают деполитизировать процесс отбора государственных чиновников, чтобы они принимали государственные решения, руководствуясь не политическими, а рациональными экономическими соображениями (Cukierman et al. 1992; Evans, Rauch 1999).

Есть и другие исследования, посвященные анализу влияния методов отбора на качества государственных чиновников. Например, Веронезе (2004) выяснил, что переход к прямым выборам мэров в Италии привел к власти лидеров с более высоким уровнем человеческого капитала⁴. На материале Китая Луо (2010) показал, что по сравнению со своими назначенными коллегами избранные главы деревенских советов имеют лучшее образование и больший опыт в бизнесе. Этот результат особенно уместен для нашей статьи, поскольку это одно из немногих количествен-

⁴ Имеется обширная литература, изучающая влияние метода назначения на результаты проводимой политики и характеристики чиновника, принимающего решения. Бесли и Коут (2003) выяснили, что избираемые управленцы чаще занимают популистские позиции, чем назначаемые. Еникополов (2006) показал, что избираемые главы местного самоуправления в США поддерживают более высокий уровень занятости, чем их назначаемые коллеги, в связи с тем, что первым необходимо беспокоиться о медианном избирателе, тогда как последним нужно думать лишь об отношении к ним чиновника, который их назначил. Даже в недемократических режимах результат проводимой политики может зависеть от того, назначаются чиновники или избираются. Васильева (2011) исследовала три типа назначаемых региональных губернаторов в России, чтобы определить, как характеристики первого лица влияют на выбор политики в вопросах расходов на образование и здравоохранение на региональном уровне в период с 2004 по 2009 г. Она установила, что метод назначения влияет на выбор политики расходов, но что эти влияния обусловлены уровнем политической конкуренции. А если говорить точнее, то назначенные губернаторы, которые раньше не проходили горнило выборов, тратят меньше на образование и здравоохранение, когда сталкиваются с высокими уровнями политической конкуренции.

ных исследований того, как метод назначения влияет на качества регионального лидера в условиях авторитарного режима. Точно так же Ма и Ву (2011) нашли, что механизмы назначения влияют на прозрачность расходования средств бюджета в регионах Китая.

В целом есть все основания полагать, что качество государственных служащих является важнейшим определяющим фактором государственной политики, и что методы отбора могут влиять на качество чиновников как в демократических, так и в автократических государствах. Однако авторы существующих исследований расходятся в вопросе о том, являются ли избираемые чиновники более «качественными», чем назначаемые. Некоторые полагают, что механизм выборов, предполагающий подотчетность избираемых лидеров, подталкивает избирателей к тому, чтобы выбирать лидеров более высокого качества. Другие считают, что выборы открывают двери государственным деятелям, у которых нет необходимых навыков, образования и способностей для проведения рациональной политики.

Российские главы регионов

Современная Россия является отличной возможностью для исследования влияния правил отбора на качество государственных чиновников по ряду причин. Во-первых, в России свыше 80 регионов, возглавляемых губернаторами, что позволяет проводить сравнение по большому числу похожих административных единиц⁵. Во-вторых, главы регионов в России – это важные акторы, оказывающие огромное влияние на политическую, экономическую и социальную жизнь в своих регионах. В-третьих, метод отбора этих государственных деятелей со временем менялся. С 1992 по 1996 г. некоторые главы регионов избирались, а большинство назначалось. С 1996 по 2004 г. почти все губернаторы избирались прямым голосованием. С 2005 по 2012 г. всех губернаторов в России назначал непосредственно президент. В следующем разделе мы попытаемся привести необходимую информацию по этим изменениям.

В Советском Союзе исполнительная власть на региональном уровне была де-факто в руках первых секретарей областных комитетов (обкомов) Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). Первые секретари обкомов были важным звеном в «кругообороте власти», который

⁵ С 1991 по 2007 г. в России было 89 регионов. В период между 2007 и 2009 г. это число постепенно уменьшилось до 83.

определял советскую систему (Daniels 1971; Hough 1997). Первые секретари обкомов официально избирались на пленумах областных комитетов партии, но кандидата для утверждения на пленуме предлагало Политбюро ЦК. Практика, инициированная В. Лениным и развитая при И. Сталине, была такова, что Генеральный секретарь КПСС играл главную роль в отборе кандидатов. В свою очередь, первые секретари обкомов предлагали делегатов на областные съезды партии, на которых избирались делегаты на партийные съезды всесоюзного уровня, на которых избирался генеральный секретарь. Таким образом, областные секретари служили базой поддержки для генерального секретаря, а последний был одновременно под их коллективным контролем. Таким образом, советское руководство очень тщательно рассматривало кандидатуры новых первых секретарей обкомов и ревниво охраняло свое привилегированное положение в плане назначения на должности.

Ученых интересовало, по каким критериям проходили назначения на эти важные посты. Десятки книг и статей были написаны на тему поколенческих, этнических, профессиональных, идеологических и социальных различий среди областных секретарей, как во временном, так и региональном разрезе. При этом признавалось, что патрон-клиентские связи играли важнейшую роль в определении индивидуальных карьерных траекторий (например, (Rigby, Narasymiw 1980; Willerton 1992)). Однако ни исследователи, ни сами советские лидеры, кажется, не смогли определить соотношение «идеологов» (или «коммунистов») и «спецов» (технических специалистов, управленцев, экономистов) в итоговом корпусе партийных чиновников. Первые считались специалистами по управлению кадрами и разбирались в работе партийной машины. Вторые были специалистами по вопросам хозяйственного управления (см. (Hough 1969)). Эти споры имели значение, поскольку, по мнению некоторых экспертов, советская экономика стагнировала и в конце концов рухнула отчасти вследствие чрезмерного влияния «коммунистов» на принятие экономических решений (Rutland 1993).

После распада Советского Союза исполнительная власть в РСФСР де-факто перешла к председателям исполнительных комитетов (исполкомов) областных Советов народных депутатов, впервые избранных народным голосованием в марте 1990 г., а затем к «главам администраций» регионов (пост, который был официально введен в августе 1991 г.). Этих глав администраций очень быстро стали именовать *губернаторами*, за исключением глав республик, в большинстве которых их стали называть

президентами. Республикам было предоставлено право избирать своих руководителей, а губернаторы в других областях либо назначались (преимущественно), либо избирались – по усмотрению президента. К концу 1991 г. в семи республиках были проведены прямые выборы, и к марту 1992 г. Б. Ельцин назначил губернаторов во всех других областях.

По федеральному закону губернаторы должны были избираться, но когда – не говорилось, что дало Ельцину возможность самому определить время первых выборов. В это время федеральное правительство плотно занималось экономической реформой и не хотело рисковать, назначая на эти важнейшие региональные посты противников реформы (Туровский 2005). Соответственно, в большинстве областей губернаторами были назначены главы областных исполкомов, многие из которых были лояльны Ельцину. Проведение региональных выборов в большинстве регионов было отложено, так как экономические реформы стали менее популярны.

В 1993 г. Ельцин позволил провести выборы в шести областях, в итоге пять из предложенных им кандидатов проиграли, а Челябинск просто проигнорировал Ельцина и провел выборы без его разрешения. В 1994 г. Ельцин позволил провести выборы только в Иркутской области. Тем временем к концу 1994 г. в большинстве республик были избраны президенты. В 1995 г. Ельцин разрешил провести выборы в 12 областях, где у его назначенцев были хорошие шансы на победу. Ельцин разрешил также провести выборы в Свердловске после того, как тот недвусмысленно пригрозил провести выборы без санкции президента.

Ельцин не хотел разрешать губернаторские выборы, многие из которых наверняка выиграли бы его оппоненты из коммунистической партии. Однако к концу 1995 г. ему становилось все труднее сопротивляться требованиям думской оппозиции и региональных лидеров о проведении выборов в остальных областях и краях России. И все же Ельцин смог обеспечить, чтобы все эти выборы были отложены и проведены только после президентских выборов. Таким образом, прямые выборы в большинстве регионов России, не имеющих статуса республики, впервые прошли осенью 1996 и весной 1997 г. В 1999 г. был принят федеральный закон, устанавливающий единые правила выборов губернаторов регионов и отменяющий право президента назначать или смещать губернаторов.

Как явствует из нашего анализа ниже, избранные губернаторы России представляли собой пеструю смесь из самых разных людей. Коммунисты, центристы, демократы, хозяйственники, специалисты сельского

хозяйства, законодатели, закаленные политические ветераны и совсем новые люди – все были представлены во вновь избранном корпусе российских губернаторов.

Российские губернаторы избирались прямым голосованием до конца эры Б. Ельцина и в течение первых четырех лет правления В. Путина. Однако в декабре 2004 г. президент Путин инициировал реформу, отменявшую прямые выборы губернаторов. Выборы были заменены системой назначений, в рамках которой президент России предлагает кандидата, которого затем утверждает законодательный орган региона. У региональных законодателей имеется право отвергнуть кандидата, после чего президент имеет право снова выдвинуть того же кандидата или предложить другого. Если законодательный орган отклонит предложенного президентом кандидата три раза, законодательное собрание распускается, и назначаются новые выборы. Тем же законом президенту были предоставлены полномочия смещать губернаторов своим указом и назначать исполняющего обязанности губернатора. Кроме того, этот закон предоставил избранным губернаторам возможность обратиться к президенту с просьбой принять решение о переназначении до конца срока их полномочий. Этот вариант досрочного назначения был предназначен исключительно для губернаторов, которые никогда не назначались и не переназначались президентом, и в 2005–2007 гг. им воспользовались 43 губернатора.

Кроме того, в декабре 2004 г. В. Путин издал указ, устанавливавший официальную процедуру отбора кандидатов. Полномочным представителям президента в федеральных округах была поставлена задача представлять двух кандидатов руководителю Администрации президента, который затем представит этих кандидатов президенту. В декабре 2005 г. закон был снова изменен. В соответствии с этими изменениями, кроме полпредов право предлагать президенту кандидатов на должность губернатора получила крупнейшая партия в законодательном собрании региона (или крупнейшие *партии*, если две или больше партий получили самое большое или равное число мандатов или совместно участвовали в избирательном блоке)⁶.

⁶ Важно отметить, что политические партии и полпреды могут выдвинуть своих кандидатов не в любой момент, а только по истечении срока губернаторских полномочий, в случае смещения губернатора с поста президентом, а также отставки губернатора по другим причинам.

Эта процедура назначения губернаторов просуществовала с января 2005 по декабрь 2008 г. В апреле 2009 г. она снова была изменена, когда президент Д. Медведев внес новую поправку в закон о назначении губернаторов, которая давала крупнейшей партии в законодательном собрании исключительное право предлагать президенту кандидатов для назначения в соответствующем регионе⁷. По новому закону крупнейшая партия представляет президенту список из трех кандидатов, из числа которых президент выбирает одного, а затем направляет его кандидатуру региональному законодательному собранию. С 2008 г. крупнейшей партией во всех региональных законодательных собраниях является «Единая Россия», поэтому новый закон – по крайней мере, на бумаге – позволяет правящей партии непосредственно влиять на процесс назначения губернаторов. Новые поправки вступили в силу 1 июля 2009 г., и первое формальное применение этого закона произошло 20 августа 2009 г., когда «Единая Россия» представила президенту Медведеву трех кандидатов на должность губернатора в Свердловской области. Эксперты утверждают, что, несмотря на формально ведущую роль партии в выдвижении кандидатов, при составлении списков партия консультируется с Кремлем (например, (Иванов 2011)).

Описание данных

В данной статье мы вводим и используем новый массив данных, содержащий сведения о биографиях всех людей, занимавших пост избранного или назначенного главы субъекта Российской Федерации. Данные собирались из различных источников: биографической базы данных «Лабиринт», нынешних и старых версий интернет-сайтов региональных администраций (доступ к последним осуществлялся посредством сервиса “The Wayback Machine”⁸), федеральных и региональных СМИ и др. Сбор данных проводился стажерами под руководством авторов исследования, при этом мы стремились обеспечить прозрачность и воспроизводимость процесса сбора данных, а также максимизировать объем содержащейся в базе информации. На каждом этапе сбора данных за каждым стажером

⁷ Таким образом, эта поправка к закону аннулировала указы президента В. Путина о том, как должен составляться список кандидатов на должность губернатора.

⁸ “The Wayback Machine” представляет собой архив, в котором хранятся «снимки» веб-страниц за многие годы. Мы заходили на все сайты региональных администраций за все годы, которые имеются в архиве “The Wayback Machine”.

были закреплены определенные регионы, проводилась перекрестная проверка собранных данных, сами авторы исследования также проводили проверку и чистку итоговых данных.

Кодировка собранных данных также проводилась стажерами под руководством авторов исследования, в несколько этапов и при постоянных перекрестных проверках кодировок, сделанных по одному человеку разными кодировщиками. Были разработаны максимально ясные и прозрачные правила кодирования, что позволило минимизировать ошибки. На заключительном этапе выявлялись расхождения, для чего проверялись описательные статистические и агрегированные данные.

В ходе кодировки были получены переменные, описывающие трудовую биографию, образование (качество, специализация), партийные предпочтения (членство в КПСС, «Единой России», иных политических партиях), демографические характеристики (возраст, место рождения, национальность) губернаторов. Наши данные охватывают все российские регионы (до 89 – в зависимости от года) и всех глав регионов, занимавших этот пост после создания Российской Федерации. Структура нашей базы данных позволяет анализировать всю совокупность российских губернаторов в формате регион-год с точки зрения продолжительности пребывания в должности, процедур избрания и назначения, личных характеристик.

Эти данные намного лучше существующих источников по российским губернаторам по двум причинам. Во-первых, они гораздо полнее, поскольку объединяют разрозненную информацию о биографиях губернаторов. В ряде исследований по российским губернаторам использовались данные о смене губернаторов (Konitzer 2006), опыте работы в бизнес-структурах (Gehlbach, Sonin, Zhuravskaya 2010), службе в силовых ведомствах (Kryshstanovskaya, White 2010) и членстве в партиях (Libman, Schultz 2011), но, насколько нам известно, не было составлено ни одной всеобъемлющей базы данных. Во-вторых, эту базу данных можно проверять и дополнять, она прозрачна, в будущем мы планируем сделать ее доступной для всех исследователей, которые заинтересованы в данной тематике.

Сравнение избранных и назначенных губернаторов

В данном разделе мы сравниваем характеристики губернаторов, избранных в 1992–2005 гг., с характеристиками губернаторов, назначенных

в 2005–2010 гг.⁹ В табл. 1 приведена краткая описательная статистика по этим данным. Наши данные включают 140 событий назначения и 232 события выборов. Общее число губернаторов – 205 – меньше общего числа назначений и выборов, потому что многие губернаторы переназначались или переизбирались.

Почти все российские губернаторы – мужчины. С 1991 г. лишь три женщины были губернаторами: В. Броневиц в небольшом Корякском автономном округе (1996–2000 гг.), В. Матвиенко в Санкт-Петербурге (2003–2011 гг.) и Н. Комарова в Ямало-Ненецком автономном округе (с 2010 г. и по настоящее время). По этой причине в настоящей статье мы используем местоимение «он», когда говорим о российских губернаторах.

Таблица 1. Общие характеристики

	N
Количество губернаторов	205
Число выборов	232
Количество назначений	140
Количество регионов	88
Минимальный год	1993
Максимальный год	2011

Мы сравниваем характеристики двух выделенных групп губернаторов по ряду параметров: статус инсайдера-аутсайдера, образование, опыт работы, срок нахождения в должности, национальность и возраст. Поскольку почти все наши показатели – двоичные переменные, в результирующих таблицах представлены для сравнения доля выборов, по итогам которых к власти приходил губернатор с выделенной характеристикой, и доля назначений, приведших в приходу на позицию губернатора с такой характеристикой. Для непрерывных переменных (например, количество лет на посту губернатора или возраст) в таблицах представлены

⁹ Мы исключили назначения, сделанные Б. Ельциным в 1991–1996 гг. по двум причинам. Во-первых, чрезвычайные политические обстоятельства переходного периода и высокая степень неопределенности делают эти назначения исключительными. Действительно, как указывалось выше, назначения, сделанные в этот период, были аномальными в том, что многие из них были переназначениями действующих глав исполкомов, которые были избраны на полусвободных выборах в законодательное собрание (Туровский 2005). Кроме того, по биографиям губернаторов отсутствует большой объем данных за этот период.

средние значения соответствующей переменной для каждой из групп губернаторов. Сравнение средних позволяет нам выявить различия по каждому показателю между периодом выборов и периодом назначений губернаторов. В каждом случае мы приводим *t*-статистику для наблюдаемых различий средних (для всех типов переменных). *t*-статистика, которая статистически значима на уровне 0,05, придает нам уверенности в том, что различие между двумя группами является неслучайным.

Инсайдеры и аутсайдеры

Насколько более вероятно, что избранные губернаторы родом именно из тех регионов, где они впоследствии работают?

Можно выстроить следующую аргументацию. Если назначения губернаторов осуществляются на основе технократической компетентности, то для федерального центра нет никаких причин отдавать предпочтение местным кандидатам. Если же основой для назначения является не компетентность, а приближенность или связи, то местные кандидаты находятся тем более в невыгодном положении.

Вопрос о связи губернатора с регионом не является праздным: приверженность малой родине может оказывать значительное влияние на цели и стиль управления. Некоторые исследователи показывают, что аутсайдеры (губернаторы, не имеющие связей с соответствующим регионом) находятся в лучшем положении для проведения эффективной экономической политики, потому что они менее склонны учитывать местные интересы (Libman, Schultz 2011). Другие эксперты полагают, что у инсайдеров больше шансов добиться хороших результатов в экономической сфере либо потому, что они лучше знают местные условия (например, (Наук 1945)), либо потому, что их связи с местными элитами фактически снижают издержки на реализацию политических решений (Persson, Zhuravskaya 2009).

Более того, как мы отмечаем ниже, должность губернатора в России, как правило, является пиком карьеры. Губернаторы-инсайдеры нередко идут в бизнес или политику в своих собственных регионах после того, как уходят с должности, тогда как аутсайдеры обычно возвращаются в Москву или в свой родной регион. Соответственно, у этих групп разная личная заинтересованность в результатах своей деятельности на посту губернатора. Все это обуславливает наш интерес к изучению соотношения инсайдеров и аутсайдеров в российском губернаторском корпусе.

Многие наблюдатели считали, что переход к назначению губернаторов приведет к власти «варягов»-аутсайдеров. Такие фигуры вызывают противоречивые чувства у жителей региона. С одной стороны, им приписывается разрушение клиентелистских сетей, деловых связей и региональных «политических машин»¹⁰. С другой стороны, некоторые надеются, что губернатор со связями в федеральном центре сможет использовать их для привлечения внешних инвестиций и средств из федерального бюджета (Remington, Sobolev, Urnov 2012; DeBardelebed, Zherebtsev 2011). Мы изучаем, действительно ли аутсайдеров больше среди назначенных губернаторов.

Статус инсайдера/аутайдера определяется на основе сведений о предыдущем профессиональном опыте губернаторов (регионах, где они до этого работали – и был ли это регион, где впоследствии была занята должность губернатора), сведений о месте их рождения и месте получения образования.

Результаты сравнения по показателю инсайдер/аутсайдер показаны в табл. 2. В каждом столбце представлен процент избранных и назначенных губернаторов с соответствующей характеристикой. Как видно из табл. 2, эти группы губернаторов отличаются по наличию опыта работы в регионе: в среднем у назначенных губернаторов такого опыта меньше. Более того, даже если он у них был, то, как правило, в далеком прошлом. Однако вероятность того, что назначенные губернаторы родились или учились в регионе, которым позднее управляют, такая же, как у избранных губернаторов.

В целом необходимо подчеркнуть, что так или иначе связь с регионом есть и у большинства назначенцев – 66% из них работали в данном регионе непосредственно перед назначением на пост губернатора, и только 22% не имели такого опыта вовсе (в любой момент жизни). Представляется, что после перехода к назначениям федеральный центр отдавал предпочтение местным кандидатам. Это понятно, поскольку наличие связей и авторитета в местной политической элите позволяет вновь назначенному губернатору не только эффективно управлять, но и, в частности, координировать электоральные процессы в регионе.

¹⁰ Исследование, проведенное в Камбодже Малевским и Самфантаракон (2008), позволило узнать, что фирмы, столкнувшиеся с резкими изменениями в коррупционной системе в связи с появлением нового губернатора, в последующие периоды времени инвестируют значительно меньше, поскольку ждут информацию о новом главе региона.

Таблица 2. Связи с регионом

Показатели связей с регионом	Избр.	Назн.	t знач
Родился в регионе	48	48	0,03
Лет работы в регионе	13	10	3,05
Предыдущее место работы было в регионе	81	66	3,16
Получил высшее образование в регионе	37	31	1,29
Работал в администрации региона непосредственно перед занятием должности	25	24	0,15
Работал в региональной администрации когда-либо перед занятием должности	60	57	0.61

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не являются исчерпывающими.

Профессиональный и политический опыт

Профессиональный опыт до занятия должности губернатора во многом определяет взгляды и навыки управленца. Карнс (2011) установил, что опыт работы американских конгрессменов позволяет предсказать их предпочтения во время голосования: предприниматели и землевладельцы более консервативны, чем рабочие, юристы или работники сферы услуг. Что касается России, то в советский период считалось, что управленцы с опытом работы в промышленности и сельском хозяйстве работали совсем не так, как люди с исключительно партийным опытом (например, (Hough 1969; Rutland 1993)).

В табл. 3 опыт работы российских губернаторов рассматривается более подробно. Второй и третий столбцы содержат соответственно процент избранных и назначенных губернаторов, большая часть трудового опыта которых накоплена в том или ином секторе. В качестве опыта работы принимались последние 20 лет перед занятием позиции главы региона (или весь имеющийся опыт работы, если он составлял менее 20 лет). Затем рассчитывалась продолжительность работы в каждой из выделенных 11 сфер деятельности. Сфера, в которой была проведена наибольшая доля карьерной истории, становилась основой для классификации преимущественного опыта губернатора как относящегося к той или иной области. Категории являются взаимоисключающими, только в пос-

ледней строке объединены две первые категории для рассмотрения опыта работы в экономической сфере в целом.

Изучая табл. 3, мы видим, что между назначенными и избранными губернаторами удивительно мало различий. В частности, они с одинаковой вероятностью приходят из ведомств силового блока – и процент таких губернаторов не превосходит 10% как в период выборов, так и в период назначений. Можно сказать, что назначенные губернаторы с большей вероятностью сделали карьеру в федеральных органах власти, но в целом число таких случаев невелико.

Показателями, по которым наблюдаются значительные различия между группами, являются опыт работы в частном секторе, на государственном предприятии и в КПСС. Это не удивительно, так как периоды выборов и назначений губернаторов в рассматриваемый отрезок времени представляют собой различные исторические этапы: избранным губернаторам негде было получить опыт работы на частном предприятии, поскольку в предшествовавший выборам советский период их не существовало, а более молодые назначенные губернаторы на следующем этапе с меньшей вероятностью могли иметь опыт работы в КПСС.

Последняя строка табл. 3, где представлен опыт работы в экономической сфере (на частном или государственном предприятии) в целом, позволяет увидеть, что по этому интегральному показателю различие между избранными и назначенными губернаторами незначительно.

Таблица 3. Профессиональный опыт

Категории опыта	Избр.	Назн.	<i>t</i> знач.
В частном секторе	6	15	-2,78
На государственном предприятии	26	15	2,60
На выборной должности	12	15	-0,91
В КПСС	29	15	3,36
В силовом ведомстве	9	11	-0,72
В федеральных органах власти	1	6	-2,32
В региональных представительствах федеральных органов власти	0	1	-0,34
В администрации своего региона	9	11	-0,72
В администрации другого региона	0	1	-1,42
В муниципальных органах власти своего региона	7	7	0,07

Категории опыта	Избр.	Назн.	t знач.
В муниципальных органах власти другого региона	0	1	-0,91
На частном или государственном предприятии	31	31	-0,08

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не исчерпывающие.

В табл. 4 мы исследуем некоторые политические характеристики российских губернаторов. Как показало сравнение в табл. 3, назначенные губернаторы с гораздо меньшей вероятностью провели значительную часть жизни, работая в КПСС, а в табл. 4 мы можем видеть, что они также с гораздо меньшей вероятностью вообще состояли в КПСС.

Таблица 4. Политический опыт

	Избр.	Назн.	t знач.
Работал на выборной должности непосредственно перед занятием должности губернатора	64	58	1,22
Работал на выборной должности в любой период жизни	53	41	2,09
Был в команде* предыдущего губернатора	18	19	-0,28
Переизбран или переназначен	53	56	-0,42
Член КПСС	73	48	4,85

* То есть работал в региональной администрации своего региона на позиции вице-губернатора или ключевого министра до занятия поста губернатора.

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не исчерпывающие.

А что насчет опыта участия в выборах в постсоветский период? Интересно, что по наличию предшествующего электорального опыта избранные губернаторы обходят назначенных, притом что возможностей для получения такого опыта в более ранний постсоветский период было значительно меньше. Это можно трактовать как показатель того, что на-

значенные губернаторы более аполитичны и технократичны в своем предыдущем опыте.

Таблица 5 позволяет оценить профессиональный опыт российских губернаторов с точки зрения позиции, с которой они пришли на свой пост. В связи с тем, что нередко большая часть опыта того или иного губернатора приходится, например, на работу на государственном предприятии, но перед занятием поста губернатора он некоторое время работает в региональной администрации (это достаточно типичный путь), данная таблица дает несколько иное распределение, чем предыдущая. И все же общая картина остается неизменной: избранные и назначенные губернаторы чрезвычайно схожи.

Таблица 5. Последнее место работы

	Избр.	Нази.	t знач.
Администрация своего региона	16	16	0,17
Администрация другого региона	0	0	0,18
Региональное заксобранье	9	7	0,66
Государственная Дума	9	11	-0,86
Совет Федерации	24	14	2,31
Местный исполнительный орган (включая мэров)	0	5	-2,70
Местное заксобранье	9	11	-0,86
Партийная работа (не КПСС)	1	2	-0,59
Бизнес	4	2	0,98
Администрация Президента	5	13	-2,41
Федеральные органы исполнительной власти	3	3	0,09
Силовые структуры	1	1	0,56
Наука	0	0	1,00
Телевидение	0	0	1,00
Избирательная комиссия	0	0	0,91

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не исчерпывающие.

В целом самой распространенной позицией перед занятием поста губернатора является тот или иной пост в региональной администрации.

Губернаторами нередко становятся заместители губернатора – причем это верно как для назначений, так и для выборов. Избранные губернаторы с большей вероятностью занимали руководящий пост в региональном законодательном собрании (но это также отчасти исторически обусловлено, поскольку именно позднесоветские главы региональных советов нередко становились главами регионов – либо проходя назначение Ельциным и переизбрание, либо избираясь). И все же данное различие позволяет предположить, что в 2000-е годы значение региональных заксобраний как источника кадров для высшей региональной позиции снижается.

С относительно большой и равной вероятностью и избранные, и назначенные губернаторы перед занятием своего поста являлись депутатами Госдумы, Совета Федерации, работали в местных законодательных собраниях и политических партиях. Четыре процента избранных губернаторов и два процента назначенных губернаторов вышли непосредственно из бизнеса, но эти различия статистически незначимы.

Единственная категория, в которой заметно существенное различие между назначенными и избранными губернаторами, – это федеральное правительство. Гораздо больше назначенных губернаторов перед назначением работали в федеральных органах исполнительной власти. Что касается работы в силовых ведомствах, то непосредственно из них приходили на пост губернатора чрезвычайно редко – причем в эпоху назначений реже, чем при выборах. Это противоречит позиции, что российская политическая элита состоит в основном из представителей силовых ведомств (например, (Kryshtanovskaya, White 2003)).

В целом мы видим, что на руководящие посты в регионе приходят представители преимущественно *политической* элиты. Как правило, региональной – исключением здесь является заметный федеральный опыт назначенных губернаторов.

Говоря о карьерной траектории российских губернаторов, необходимо также оценить, каково ее развитие после ухода с поста губернатора, т.е. каково положение губернаторов в иерархии российской элиты. Если позиция губернатора – это просто ступенька наверх, то губернаторы будут мотивированы перспективами дальнейшего продвижения. Если же, с другой стороны, это вершина карьеры, то целью становится переизбрание или переназначение, т.е. максимальное удержание поста. Таким образом, оценка перспектив будет влиять на мотивацию и, вероятно, цели губернатора. В табл. 6 представлены позиции, которые занимали российские губернаторы после ухода с поста. При этом результаты разбиты

в соответствии с причинами ухода губернатора. Последняя строчка в таблице показывает общее количество и долю должностей, которые можно считать продвижением по службе для соответствующего губернатора¹¹.

Таблица 6. Карьера российских губернаторов после ухода с должности

	Проиграл на выборах или не баллотировался		Смещен президентом	
Умер	6	7,1	4	6,6
Ушел в отставку	1	1,2	1	1,6
Администрация своего региона	12	14,2	3	4,9
Администрация другого региона	1	1,2	1	1,6
Региональное заксобранье	5	6,0	1	1,6
Местный исполнительный орган власти	2	2,4	0	0
Государственная Дума	4	4,8	3	4,9
Совет Федерации	8	9,5	16	26,2
Администрация президента	3	3,6	9	14,7
Федеральные органы исполнительной власти	13	15,5	6	9,8
Дипломатический корпус	1	1,2	2	3,2
Полпред президента в фед. округе (после 2000 г.)	0	0	3	4,9
Представитель президента в регионе (до 2000 г.)	5	6,0	0	0
Общественная/политическая организация	2	2,4	2	3,3
Бизнес	16	19,0	6	9,8
Наука	3	3,6	2	3,3
Шоу-бизнес	0	0	1	1,6
Под арестом	1	1,2	1	1,6
Всего ушли с должности*	84		61	
Из них с повышением	3	3,60%	5	8%

*Это число губернаторов, на которых имеются данные о карьерах после ухода с должности.

¹¹ За продвижение принимались руководящие должности в Государственной Думе или Совете Федерации (спикер или вице-спикер), пост министра или высокая должность в Администрации президента (включая полпреда в федеральном округе).

Именно последняя строка проясняет смысл губернаторской позиции в России: *она является вершиной политической карьеры индивида*. Переходов на более высокие позиции чрезвычайно мало – нам удалось обнаружить лишь пять таких случаев в период назначений¹².

И наоборот, известны только два случая, когда федеральный министр или высокопоставленный чиновник президентской администрации назначался губернатором. Это, в частности, С. Собянин – руководитель аппарата правительства, который стал мэром Москвы¹³.

В таблице можно увидеть также и другие интересные различия и сходства. В период выборов большинство бывших губернаторов занялись бизнесом. Многие также заняли (не самые высокие) должности в федеральном правительстве или продолжали работать в региональных администрациях в своих родных регионах. В эпоху назначений наиболее распространенная позиция по окончании срока службы в качестве губернатора – место сенатора в Совете Федерации, что представляется почетной должностью, предполагающей минимум ответственности и позволяющей губернатору достойно уйти из политики. Вторым наиболее распространенным местом работы после ухода с поста губернатора для назначенных губернаторов является должность в Администрации президента, где восемь бывших губернаторов получили должности советников. Судя по всему, это почетные должности, идентичные позиции в Совете Федерации.

Образование и демографические характеристики

Избранные и назначенные лидеры могут также различаться по таким основным характеристикам, как образование и возраст. Бесли и соавторы (2011) установили, что экономический рост выше в странах, возглавляемых лидерами с более высоким уровнем образования. Именно поэтому мы обращаем внимание на образование российских губернаторов. Распределение по данному показателю показано в табл. 7. В соответствии с установленными критериями назначенные губернаторы имеют более

¹² Это Ю. Трутнев (Пермский кр.), назначенный министром природных ресурсов, С. Собянин (Тюменская обл.), ставший главой Администрации президента при В. Путине в 2005 г., А. Хлопонин (Красноярский кр.), назначенный полпредом в Северокавказском ФО, В. Ишаев (Хабаровская обл.), назначенный полпредом в Дальневосточном ФО, и Толоконский (Новосибирская обл.), назначенный полпредом в Сибирском ФО.

¹³ Другим примером является назначение министра сельского хозяйства А. Гордеева губернатором Воронежской области в 2009 г.

качественное образование. Кроме того, они с большей вероятностью являются обладателями научной степени (однако мы не хотели бы придавать этому слишком большое значение в связи с тем, что число людей, получивших ученые степени, в 1990-е годы, выросло невероятно)¹⁴. Назначенные губернаторы также чаще являются обладателями экономического образования, и с большей вероятностью учились в престижных вузах Москвы и Санкт-Петербурга.

Таблица 7. Образование

Показатели образования	Избр.	Назн.	t знач.
Имеет ученую степень	34	45	-2,00
Сельскохозяйственное образование	15	5	3,13
Экономическое образование	8	16	-1,85
Гуманитарное образование	6	5	0,41
Юридическое образование	7	10	-0,88
Военное образование	5	4	0,57
Педагогическое образование	3	4	-0,51
Техническое образование	55	57	-0,23
Высшее образование в престижном вузе*	5	5	0,23
Высшее образование в другом вузе Москвы/Санкт-Петербурга	27	37	-1,70
Высшее образование в региональном вузе	68	58	1,54

* Эта категория включает МГУ, МГИМО и СПбГУ.

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не исчерпывающие.

Удивительно, но как демонстрирует табл. 8, нет существенной разницы в возрасте избранных и назначенных губернаторов. Кроме того, сохраняется политика лидеров титульной национальности в национальных республиках.

¹⁴ В 1997 г. степень кандидата наук получили 14 тыс. человек. К 2010 г. эта цифра выросла до 30 тыс. См. интервью с академиком Российской академии наук М.П. Кирпичниковым от 24 января 2011 г.: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=5e4a5d25-73d7-4a91-b157-5ddc570c7a05> (дата обращения: 24.02. 2012).

Таблица 8. Демографические характеристики

Характеристики губернаторов	Избр.	Назн.	t знач.
Нерусской национальности в национальной республике	87	89	-0,42
Возраст на момент избрания или назначения	52	53	-1,33

Примечание. Цифры во втором и третьем столбцах означают процентную долю от части выборки избранных или назначенных губернаторов. Сумма в столбцах может отличаться от 100 из-за правил кодирования и потому, что эти категории не исчерпывающие.

Дискуссия

Избранные и назначенные губернаторы в России схожи во многих отношениях, хотя существуют и некоторые различия. В частности, они отличаются по связям с регионом, уровню и направлению образования, опыту работы в КПСС и электоральному опыту. Как эти различия связаны с методом отбора?

Для определенного ответа на этот вопрос потребуются дальнейшие исследования, но создается впечатление, что федеральный центр при назначениях предпочитает более технократичных кандидатов с более высоким уровнем образования, экономическим образованием и недавним опытом работы в федеральных ведомствах. В случаях назначений также выше вероятность прихода к власти аутсайдеров, однако в целом у инсайдеров в любой период больше шансов занять губернаторский пост.

Мы обнаружили лишь несколько значимых различий между избранными и назначенными губернаторами, однако разброс значений по выделенным показателям опыта, образования и т.д. в рамках этих групп чрезвычайно большой. Что, кроме механизма отбора, может объяснить эти вариации? Ниже мы предлагаем несколько возможных объяснений, которые могут стать основой для дальнейшего исследования.

Уровень демократии. Одним из важных факторов может быть то, насколько демократическим является политический процесс в регионе. Бесли и др. (2011) выяснили, что в демократических странах избиратели охотнее избирают высокообразованных лидеров. С другой стороны, выборы могут быть связаны с популизмом и клиентелизмом, которые поз-

воляют менее способным кандидатам побеждать за счет политических машин.

Факторы спроса. Тип проблем, стоящих перед регионом, может определять тип выбранного губернатора. Предпочтут ли избиратели региона, сталкивающегося с острыми экономическими проблемами, технократического губернатора, у которого имеются и образование, и навыки, необходимые для эффективного управления экономикой? Отреагируют ли руководители в центре на те же потребности?

Тот же вопрос возникает применительно к политическим проблемам. Предпочтут ли избиратели регионов, стоящих перед острыми проблемами социальной напряженности, гражданских беспорядков или политической поляризации, лидеров, имеющих образование и навыки, необходимые для решения этих проблем? И на самом деле, какие характеристики предрасполагают к тому, что чиновник в состоянии решить конкретную проблему? Этот вопрос в литературе не изучался. Чтобы пролить свет на этот вопрос, можно использовать наши данные.

Политические машины. Характеристики губернатора могут зависеть также от особенностей региональной политической элиты. Эта связь может реализовываться по-разному: губернатор может более или менее явно передать власть «преемнику», или же смена первого лица может сопровождаться сохранением у власти определенной элитной группировки.

Группировки и обязательства, неформальные договоренности – все это может служить средством для уходящего губернатора повлиять на черты своего преемника.

Хотя присутствие этих механизмов в переходный период сложно выявить, наши данные могут помочь изучить, как клиентелистские или личные сети, устоявшиеся политические машины и политическая инерция работают на субнациональном уровне в России.

Например, существуют свидетельства о том, что в 1990-е и 2000-е годы губернаторы выстроили обширные патрон-клиентские сети (Slinko et al. 2005; Hale 2006). Значит ли это, что регионы с сильными политическими машинами скорее изберут инсайдера? Справедливо ли это и для эпохи назначений? И можно ли говорить, что федеральный центр предпочел демонтировать мощные региональные политические машины, ставя на посты губернаторов людей со стороны? Все это вопросы для будущих исследований.

Заключение

Считается, что способности государственных чиновников являются важным фактором, определяющим качество результатов их работы. А что определяет качества самих государственных служащих? Одним из возможных значимых объяснений является механизм отбора. Считается, что победившие на выборах чиновники более «качественные», потому что избиратели предпочитают более компетентных и образованных кандидатов. Критики этой точки зрения утверждают, что центральные власти лучше избирателей способны отбирать высококачественных государственных служащих. В центре этого спора – относительные ценности демократии, децентрализации и развития. В настоящей статье мы опираемся на данные о биографиях российских губернаторов в 1992–2010 гг. для того, чтобы исследовать, есть ли существенные различия между избранными и назначенными губернаторами.

Мы нашли некоторые различия. Избранные губернаторы с большой долей вероятности имеют опыт работы в КПСС и на выборных должностях и происходят из региона, в котором работают в данное время. Назначенные губернаторы скорее имеют историю работы в федеральных органах власти, экономическое образование и ученую степень. Эти результаты позволяют предположить, что назначенные губернаторы несколько большие технократы, хотя различие небольшое, и основная масса назначенных и избранных губернаторов не имеют за плечами определенно «технократического» опыта. Более того, различия в образовании, кажется, связаны с изменениями в образовательной системе в постсоветский период.

В остальном избранные и назначенные губернаторы мало чем отличаются. Они с равной вероятностью пришли из администрации того региона, где затем заняли пост губернатора; в равной степени вероятно, что сделали свою карьеру в законодательной сфере; имеют одинаковый опыт работы в бизнесе. Они не различаются по возрасту или национальной принадлежности, и одинаково маловероятно, что избранные или назначенные губернаторы пришли на эту должность из силовых ведомств. Наконец, частота смены губернаторов примерно одинакова и в эпоху назначений, и в эпоху выборов.

Мы не можем однозначно утверждать, что механизм отбора является экзогенным фактором, и поэтому воздерживаемся от заявлений о причинно-следственных связях. Все выборы губернаторов, которые рассматрива-

ются в нашем исследовании, состоялись в 1993–2004 гг., а все назначения – в 2005–2010 гг. Вполне возможно, что политические обстоятельства, уникальные для периода после 2004 г., привели к наблюдаемым изменениям в характеристиках губернаторов. Это сложный вопрос, к которому мы надеемся вернуться в будущем. Кроме того, в своем анализе мы имели дело только с простыми двумерными сравнениями избранных и назначенных губернаторов, и более сложный анализ, возможно, поможет получить какие-то другие результаты, хотя удивительно, что мы выявили так мало различий даже в ходе простых парных сравнений.

Тем не менее схожесть избранных и назначенных глав регионов неожиданна. Мы считаем, что это позволяет сформулировать два более широких вопроса, которые могут оказаться интересными для институционального анализа. Во-первых, характеристики избранного губернатора, вероятно, определяются не самим фактом прохождения через процедуру выборов, а их качеством. Неконкурентные выборы не дают избирателям возможности влиять на результаты, что может уменьшить влияние выборов на качество кандидата. Конечно, выборы в российских регионах различались по качеству демократии и уровню конкуренции, и, возможно, это ослабило значимость выборов как механизма отбора. Возможно, что более конкурентные выборы приведут к отбору кандидатов иного типа, чем менее конкурентные. Для изучения этого предположения требуются дополнительные исследования. Мы уже собрали данные об уровне конкуренции на региональных выборах, которые могут послужить средством для ответа на этот вопрос.

Во-вторых, теоретическое положение о том, что центральные власти при принятии решения о назначении полностью свободны от давления избирателей, представляется необоснованным в условиях разного политического строя. В большинстве недемократических режимов руководители вынуждены реагировать на давление со стороны общества и элитных групп. В России федеральный центр при назначении губернаторов, несомненно, учитывал мнение общества и необходимость выигрывать выборы. Как следствие, необходимость учета общественного мнения может уменьшить различия в степени влияния механизма отбора на характеристики политических деятелей.

Литература

Иванов В. (2011) Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института (1990–2010 гг.). М.: Праксис, 2010.

Туровский Р. Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты // Региональная элита в современной России. М., 2005. С. 143–178.

Besley T. (2005) Political Selection // *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 43–60.

Besley T., Montalvo J., Reynal-Querol M. N.d. Do Educated Leaders Matter for Growth? // *Economic Journal*. Forthcoming.

Besley T., Reynal-Querol M. (2011) Do Democracies Select More Educated Leaders? // *American Political Science Review*. August. 105 (3): 552–566.

Buchanan J.M. (1989) *The Public Choice Perspective* // *Essays on the Political Economy*. Honolulu: University of Hawaii Press: 13–24.

Carnes N. (2011) Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter? Evidence from Roll Call Voting in the House of Representatives. Working paper.

Chattopadhyay R., Duflo E. (2004) Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment In India // *Econometrica* 72 (5): 1409–44.

Cukierman A., Webb S.B., Neyapti B. (1992) Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes // *The World Bank Economic Review*, 6, 353–39.

Daniels R. (1971) *Soviet Politics since Khrushchev* // *The Soviet Union under Brezhnev and Kosygin: The Transition Years* / J.W. Strong (ed.). N. Y.: Van Nostrand Reinhold.

DeBardeleben J., Zharebtsev M. (2011) The Transition to Managerial Patronage in Russia's Regions // *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia* / V. Gelman (ed.). L.: Ashgate.

Enikolopov R. (2006) Politicians versus Bureaucrats: Evidence from Local U.S. Governments. Working paper.

Evans P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Evans P., Rauch J.E. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth // *American Sociological Review*, 64 (5): 748–765.

- Ferraz C., Finan F. (2009) Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance. NBER. Working Paper 14906.
- Friedrich K., Brzezinski Z. (1956) *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Galasso V., Nannicini T. (2011) Competing on Good Politicians // *American Political Science Review* 105 (1): 79–99.
- Geddes B. (1994) *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gehlbach S., Sonin K., Zhuravskaya E. (2010) Businessmen Candidates // *American Journal of Political Science* 54 (3): 718–736.
- Gordon S., Huber G. (2007) The Effect of Electoral Competitiveness on Incumbent Behavior // *Quarterly Journal of Political Science*: 107–138.
- Glaeser E.L., Ponzetto G.A.M., Shleifer A. (2007) Why Does Democracy Need Education? // *Journal of Economic Growth* 12 (1): 77–99.
- Hale H. (2006) *Why Not Parties in Russia: Democracy, Federalism and the State*. N. Y.: Cambridge University Press.
- Hayek F.A. von. (1945) The Use of Knowledge in Society // *American Economic Review* 35(4): 519–530.
- Hough J. (1969) *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-making*. Cambridge: Harvard UP.
- Hough J. (1997) *Democratization and Revolution in the USSR, 1985–1991*, Washington: The Brookings Institution.
- Iaryczower M., Lewis G., Shumy M. (2010) To Elect or to Appoint? Bias, Information, and Responsiveness of Bureaucrats and Politicians. Ms.
- Jones B., Olken B.A. (2005) Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II // *Quarterly Journal of Economics* 120 (3): 835–64.
- Konitzer A. (2006) *Voting For Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kryshtanovskaya O., White St. (2003) Putin's Militocracy // *Post-Soviet Affairs* 19 (4): 289–306.
- Kryshtanovskaya O., White St. (2005) Inside the Putin Court: A Research Note // *Europe-Asia Studies* 57 (7): 1065–1075.
- Kryshtanovskaya O., White St. (2010) The Sovietization of Russian Politics // *Post-Soviet Affairs* 25 (4): 283–309.
- Labirint (Labyrinth). Panorama Center (<http://www.labyrinth.ru/>).

Libman A., Schultz A. (2011) Is There a Local Knowledge Advantage in Federations? Evidence from a Natural Experiment. Working paper.

Linz J. (1994) Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? // *The Failure of Presidential Democracy* / J. Linz, A. Valenzuela (ed.). Baltimore: John Hopkins University Press.

Luo M. (2010) Do Village Elections Select More Competent Leaders: Meritocratic Selection in China's Grassroots Democracy. Ms. Peking University, Beijing, China.

Ma L., Wu J. (2011) What Drives Fiscal Transparency: Evidence From Provincial Governments in China. Ms. Xi'an Jiaotong University Shaanxi, China.

Malesky E.J., Samphantharak K. (2008) Predictable Corruption and Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment and Survey of Cambodian Entrepreneurs // *Quarterly Journal of Political Science*: 3 (3): 227–267.

Mayhew D. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Moore B. (1950) *Soviet Politics: The Dilemma of Power*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pande R. (2003) Minority Representation and Policy Choices: The Significance of Legislator Identity // *American Economic Review* 93 (4): 1132–51.

Persson P., Zhuravskaya E. (2011) Elite Capture in the Absence of Democracy: Evidence from Backgrounds of Chinese Provincial Leaders. SSRN Working Paper.

Remington Th., Soboleva I., Sobolev A., Urnov M. (2012) 'There is No Middle Class – There are Rich and Poor': Economic and Social Policy Trade-Offs in the Russian Regions. SSRN Working Paper.

Reuter O.J., Robertson G. (2011) Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. Mimeo. Miami University.

Rigby T., Harasymiw B. (eds.). (1980) *Leadership Selection and Patron-Client Relations in the USSR and Yugoslavia*. L.: George Allen.

Rutland P. (1993) *Reds and Experts: The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union*. N. Y.: Cambridge University Press.

Slinko I., Yakovlev E., Zhuravskaya E. 2005. Laws for Sale: Evidence From Russia // *American Law and Economics Review* 7 (1): 284–318.

Vasilyeva O. (2010) Do Elections Matter: Public Goods Provision by Appointed and Elected Governors, Paper presented at National Research

University-Higher School of Economics Annual Conference, Moscow, Russian Federation. April 2011.

Veronese B. (2004) How Do Institutions Shape Policy Making? The Transition from Parliamentarism to Presidentialism in Italian Local Governments // Italian Institutional Reforms: A Public Choice Approach / F. Padovano, R. Riciuti (eds.). L.: Springer.

Wayback Machine. Internet Archive: Wayback Machine (<http://www.archive.org/web/web.php>).

Willerton J.P. (1992) Patronage and Politics in the USSR. N. Y.: Cambridge.

Buckley, N., Garifullina, G., Reuter, J., Frye, T. The Political Economy of Russian Gubernatorial Election and Appointment [Text] : Working paper WP1/2013/04 / N. Buckley, G. Garifullina, J. Reuter, T. Frye ; National Research University “Higher School of Economics”. – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2013. – 36 p. – 100 copies. – (Series WP1 «Institutional Problems of Russian Economy») (in Russian).

Political and economic outcomes depend, in part, on the quality of the officials making policy. Many scholars argue that the free and fair elections are the best method for selecting competent officials. Others, however, argue that elections can lead to the selection of amateurs, demagogues, and political sycophants.

In this paper, we use original data on the biographies of Russian regional governors to determine whether the backgrounds of governors elected between 1992 and 2004 differ from the backgrounds of appointed governors post-2004. We find that the two groups are surprisingly similar on many dimensions. Elected and appointed governors have similar career backgrounds, ages, educational profiles, and ethnicities. But there are some important differences as well. Elected governors are more likely to have held elected office and be from the region where they serve.

Key words: gubernatorial elections, gubernatorial appointments, regional elites, elite selection

JEL code: R59

Препринт WP1/2013/04
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Бакли Ной, Гарифуллина Гузель, Рейтер Джон, Фрай Тимоти

**Политэкономика выборов и назначений
губернаторов в России**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 100 экз. Уч.-изд. л. 2,2
Усл. печ. л. 1,9. Заказ № . Изд. № 1555

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»