

ЕКАТЕРИНА КУРБАНГАЛЕЕВА

«Уйти нельзя остаться» К пониманию современных региональных процессов

Институт назначенных глав администраций субъектов РФ появился в 1991 году, когда Президент РФ Борис Ельцин своим указом назначил первых руководителей регионов. Выборному же губернаторскому корпусу весной этого года исполнилось 10 лет. «Открыл сезон» весной 1993 года, став первым избранным губернатором, — действующий глава администрации Орловской области Егор Строев. С этого момента ряды первых лиц регионов обновились более чем на три четверти.

Оставшиеся губернаторы-старожилы, бессменно руководящие своими территориями вот уже более 12 лет, заслуживают особого внимания. Любопытно отметить, что именно они, прошедшие с вверенными им регионами все тяготы и проблемы постперестроечного и пореформенного периодов, открыли третий выборный сезон 2003–2004 гг.

Некоторые исследователи региональных политических процессов предсказывали: губернаторы, идущие на третий срок, безусловно, подтвердят свои полномочия, но вряд ли покажут столь же высокие результаты. По их мнению, пик поддержки со стороны избирателей должен приходиться на второй срок. В качестве причины падения будущих рейтингов аналитики называли уже известный феномен «электоральной усталости». Даже в условиях отсутствия сильного конкурента этот неприятный сюрприз порой становится роковым для действующего главы субъекта РФ. Примером может служить поражение на выборах Главы Республики Коми Юрия Спиридонова.

Однако на деле ситуация обстоит несколько иным образом. На сегодняшний день абсолютно триумфально прошли предвыборные испытания такие патриархи губернаторства, как руководители Новгородской и Томской областей Михаил Прусак и Виктор Кресс, которые возглавляют исполнительную власть с 1991 года. Подтвердил свои полномочия и губернатор Свердловской области Эдуард Россель, набравший во втором туре ровно столько же, что и на предыдущих выборах.

Безусловно, это только самое начало третьей волны региональных избирательных кампаний, о результатах и выводах говорить пока еще рано, но определенная тенденция уже существует, и она заслуживает пристального внимания.

В подавляющем большинстве регионов с бессменным руководителем, прежде всего, бросается в глаза либо практически полная безальтернативность региональных выборов, когда в качестве конкурентов действующего губернатора выдвигаются маловлиятельные фигуры, либо «в спор за кресло» вступают известные спарринг-партнеры главы региона (как в случае со Свердловской областью). Их присутствие, безусловно, полезно, поскольку создает иллюзию демократических и альтернативных выборов, что в конечном итоге повышает электоральную активность. Но и только.

Чтобы объяснить неизменный успех губернаторов-третьесрочников и существующий «дефицит претендентов», на взгляд автора, необходимо попытаться проанализировать существующие системные вызовы, определяющие содержание региональных процессов и принципы ротации элит.

В числе наиболее значимых системных вызовов стоит выделить следующие:

1. Активное вмешательство Центра в региональные процессы, в особенности в выборы.
 2. Рост влияния крупного и среднего бизнеса на региональный политический процесс.
 3. «Статусный застой».
- Рассмотрим поочередно каждый из системных вызовов.

Вызов 1. Вмешательство Центра в региональные процессы/выборы

На сегодняшний момент «решена проблема ряда одиозных губернаторов», таких как: Евгений Наздратенко (Приморский край), Николай Кондратенко (Краснодарский край), Леонид Горбенко (Калининградская область) и примкнувший к ним Владимир Яковлев (Санкт-Петербург). Судьбу последнего, правда, определила не только и не столько одиозная репутация, сколько непримиримые отношения с Президентом РФ и его окружением. Еще два губернатора: Владимир Бутов (Ненецкий АО) и Кирсан Илюмжинов (Республика Калмыкия), которые, пожалуй, превзошли всех прочих по количеству компрометирующей информации в СМИ, — пока остаются на своих местах. И если будущее Илюмжинова определено на ближайшие пять лет, то «прекрасное далеко» Бутова выглядит очень туманно¹.

Методы и формы вмешательства федерального Центра в региональные выборы были испробованы самые различные. Задействованный одним из первых сценарий «снятие с предвыборной дистанции», наиболее ярким примером тому явилась отмена регистрации кандидата в губернаторы Александра Руцкого (Курская область) показал, что этот путь в силу публичности избирательного процесса слишком скандален и подрывает авторитет власти, в том числе федеральной.

Второй сценарий, который был реализован, — **это выдвижение и поддержка кандидата от федерального Центра**. Как правило, в качестве такого кандидата выступает представитель силовых министерств, реже кадро-

¹ Окружное собрание НАО не разрешило Бутову избираться на третий срок. Все наблюдатели ожидали также, что «начальник ненцев» выдвинется в депутаты ГД, однако и этого не произошло.

вый военный, который строит свою кампанию на обличении казнокрадства и мздоимства действующего губернатора и его окружения, обещая, в случае победы, навести порядок и наказать виновных. Можно привести в пример выборы губернатора Смоленской области, в которых одержал победу генерал ФСБ Виктор Маслов, выборы губернатора Ульяновской области, победу одержал генерал Владимир Шаманов, выборы губернатора Калининградской области, фаворитом которых стал адмирал Владимир Егоров. Этот сценарий, внешне довольно демократичный, имеет один существенный недостаток — его реализация возможна только там, где руководитель региона слаб, не располагает значимой поддержкой населения и выстроенным «административным ресурсом». Кроме того, не каждый кремлевский кандидат способен пройти горнило выборов. Так, показательным провалом подобного сценария можно считать избирательную кампанию в Приморском крае, где федеральный выдвиженец при всех стараниях Центра занял лишь третье место. Кстати, в подавляющем своем большинстве генерал-губернаторы с трудом справляются со своими новыми обязанностями и быстро теряют поддержку среди населения. Примерами могут служить: бывший президент Карачаево-Черкесии, генерал армии Владимир Семенов, который не смог переизбраться на второй срок, или генерал армии Владимир Шаманов, за два года растерявший весь свой политический капитал.

Выборы губернатора Тверской области также наглядно продемонстрировали, что данный сценарий дает очевидные сбои. Так, предполагалось, что единым кремлевским кандидатом станет заместитель министра МВД генерал Владимир Васильев. Однако неочевидность результата заставила Кремль пересмотреть интригу, поставив перед статс-секретарем иные ориентиры — Государственную Думу.

Третий сценарий, который используется для борьбы с неудобными руководителями регионов — это запрещение на уровне законодательного органа субъекта РФ губернатору избираться на третий срок. Классическими примерами являются «запреты на третий срок» в Республике Саха (Якутия), Санкт-Петербурге, НАО. Тем самым, еще до начала избирательной кампании (либо в самом начале, как это было с якутским президентом) первые лица регионов исключаются из предвыборной гонки. Этот сценарий является довольно хлопотным. Для того чтобы провести такое решение на уровне местного парламента, необходимо его контролировать. Это возможно достичь либо активным участием в выборах региональных депутатов, которые еще к тому же должны предшествовать губернаторской избирательной кампании, либо каким-то образом обеспечить влияние в момент решающего голосования. Что является непростой задачей: не секрет, что в регионах с сильным губернатором местный парламент формируется по принципу лояльности.

Наконец, четвертый сценарий, на котором необходимо остановиться подробнее, — **«силовой», т. е. лишение губернаторов за некоторое время до электорального часа «Х» финансового ресурса, или ограничение свободы действий посредством активного задействования ресурса силовых министерств и контрольно-ревизионных ведомств.** Это не исключает использования вышеуказанных сценариев, но первичными здесь являются организа-

ция скандальных проверок или инициирование уголовных дел по факту нецелевого использования средств, уклонения от уплаты налогов и т. п.

Данные сценарии разворачиваются на наших глазах: заведение уголовного дела против Владимира Платова накануне выборов губернатора Тверской области, или появление серии уголовных дел в отношении ряда предприятий и банка «УРАЛСИБ», принадлежащих семье президента Башкирии Муртазы Рахимова. На следующий год с похожими сюжетами мы, весьма вероятно, столкнемся в других национальных республиках – Татарстане и Удмуртии.

О «национальных супертяжеловесах» необходимо сказать особо. Основа монопольной власти президентов Татарстана, Башкирии (до недавнего времени), в меньшей степени Удмуртии, идентична: она зиждется не столько на особенном национальном менталитете, сколько на полном контроле за республиканской экономикой, в частности самой прибыльной отраслью, – ТЭК.

Башкирия занимает первое место среди российских регионов по объемам переработки нефти. Суммарная мощность башкирских НПЗ («Салаватнефтеоргсинтез», «Новоойл», Уфимский НПЗ и др.) составляет более 40 млн. тонн в год. Кроме того, НПЗ обладают одним из современных техническим оснащением. Практически весь ТЭК Республики жестко контролируется семьей Рахимовых – его сыном Уралом. В экономике Татарстана также присутствует кланово-семейный принцип распределения собственности. Различные источники информации говорят о том, что семья Президента Татарстана Шаймиева прямо или косвенно контролирует более 70% экономического потенциала Республики. Например, компанией «Татнефть», которой принадлежат гигантские запасы нефти – более 800 млрд. тонн, и которая приносит республиканской казне более трети всех доходов, фактически руководит младший сын Президента Татарстана Радик Шаймиев. Главным поставщиком энергии в регионе является АО «Татэнерго», возглавляемое племянником Шаймиева Ильматом Фардеевым. Одним из крупнейших производителей автомобильных шин предприятием «Нижекамскшина» руководит муж племянницы Президента Республики. Данный перечень с легкостью можно продолжить.

Заявленная российским Правительством приватизация госсектора, в первую очередь, коснется Башкирии и Татарстана, где в руках регионов – читай, их руководителей, – сосредоточены крупные государственные пакеты самых доходных предприятий. Размывание финансового ресурса, безусловно, подорвет могущество глав республик. Их основные усилия в настоящий момент сосредоточены на том, чтобы продумать схемы минимальных потерь собственности и найти под эти задачи надежных стратегических партнеров.

При этом башкирские власти решили подстраховаться и выбрали для продажи государственных пакетов формат открытых конкурсов, тогда как приватизация татарстанского ТЭК будет осуществляться по схеме залоговых аукционов, итоги которых весьма просто будет оспорить.

Таким образом, инициируемые Центром приватизационные процессы в национальных республиках, где традиционно велика была доля квазигоссектора, монопольный контроль за которым принадлежал окружению или семье первого лица региона, имеют своей целью и непременно приведут к ротации региональных элит. Вероятнее всего, правящие кланы не смогут противостоять на всех фронтах натиску крупных ФПГ, которые «хлынут» в регион после соответ-

ствующей команды из Центра, и сохранить за собой в полной мере собственность. Однако контролировать приватизационные процессы с позиций первого лица региона становится чрезвычайно важным. Именно поэтому, с большой долей уверенности можно прогнозировать, что предстоящие выборы президентов этих Республик станут весьма драматичными и напряженными.

На сегодняшний день характеризуя губернаторский корпус в целом, нельзя не отметить: представления о том, что уровень влияния первых лиц регионов в связи с отстраиванием «вертикали власти» снизился, неверны. Лидеры регионов по-прежнему сильны. Безусловно, новый региональный курс и отчуждение ряда полномочий и привилегий глав регионов позволил федеральному центру замкнуть на себя принятие решений по основным вопросам региональной политики. Конечно же, во времена президентства Ельцина трудно было себе представить, что Кремль будет столь активно вмешиваться в региональные расклады, а мнение «президентского окружения» будет одним из основных аргументов. Однако роль федерального Центра не стоит преувеличивать. Главы субъектов РФ в сильном своем большинстве смогли идеологически «мимикрировать» в соответствии с изменившейся политической конъюнктурой, вписаться в новый контекст отношений «федеральный Центр – регионы» и оставить за собой право не только формировать экономико-политическое поле региона, но и влиять на общероссийскую политическую ситуацию. Лишнее тому доказательство: включение в региональные списки «Единой России» 29 губернаторов, без которых партия власти вряд ли способна подтвердить свои претензии на лидерство.

Вызов 2. Рост влияния крупного и среднего бизнеса на региональный политический процесс

Крупный бизнес, в особенности ФПП, работающие в топливно-энергетическом комплексе, принимают все более активное участие в региональных процессах.

Основные стратегии установления контроля над регионами, которые использует крупный бизнес, подробно и очень квалифицированно анализировались в ряде работ ученых-регионалистов. Так, Наталья Зубаревич² выделяет следующие стратегические модели крупного бизнеса в регионах:

- «приручение» и электоральная поддержка действующего губернатора;
- консолидация ресурсов нескольких компаний для избрания нового губернатора;
- выдвижение своего кандидата и создание «региона-корпорации» (корпоративной вотчины)». Как правило, данная модель реализуется в автономных округах, незначительных по численности населения;
- «поддержка губернатора, способного гарантировать раздел сфер влияния в регионе».

² см. Зубаревич Н. В. «Изменение роли и стратегии крупного бизнеса в регионах России» // Региональные процессы в современной России: экономика, политика, власть.

Необходимо отметить немаловажную деталь: все, без исключения ФПГ в период массового вхождения в регионы (в 1997–1998 годах) через приобретение региональных добывающих компаний³ и активного освоения регионального пространства практически одновременно столкнулись с серьезной проблемой. Население резко отрицательно, а в некоторых случаях даже агрессивно, отнеслось к появлению на «их территории» олигархических структур. Во многом это было связано с вызывающим и непродуманным поведением самих ФПГ, их высокомерной риторикой и претензиями на монопольное управление. Хотя надо признать, что неприязнь крупного бизнеса со стороны населения носит скорее глубинный характер и укоренена в национальном менталитете. Стоит только взглянуть на результаты опросов общественного мнения по поводу очередного раунда «охоты на олигархов».

Апогеем и ярким примером жесткого столкновения экономического гиганта с населением региона стали выборы губернатора Ненецкого АО. Губернатор Владимир Бутов четко уловил настроения избирателей и, направив в нужное русло недовольство действиями и манифестациями ЛУКОЙЛа, одержал убедительную победу.

Однако очень скоро ФПГ осознали необходимость имиджевого репозиционирования: от компании-захватчика — к компании, ориентированной на бизнес-патриотизм и социальное партнерство. В ряде случаев это почти получается, здесь можно привести в пример присутствие ЮКОСа в Томской области. Хотя в других сибирских регионах — Республике Бурятия и Иркутской области — проекты этой нефтяной компании столкнулись с глухим противостоянием со стороны жителей регионов.

Так или иначе, неприязненное, настороженное отношение населения к «олигархам» довольно устойчиво. Можно с высокой долей вероятности утверждать, что лобовое столкновение региональной элиты с авторитетным губернатором во главе, с одной стороны, и крупной корпорации, с другой, — закончится не пользу последней. Понимая это, крупный бизнес предпочитает избегать подобного противостояния. Это предоставляет губернатору и его окружению большие возможности для политического торга и электро-маневра.

На региональной арене появляется **новая сила — средний бизнес**, имеющий местное происхождение. Осознав свои возможности и интересы, они пытаются активно играть в политику. Правда, пока их уровень — это уровень местных парламентов. Если проанализировать депутатский состав законодательных органов субъектов РФ, то можно увидеть, что значительную и даже преобладающую часть депутатского корпуса составляют руководители компаний и директора предприятий. Однако уже нередки случаи, когда средний бизнес присматривает для себя кресла депутатов ГД РФ и готов участвовать в предстоящей думской кампании.

В основе своей, за исключением тех, кто представляет филиалы российских ФПГ или естественных монополий (Газпром, РАО ЕЭС, нефтяные доч-

³ Например, покупка ЛУКОЙЛом компаний «Коминетфть» (деятельность на территории Республики Коми и НАО) и «Архангельскгеолдобыча» (деятельность на территории Архангельской области и НАО), или покупка ВНК ЮКОСом (Томская область).

ки и т. д.) средний бизнес, заинтересованный в политической стабильности, представляет (пока!) надежный фундамент для глав регионов.

Таким образом, губернаторы вынуждены считаться с новыми влиятельными игроками, дрейфующими из бизнес-сферы в политическую, и выстраивать новые системы коммуникаций с учетом их интересов.

Вызов 3. «Статусный застой», и связанный с этим вопрос о преемнике

Большинству авторитетных первых лиц субъектов РФ, обладающих бесценным опытом антикризисного управления и блестящим знанием собственного региона, сопоставимой замены в настоящий момент нет. Именно это стало одной из причин положительного решения вопроса «о третьем сроке».

Представляется любопытным наблюдение за некоторыми губернаторами, которые в ожидании решения вопроса «о третьем сроке», по словам представителей их ближайшего окружения, испытывали смешанные чувства. Наиболее точной и исчерпывающей характеристикой данного положения дел является вынесенная в заголовок фигура речи, — «**Уйти нельзя остаться**».

С одной стороны, главы регионов, в особенности губернаторы-долгожители, испытывают чувство усталости от движения по замкнутому кругу. Свой регион им известен до мелочей, часть проблем решается, но большая их часть имеет либо неустранимый характер, либо их решение зависит от общей социально-экономической и политической конъюнктуры, на которую они практически не имеют никакого влияния. Новые четыре года — это сезонное, из года в год, хроническое обострение старых проблем.

Перераспределение доходов региона в пользу Центра и связанный с этим рост «трансфертной зависимости» от Кремля и Белого Дома еще более ограничили возможности губернаторов.

С другой стороны, лидеры регионов отчетливо понимают, что путь из региона вверх по карьерной лестнице чиновника-управленца или политика федерального масштаба (вертикальная статусная мобильность) им заказан. Дело в том, что с уходом старой ельцинской команды, которая в большинстве своем была родом из Системы — союзной советской номенклатуры, — исчезли наработанные годами связи и отношения, установившиеся правила игры и своеобразный протокол взаимоотношений. Идущие на смену партбюрократической элите новые кадры, связанные по большей части с силовыми структурами, в меньшей степени с администрацией г. Санкт-Петербурга, принадлежат не Системе, а известным ведомствам. Новое окружение Президента РФ пришло в большую политику, не обладая опытом управления региональными социумами, что в советской практике было практически невозможно. Во времена существования СССР между союзными республиками, российскими регионами и Центром четко действовала система кадрового отбора. Такие фигуры, как Михаил Горбачев, Егор Лигачев, Борис Ельцин, — вышли на союзную орбиту из российской провинции.

Между первыми лицами регионов и новой командой Кремля четко наметилась генетическая и ментальная пропасть. И это нивелирует всяческую надежду на возможный карьерный скачок из региона в Центр. Переход бывшего губернатора Приморского края Евгения Наздратенко в федеральное

министерство — Госкомрыболовство, во-первых, свидетельствует о том, что он был включен в некий пул федеральных игроков, который некоторое время был в нем заинтересован, во-вторых, ничем хорошим не кончился. Назначение же Владимира Яковлева шестым вице-премьером Правительства РФ «по коммуналке», и в особенности вручение ордена 4-ой степени «За заслуги перед Отечеством», сродни медвежьим объятиям, и в известной символической форме ставит точку на политической карьере бывшего губернатора Санкт-Петербурга *(по ассоциации с огромным букетом цветов, подаренных Ельциным отставленному юбиляру — Виктору Черномырдину)*.

С третьей стороны, губернаторы понимают, что альтернативные пути (горизонтальная мобильность) для них не существуют. Уход с первого поста региона гарантировано означает конец политической карьере. Если проанализировать, куда уходят губернаторы, то можно выделить следующие варианты. Большая часть переместилась в привычные, но малозначащие в настоящий момент кресла сенаторов. Например, бывший губернатор Чукотского АО Александр Назаров, бывший губернатор Ленинградской области Вадим Густов, бывший губернатор Тюменской области Леонид Рокецкий, бывший президент Республики Саха (Якутия) Михаил Николаев. Но, кстати, любопытно отметить, что, возможно, за исключением Назарова, бывшие губернаторы представляют в Совете Федерации чужие регионы, а не свои прежние вотчины. Кроме того, представительство в Совете Федерации — настолько зависимая от воли губернатора и/или крупного бизнеса должность, что столь подвешенное состояние не может восприниматься как самостоятельный пост.

Другой вариант — членство в Совете директоров, как правило, регионального подразделения крупной ФПП, что скорее, является недолговременным проявлением благодарности. Например, бывший губернатор Пермской области Геннадий Игумнов входит в Совет директоров «Лукойл-Пермь».

Большинство же бывших глав регионов, таких как: Юрий Горячев (Ульяновская область), Юрий Спиридонов (Республика Коми), Иван Скляр (Нижегородская область), Александр Прохоров (Смоленская область), Анатолий Тяжлов (Московская область), Николай Кондратенко (Краснодарский край) вынуждены были спуститься с политической сцены в зрительный зал.

Таким образом, губернаторы «замкнуты своими статусами», вертикальная статусная мобильность ограничена границами региона, а горизонтальная мобильность невозможна. *(Ограниченность вертикальной мобильности в равной мере касается и представителей деловой и политической тусовки. Возможность выйти на другой уровень, в том числе федеральный, для представителей региональных элит предоставляется только через филиалы или региональные подразделения крупных ФПП, банков или естественных монополий, таких как, РАО ЕЭС, «Газпром» и т. д.)*

В этих условиях руководителям регионов, ставшим заложниками своих постов, не остается ничего другого, как снова и снова подтверждать свои полномочия. Они лишены выбора, их путь один — переизбрание⁴. Следующие четыре года дают им шанс благополучно пересидеть второй путинский срок и попытаться встроиться в новый политический расклад 2007–2008 гг., либо, по меньшей мере, стать одним из активных участников политического торга.

Имея в виду эту возможность, губернаторы аккумулируют ресурсы, в том числе административный, идут на всевозможные компромиссы с Центром (что, как правило, подразумевает льготные условия для прихода в регион заинтересованных бизнес-структур и потворствуют переделу собственности).

Почти повсеместно сильные губернаторы-долгожители, с одной стороны, «замкнутые в своих статусах» (Вызов 3), с другой, — испытывающие постоянно растущее внешнее давление со стороны федерального Центра, а также бизнес-структур (Вызовы 1 и 2), по законам социальной гидравлики выдавливают с регионального пространства всевозможных конкурентов и претендентов, замеченных хотя бы единожды в политических амбициях. Эти регионы можно сравнить с выжженными кадровыми пустынями. Здесь, на взгляд автора, и кроется ответ на вопрос, с чем связан «дефицит претендентов» и неизменный успех губернаторов-старожилов.

Но процесс смены региональных элит неизбежен. В этих условиях все жестче стоит вопрос о преемнике первого лица субъекта РФ. Любопытно, что пока никто из действующих губернаторов всерьез данной проблемой не занимался. Исключением, правда, весьма условным, можно считать красноярскую связку Конратенко — Ткачев. Все разговоры о преемничестве, которые возникают в СМИ или на уровне пересудов во властных коридорах, — не более чем повод для интриг. В преддверии решения вопроса «о третьем сроке» проблема, пожалуй, впервые была озвучена для своего ближайшего окружения отдельными губернаторами. Однако, маловероятно, что присутствует какое-либо представление о системном подходе к решению проблемы. Вследствие благополучного разрешения «конституционного казуса» едва прозвучавшая тема преемничества была отодвинута и забыта.

Между тем, для губернатора и его команды вопрос лояльного преемника — вопрос — тактико-прагматический. Это, прежде всего, гарантия того, что структура собственности и зон влияния, если и будет пересматриваться, то с учетом интересов прежних хозяев региона.

С государственно-стратегической точки зрения вопрос преемственности — это проблема эффективного управления, закрепления достигнутого, поддержания стабильности социальных процессов и поступательного развития региона.

Отсутствие сильных альтернативных фигур, системы кадрового отбора и сохранения преемственности в регионах не может не вызывать тревогу. На фоне жесточайшего кадрового дефицита в стране данная проблема стоит в одном ряду с проблемами национальной безопасности.

⁴ Безусловно, есть исключения. Как правило, это касается слабых руководителей регионов. Последний пример, губернатор Кировской области Сергеенков, который добровольно устранился от сражения за собственное кресло, сделав ставку на думский мандат.