

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ

Р.Ф. Туровский

ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ЭЛИТ В СУБЪЕКТАХ РФ

В статье рассматриваются актуальные проблемы трансформации властных элит в российских регионах на примере губернаторского корпуса. На основе собранного автором эмпирического материала проведен анализ политики назначения губернаторов президентом страны, ее интенсивности и направленности. Показано ускорение процесса замены губернаторского корпуса от года к году. Выявлены пять основных противоречий, типичных для управляемой бюрократической модели формирования губернаторского корпуса.

Ключевые слова: управленческая элита, губернатор, бюрократия, клиентела, рекрутирование элиты, партийная система.

Актуальность вопроса о трансформации управленческих элит в российских регионах определяется, во-первых, таким фактором, как смена президента России в 2008 г., за которой впервые последовала публичная артикуляция кадровой проблемы, во-вторых, возрастными факторами и постепенным уходом с политической сцены советской элиты и, в-третьих, изменением отношений между центром и регионами, которые прежде были более компромиссными и чаще позволяли действующим губернаторам продлевать свои полномочия [4]. В настоящее время принципы назначения губернаторов опять меняются: растет роль партийного фактора и прежде всего влияния на этот процесс “Единой России”. Впервые происходит переход от рекрутирования сложившихся элит в партию к их формированию и карьерному росту внутри партии. Хотя, конечно, этот процесс должен рассматриваться с поправкой на ограниченную автономию партийных структур.

Ротация губернаторов привлекает наибольшее внимание исследователей, поскольку управляемое сверху (с федерального уровня) формирование региональной элиты стало ключевым процессом, в наибольшей степени определяющим динамику ее трансформации. Бюрократическая модель формирования региональной властной элиты на основе практики назначений включает в себя не только назначение губернаторов, но и следующие за этим по цепочке другие аналогичные процессы: формирование губернатором регионального правительства, воздействие со стороны губернатора на состав органов законодатель-

ной и муниципальной власти, в том числе через определение предвыборных списков “Единой России” и корпуса глав муниципальных администраций по модели сити-менеджеров. При формировании региональной властной элиты бюрократическая модель на основе фактического назначения губернаторов президентом и последующие “цепные реакции” прямых или косвенных назначений является сейчас гораздо более весомой, чем альтернативная ей электоральная модель, когда властная элита формируется через выборы (хотя последняя, конечно, остается в той или иной мере актуальной для органов законодательной и муниципальной власти).

2009 г. принципиально важен тем, что он обозначил смену тенденции в практике назначения губернаторов. Ранее преобладала инерционная практика, определяемая переназначением действующих (ранее выборных) региональных руководителей. Анализ практики назначений первых лет показывает, что поначалу, особенно в 2005 г., 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 ставил перед президентом вопрос о доверии до истечения срока своих полномочий. Однако в 2008–2009 гг. был пройден символический “экватор”, и в результате смены тактики центра назначение новых губернаторов стало явно доминировать над переназначением прежних [2]. Из 79 существующих сейчас регионов, где к весне 2009 г. как минимум один раз уже прошли назначения, в 38 (т.е. уже меньше, чем в половине регионов) работают прежние губернаторы (30 из этих 38 действующих губернаторов, ранее выборных и затем успешно прошедших через назначение, остались у власти, удостоившись президентского доверия).

Наш анализ показывает, что процесс замены губернаторского корпуса с каждым годом ускорялся. Количество назначений было наибольшим в самом первом — 2005 г., когда центр демонстрировал интерес к максимально быстрому внедрению новой процедуры. В 2005 г. были проведены 44 назначения (в том числе дважды в Тюменской области). Соотношение между назначением новых фигур и сохранением у власти прежних оказалось тогда 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%). Изменения наметились в 2007 г., перед началом очередного выборного цикла, когда многие губернаторы опять ставили перед президентом вопрос о доверии, или же их полномочия просто истекали. Всего в 2007 г. президент провел 25 назначений, из которых в 11 случаях были назначены новые губернаторы (т.е. соотношение уже 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 только в двух случаях из 12 случаев (17%) должности сохранили действующие губернаторы. Наконец, в январе—марте 2009 г. прошло семь назначений, пять из которых привели к отставкам.

Преобладание в прошлые годы инерционных процессов замедленной ротации губернаторского корпуса привело к тому, что с 2009 г. в качестве одного из факторов, способствующих ротации, начал рассматриваться возрастной ограничитель. В пенсионном возрасте (старше 60 лет) находится 21 губернатор (среди них четверо региональных руководителей старше 70 лет), 24 губернатора — в предпенсионном возрасте (55—59 лет). Интересно отметить, что 38 губернаторов, т.е. почти половина, родились в 1951 г. и раньше, т.е. они старше бывшего президента, а ныне — премьер-министра В. Путина. Напротив, лишь восемь губернаторов моложе действующего президента Д. Медведева (родились в 1966 г. и позднее). Хотя, надо заметить, что идущее сейчас обновление региональной власти совсем не обязательно означает приход к власти “молодежи”, о чем свидетельствует ряд противоположных примеров. Впрочем, к настоящему моменту инерционность и “несменяемость” губернаторского корпуса можно считать аберрацией, обусловленной наличием известных примеров губернаторов-“долгожителей”, тогда как на самом деле почти две трети корпуса региональных глав составляют те, кто пришел к власти уже после 2000 г.

В своей работе мы хотели бы обосновать пять противоречий, типичных для управляемой бюрократической модели формирования региональных управленческих элит.

Первое противоречие связано с растущим количеством кадровых изменений и в то же время с их неопределенными качественными характеристиками, т.е. с целеполаганием политики назначений, проводимой федеральным центром. Анализ свидетельствует об отсутствии на данный момент доминирующего политического субъекта, будь то консолидированный центр власти, определенная политическая группа влияния или же активная социальная группа, которые могли бы сформировать доминирующую тенденцию, определив тип нового регионального управленца, который был бы способен заполнить вакуум, возникающий по мере ухода старших, советских поколений, определить новый стиль и содержание региональной политики.

Сохраняется и такая фундаментальная проблема, как определение целей и задач, которые ставятся перед назначаемой властью. Попытки найти критерии профессиональной эффективности губернаторского корпуса привели к разработке правительственных методик. Однако на практике они не работают, поскольку, во-первых, крайне сложно определить и формализовать персональный губернаторский вклад в успехи

и неудачи социально-экономического развития того или иного региона и, во-вторых, такие задачи, как контроль над финансовыми потоками со стороны определенных групп влияния, остаются очень важными на неформальном уровне и по понятным причинам не могут быть формализованы.

В то же время исследование причин губернаторских отставок показывает, что наиболее важными являются не социально-экономические, а политические критерии, связанные с особенностями функционирования современного политического режима. Во-первых, губернатор играет роль организатора электоральной мобилизации в интересах “партии власти”. Так, из 29 регионов, где “Единая Россия” получила в декабре 2007 г. менее 60% голосов, к концу марта 2009 г. с должностями уже расстались 12 губернаторов, а назначены на новый срок были только двое — владимирский и магаданский. Во-вторых, губернатор воспринимается центром как консолидатор региональной элиты или же хотя бы как руководитель, умело управляющий публичной сферой и не позволяющий конфликтам переходить в эту сферу, становиться достоянием гласности. Об этом свидетельствуют, например, отставки ряда опытных губернаторов, допустивших в своих регионах публичные конфликты и скандалы (примеры Мурманской, Новгородской, Орловской областей).

Анализ практики назначений пока не позволяет выявить новые доминирующие группы, объединенные особенностями своего социального происхождения и образования. Отсеялась одна социально-политическая группа — активисты левого движения, часть которых имела советское номенклатурное происхождение, а другая — сделала карьеру за счет публичной оппозиционной активности в первой половине 90-х гг. Коллективный портрет региональной управленческой элиты представляет собой сложный по своему генезису конгломерат, возникший в процессе складывания клиентских сетей в 1990—2000-е гг.

Если все-таки попытаться систематизировать биографические данные этой элиты, то окажется, что их советские корни уходят в силовые структуры, комсомол или КПСС (во всех случаях в связи с уходом к настоящему времени основной части представителей более влиятельных в советское время поколений, речь идет о невысоких статусных позициях). В дальнейшем одна часть этой элиты прошла “закалку” в бизнес-структурах в 1990-е гг., самостоятельно занимаясь бизнесом среднего и мелкого уровня или же находясь на руководящих постах в тех или иных компаниях. Другая часть делала карьеру на федеральном уровне: в правительственных и парламентских структурах, а также в администрации президента, включая базирующийся в регионах институт полномочных представителей президента [3]. Некоторые представители элиты сочетали оба варианта карьерной лестницы, переходя из власти в бизнес и обратно. Принципиально важным для выхода на первые по-

зиции, т.е. получения губернаторской должности, становилось наличие влиятельных патронов на федеральном уровне. Постепенно сложилась практика внутринаменклатурной, а в самое последнее время еще и внутривнутрипартийной 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 при всей своей структурной и генетической сложности объединена ситуативно-общим корпоративным интересом и воспроизводит саму себя, в ней постепенно происходит смена лиц и поколений.

Подобная ситуация прослеживается как на уровне губернаторов, так и на уровне их заместителей. В каждом конкретном случае региональной администрации формирование управленческой элиты происходит за счет определенного сочетания двух принципов. Один из них — это продвижение на руководящие должности личного окружения губернаторов, вернее тех, кто на протяжении многих лет был включен в те же клиентские сети, что и губернатор, и зачастую относится к той же социальной группе. Второй принцип — ставка на опытных профессионалов, на сформировавшуюся в каждом регионе функциональную бюрократию. Нередко используется и третий принцип — внедрение в региональные администрации представителей федеральных групп влияния.

Второе противоречие связано с определением сущностной характеристики региональной власти, является ли она властью функциональной, решающей круг определенных законом профессиональных задач, или абсолютной. Тенденция к концентрации власти в руках губернаторов, а в целом — к воспроизводству на всех уровнях персоналистских управленческих форм является типичной институциональной особенностью России. Большинство губернаторов так или иначе стремятся воспроизводить элементы единоначалия в региональной власти, невзирая на разделение властей, формальную автономию местного самоуправления и т.п. [1]. В определенной степени такие “абсолютистские” практики полезны федеральному центру, поскольку способствуют достижению одной из возможных форм политической стабильности. Абсолютная губернаторская власть обеспечивает необходимые результаты выборов и консолидацию элит на региональном уровне, в чем заинтересован центр.

Однако, с другой стороны, федеральный центр, укрепляя свою власть и создавая властную иерархию, не заинтересован в дальнейшем воспроизводстве модели “вассальных княжеств”, лояльных центру, но фактически управляемых губернаторами и только ими. Это закономерно с позиций центра, но тогда альтернативой “вассальному княжеству” становится полицентрический, слабо консолидированный региональный режим. Своими кадровыми экспериментами (в частности, назначением “варягов”) центр фактически способствует снижению

консолидации региональных политических режимов, поскольку с появлением новых игроков количество групп влияния в регионах только умножается. Вывод федеральных структур из-под неформального губернаторского контроля и их более жесткое подчинение центру усилили эту тенденцию.

В регионах, тем не менее, начинает складываться модель функциональной региональной власти, замещающая модель абсолютной региональной власти, и ее развитие неизбежно. В 2000-е гг. региональная власть стала подчиненным уровнем в единой системе государственной власти. В этой связи особую важность приобретает более четкое разграничение функциональных полномочий между уровнями и ветвями власти в субъекте федерации, и полицентризм региональных политических режимов становится совершенно нормальным явлением. Однако в этом случае необходимо и адекватное региональному полицентризму взаимодействие центра с регионами, учитывающее структурную сложность региональной власти.

Третье противоречие связано с публичностью региональной власти. С отменой губернаторских выборов потребность в публичной деятельности губернаторского корпуса снизилась. Налицо большое расхождение между “старыми” и “новыми” губернаторами: первые имеют большой опыт публичной активности и участия в выборах, тогда как большинство губернаторов, пришедших к власти после 2005 г., таким опытом не располагают. По нашим подсчетам, абсолютное большинство новых назначенцев никогда не участвовали в конкурентных электоральных кампаниях федерального и регионального уровня (не считая “обезличенного” избрания по партийным спискам и участия в муниципальных выборах). Кроме того, пятеро региональных руководителей удостоились назначений, ранее проиграв губернаторские выборы в своих регионах, нередко — с очень низкими процентными показателями. В то же время, на наш взгляд, недооценка публичности региональной власти является ошибкой, тем более в условиях финансово-экономического кризиса.

Четвертое противоречие определяется тем, что региональная власть, как показывает российская практика ее формирования, может быть по происхождению ее носителей как “собственной”, так и “внешней”. В последние годы распространенной становится модель “внешнего управления”, когда губернаторские посты получают чиновники, ранее не имевшие отношения к регионам, куда их назначают. В случае назначения нового губернатора шансы на приход “внешней” фигуры составляют существенно более 50%. В 2009 г. эта тенденция только усилилась. Из пяти новых назначенцев января–марта 2009 г. никто не имел корней в соответствующих регионах. Из нынешних губернаторов 19 не имели никакого или почти никакого отношения к регионам, в которые они были назначены, и не могут считаться представителями дан-

ной региональной элиты. В целом для России это не так много, но составляет значительную часть от регионов, где были назначены новые губернаторы. 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.

Развитие модели “внешней” по происхождению региональной власти является типичным следствием практик централизации, когда лоббирование кандидатур происходит преимущественно на федеральном уровне, а губернатор воспринимается в качестве подчиненной фигуры, выполняющей задачи, поставленные сверху. В то же время преимущества “собственной” региональной власти в плане решения актуальных региональных проблем остаются непревзойденными. Распространены случаи, когда центр сам разочаровывается в своих ставленниках. Например, в 2009 г. были отстранены от должностей выходцы из ФСБ, пришедшие к власти в 2000-е гг. (В. Потапенко, В. Кулаков), ранее потеряли губернаторские должности некоторые “варяги”, такие, как Н. Колесов и А. Тишанин. Напротив, были назначены на новые сроки опытные региональные руководители, пришедшие к власти без поддержки центра в ельцинские времена (А. Волков и Н. Виноградов).

Наконец, пятое противоречие определяется двумя разнонаправленными тенденциями: однопартийностью региональной власти или же ее ограниченным партийно-политическим разнообразием. В связи с новой практикой назначения губернаторов должна возрасти роль “Единой России” как кузницы кадров и центрального звена при их подборе и выращивании. Но в то же время президент Д. Медведев, подписав соответствующий закон, предпринимает шаги, нацеленные на укрепление элементов многопартийности. Эта тенденция просматривается и при анализе практики губернаторских назначений. Кстати, и В. Путин, будучи президентом, согласился оказать доверие двум губернаторам, состоявшим на тот момент в КПРФ, — Н. Виноградову и А. Черногорову. В 2008 г., когда “красных губернаторов” почти не осталось, Д. Медведев предпринял другой ход — назначил губернатором Кировской области бывшего лидера СПС Н. Белых. Наконец, в 2009 г. Д. Медведев продлил полномочия того же Н. Виноградова, к тому моменту вышедшего из КПРФ, но не вступавшего в “Единую Россию”, на очередной срок.

Перспективы дальнейшей трансформации региональной управленческой элиты будут связаны с новой практикой губернаторских назначений, определяемой как изменившимся законодательством, так и формированием расстановки политических сил в центре в условиях так называемой тандемократии. Важно отметить, что на 2010 г. придется, вероятно, основная часть назначений, произведенных Д. Медведевым. В середине—конце 2009 г. истекли полномочия еще 5 региональных лидеров, в 2010 г. — уже 29. В 2011 г. прогнозируется новый спад (ориентировочно 9 назначений), в 2012 г. следующий всплеск (23 на-

значения), а в 2013 г. — опять спад (11 назначений)¹. На 2014 г. пока можно планировать 6 назначений, но их, конечно, будет больше.

Бюрократическая модель формирования региональной управленческой элиты, несомненно, останется основной на обозримую перспективу. Это значит, что механизмы управляемой сверху элитной ротации и клиентелизм по-прежнему будут определять данный процесс. Возможно, он будет более упорядоченным и предсказуемым в связи с формированием кадровых резервов. Что касается указанных выше противоречий, то, судя по всему, региональная власть станет скорее функциональной, чем абсолютной, но в этой связи центру нужно будет менять и усложнять модель отношений с регионами. Возможно, будет осознана потребность в публичной региональной власти, но ее реализация натолкнется на естественные ограничения, связанные с непубличностью процесса принятия решений и отсутствием опыта публичной деятельности у основной массы чиновничества. Продолжатся эксперименты с “внешним управлением”, но, исходя из негативного опыта, они будут более осторожными и не столь частыми. Тенденция к однопартийности все-таки будет доминировать, но в единичных случаях губернаторский корпус будет, как и сейчас, “разбавлен” беспартийными или выходцами из других партий. В то же время вряд ли будет быстро решена основная проблема, связанная с определением четких критериев оценки деятельности различных органов власти в субъектах федерации и нахождением в этой связи оптимальных критериев при подборе кандидатов в губернаторы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гельман В.Я.* Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2008.
2. *Туровский Р.Ф.* Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // *Полития*. 2009. № 2.
3. Федеральная реформа 2000–2003. Федеральные округа / Под ред. Н.В. Петрова. Т. 1. М.: Московский общественный научный фонд, 2003.
4. Федеральная реформа 2000–2004. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н.В. Петрова. Т. 2. М.: Московский общественный научный фонд, 2005.

¹ Здесь мы не учитываем, что для тех регионов, где губернаторские полномочия истекают в январе–феврале, процесс назначения скорее всего начнется в декабре предшествующего года.