



Р.Ф.Туровский
ПРАКТИКИ
НАЗНАЧЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ:
ИНЕРЦИЯ И РАДИКАЛИЗМ
В ПОЛИТИКЕ ЦЕНТРА

¹ Гельман В.Я.
 2006. *Возвращение*
Левиафана?
 (Политика
 рецентрализации
 в современной Рос-
 сии) // *Полис.* № 2.

Переход к назначению губернаторов стал переломным моментом в российской региональной политике, обозначив движение к рецентрализации¹. Существует расхожее мнение, что после отказа от выборов губернаторов отношения между центром и регионами в России полностью утратили федеративный характер. На наш взгляд, это не совсем верно, поскольку отдельные элементы федеративных отношений все-таки сохранились, в частности — разграничение полномочий между центром и регионами, являющееся важнейшим принципом федерализма. Однако ясно, что централизация власти значительно усилилась и, главное, была фактически признана как региональными элитами, так и обществом, что, в свою очередь, наглядно продемонстрировало, насколько слабы предпосылки для федерализации России ввиду элитизма отечественной политики и доминирования в ней принципов иерархии.

Строго говоря, переход к назначению губернаторов, ставший ключевым моментом путинской централизации, еще не завершен, хотя, конечно, экватор давно пройден. Избранные губернаторы имели законное право работать до истечения срока своих полномочий, что по определению растягивало переход к назначению на 5 лет. В то же время процесс был ускорен за счет создания специальной нормативной базы, позволявшей инкубенту досрочно ставить перед президентом вопрос о доверии с целью получить назначение на новый срок. Но такое «ускорение» было не повсеместным, и в результате переходный период действительно оказался пятилетним, захватив начало президентского срока Д.Медведева.

К началу 2009 г. были назначены руководители 76 субъектов Федерации. В семи регионах главы исполнительной власти сохраняли статус всенародно избранных, но к концу марта 2009 г. их число сократилось до четырех. В течение 2009 г. назначения пройдут и в оставшихся регионах, и к 2010 г. внедрение новой модели формирования губернаторского корпуса будет полностью завешено.

Хотя процесс назначения губернаторов длится всего четыре года, в нем отчетливо просматриваются три этапа (см. *табл. 1 Приложения*) — «инерционный», «экспериментальный» и «ротационный». На первом этапе (2005 г.) назначения губернаторов носили «массовый» характер, но, как правило, речь шла о подтверждении инкубентами своих

² В 2006 г. назначений было относительно мало, и этот год можно рассматривать как переходный от первого ко второму этапу.

полномочий. На втором (2007 г.²), накопив опыт и обретя уверенность в своей способности контролировать ситуацию, центр стал 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 продолжалось. Наконец, на третьем этапе, который начался в 2008 г. и примерно совпал со сменой президента, возобладала тенденция к замене действующего губернаторского корпуса.

В настоящей работе анализируются практики назначения губернаторов в 2005—2008 гг. Данные на первый квартал 2009 г. при необходимости приводятся дополнительно, но в расчетах не учитываются, если это специально не оговорено.

* * *

Анализ практики назначений первых лет отчетливо демонстрирует, что поначалу главной задачей федерального центра было скорейшее изменение статуса губернаторов, превращение их в президентских назначенцев, зависимых от центральной власти. В связи с этим активно использовалась «ускоренная» процедура назначения, в соответствии с которой губернатор до истечения срока своих полномочий ставит перед президентом вопрос о доверии. В условиях растущей централизации власти губернаторы оказались сами заинтересованы в переходе в новое качество, что позволяло им продемонстрировать лояльность президенту В.Путину и встроиться во властную вертикаль в расчете на поддержку центра и сопряженные с нею политические и финансово-экономические бонусы. При этом вплоть до сахалинского прецедента осени 2007 г. (недоверие губернатору И.Малахову) неформальные правила игры предполагали, что доверие будет оказано всем, кто поставит соответствующий вопрос.

Как показывают расчеты, процедура досрочного переназначения использовалась чаще основной³. Первая применялась в общей сложности 42 раза (41 раз в пользу инкумбента), вторая — 25 раз (10 раз в пользу инкумбента)⁴.

Особо стоит остановиться на практике «первых назначений», то есть тех, которые совершались в данном регионе впервые, обозначая переход от выборного губернатора к назначенному. Из 79 субъектов РФ, где эти назначения пришлось на 2005—2008 гг. (включая три ныне ликвидированных автономных округа), в 54 случаях у власти остались инкумбенты, причем 41 из них поставил вопрос о доверии. Эти данные убедительно свидетельствуют о доминировании на первом этапе «инерционной» процедуры подтверждения полномочий действующих губернаторов.

К настоящему времени в ряде регионов уже прошли повторные назначения губернаторов, а число самих субъектов Федерации сократи-

³ Имеется в виду процедура, когда по истечении срока полномочий губернатора полпреды проводят консультации в регионах и формируют списки кандидатов, которые затем рассматриваются в президентской администрации.

⁴ Помимо этих двух процедур имеются и другие, о которых речь пойдет ниже (назначение в связи с отставкой губернатора, его увольнением, переходом на другую работу, смертью, а также при создании нового субъекта Федерации).

лось. Поэтому и статистика для ныне действующих губернаторов немного иная. С началом повторных назначений расстановка сил стала меняться не в пользу инкубентов, хотя и не столь радикально. Из 76 существующих сейчас регионов, где к началу 2009 г. были произведены назначения, в 43 до сих пор работают прежние губернаторы. Показательно, что среди этих некогда избранных, а затем успешно прошедших через назначение губернаторов 32 сохранили свой пост, удостоившись президентского доверия. Таким образом, среди назначенных губернаторов по-прежнему велика доля тех, кто занимал эту должность и ранее, а потом подтвердил свои полномочия, поставив перед президентом вопрос о доверии. Вместе с тем к таковым уже относится меньше половины губернаторского корпуса, что указывает на постепенное изменение прежней модели назначений.

По основной процедуре, связанной с истечением срока полномочий выборного главы исполнительной власти субъекта РФ, к началу 2009 г. были назначены 22 губернатора (на конец марта 2009 г. — 25). Симптоматично, что данный сценарий оказался гораздо менее благоприятным для инкубентов: только в восьми случаях они остались у власти, а в 14 регионах были назначены новые руководители (по состоянию на конец марта 2009 г. — 10 и 15 соответственно). В период, когда федеральный центр делал ставку на «ускоренную» процедуру (прежде всего в 2005 г.), основная процедура в большинстве случаев означала, что инкубент не пользуется поддержкой Кремля и после окончания срока полномочий ему придется расстаться с должностью. Иными словами, такая процедура зачастую была лишь мягким способом замены губернаторского корпуса (в противовес жесткому — досрочному отстранению от должности). Впрочем, из этого правила были и исключения: некоторые влиятельные и фактически безальтернативные руководители не стали досрочно ставить перед президентом вопрос о доверии, спокойно доработали до конца своего срока и получили назначение. Именно так обстояло дело в случае теперь уже бывшего губернатора Чукотки Р.Абрамовича и руководителя ныне упраздненного Агинского Бурятского АО Б.Жамсуева. Успешно прошли через обычную процедуру и такие влиятельные в своих регионах фигуры, как А.Филипенко (Ханты-Мансийский АО), Ю.Неелов (Ямало-Ненецкий АО), Н.Волков (Еврейская АО), чей выбор в пользу данной процедуры во многом объяснялся тем, что их губернаторские полномочия истекали уже в начале 2005 г., то есть на самом старте внедрения новой модели.

Обычная процедура применялась также в различного рода особых ситуациях, таких как создание нового субъекта Федерации, переход губернатора на другую работу, отстранение его от должности, отставка или физическая смерть главы региона. Очевидно, что все эти ситуации, кроме первой, неизбежно подразумевали кадровые изменения.

Создание новых субъектов Федерации, напротив, редко приводило к смене губернаторов: губернаторский пост обычно получал руково-

дитель «большого» региона, к которому фактически присоединялись автономные округа. Данный сценарий был реализован в Пермском (с оговоркой, что губернатор Пермской области, занявший в итоге пост главы Пермского края, на момент укрупнения имел статус и.о.), Красноярском и Забайкальском краях (в последнем случае был назначен губернатор Читинской области). Исключение составил только Камчатский край, при образовании которого губернатор Камчатской области лишился своего поста.

Итак, среди 43 инкубентов, успешно прошедших процедуру назначения, 32 остались у власти, удостоившись президентского доверия, восемь были назначены по основной процедуре, а три — в связи с созданием новых субъектов РФ. В остальных 33 регионах губернаторы сменились. В 14 регионах смена власти прошла по основной процедуре ввиду истечения срока полномочий прежних губернаторов, в 19 — в силу особых ситуаций: в десяти случаях ее причиной стала отставка губернаторов, в трех — переход их на другую работу (в Федеральное Собрание или администрацию президента), в двух — отстранение от должности, в одном — создание нового субъекта Федерации, еще в одном — отказ в доверии (в двух регионах губернаторы погибли).

Самый жесткий способ замены губернаторов — через отстранение от должности — используется очень редко. Это право президента вошло в арсенал российской региональной политики как орудие устрашения, о существовании которого время от времени напоминают, но к которому прибегают в самых крайних (и самых безопасных для главы государства) случаях. Первым примером стало отстранение от должности в марте 2005 г. губернатора Корякского АО В.Логонова. Губернатора, заметим, выборного: этим шагом Путин давал понять, что настали новые времена и всенародно избранные губернаторы не смогут «отсидеться» за спинами своих избирателей, ссылаясь на их поддержку. Потерял должность и выборный губернатор Ненецкого АО А.Баринов, попавший под суд (в феврале 2009 г. в Ненецком АО вновь произошла смена губернатора: назначенный на место Баринова В.Потапенко подал в отставку). Но особенно интересен пример Амурской области, где губернаторов отстраняли дважды: в 2007 г. Путин отстранил от должности губернатора Л.Короткова, которому в 2005 г., в условиях преобладания инерционной тенденции, выразил доверие, а в 2008 г. нового губернатора Н.Колесова сместил Медведев.

Имеющиеся случаи отстранения губернаторов свидетельствуют о том, что федеральный центр с крайней осторожностью относится к этому оружию. Речь, как правило, идет о небольших (по числу жителей) периферийных регионах с заведомо негативной управленческой ситуацией. Причины такой осторожности кроются в моноцентричности региональных политических режимов, где любой, даже «плохой» губернатор является центром политического влияния, устранение которого способно вызвать недовольство части элит и повлиять на общественные

умонастроения. Конечно, отстранение от должности непопулярного губернатора играет на руку президенту, привлекая к нему дополнительные симпатии, однако путинская модель региональной политики оказалась в этой части весьма консервативной и непубличной: Путин не считал нужным набирать политические очки на показательных публичных «порках» губернаторов (как это, скорее всего, сделал бы на его месте Б.Ельцин).

Таким образом, не только назначение, но и отстранение губернаторов от должности приобрело преимущественно закулисный характер. Публичный эффект соответствующих решений был далеко не главной их составляющей, и власти не очень к нему стремились. Как следствие, широкое распространение получили «добровольные» отставки, в которые региональные лидеры уходили, разумеется, не по своей воле (полностью добровольной можно считать только отставку Абрамовича, тем более что он не раз выказывал намерение оставить губернаторскую должность), и тогда уже центр безо всяких опасений назначал на освободившееся место нужных ему людей. К началу 2009 г. механизм отставки был использован 10 раз, гораздо чаще, чем прямое отстранение от должности⁵, и еще четыре отставки произошли в январе-марте 2009 г. Подобная практика стала своеобразным промежуточным вариантом между «мягким» и «жестким» увольнением губернаторов, то есть их уходом по истечении срока полномочий и отрешением от должности президентом страны. Соотношение указанных практик говорит о том, что при организации смены губернатора центр, как правило, отдавал предпочтение непубличному согласованию интересов и в той или иной мере учитывал интересы смещаемой фигуры, следуя одному из главных принципов своей политики — не допустить формирования внутриэлитной системной оппозиции, в которую теоретически (на самом деле — чисто теоретически) могли уйти бывшие губернаторы.

Активнее всего механизм отставки использовался на Северном Кавказе, где, опасаясь дестабилизации, центр не прибегал к более жестким формам. (Немалая часть этих отставок была стимулирована полпредом президента в Южном федеральном округе Д.Козаком, у которого сложились непростые отношения с руководителями ряда регионов.) Из 10 случаев губернаторских отставок шесть приходятся на ЮФО. Некоторые отставки были вполне ожидаемыми (уход президента Кабардино-Балкарии В.Кокова в связи с тяжелым состоянием здоровья и отставка президента Чечни А.Алханова, уступившего место Р.Кадырову), но были и «внеплановые», как в случае М.Магомедова и А.Дзасохова (при Путине) или М.Зязикова и А.Черногорова (при Медведеве). Пришлось уйти в отставку и опытным губернаторам Новгородской и Самарской областей М.Прусаку и К.Титову (в феврале 2009 г. их примеру был вынужден последовать орловский губернатор Е.Строев, а в марте — мурманский губернатор Ю.Евдокимов). Очевидно, что отрешение от должности большинства этих фигур действительно могло привести к

⁵ Некоторые из ушедших губернаторов получили в качестве компенсации те или иные номинальные должности, однако, на наш взгляд, главным во всех 10 случаях является именно факт отставки.

дестабилизации политической ситуации в соответствующих регионах. В то же время отставка иркутского губернатора А.Тишанина в принципе вполне могла бы быть и «жесткой» (учитывая его непопулярность и неумелую политику), но и здесь центр проявил осторожность, видимо принимая во внимание связи Тишанина с крупными корпорациями (прежде всего с влиятельным ОАО РЖД, где он раньше работал).

С помощью подобных политико-технологических операций Кремль расчищал пространство для назначения новых губернаторов, не желая и не рискуя прямо ставить вопрос об увольнении прежних и превращая ротацию губернаторского корпуса в непрозрачную интригу. Решение этой задачи облегчил выборный цикл 2007—2008 г., открывший дополнительные возможности для отправки губернаторов в почетную отставку. Тактика «паровозов», возглавляющих региональные списки «Единой России», приобрела «византийскую» составляющую, и еще до выборов многие эксперты высказывали мнение, что некоторых глав регионов «попросят» не отказываться от мандатов. Жертвой этой политики стал ярославский губернатор А.Лисицын, вынужденный перейти на работу в Госдуму. А его смоленский коллега В.Маслов, возглавлявший список «Единой России» на выборах в областную думу, был отправлен в Совет Федерации.

* * *

Итак, для ротации губернаторского корпуса Кремлем был задействован широкий спектр приемов, в котором «мягкость» преобладала над «жесткостью», что оттеняет поэтапный и инерционный характер процесса перехода к новой модели. Чаще всего неудобным губернаторам просто давали доработать до конца срока. Второй по частоте процедурой являлась «добровольно-принудительная» отставка. В редких случаях использовались увольнение, перевод на другую формально-штатную должность и отказ в доверии.

Вместе с тем, как показывает анализ, процесс замены губернаторского корпуса с каждым годом ускоряется. Наибольшее число назначений — 44 (в том числе в Тюменской области дважды) — пришлось на 2005 г., когда главной задачей центра было максимально быстрое внедрение новой процедуры. Понятно, что на этом этапе заинтересованность Кремля в изменении статуса губернаторов заметно превышала его заинтересованность в кадровых подвижках, особенно если принять во внимание отсутствие «скамейки запасных». В результате соотношение между «новичками» и «стариками» было явно не в пользу первых (12 новых назначений и 32 решения в пользу инкумбентов, то есть 27% против 73%).

Однако это соотношение с каждым годом менялось. В 2006 г. количество назначений резко упало, но из девяти назначений, произведенных в этом году, три оказались новыми (33%). Еще более явные

изменения наметились в 2007 г., когда в преддверии очередного электро-ального цикла губернаторы вновь стали ставить перед президентом вопрос о доверии, а у некоторых из них полномочия просто истекли. Всего в этом году было произведено 25 назначений, причем в 11 случаях к власти пришли новые губернаторы (44%). В 2008 г. число назначений опять сократилось — до 12 (большинство губернаторов к тому времени уже было назначено). Но важно, что из этих 12 случаев только в двух должности сохранили действующие губернаторы (17%). Таким образом, ротация губернаторского корпуса набирает темп. Об этом свидетельствуют и данные за январь-март 2009 г.: семь назначений, из которых пять привели к смене главы региона (четыре из них демонстративно были произведены в один день — 16 февраля)⁶. Впрочем, дополнительным фактором этого ускорения послужило то обстоятельство, что в 2008 и отчасти 2009 гг. истекали сроки полномочий ряда губернаторов, не сумевших заручиться президентским доверием.

⁶ *Весьма показательны также факты повторных назначений, когда губернатор, поначалу удостоившийся президентского доверия, был вынужден уступить свое кресло. Другими словами, со временем Кремль начал пересматривать свои решения, повышая «планку» требований, предъявляемых к губернаторам. Повторные назначения, причиной которых стало недовольство центра работой действующих губернаторов, прошли в Ингушетии, Ставропольском крае, Иркутской, Самарской, Смоленской, Ярославской, Орловской и Мурманской областях (в последних двух уже в 2009 г.), а также в Ненецком АО (в феврале 2009 г.).*

Как бы то ни было, по мере роста уверенности центра в своей способности контролировать ситуацию в стране и в связи с начинающимися изменениями в расстановке сил вследствие смены президента тенденция к проведению замен в губернаторском корпусе пусть медленно, но усиливается. В условиях, когда проблема централизованного контроля над губернаторами Кремлем в принципе решена, на передний план выходят проблемы ротации губернаторского корпуса и качества регионального управления. Важно отметить, что в случае принятия решения не в пользу действующего губернатора его замена принимает достаточно радикальный характер. Как известно, обеспечение преемственности власти было и остается «больным местом» российских персоналистских режимов. Но на региональном уровне центр и не стремится к такой преемственности, поскольку неожиданный взлет или привлечение «варяга» делают нового губернатора более зависимым от центра.

Наиболее сложными для исследования являются соображения, по которым центр принимал решение о замене одних губернаторов и сохранении в должности других. В целом, как уже говорилось, переход от выборов к назначению губернаторов оказался на первых порах благоприятным для инкубентов. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, в российских условиях (учитывая ярко выраженный элитизм отечественной политики и характерную для правления Путина склонность к минимизации политических рисков посредством внутриэлитных компромиссов) ужесточение региональной политики неизбежно должно было сочетаться с уступками действующим элитам (гарантии сохранения должностей в обмен на поддержку). Во-вторых, у Кремля не было ни четко разработанного плана ротации губернаторов, ни «скамейки запасных», ни сколько-нибудь ясных принципов подбора новых кадров. В итоге назначение губернаторов стало предметом закрытых внутриэлитных согласований, в которых основные решения принимались

на федеральном уровне. Ключевую роль в этом процессе сыграли патрон-клиентские отношения.

Чтобы смоделировать процесс назначения губернаторов, прежде всего следует уточнить его политическую природу и определить основные переменные. В сущности, назначение губернаторов может рассматриваться как аналог выборов, но только с очень ограниченным кругом выборщиков, в который входят президент и другие заинтересованные политические и экономические акторы (причем не только, а во многих регионах и не столько полпреды). Для каждого конкретного региона наиболее важными переменными являются количество заинтересованных лиц (и стоящих за ними групп влияния), их политико-административный вес (в первую очередь способность влиять на принятие президентских решений), а также степень и характер их интереса к региону в целом и к действующему губернатору в частности. Для губернатора и его конкурентов принципиальное значение в этой ситуации имеют включенность в федеральные клиентские сети и наличие влиятельных патронов на федеральном уровне. Другими словами, конкуренция за губернаторский пост фактически принимает форму конкуренции между объемами федерального ресурса, которым располагают претенденты.

Формат конкуренции на этих «выборах» отчасти зависит от процедуры. В случае использования основной процедуры, в которой задействованы полпреды и выдвигаются альтернативные списки, число претендентов значительно возрастает. Но на самом деле важнее неформальная конкуренция, которая разворачивается до запуска процедуры назначения губернаторов и в рамках которой идет борьба за включение в список (или за обретение неформального статуса претендента). Альтернативность самих списков, составлявшихся полпредами, в большинстве случаев оказывалась иллюзорной. Очень часто в них включались «технические» кандидаты, которые заведомо не претендовали на губернаторский пост и только создавали видимость конкуренции (например, заместители губернатора или главные федеральные инспекторы). Минимальной бывает конкуренция в случае постановки инкубентом вопроса о доверии, поскольку в такой ситуации никакие альтернативные списки не составляются и губернатор опережает развитие событий, предвосхищая активизацию конкурентов. В перспективе в связи с изменением процедуры конкуренция при назначении губернаторов переместится в «Единую Россию» (отбор внутри ЕР и составление от ее имени альтернативного списка). Это отвечает общей логике «партизации» региональной элиты, формальной консолидации групп влияния в рамках одной партии и приобретения политической борьбой преимущественно внутрипартийного характера.

Что касается федерального центра, то при назначении губернатора, выбирая между сохранением status quo и заменой действующего главы региона, он руководствуется определенным набором критериев.

Одним из таких критериев является политическая важность региона, его фактический статус в региональной иерархии. Этот статус

зависит и от физических размеров субъекта РФ (численность избирателей, которая, в частности, определяет значимость региона для общенациональных выборов), и от его экономических ресурсов (причем не только от их наличия, но и от динамики борьбы за эти ресурсы в период, предшествующий назначению губернатора), и от уровня интереса к нему со стороны федеральных групп влияния, которые, как правило, имеют собственные корпоративные интересы со своей географией. В свою очередь, статус региона обуславливает объем требований, предъявляемых к действующему губернатору. В периферийных регионах он может быть относительно скромным, что позволяет «слабым» губернаторам добиваться переназначения. В крупном регионе требования к губернатору выше, но если они выполняются, то не оказывается и весомых оснований для кадровых перестановок, неизбежно чреватых нарушением стабильности.

Оценивая самого губернатора, федеральный центр исходит из двух основных критериев. Первый из них — политический контроль над ситуацией в регионе, то есть выполнение губернатором функций мобилизации электората и консолидации элиты. Важнейшим индикатором такого контроля для лиц, принимающих решения, как и для аналитиков, служат результаты выборов и, соответственно, голосования за «партию власти». Значимость данного индикатора не скрывается, что ярко продемонстрировали события декабря 2007 г., когда губернаторы Смоленской и Ярославской областей, где результаты «Единой России» оказались среди самых низких по стране, были «мягко» удалены со своих постов, переместившись в Федеральное Собрание⁷. Другой индикатор — способность губернатора предотвращать внутриэлитные конфликты, прежде всего публичные, выражающиеся в открытой борьбе между региональными группами влияния.

Указанный критерий неформальной оценки губернаторской деятельности является самым важным. Не случайно Кремль чаще всего тем или иным способом отстранял от должности региональных руководителей, не сумевших обеспечить высокий уровень голосования за ЕР, а также тех, кто был задействован в публичных конфликтах с другими влиятельными фигурами и/или ФПП и не пользовался авторитетом среди региональной элиты. Все это еще раз доказывает, что главная цель перехода к назначению губернаторов состояла в дальнейшей консолидации российской властной элиты за счет подчинения ее регионального сегмента федеральному, в том числе в связи с подготовкой федеральных выборов 2007—2008 гг., но, конечно, и на более длительную, стратегическую перспективу.

Жертвами этой политики могли оказаться и весьма сильные и опытные губернаторы, как, например, Прусак, Титов или Строев. Ведь, как уже говорилось, кадровые решения принимались с поправкой на неформальный статус региона, и в случае особо важных территорий уровень требований к губернаторам оказывался выше. Выше был и

⁷ Губернатор Ненецкого АО (В.Потапенко), где «Единая Россия» показала наилучший результат, остался на своем посту, но был вынужден уйти в отставку в феврале 2009 г. В феврале-марте ушли в отставку и главы Орловской, Воронежской, Псковской и Мурманской областей, в которых результат ЕР на выборах 2007 г. не превысил 60%.

Примечательно, что из 29 регионов, где в декабре 2007 г. ЕР получила менее 60% голосов, в 12 (по состоянию на конец марта 2009 г.) сменились губернаторы и только в двух (Владимирская и Магаданская области) инкумбенты были назначены на новый срок.

интерес влиятельных федеральных групп. Поэтому Титов в Самарской области, на первом этапе получивший доверие президента, впоследствии был вынужден расстаться с должностью. Случай Новгородской области гораздо менее очевиден, но в силу географического положения этот регион находится под большим влиянием Санкт-Петербурга, что в условиях доминирования в российской политике питерских элит делает его отнюдь не таким периферийным.

Дополнительно следует обратить внимание на то обстоятельство, что проблемы для губернаторов создавали именно публичные конфликты. Иными словами, принципиальное значение имело умение контролировать информационное поле, не позволять никому «выносить сор из избы». Если противникам губернатора благодаря имеющимся у них каналам влияния на СМИ удавалось придать конфликту публичное звучание, шансы инкумбента на назначение резко снижались. В такое положение попал, в частности, казавшийся непотопляемым Прусак: развернутая в СМИ кампания, призванная доказать недопустимый уровень криминализации региона, стоила ему поста.

Поскольку многие губернаторы еще в 1990-е годы установили довольно жесткий контроль над политической ситуацией в своих регионах, использование этого критерия вело к поощрению губернаторского моноцентризма, воспроизводству внутрирегиональных «властных вертикалей», то есть по большому счету входило в противоречие с задачей полной централизации власти. Итогом оказалось политическое «долгожительство» ряда региональных лидеров, а побочным эффектом для центра, который прежде всего хотел укрепить собственную «вертикаль», — сохранение в регионах относительно самостоятельных фигур и разнородность губернаторского корпуса.

Вторым критерием оценки губернаторов служила управляемость, готовность выступать в роли младшего партнера центра, умение встраиваться во «властную вертикаль» и следовать правилам управленческой иерархии. Использование этого критерия как раз и должно было привести к уменьшению числа «региональных баронов» ельцинской эпохи, управленческий стиль которых сложился под влиянием сначала парада суверенитетов, а затем перехода к всенародным выборам губернаторов в условиях ослабленного федерального контроля.

На практике этот критерий играл заметно меньшую роль, нежели предыдущий, о чем свидетельствует не столь значительное обновление губернаторского корпуса и сохранение в его составе таких влиятельных фигур прежней эпохи, как М.Шаймиев, М.Рахимов, Ю.Лужков и др. По-видимому, центр не мог не считаться с тем, что подобные руководители эффективно контролируют политическую сферу своих субъектов Федерации и их замена чревата дестабилизацией. Кроме того, как выходцы из советской номенклатуры все они четко понимают принципы властной иерархии. Поэтому данный критерий сработал не против крупных «региональных баронов», а против «ненадежных» элементов — популистов и коммунистов.

Другие возможные критерии, в том числе личная популярность губернатора и социально-экономическая ситуация в регионе, практически не использовались. Отказ от первого из них вполне понятен: при курсе на централизацию более востребованным становится не «публичный», а «функциональный» губернатор, способный более или менее эффективно решать поставленные центром задачи. Наметилась смена модели регионального лидерства. Поэтому могли приниматься решения об отстранении весьма заметных публичных фигур вроде Титова, Прусака, Д.Аяцкова или М.Машковцева и назначении людей без опыта публичной деятельности (в данном регионе или вообще, как у В.Дудки в Тульской области), а также тех, кто потерпел поражение на губернаторских выборах.

Что касается социально-экономической ситуации, то этот вроде бы очевидный критерий оказался малоприменим в силу множества причин. В 2000-е годы в подавляющем большинстве регионов наблюдалась положительная социально-экономическая динамика, и наказывать было не за что. Кроме того, формальными методами довольно сложно оценить реальный вклад губернатора в социально-экономическое развитие региона, поскольку оно зависит от множества факторов, которыми губернатор не управляет (решения федерального центра и финансово-промышленных групп, положение в мировом хозяйстве и пр.). С трудом поддается оценке и главная из возможных негативных составляющих такого вклада, а именно уровень коррумпированности региональной власти (особенно если учесть, что центр не заинтересован в разглашении подобной информации и избегает ссылаться на нее при принятии официальных решений).

Социально-экономический критерий не использовался даже в минимальной степени, отступая перед политическими. Так, в Ингушетии, где по ряду показателей происходило ухудшение социально-экономической ситуации, центр, опасаясь нарушить политический status quo, вплоть до 2008 г. сохранял в должности М.Зязикова. В условиях борьбы между группами влияния за контроль над финансовыми потоками объективный социально-экономический критерий, по сути, трансформировался в субъективный — интерес политико-экономических кланов. В итоге важнейшей, на наш взгляд, причиной решений о смещении губернаторов были либо конфликты последних с теми или иными влиятельными элитными группами федерального уровня, либо просто отсутствие связей с ними, невключенность в федеральные клиентские сети при наличии интереса к региону (феномен «пустого места», когда власть в регионе неформально считается вакантной).

В результате губернаторский пост вошел в единую федеральную кадровую номенклатуру, по аналогии с кадрами силовых структур. Поэтому и стало возможным горизонтальное перемещение кадров по территории: назначение представителей московской городской элиты губернаторами Нижегородской, Калининградской и Ивановской

областей, переход федерального чиновника — выходца из Нижегородской области на губернаторскую должность в Новгородскую область, перемещение чиновника из Томска на пост президента Бурятии, а политика из Якутии — на должность губернатора Архангельской области. Примечательно, что иерархия управленческих уровней соблюдалась при этом достаточно строго. Соответственно, вертикальная мобильность губернаторов оказалась почти невозможной — продолжить карьеру на федеральном уровне удалось лишь бывшему главе Тюменской области С.Собянину. Не случайно крупные федеральные чиновники не только не стремились получить пост губернатора, но и воспринимали такой вариант как понижение (именно так было расценено назначение министра сельского хозяйства А.Гордеева главой Воронежской области).

* * *

Одним из следствий перехода к назначению губернаторов стали сдвиги в составе региональной властной элиты. Эти сдвиги пока не очень заметны: поскольку вплоть до последнего времени ротация губернаторского корпуса носила очень консервативный характер, нынешняя кадровая ситуация сохраняет черты переходной. Однако сложившаяся при Путине региональная политика, как и многое другое, основана на эмпирическом исследовании властью, стремящейся к максимальному политическому контролю над страной, коридора своих возможностей, и по мере расширения этого коридора федеральный центр постепенно отказывается от практики «неполных компромиссов» с действующими элитами (сохранение в должностях в обмен на лояльность). Поэтому изменения в губернаторском корпусе начались (хотя и не имеют 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 продвижение на губернаторские посты в сложные конфликтные регионы (Самарская и Иркутская области) «внешних» людей, тесно связанных с определенной группой влияния (С.Чемезовым и «Российскими технологиями»). Во всех этих случаях рискованность экспериментов пока сглаживается относительной пассивностью местных элит, готовых соглашаться с любыми решениями Кремля и встраиваться в отношения с новыми губернаторами, и доверием к центральной власти со стороны общества, благодаря которому и отмена губернаторских выборов, и разнообразные кадровые эксперименты не встретили явного отторжения, а в ряде регионов даже вызвали новую «революцию ожиданий».

Вместе с тем в силу инерционности региональных политических процессов губернаторский корпус сейчас крайне разнороден. На данный момент его основу составляют те, кто пришел к власти в 2000-е годы, при Путине (45 губернаторов, из которых 27 впервые заняли

⁸ Из них 14 в свое время были назначены Ельциным, 13 — избраны народом, а один возглавил регион в условиях парламентской системы (Удмуртия).

⁹ Оговорка в данном случае связана с тем, что главой республики он вновь стал только при Путине, а до этого занимал пост председателя парламента.

¹⁰ Мы не включаем в нее О.Кожмяко (Амурская область, впервые стал губернатором при Путине, возглавив Корякский АО) и И.Есиповского (Иркутская область, назначен и.о. губернатора еще до победы Медведева на президентских выборах).

соответствующие посты, будучи назначены президентом, а 18 имеют опыт победы на губернаторских выборах). Второй по значимости является все еще немалая группа тех, кто получил власть при Ельцине (28 губернаторов⁸). В четырех субъектах РФ у власти остаются лидеры, возглавлявшие свои регионы еще в годы советской власти (по партийной или советской линии), в том числе президент Дагестана, бывший первый секретарь обкома КПСС М.Алиев⁹. Появилась и небольшая группа медведевских назначенцев (шесть человек)¹⁰. Таким образом, на долю представителей «постельцинского» («путинского» и «медведевского») политического поколения сегодня приходится уже свыше 60% губернаторских постов (что объясняется, впрочем, не только ротацией, связанной с назначениями, но и тем, что на выборах начала 2000-х годов избиратели довольно часто отказывали в доверии региональным руководителям).

Не вполне адекватным становится и традиционное представление о губернаторах как о политиках, которые на протяжении многих лет бессменно управляют территориями (см. табл. 2 Приложения). Таковых по-прежнему немало. Так, 13 губернаторов возглавляют свои регионы свыше 15 лет. Но чем меньше срок пребывания у власти, тем больше доля соответствующей группы руководителей в губернаторском корпусе. От 10 до 14 лет работают в своей должности 16 губернаторов и еще 16 — от 5 до 9 лет. Больше всего среди губернаторов — «новичков», занимающих свой пост менее пяти лет (38), что свидетельствует о ротации губернаторов в процессе их назначения.

Инерционность кремлевской кадровой политики могла быть и выше, но ее ограничивает возрастной фактор. К началу 2009 г. в пенсионном возрасте (старше 60 лет) находились 23 региональных руководителя, то есть 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 достигли предпенсионного возраста (55—59 лет). Интересно, что почти половина — 39 — губернаторов старше Путина, и лишь восемь родились в 1966 г. и позднее, то есть после нынешнего главы государства. В целом же возрастное распределение губернаторов явно сдвинуто к старшим возрастам с пиком вокруг 60 лет. Вместе с тем постепенно растет когорта 45—49-летних губернаторов (их 16, в то время как тех, кому 50—54 года, всего 12). Но более молодые возрастные группы представлены очень слабо (шести губернаторам от 40 до 44 лет, а менее 40 лет — только трем). Вопрос об омоложении губернаторского корпуса с каждым годом встает все острее. Фактически начинается смена политических поколений, но быстрой она не будет, поскольку большинство губернаторов пришло 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 сильно отличается от того, каким он был в начале 2000-х годов.

Дело в том, что в процессе формирования постсоветской элиты определились вполне ясные тенденции, которые были типичны для выборов и которые в значительной мере воспроизводятся в практике назначений. Отсеялась (по понятным причинам) только одна социально-политическая группа — активисты левого движения, частью имевшие советское номенклатурное происхождение, частью обязанные своей карьерой публичной оппозиционной активностью в первой половине 1990-х годов¹¹.

¹¹ Впрочем, Кремль, стремясь сохранить максимально возможное поле для маневра, не считая нужным создавать полностью однопартийный губернаторский корпус. Во всяком случае, на начальном этапе он согласился оказать доверие двум губернаторам-коммунистам — Н.Виноградову и А.Черногозову. В 2008 г., когда «красных губернаторов» почти не осталось, был сделан другой ход — назначение на пост губернатора Кировской области бывшего лидера СПС Н.Бельх. Наконец, в 2009 г. новый президент подтвердил полномочия Виноградова, к тому моменту вышедшего из КПРФ, но не вступившего в «Единую Россию».

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

Несколько разнообразят губернаторский корпус выходцы из бизнеса. После отказа от выборности губернаторов резко снизилась роль ставленников крупного частного бизнеса, с которыми центр связывал политические риски. Напротив, выросло значение государственных корпораций с мощным лоббистским ресурсом («Российские технологии», ОАО РЖД, «Роснефть»¹²). Серьезными претендентами оказались и бизнесмены среднего уровня, обладающие управленческим опытом и в то же время «безопасные» с точки зрения масштаба политических амбиций и экономического влияния (А.Канокон, О.Кожемяко, О.Чиркунов).

Другая давно известная тенденция, связанная с продвижением силовиков, получила довольно слабое развитие. Единичными примерами новых назначенцев, сделавших карьеру в силовых структурах, служат А.Бердников (МВД) и Ю.Евкуров (армия). В свою очередь, все выходцы из ФСБ (В.Маслов, М.Зязиков и В.Потапенко) были признаны неэффективными управленцами и расстались с должностями.

* * *

¹² Но не «Газпром», который в силу своего статуса не нуждается в «собственных» губернаторах.

Заметные изменения претерпела система отношений между губернаторами и местными элитами. Важным следствием централизации власти и превращения губернаторов в функциональных чиновников стала практика назначения «варягов». Из нынешних глав субъектов РФ 13 не имели никакого или почти никакого отношения к регионам, в которые были назначены, и не могут считаться представителями их элиты. В целом для России это не так много, но от 33 регионов, где произошла смена губернаторов, 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. Тем

¹³ В 2009 г. эта тенденция только усилилась. Из пяти новых назначенцев января-марта 2009 г. ни один не имел корней в соответствующих регионах. Лишь петербуржец А. Турчак ко времени назначения иркутским губернатором начал включаться в политическую деятельность области, став ее представителем в Совете Федерации.

самым при назначении нового губернатора шансы на приход «внешней» фигуры превышают 50%¹³. Несмотря на лояльность, продемонстрированную региональными элитами в отношении новых губернаторов, подобные назначения неизбежно усложняют расстановку политических сил в регионах, создавая почву для конфликта между «своими» и «чужими». В ряде случаев центр фактически признал провал таких назначений, отстранив от власти Тишанина в Иркутской области и Колесова в Амурской. Однако новые губернаторы в этих регионах — также «варяги»; судя по всему, традиционный критерий — «знание проблем региона» — уже не представляется центру важным.

В результате одной из издержек централизации стала невозможность сделать в регионе полноценную губернаторскую карьеру. Впрочем, эта ситуация отражает и специфику 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. Иными словами, назначение «варягов» было отчасти вынужденной мерой. Стремясь заменить губернатора, но не находя достойной фигуры непосредственно в регионе, Кремль выбирал из «федеральной» кадровой номенклатуры.

Особого внимания заслуживают отношения губернаторского корпуса с населением. Сегодня немало говорится о том, что назначение губернаторов усиливает отчуждение между властью и обществом. Во многом это так, поскольку главы регионов начинают ориентироваться на закрытый стиль принятия решений и не так активно работают над повышением своего рейтинга, как раньше. Большинство нынешних губернаторов (47) впервые пришли к власти именно через назначение — при Ельцине, Путине или Медведеве. (Руководителям 31 региона путь к власти открыли всенародные выборы, еще двум — парламентская система, троем — структуры КПСС.) Тем не менее пока (но только пока) явное большинство губернаторов обладает «двойной легитимностью», то есть имеет опыт победы на губернаторских выборах. Таковых на данный момент 49. Соответственно, у них лучше выстроена коммуникация с обществом.

В то же время есть и иные примеры. Так, пятеро нынешних региональных лидеров были назначены, ранее проиграв губернаторские выборы (Адыгея, Республика Алтай, Карачаево-Черкесия, Тува, Ярославская область), причем иногда с провальными результатами. Еще 19 губернаторов никогда не участвовали в конкурентных электоральных кампаниях федерального и регионального уровня (избрание по партийному списку и участие в муниципальных выборах не в счет)¹⁴. Имеется и промежуточная категория — те, кто все-таки принимал участие в выборах, но не губернаторских. Например, Р.Копин, А.Хорошавин, И.Михальчук и О.Ковалев побеждали на выборах глав муниципальных образований (правда, в последних двух случаях — в других субъектах

¹⁴ Это относится и к новым назначенцам 2009 г.

Федерации); С.Антуфьев, Г.Боос и М.Мень выигрывали думские выборы в одномандатных округах (двое последних опять-таки в других регионах); М.Алиев, Т.Мамсуров, Н.Белых и О.Кожемяко избирались по округам в региональные законодательные собрания (последние двое — в других регионах).

Как бы то ни было, группа губернаторов, не имеющих опыта непосредственного участия в конкурентных выборах, постепенно растёт. При сохранении стабильных отношений между властью и обществом такая ситуация не несет в себе угрозы для «властной вертикали». Однако «непубличные губернаторы» могут оказаться ненадежной опорой центра в условиях кризиса.

Практика назначения и особенно замены губернаторов усилила централизацию даже по сравнению с формальными нормами нового законодательства. Она отчетливо продемонстрировала усиление в российской политике таких тенденций, как элитарность, непубличность, слабость законодательной власти по сравнению с исполнительной (при утверждении губернаторов депутатами) и власти региональной по сравнению с федеральной. Институт губернатора стал утрачивать свое значение в политической системе, превращаясь в структурное подразделение федеральной исполнительной власти на региональном уровне.

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

* * *

Назначения первого квартала 2009 г. показали, что выявленные тенденции не меняются. Два опытных региональных лидера, пришедшие к власти в 1990-е годы, — Виноградов и А.Волков — сохранили свои посты, хотя доводы в пользу их замены были достаточно серьезными. В свою очередь, не менее опытным, но допустившим в своих регионах публичные скандалы Строеву и Евдокимову пришлось уйти. Были проведены и очередные рискованные эксперименты, такие как назначение главой Ненецкого АО уроженца Архангельской области И.Федорова (в Ненецком АО продолжают сопротивляться планам по объединению с Архангельской областью, и подобное назначение может привести

к дальнейшему росту оппозиционных настроений в регионе). Отчетливо проявилась и «вторичность» регионального уровня в сравнении с федеральным, когда федеральных чиновников, оказавшихся не у дел, направляют губернаторами в ситуативно «свободные» субъекты Федерации.

Если предположить, что назначение губернаторов будет осуществляться строго по графику истечения полномочий, то пик назначений и, по-видимому, замен придется на 2010 г. С учетом уже случившихся назначений января-марта 2009 г., в 2009 г. истекут полномочия пяти региональных лидеров, в 2010 г. — уже 29. В 2011 г. ожидается новый спад (9 назначений), в 2012 г. — следующий всплеск (23 назначения), а в 2013 г. — опять спад (11 назначений)¹⁵. На 2014 г. пока можно планировать 6 назначений, но их, конечно, будет больше. Важно и то, что в 2012 г. часть назначений будет проведена еще до инаугурации по итогам выборов 2012 г. (ориентировочно — 12), а как минимум у 28 губернаторов полномочия истекнут после инаугурации-2012.

С вступлением в должность нового президента, как известно, наметились две тенденции — к изменению процедуры назначения губернаторов и обновлению губернаторского корпуса. Новая процедура усилит роль «Единой России» (в лице ее федерального руководства) при подборе кандидатов, что позволит Путину в его новом качестве — лидера «партии власти» — сохранить решающее влияние на этот процесс. Ввиду «партизации» российской элиты это новшество не сильно изменит сложившуюся практику, но, конечно, сделает важным формальное внутривнутрипартийное согласование кандидатов (при том, что их фактическое выдвижение по-прежнему будет осуществляться заинтересованными в регионе группами влияния). Ушла в прошлое «ускоренная» процедура, в которой уже нет необходимости. Обновлению губернаторского корпуса будут способствовать и интересы нового президента, и интересы партийной верхушки, и растущее значение возрастного фактора как одного из ключевых политических ограничителей в авторитарных системах. Учитывая по-прежнему высокую уверенность центра в подконтрольности ему политических процессов, а также отсутствие отработанных механизмов обеспечения преемственности власти в регионах и очевидных источников пополнения губернаторского корпуса профессиональными, «готовыми к применению» кадрами, можно прогнозировать новые радикальные кадровые решения, ломающие прежние инерционные тенденции эволюции региональной элиты в отдельных субъектах Федерации. Со временем, однако, подобный подход к назначениям, скорее всего, будет пересмотрен — весьма вероятное вступление России в кризисную фазу политического развития и, как следствие, рост недовольства региональных элит и местных сообществ вновь сделают востребованными такие качества губернаторов, как публичность и непосредственная связь с территорией.

¹⁵ Здесь мы абстрагируемся от того, что в регионах, где губернаторские полномочия истекают в январе-феврале, процесс назначения, судя по всему, начнется в декабре предшествующего года.

Приложение

Таблица 1 Итоги назначения губернаторов

Год	2005	2006	2007	2008	
<i>* Число регионов, в которых произошли назначения</i>	Общее число назначений	44 (43*)	9 (9*)	25 (25*)	12 (12*)
<i>** Число губернаторов, удостоившихся доверия президента</i>	Число губернаторов, оставшихся у власти в процессе назначения	32 (24**)	6 (4**)	14 (13**)	2 (0**)
	Число регионов, где губернатор поменялся, в том числе ввиду	12	3	11	10
	недоверия президента	0	0	1	0
	истечения срока полномочий	7	1	2	5
	создания нового субъекта Федерации	0	0	1	0
	повышения в должности	1	0	0	0
	перехода в Федеральное Собрание	0	0	2	0
	отставки	2	1	3	4
	отстранения от должности	1	1	1	1
	физической гибели	1	0	1	0

Таблица 2 Динамика ротации губернаторского корпуса

Год	Число регионов, в которых в указанном году произошла смена руководителя	Число регионов, в которых в указанном году началось непрерывное пребывание губернатора у власти
1989	—	1
1990	—	1
1991	—	6
1992	6	1
1993	16	4
1994	5	1
1995	9	3
1996	32	7
1997	9	1
1998	7	4
1999	3	2
2000	15	6
2001	7	3
2002	6	2
2003	6	3
2004	9	5
2005	13	10
2006	3	3
2007	11	10
2008	10	10