

Л.В. БОГАТЫРЁВА

**МЕХАНИЗМЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ ГЛАВ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ ЦФО)**

Выстраивание вертикали власти и целый ряд политических реформ в период президентства В. Путина сделали более предсказуемой российскую политику и во многом снизили интерес к ней со стороны общественности. После отмены выборов губернаторов самыми важными в политической жизни регионов стали события, связанные с избранием депутатов законодательных собраний и мэров городов.

Одним из следствий данного процесса стало усиление внимания со стороны федерального центра, региональных администраций, а также общественности к одному из наиболее влиятельных слоев региональной элиты – председателям законодательных собраний. Многочисленные дебаты в ходе последнего электорального цикла делают актуальным исследование механизмов рекрутирования спикеров [Гаман-Голутвина О.В., 2000]. Проблема обновления института глав законодательной власти имеет большое значение для понимания не только формальных, но и неформальных способов формирования властных элит в регионах России.

Основным механизмом рекрутирования председателей законодательных собраний всегда являлись выборы. Однако избирательный процесс в регионах на протяжении всего рассматриваемого периода отличался высокой динамикой изменений. Реформы, проводимые федеральным центром, изменили политико-правовой статус, структуру и способы формирования законодательных соб-

раний, что непосредственно отразилось на механизмах рекрутирования их глав.

Кроме того, процесс смены спикера включает в себя неформальные аспекты (кулуарные переговоры, прямое или опосредованное влияние региональных администраций, федерального центра, давление бизнес-групп и др.). Ключевое значение остается за региональной исполнительной властью, степень влияния которой определяется, с одной стороны, характером сложившегося политического режима в рамках конкретно взятого региона, с другой — уровнем автономии губернатора, призванного регулировать внутререгиональный политический процесс, от федерального центра.

Анализ формирования и деятельности законодательных собраний регионов России принято проводить на основе выделения электоральных циклов. Однако, по нашему мнению, в рамках данного исследования такой подход является малопригодным. Анализируя механизмы рекрутирования глав законодательной власти, целесообразно выделить несколько этапов, каждый из которых отражает как институциональные трансформации на федеральном и региональном уровнях, так и эволюцию отношений «центр—регионы» и «губернатор — законодательное собрание».

1993—1999 гг. Период сильной губернаторской власти

Первые законодательные собрания сформировались на выборах 1993—1994 гг. Во многих регионах по их итогам законодательный орган возглавили председатели бывших региональных советов народных депутатов. В Центральном федеральном округе такими регионами стали Воронежская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Орловская, Тамбовская области. Формирование корпуса председателей, таким образом, во многом происходило за счет старой номенклатуры. В различных регионах данный процесс протекал по-разному: в одних случаях старый председатель возвращался, пройдя этап от борьбы с областной администрацией, в других — вступал с ней в союз [Титков А.С., 1999, с. 22]. Каналами рекрутирования глав законодательных собраний были также районные, городские и областные администрации, директорский корпус.

Центр влияния на тот период еще не был резко смещен в сторону исполнительной власти: законодательные собрания обладали большей степенью легитимности по сравнению с ельцински-

ми назначенцами и в ряде случаев смогли избежать политической зависимости от исполнительной ветви власти.

Однако по мере того, как главы исполнительной власти становились полноценными хозяевами регионов, законодательные органы институционально стали играть менее важную роль. В результате практически все председатели законодательных собраний указанных выше областей, кроме Николая Володина в Орловской области, стали главами регионов в течение 1995–1998 гг. Таким образом, сильные политики старой номенклатуры в условиях усиления губернаторской власти отказались от должности председателя законодательного собрания, оставив свои места менее влиятельным фигурам.

Институциональная реформа, осуществленная Ельциным в регионах, и как следствие различные столкновения законодательной и исполнительной ветвей власти привели к тому, что в период 1996–1998 гг. губернаторы начали играть активную роль в формировании депутатского корпуса и председателей, взяв под контроль выборы в законодательный орган. В целях повышения управляемости региона обычной практикой стало составление администрацией губернатора списка «желательных» кандидатов и усиленное использование административного ресурса для их продвижения [Крыштановская О.В., 2003, с. 10]. Подобная ситуация сложилась на выборах Московской областной думы в 1997 г., где составление «списка губернатора Тяжлова» было направлено даже не столько на прохождение в законодательное собрание конкретных лиц, сколько на поддержку ставленника губернатора на должность спикера в случае избрания кандидатов из данного списка [Кынев А.В., 2011]. Подобные технологии контроля за избранием депутатов и глав законодательных органов использовались губернаторами повсеместно. Федеральный центр не играл на данном этапе важной роли в процессе формирования законодательных собраний: система компромиссов между слабым центром и сильными региональными элитами, установившаяся в 1990-е годы, предоставляла губернаторам полную политическую автономию в рамках внутрирегиональной политики.

В результате законодательные собрания пополнялись лояльными людьми из губернаторских списков, а неугодным председателям предыдущих созывов все труднее становилось сохранить свои посты. Это привело к тому, что в большинстве регионов спи-

керы утратили самостоятельность, угроза политическому доминированию исполнительной власти практически свелась к нулю [Туровский Р.Ф., 2003, с. 80–82].

Анализ выборов 1996–1998 гг. в регионах ЦФО показывает, что были переизбраны председатели законодательных собраний Брянской, Ивановской, Костромской, Курской, Тамбовской областей и Москвы. Большинство из них на момент избрания в региональный парламент были главами районных администраций, которые всегда являются финансово зависимыми от проводимой губернатором политики. В остальных регионах председателями были избраны депутаты, не входившие в предыдущий состав (за исключением Виктора Колесникова в Калужской области), и что важно – довольно часто они являлись выходцами из областных администраций. Так, в Курской, Смоленской и Ярославской областях законодательные собрания возглавили заместители глав регионов, в Тульской области – начальник управления юстиции областной администрации. Таким образом, данный период закрепляет одну из наиболее важных тенденций в рекрутировании глав законодательной власти: с одной стороны, значительную их долю составляют представители местного самоуправления, которые финансово зависят от губернатора, с другой – происходит пополнение состава спикеров людьми, так или иначе вышедшими из областных администраций.

В результате взаимоотношения законодательной и исполнительной власти конца ельцинского периода характеризовались доминированием последней. Законодательные собрания играли роль младшего партнера, а их главы априори не могли обладать большим политическим влиянием, чем губернаторы. Для ряда председателей, которые прошли в следующий созыв, наличие ярких лидерских качеств и (или) относительно автономной политики стало причиной их неизбрания. Активное проталкивание «своих людей» в региональные парламенты исполнительными структурами повысило управляемость и снизило политический вес законодательных собраний и, соответственно, их глав.

2000–2006 гг. Период выстраивания «вертикали власти»

В целом к началу 2000-х годов взаимоотношения губернаторов с законодательными собраниями были стабильными. В них

доминировала исполнительная власть. В эти годы ключевым моментом в развитии политических институтов как на федеральном, так и на региональном уровне стал процесс, получивший название «выстраивание вертикали власти» [см.: Дахин А.В., 2009; Крыштановская О.В., 2005; Туровский Р.Ф., 2007]. В результате административно-правовой реформы, начавшейся в 2000-е годы, резко возрос контроль федерального центра над губернаторами и электоральными процессами на территории страны. Выстраивание такой системы управления предусматривало, что «главным субъектом политического процесса станет федеральная власть, а региональные элиты, сохранив определенные ресурсы влияния, утратят роль независимых властных центров» [Гаман-Голутвина О.В., 2004, с. 58].

Влияние федерального центра обеспечивал в числе прочих механизм смещения губернаторов и (или) давления на них в регионах, относящихся к «красному поясу» (в ЦФО таковыми являлись Смоленская, Белгородская, Брянская, Курская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Липецкая, Тамбовская области). Данный процесс выявил две тенденции в обновлении руководства законодательных собраний «красных» регионов: с одной стороны, происходит постепенный уход председателей-коммунистов, с другой – увеличивается доля «федералов» среди спикеров.

В ряде регионов законодательные собрания возглавили лица, имеющие прямое отношение к федеральным институтам. В Брянской области одновременно со сменой коммунистического руководства области произошла идеологическая трансформация и в руководстве регионального парламента. Известного коммуниста Степана Понасова, председательствовавшего три созыва подряд с 1994 г., сменил Владимир Гайдуков, занимавший на момент избрания должность главного федерального инспектора по области. В «красной» Курской области, несмотря на то что председателем законодательного собрания являлся бывший заместитель губернатора, а сам глава региона уже поменял партийную принадлежность¹, на этапе очередных выборов областной думы ставленника

¹ Губернатор Курской области Александр Михайлов (2000 г. – н.в.) в период 1993–2004 гг. состоял в рядах КПРФ, с 1996 г. являлся руководителем Курского областного отделения КПРФ. В 2005 г. Михайлов вступил в партию «Единая Россия».

губернатора сменил человек из аппарата полномочного представителя Президента РФ в ЦФО.

По итогам выборов 2004–2005 гг. все главы законодательных собраний ЦФО, принадлежавшие к КПРФ, сменились представителями «Единой России» (Рязанская, Костромская, Брянская, Тульская области). Именно в период 2000–2006 гг. наблюдаются самые низкие показатели переизбрания председателей на следующий электоральный срок (график 1). В целом к концу рассматриваемого периода присутствие коммунистов в законодательных собраниях было сведено к минимуму, а на уровне руководства законодательной и исполнительной власти регионов были устранены основные идеологические и политические противоречия с федеральным центром. Таким образом, отличительной чертой рекрутирования глав законодательной власти в данный период стал не столько мотив личного доверия исполнительной власти региона, сколько идеологическая составляющая, а именно – лояльность по отношению к политике федерального центра.

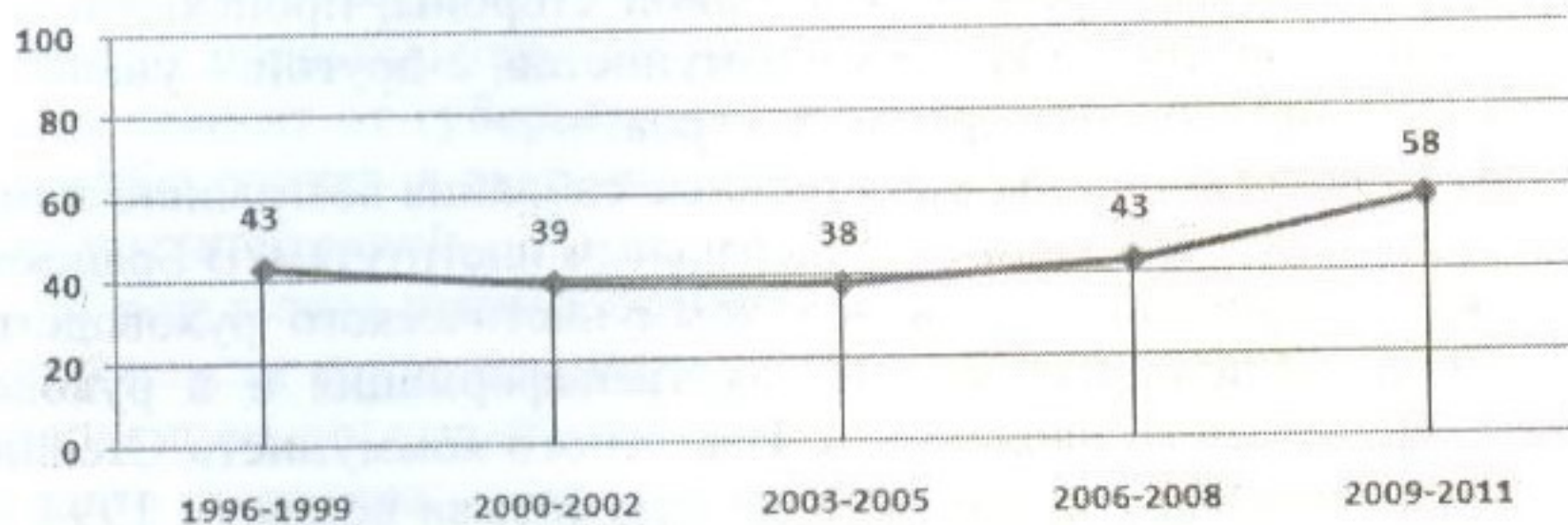


График 1.

Динамика доли председателей ЗС регионов ЦФО, переизбранных в следующий созыв, в %

Другой метод реализации влияния федерального центра, отразившийся на механизмах рекрутирования председателей законодательных собраний, заключался в развитии института политических партий. Проведенные избирательная, партийная и другие реформы существенно изменили партийно-политическое пространство страны.

На уровне законодательных собраний был закреплён принцип, согласно которому как минимум половина их состава должна избираться по партийным спискам. Изменение принципов формирования законодательного органа несущественно повлияло на способ избрания председателей: только 8% были избраны по спискам партий. Можно предположить, что это связано с личной популярностью и авторитетом кандидатов, имеющих потенциал для занятия должности спикера, что позволило им баллотироваться в одномандатных округах. В то же время наблюдаются изменения в порядке выдвижения кандидатов: если в период 1993–1999 гг. практически все кандидаты, ставшие затем председателями, в ходе выборов выдвигались группами избирателей, то в 2000–2006 гг. более одной трети таких кандидатов были выдвинуты от политических партий. Данные изменения характеризуют трансформацию формальных механизмов рекрутирования глав законодательных собраний.

Наибольшее влияние партийной реформы и связанной с ней политики проявилось в стремительном росте партийности спикеров. Анализ регионов ЦФО показал, что еще в начале 2000-х годов доля партийных председателей была незначительной, однако за достаточно короткий временной период она резко возросла: с 2006 г. все председатели являются партийными и, что важно, — членами «Единой России». Динамика партийной принадлежности глав законодательных собраний представлена на графике 2.

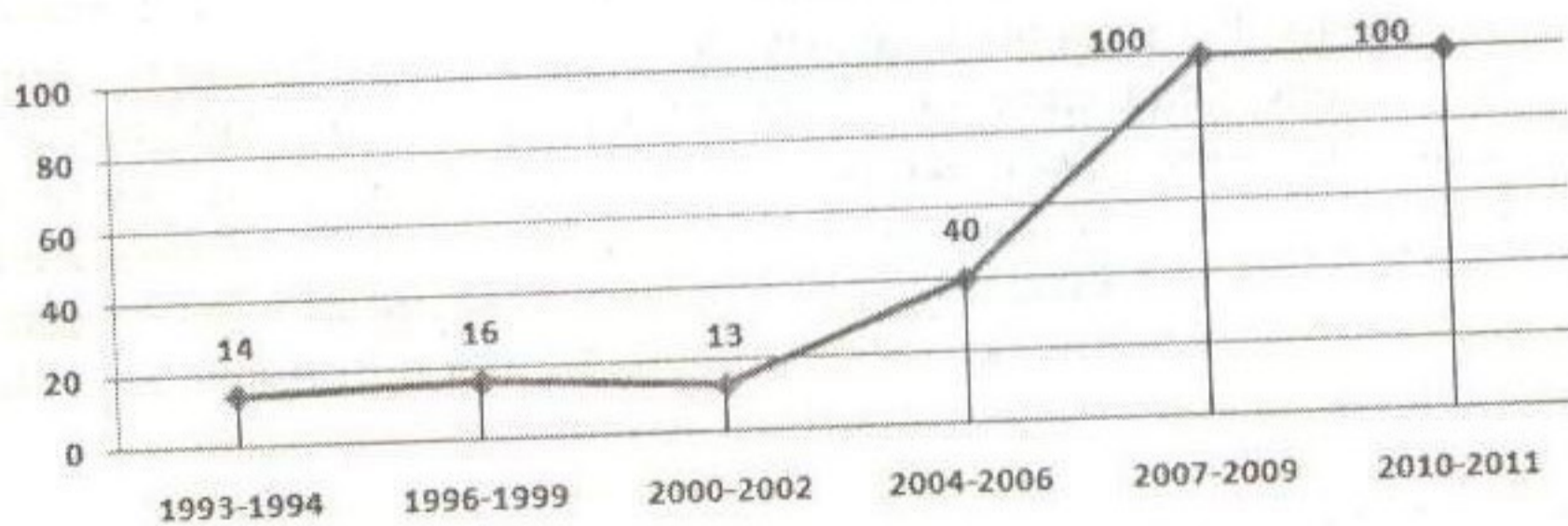


График 2.

Динамика партийности председателей ЗС регионов ЦФО, в %

Партийность председателей первого и второго созывов сама по себе была редкостью и демонстрировала значительное разнообразие.

разие – ДВР, СПС, КПРФ, НДР и др. До 2003 г. председатели законодательных собраний за редким исключением входили в состав политических партий и в большинстве своем являлись коммунистами; партийная принадлежность на тот период не играла важной роли в процессе их рекрутирования. Однако реформы ситуацию изменили: практически все председатели фактически «вынужденно» либо стали членами «Единой России», либо вошли в состав ее фракции.

Для характеристики механизмов рекрутирования глав законодательной власти важно то, что обозначенные трансформации сделали партийную принадлежность необходимым атрибутом попадания во власть. Для региональных политиков выдвижение от «Единой России» и (или) членство в партии стало означать одно из условий получения желаемой должности.

Стоит отметить, что в результате отмены прямых конкурентных выборов губернаторов позиции законодательных собраний формально усилились. Вместе с этим «повысился престиж и поста председателя законодательного собрания – теперь это фактически высший пост в регионе, обладатель которого имеет легитимность, полученную непосредственно на выборах» [Кынев А.В., 2009, с. 27]. Однако проведенные институциональные реформы также существенно повысили заинтересованность губернатора и федерального центра в контроле над депутатской деятельностью.

В итоге сложившиеся институциональные условия так и не позволили главам законодательных собраний региона стать более автономными. Во многом поэтому преобладающие каналы рекрутирования председателей остались те же: с одной стороны, это люди, работавшие в региональных администрациях и прямо подчиненные губернатору (как, например, в Московской и Калужской областях), с другой стороны, представители муниципальной власти, бюджетников и директорского корпуса, так или иначе зависящие от проводимой губернатором политики.

2007–2011 гг. Период «партизации» законодательных собраний

В ходе институциональных трансформаций, предложенных федеральным центром в 2000-е годы, к началу 2007 г. региональная элита оказалась определенным образом структурированной. Основу структуры составили формальные институты власти, что

не было характерно для предыдущих периодов, когда многие влиятельные фигуры региональной политики не были включены в рамки формальных институтов. Рекрутирование глав законодательных собраний стало напрямую связано с институтом политических партий и в полной мере отражало характер изменений, заложенных в период выстраивания «вертикали власти».

Механизмы рекрутирования действовали в соответствии с измененным балансом отношений «центр—регионы», усилившим федеральный центр. Это привело к появлению в ряде регионов губернаторов-«варягов», предпочитающих формировать свои команды из управленцев, с которыми они работали ранее. В целом замена влиятельных региональных фигур московскими назначенцами уже давно носит системный характер, однако ранее данная тенденция была в меньшей мере применима к главам законодательных собраний. Первый спикер-«варяг» появился в 2005 г. в Тверской области после того, как регион возглавил Дмитрий Зеленин. В Ивановской области председатель законодательного собрания Сергей Пахомов не только приехал в регион вслед за губернатором, но и был ранее его заместителем. Подобные явления отмечаются и в ряде других регионов и имеют под собой объективные основания: если ранее губернаторы являлись лидерами местной элиты и активно продвигали ее интересы в центр, то с появлением «варягов» неформальная роль лидера перешла к председателям законодательных собраний, что стало противоречить интересам и статусу глав регионов.

В соответствии с преобладающими тенденциями в избирательном процессе выросло число председателей законодательных собраний, избранных по партийным спискам: в ЦФО их уже более половины по сравнению с 8% в предыдущем периоде, при этом все выдвигались от «Единой России». И несмотря на то, что мажоритарная система продолжала и продолжает применяться, процент председателей, которые избираются в состав законодательного органа по одномандатным округам, стремительно падает. Также практически сведено к нулю число председателей, которые участвовали в выборах как самовыдвиженцы.

Таковы общие тенденции формирования законодательных собраний на современном этапе. Результаты избирательной и партийной реформ кардинальным образом изменили формальные механизмы рекрутирования глав законодательных собраний.

Можно утверждать, что в период с 2006 по 2011 г. «партизация» глав законодательной власти в регионах достигла своего пика. Наблюдается активная интеграция председателей в партийные структуры «Единой России»: теперь они не просто являются партийными, но и зачастую занимают ключевые должности в «Единой России». В связи с этим важно установить, как изменились механизмы рекрутирования спикеров законодательных собраний по сравнению с предыдущим этапом. Описание партийной составляющей действующих глав законодательных собраний регионов ЦФО представлено в таблице.

Таблица

**Партийная составляющая председателей действующих
ЗС регионов ЦФО**

Регион	Выдвинут от партии ЕР	Входит во фракцию ЕР	Член партии ЕР	Секретарь РОП ЕР
Белгородская область	да	да	да	да
Брянская область	да	да	да	нет
Владимирская область	да	да	да	да*
Воронежская область	да	да	да	нет
Город Москва	да	да	да	нет
Ивановская область	да	да	да	да
Калужская область	да	да	да	нет
Костромская область	нет	да	да	нет
Курская область	да	да	да	да
Липецкая область	да	да	да	нет
Московская область	да	да	да	нет
Орловская область**	нет	да	да	нет
Рязанская область	да	да	да	да
Смоленская область	да	да	да	нет
Тамбовская область	да	да	да	да
Тверская область	да	да	да	да
Тульская область	да	да	да	нет
Ярославская область	да	да	да	да*

* – председатель ЗО, ранее являвшийся секретарем РОП ЕР

** – данные по Орловской области представлены по и.о. председателя Орловского областного Совета народных депутатов А.А. Лабейкину

Как мы видим, среди председателей появилась значительная доля лиц, занимающих должность секретаря политсовета регионального отделения партии «Единая Россия». За одним и тем же фактом совмещения поста лидера партии в регионе с должностью главы законодательного собрания стоят разные сценарии политического развития: в одних случаях избранный депутат сначала становится партийным лидером, а затем председателем законодательного собрания, в других — уже после своего избрания председателем он становится секретарем регионального отделения.

В первом случае партийная должность — это своеобразный трамплин к должности главы законодательного собрания, так как партийные связи как на федеральном, так и на региональном уровне помогают лоббировать интересы конкретных лиц (Белгородская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Ярославская области). Кроме того, можно предположить, что в перечисленных регионах секретари региональных отделений партии стали главами законодательного органа по причине недостаточно высокого рейтинга голосования за «Единую Россию». Так, по итогам последних региональных выборов во Владимирской, Рязанской и Ярославской областях «партия власти» с трудом перешагнула 50%-ный порог, что, видимо, дало основания для усиления «партизации» глав законодательных собраний. В Белгородской области, напротив, партия набрала один из самых высоких показателей (66,2%), однако председательствовавший на протяжении трех созывов Анатолий Зеликов требовал замены в силу своего почтенного возраста.

По другому сценарию, когда председатель законодательного собрания после своего избрания становится секретарем регионального отделения партии «Единая Россия», ситуация менее однозначна. С одной стороны, это Ивановская и Тамбовская области, демонстрирующие высокие показатели голосования за «партию власти», с другой — Тверская область, показавшая наихудший результат «Единой России» на последних региональных выборах, по итогам которых переизбранный председатель Андрей Епишин снял с себя полномочия секретаря регионального отделения партии. В Орловской области ситуация развивалась по более драматичному сценарию: снятие с должности секретаря регионального отделения партии Ивана Мосякина в результате провальных для «Единой России» выборов в Орловский городской Совет народ-

ных депутатов повлекло за собой его смещение и с поста председателя законодательного собрания.

Примеры других областей, скорее, демонстрируют тенденцию снижения самостоятельности и авторитетности спикеров. Так, случай Ивановской области свидетельствует об усилении контроля за региональными элитами со стороны губернаторов-«варягов»: также «чужой» для региона, но «свой» для губернатора председатель законодательного собрания Сергей Пахомов, став лидером партии в области, фактически сконцентрировал в своих руках контроль над основными региональными элитными группами.

Таким образом, разнообразие представленных сценариев свидетельствует об одной очень важной закономерности – налицо встраивание законодательной ветви власти региона в систему контроля, в основе которой лежит использование партийных инструментов. Следует пояснить, что в данный период выборы губернаторов были уже упразднены, и фактически назначаемые главы активно вступили в «Единую Россию», при этом федеральный центр в качестве одной из основных задач их деятельности определял обеспечение «плановых» результатов «Единой России» на региональных и федеральных выборах. Партийная вертикаль таким образом «давила» на губернаторов – стабильность их положения зависела от процента набранных голосов партии «Единая Россия» на выборах. И рассмотренный механизм совмещения должностей выглядит в данном контексте вполне логично: подконтрольные председатели законодательных собраний рассматриваются в качестве лиц, которые будут способствовать высокому рейтингу «Единой России» на электоральном поле региона, а также созданию благоприятного восприятия партийным центром деятельности регионального отделения партии. В результате те председатели, которые не справляются с функциями лидера партии в регионе и (или) не способны обеспечить высокий результат партии на выборах, имеют больше шансов покинуть свой пост досрочно.

В целом к концу рассматриваемого периода утверждение кандидатуры на пост председателя законодательного собрания в условиях регионального доминирования «Единой России» все больше привязывается к результатам, полученным партией на выборах (в случае, если стоит вопрос о переизбрании), или же к партийному опыту кандидата. Наблюдается сложный процесс согласования между политсоветом регионального отделения и

президиумом «Единой России» конкретных кандидатов на должность, во многом обусловленный возросшей конкуренцией внутри самой партии. По итогам последнего электорального цикла в результате таких согласований ряд спикеров уже утратили свои позиции, несмотря на то что по итогам выборов прошли в законодательное собрание.

По нашему мнению, рассмотренные выше тенденции «партизации» в механизмах рекрутирования председателей законодательных собраний объясняются не столько развитием института политических партий в целом, сколько прямой связью партии «Единая Россия» с государственным аппаратом. Институциональное оформление «Единой России» явилось закономерным итогом политической трансформации, предложенной федеральным центром основным политическим акторам как на региональном, так и на федеральном уровне. Установленная модель правил игры подразумевает сложную систему контроля на разных уровнях власти, в основе которой лежат партийные инструменты. И механизмы рекрутирования председателей законодательных собраний в период 2007–2011 гг. явились следствием такого институционального развития.

* * *

Анализ процессов рекрутирования глав региональной законодательной власти позволяет сделать ряд общих выводов. Во-первых, на протяжении всех рассмотренных периодов наблюдается преобладание неформальных механизмов формирования состава председателей законодательных собраний. Доминирование неформальных практик, в первую очередь, связано со стремлением губернаторов напрямую контролировать данный процесс. Зависимый характер законодательной ветви власти от исполнительной во многом определил структуру каналов рекрутирования глав законодательных собраний, которая на протяжении всего рассматриваемого периода практически не изменилась.

Во-вторых, в ходе проведенной административно-правовой реформы областные администрации, законодательные собрания и региональные отделения партии «Единая Россия» стали тесным образом взаимосвязаны, в результате чего партийные инструменты оказались определяющими в механизмах рекрутирования глав за-

конодательной власти. При этом источником такого влияния явились не сами политические партии, а все та же исполнительная ветвь власти региона, контролируемая, в свою очередь, федеральным центром. Сложившаяся система взаимосвязей лишь усилила рост неформальных практик в процессе обновления корпуса глав законодательных собраний.

В результате институциональная трансформация как следствие изменений политической системы страны в целом структурно усложнила механизмы рекрутирования председателей в 2000-е годы, однако содержание данных механизмов также характеризуется зависимостью законодательных собраний от исполнительной власти. Стремительно развивающаяся «партизация» действующих спикеров демонстрирует еще большее снижение их автономности, рост номенклатурной лояльности в противовес значимости их профессиональных компетенций в процессе рекрутирования.

Список литературы

- Гаман-Голутвина О.В.* Определение основных понятий элитологии // *Полис*. – М., 2000. – № 3. – С. 97–103.
- Гаман-Голутвина О.В.* Региональные элиты современной России: Персональный состав, особенности эволюции, отношения с центром // *«Россия XXI»*. – М., 2004. – № 2. – С. 26–65.
- Дахин А.В.* Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // *Полис*. – М., 2009. – № 2. – С. 52–60.
- Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005. – 384 с.
- Крыштановская О.В.* Формирование региональной элиты: Принципы и механизмы // *Социологические исследования*. – М., 2003. – № 11. – С. 3–12.
- Кынев А.В.* Выборы Московской областной думы в 1997 году: Каждый сам за себя, Тяжлов против всех. – Режим доступа: <http://www.intellectuals.ru/kynev/pub/4.html> (Дата посещения: 20.10.2011.)
- Кынев А.В.* Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. – М.: Центр «Панорама», 2009. – 516 с.
- Титков А.С.* Модели развития региональных политических элит // *Трансформация региональных элит в сравнительной перспективе*. – М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1999. – С. 17–27.

Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов Федерации: Типология, содержание, перспективы урегулирования // *Общественные науки и современность*. – М., 2003. – №. 6. – С. 78–89.

Туровский Р.Ф. Центр и регионы: Проблемы политических отношений. – М.: ГУ–ВШЭ, 2007. – 400 с.