

ОБНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В РОССИИ: НАЧАЛО НОВОГО ЭТАПА?

Рассматривая прошедшие четыре года губернаторских назначений, можно выделить в этом процессе три хорошо выраженных этапа. Этап 2005 г. следует назвать «инерционным». В течение этого периода назначение губернаторов носило «массовый» характер, и в основном свои полномочия подтверждали действующие губернаторы, сохраняя за собой свои посты. Далее, в 2006 г. назначений было гораздо меньше, и этот год можно назвать переходным от одного этапа к другому. Этап 2007 г. мы предлагаем назвать «экспериментальным»: в это время, предшествующее смене президента России, центр, накопив опыт назначения губернаторов и обретя уверенность в этом процессе, начинает чаще экспериментировать со своими кадровыми решениями, менять губернаторов, предлагать неожиданные кандидатуры, продвигать «варягов», не являющихся выходцами из регионов, куда их назначают. Однако переназначение действующих губернаторов продолжается. Наконец, нынешний этап, который начался в 2008 г. и примерно совпал со сменой президента, следует назвать «ротационным», поскольку впервые стала доминировать тенденция к замене действующего губернаторского корпуса.

Анализ практики назначений первых лет показывает, что поначалу главной задачей федерального центра было скорейшее изменение статуса губернаторов, их превращение в президентских назначенцев, зависимых от центральной власти. В этой связи активно использовалась «ускоренная» процедура назначения, в соответствии с которой губернатор ставит перед президентом вопрос о доверии до истечения срока своих полномочий. Из 76 существующих сейчас регионов, где к началу 2009 г. прошли назначения, в 43, т.е. в численном большинстве субъектов федерации, до сих пор работают прежние губернаторы. Причем среди этих 43 действующих губернаторов, ранее выборных и затем успешно прошедших через назначение, 32 остались у власти, удостоившись президентского доверия. Таким образом, среди назначенных губернаторов пока самой многочисленной по-прежнему остается группа тех, кто занимал эту должность и ранее, затем поставил перед президентом вопрос о доверии и

удостоился положительного ответа. Эта группа велика, но на сегодняшний день уже не превышает половину всего губернаторского корпуса, что свидетельствует о постепенно происходящих изменениях не в пользу инкубентов в связи с наступлением новых этапов назначения губернаторов.

Самый жесткий способ замены губернаторского корпуса – через отстранение губернатора от должности – используется очень редко. Таким образом, не только назначение, но и отстранение губернаторов от должности приобрело характер преимущественно непубличных процедур, в которых публичный эффект был далеко не главной составляющей, и к которому власти не очень стремились. Как результат в практику замены губернаторов вошли отставки, в которые уходили сами региональные лидеры, но, конечно, не по своей воле. Практика отставок применялась к началу 2009 г. десять раз, гораздо чаще, чем «прямое» отстранение от должности. В январе–марте 2009 г. она была использована еще четыре раза.

Наш анализ показывает, что процесс замены губернаторского корпуса с каждым годом ускоряется. Количество назначений было наибольшим в самом первом – 2005 г., когда центр демонстрировал интерес к максимально быстрому внедрению новой процедуры. В 2005 г. было проведено 44 назначения (в том числе в Тюменской области дважды). В результате соотношение между назначением новых фигур и сохранением у власти прежних оказалось явно в пользу последних (12 новых назначений и 32 решения в пользу инкубентов, т.е. 27% на 73%). Однако с каждым годом это соотношение менялось, и в 2008 г. изменилось кардинально. В 2006 г. происходит резкий спад количества назначений, их было только девять (из них три новых назначения, т.е. 33%). Явные изменения намечаются в 2007 г., перед началом очередного выборного цикла, когда губернаторы опять в большом числе ставили перед президентом вопрос о доверии, или же их полномочия просто истекали. Итого в 2007 г. президент провел 25 назначений, из которых в 11 случаях были назначены новые губернаторы, из них пять «варягов» (т.е. соотношение 44% на 56%, близкое к относительному равенству). В 2008 г. число назначений опять сократилось – до 12, поскольку большинство губернаторов к тому времени уже было назначено. Но важно, что из этих 12 случаев только в двух должности сохранили действующие губернаторы (лишь 17% случаев). Таким образом, ротация губернаторского корпуса явно усилилась. Об этом свидетельствуют и данные за январь–март 2009 г.: семь назначений, из которых пять привели к отставкам (четыре из них демонстративно были проведены в один день – 16 февраля).

Оценивая губернатора, федеральный центр ориентируется на следующие критерии. Прежде всего, политический контроль губернатора над ситуацией в регионе, т.е. выполнение губернатором двух важных политических функций в отношениях с обществом и властными элитами региона – организатора элек-

торальной мобилизации и консолидатора элиты. Индикатором такого контроля и для лиц, принимающих решения, и для аналитиков являются результаты выборов и соответственно – голосования за «партию власти». Важность данного критерия не скрывается, что ярко продемонстрировали события в декабре 2007 г., когда губернаторы Смоленской и Ярославской областей, где результаты «Единой России» оказались среди самых плохих по стране, были «мягко» удалены со своих постов, переместившись в Федеральное Собрание. Другим индикатором служит внутрирегиональная конфликтность и, прежде всего, ее публичные формы, выражающиеся в открытой борьбе между региональными группами влияния. В таком случае губернатор с точки зрения центра не выполняет еще одну функцию – консолидатора элиты.

В то же время другие возможные критерии, такие как личная популярность губернатора и социально-экономическая ситуация в регионе, оказались малозначимыми. В первом случае в условиях централизации более востребованным оказался тип «функционального», а не «публичного» губернатора, т.е. более или менее эффективного исполнителя своих полномочий и поставленных центром задач. Наметилась смена модели регионального лидерства. Что касается социально-экономической ситуации, то этот кажущийся очевидным критерий оказался малоприменимым в силу множества причин. Динамика социально-экономической ситуации в 2000-е гг. в подавляющем большинстве регионов была положительной, и наказывать было не за что. Кроме того, практически невозможно формальными методами определить вклад губернатора в социально-экономическое развитие региона, зависимое от множества причин, которыми губернатор не управляет (решения федерального центра и ФПП, положение в мировом хозяйстве и пр.).

Пока кадровая ситуация сохраняет черты переходной, о чем свидетельствует нынешняя, хотя и меняющаяся структура губернаторского корпуса с точки зрения его социальных и политических корней. Вплоть до самого последнего времени работала типичная для постсоветского федерального центра практика «неполных компромиссов» с действующими элитами: укрепление вертикали обменивалось на сохранение в должностях существующих элит. Однако сформировавшаяся при В. Путине региональная политика, как и многое другое, основана на эмпирическом исследовании своего коридора возможностей властью, стремящейся к максимальному политическому контролю над страной с целью минимизации рисков для федеральной властной элиты. Поэтому изменения в губернаторском корпусе начались и приобретают серьезный характер, не имея, однако, ясного вектора с точки зрения источников пополнения высшей региональной элиты. Проведены первые радикальные эксперименты, такие как назначение русского по национальности «варяга» президентом национальной республики (Бурятия)

или как продвижение на губернаторские посты в сложные и конфликтные регионы «внешних» людей, тесно связанных с одной определенной группой влияния – С. Чемезова и «Российских технологий» (Самарская, Иркутская области).

При этом губернаторский корпус в силу инерционности региональных политических процессов имеет сегодня крайне разнородный характер. Если исходить из периодизации новейшей российской истории, связывая ее, в условиях персоналистского политического режима, с именами президентов, то все-таки основу губернаторского корпуса составляют те, кто пришел к власти в 2000-е гг., при В. Путине (45 губернаторов, из которых 27 впервые получили власть, будучи назначенными В. Путиным, а 18 сначала пришли к власти через выборы). Второй по значимости является и остается пока немалая группа тех, кто получил власть при Б. Ельцине (28 губернаторов). В четырех регионах у власти остаются региональные лидеры, которые возглавили свои регионы еще в годы советской власти (по партийной или советской линии). Появилась и небольшая группа из тех, кто пришел к власти в регионах при Д. Медведеве.

Таким образом, при всей инерционности региональных политических процессов в 2000-е гг. ротация губернаторского корпуса ускорилась по двум причинам. На выборах в начале 2000-х гг. избиратели чаще стали отказываться в доверии региональным руководителям. А затем практика назначения губернаторов усилила ротацию. В результате более 60% губернаторского корпуса составляют сейчас те, кто пришел к власти уже после В. Путина, «путинское», а в отдельных регионах «медведевское» политическое поколение.

Преувеличенным становится и традиционное представление о губернаторах как о политиках, которые на протяжении многих лет беспрерывно управляют территориями. Таковых по-прежнему немало. Так, более 15 лет непрерывно находятся во главе регионов 10 губернаторов. Но чем меньше срок, тем больше доля тех, кто его занимает, в губернаторском корпусе. От 10 до 14 лет работают в своей должности 19 губернаторов, от 5 до 9 лет – 20. Больше всех (но меньше половины) среди губернаторов – «новичков», которые занимают свой пост менее пяти лет (35 губернаторов). Последняя особенность ясно отражает все-таки происходящий процесс замены губернаторов в процессе их назначения.

Инерционность кремлевской кадровой политики могла быть и большей, но ее с каждым годом ограничивает возрастной фактор. К началу 2009 г. в пенсионном возрасте (старше 60 лет) находятся 23 региональных руководителя, т.е. весьма существенная их часть (из них пятеро – старше 70 лет, четверо – от 65 до 69 лет и 14 – от 60 до 64 лет). Еще 23 губернатора находятся в предпенсионном возрасте (55–59 лет). Интересно, что всего 39 губернаторов, т.е. почти половина родились в 1951 г. и ранее, т.е. они старше В. Путина. Что касается нового президента Д. Медведева, то при нем роль

возрастного фактора не может не вырасти. Всего лишь восемь губернаторов родились в 1966 г. и позднее, т.е. после нынешнего главы государства. В целом же возрастное распределение губернаторов явно сдвинуто к старшим возрастам с пиком вокруг 60 лет. Однако постепенно растет когорта губернаторов, которым 45–49 лет (их 16, в то время как тех, кому 50–54 года меньше, их 12). Но более молодые возраста представлены очень слабо (шесть губернаторам от 40 до 44 лет, а менее 40 лет – только трем). Омоложение губернаторского корпуса постепенно, с каждым годом становится немаловажной задачей. Фактически начинается смена политических поколений, но быстрой она не будет, поскольку большинство губернаторов пришли к власти сравнительно недавно, и оснований для их замены у Кремля пока нет.

С точки зрения представительства социальных групп губернаторский корпус меняется незначительно, и его коллективный портрет не так уж отличается от того, который сложился в начале 2000-х гг. Дело в том, что в процессе формирования постсоветской элиты определились вполне ясные тенденции, которые были типичны для выборов, и которые в большой мере воспроизведены практикой назначений. Отсеялась по понятным причинам только одна социально-политическая группа – активисты левого движения, имевшие частью советское номенклатурное происхождение, частью сделавшие карьеру за счет публичной оппозиционной активности в первой половине 1990-х гг.

Прежде всего, сохранилась практика внутриноменклатурной ротации, когда к власти в регионах приходят новые группы сложившейся бюрократии, представители которой постепенно делают карьеру (притом возможны сценарии как прихода к власти системной оппозиции, так и преемственности власти). Элита воспроизводит саму себя, и в ней постепенно происходит смена лиц и поколений. Эта тенденция, в сущности, и доминирует.

Несколько разнообразят губернаторский корпус выходцы из бизнеса. После перехода к назначениям резко снизилась роль ставленников крупного частного бизнеса, с которыми центр связал политические риски, не считая их надежными для вертикали власти. Напротив, выросло значение государственных корпораций, обладающих серьезным лоббистским ресурсом (структуры С. Чемезова, ОАО РЖД, «Роснефть»). Кроме того, серьезными претендентами оказались бизнесмены среднего уровня, обладающие управленческим опытом и «безопасные» с точки зрения масштаба политических амбиций и бизнеса (А. Канюков, О. Кожемяко, О. Чиркунов).

Другая давно известная тенденция, связанная с приходом во власть силовиков, получила весьма слабое развитие. Единичными примерами новых назначенцев, сделавших карьеру в силовых структурах, стали А. Бердников

(МВД) и Ю. Евкуров (армия). Но, например, бывший смоленский губернатор В. Маслов, выходец из ФСБ, был признан неэффективным управленцем и расстался с должностью. То же произошло с остальными выходцами из ФСБ – М. Зязиковым, В. Потапенко.

Однако заметные изменения произошли в системе отношений между губернаторами и местными элитами. Ярким следствием централизации власти и превращения губернатора в «функционального» чиновника стала практика назначения «варягов». Из нынешних губернаторов 13 не имели никакого или почти никакого отношения к регионам, в которые они были назначены, и не могут считаться представителями данной региональной элиты. В целом для России это не так много, но от 33 регионов, в которых были назначены новые губернаторы, 13 составляет значительную часть, примерно 40%. Еще в четырех случаях были назначены выходцы из региональной элиты, долгое время работавшие за пределами своего региона и не встроенные в систему его внутриэлитных отношений. Такие назначения, несмотря на всю лояльность, продемонстрированную в отношении новых губернаторов региональными элитами, неизбежно усложнили расстановку политических сил в регионах, создали основу для конфликта между «своими» и «чужими».

Одной из важных издержек централизации стала невозможность сделать в регионе полноценную губернаторскую карьеру. Эта ситуация отражает особенности как централизации власти, так и эволюции российской элиты. Многолетний моноцентризм губернаторских режимов привел к тому, что перспективные кадры зачастую просто подавлялись или выдавливались из региона. Даже выращивание преемников оказалось редким сценарием, и большинство стремилось к сохранению собственных персоналистских режимов. В результате назначение «варягов» оказалось в какой-то степени вынужденной мерой. Стремясь заменить губернатора, но не находя достойную фигуру непосредственно в регионе, Кремль выбирал из «федеральной» кадровой номенклатуры.

Важным аспектом являются также отношения губернаторского корпуса с обществом, его публичность. Много говорится о том, что назначение губернаторов усиливает отчуждение между властью и обществом. Во многом это так, поскольку сами губернаторы начинают ориентироваться на закрытый стиль принятия решений и не так активно работают над повышением своего рейтинга, как раньше. Из числа нынешних губернаторов большинство (47) впервые пришли к власти именно через назначение (при Б. Ельцине, В. Путине или Д. Медведеве). Через всенародные выборы к власти пришли руководители 31 региона, еще двое – через парламентскую систему, и трое – через партийную систему КПСС. Однако пока (но только пока) явное большинство губернаторов обладают «двойной легитимностью», т.е. они имеют опыт

победы на губернаторских выборах. Таковых на данный момент 49. Соответственно у них лучше выстроены коммуникации с обществом.

В то же время есть и совершенно иные примеры. Так, пятеро нынешних региональных лидеров были назначены, ранее проиграв губернаторские выборы. Причем в некоторых случаях их результаты были просто провальными. Еще 19 губернаторов, по нашим подсчетам, никогда не участвовали в конкурентных электоральных кампаниях федерального и регионального уровня (избрание по партийному списку или участие в муниципальных выборах не в счет). Таким образом, растет группа губернаторов, которые не имеют должного опыта непосредственного участия в конкурентных выборах. Для властной вертикали это представляется «нормальным», безопасным в условиях стабильных отношений между властью и обществом. Однако «непубличные губернаторы» могут оказаться ненадежной опорой центра в условиях кризиса.

Если говорить о перспективах, то практика назначения губернаторов может получить существенный обратный эффект, поскольку оба наиболее характерных сценария – консервация сложившейся системы управления или назначение «варяга», либо иного малоизвестного функционера – имеют одинаковые оборотные стороны. Они провоцируют рост скрытого недовольства местных элит и усиливают отчуждение власти от общества. Контроль центра над губернаторами вырос, но ослаб контроль губернаторов над политическими процессами в регионах, что влечет за собой перегруппировки сил, поиск региональными элитами новых возможностей для адаптации к меняющимся условиям, всплески протестных настроений и недовольства назначенцами. В условиях кризиса влияние этих переменных будет расти.

С приходом нового президента Д. Медведева, как известно, наметились две тенденции – изменение практики назначения губернаторов и обновление губернаторского корпуса. Новая процедура усилит роль «Единой России» в лице ее федерального руководства при подборе кандидатов, сохранив при этом важную роль В. Путина в его новом качестве – лидера «партии власти». Учитывая «партизацию» российской элиты, это новшество не сильно изменит фактическую процедуру, но, конечно, сделает важным формальное внутрипартийное согласование кандидатов (при том, что их фактическое выдвижение по-прежнему будет осуществляться заинтересованными в регионе группами влияния). Обновлению губернаторского корпуса будет способствовать ряд важных факторов – интересы нового президента, интересы партийной верхушки и растущее значение возрастного фактора как одного из ключевых политических ограничителей в авторитарных системах. Отсутствие же отработанных механизмов обеспечения преемственности

власти в регионах и очевидных источников пополнения губернаторского корпуса профессиональными, «готовыми к применению» кадрами в условиях по-прежнему высокой уверенности центра в своем контроле над политическими процессами будут приводить к принятию новых радикальных кадровых решений, ломающих прежние инерционные тенденции эволюции региональной элиты в отдельно взятых субъектах федерации. Ограничением этой политики, однако, со временем станет замена стабилизационного сценария политического развития России на кризисный, в результате которого вырастут активность и недовольство как региональных элит, так и местных сообществ, что вновь сделает востребованными такие качества губернаторов, как публичность и непосредственная связь с территорией.

Литература

Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (политика рецентрализации в современной России) // ПОЛИС. 2006. № 2.

Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / под ред. Н. Петрова. М., 2005.