



Н.Ю.Лапина, А.Е.Чирикова

РЕГИОНАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПАРАДОКСЫ ПЕРЕХОДНОГО ОБЩЕСТВА

Вопрос о том, что представляет собой существующая региональная власть, активно дискутируется сегодня как среди политиков, так и среди ученых. Однозначного ответа на него пока нет. Модели российской региональной власти различаются в зависимости от объективных условий, политической и экономической ситуаций на местах, исторических традиций, личных качеств руководителей. Мы хотели бы проследить общие и специфические тенденции развития региональной власти в России на примере двух регионов: Ростовской и Пермской областей. Изучение региональных элит проведено в мае-августе 1999 г.¹

¹ Исследование проводилось при поддержке московского представительства Фонда им. Ф.Эберта

Выбор регионов обуславливался следующими причинами:

- Ростовская и Пермская области среди российских регионов отличаются политической стабильностью.
- Они характеризуются преимущественно демократическими ориентациями населения и не входят в «красный пояс», если вообще после последних парламентских и президентских выборов в России уместно говорить о его существовании.
- В обеих областях региональная власть в лице губернаторов является доминирующим субъектом на фоне достаточно сильных экономических акторов.
- Несмотря на то, что Пермская область – регион-донор с относительно сильной региональной экономикой, а Ростовская характеризуется «неустойчивым экономическим равновесием», и та и другая в последние годы демонстрировали показатели экономического роста.
- Ростовская и Пермская области не находятся в центре внимания российской общественности. Об этих регионах чрезвычайно редко сообщается в средствах массовой информации. Отсутствие независимой научной экспертизы применительно к этим двум территориям послужило основным стимулом проведения в них социологического исследования.

Региональные элитные группы – властная элита, бизнес-элиты, включая директоров предприятий, лидеры партий и движений – изучались нами с помощью метода мягкого глубинного интервью. Всего было опрошено свыше 80 человек, включая региональных экспертов. В Ростовской области опрос проводился в трех крупных городах: Ростове, Новочеркасске и Таганроге. Пермская область также была представлена тремя крупными городами-донорами: Пермью, Березниками и Соликамском.

Ростовская и Пермская области рассматривались авторами как регионы, обладающие особой спецификой, местными традициями общественной жизни, неповторимым культурно-психологическим профилем. Вместе с тем мы полагали, что изучение процессов становления региональной власти в этих областях поможет проанализировать модели власти, сложившиеся или складывающиеся в других регионах России.

Информационный банк исследования содержит серию авторских интервью с лидерами региональных элит, записанных на магнитофонную ленту (более 1200 страниц текста). Материалы интервью дополнялись развернутыми оценками экспертов из регионов, анализом научной литературы, статистическими данными и материалами, любезно предоставленными нам областными и городскими администрациями. Кроме того, в базу данных вошли материалы исследований, выполненных ведущими научными центрами России в 1996–1999 гг., контент-анализ региональной и центральной прессы.

Потенциал влияния власти в регионе

В последние годы практически все эксперты, занимающиеся изучением региональной проблематики, отмечали, что власть в регионах превращается в доминирующего актора. Насколько это мнение совпадает с оценками самих представителей элит, становится очевидным из данных, полученных в ходе исследования.

Потенциал влияния власти в регионе оценивается представителями всех элитных групп очень высоко. Подавляющее большинство лиц, принявших участие в опросе (65% — представители всех групп), убеждены в том, что именно исполнительная власть занимает первую позицию в рейтинге влияния. На второе место большинство опрошенных помещают бизнес-элиты и директорский корпус, которых считают целесообразным не разделять. Потом следуют представители партий и движений. Пятая часть респондентов убеждена в том, что власть и бизнес равносильны, причем отмечается, что потенциал влияния бизнес-элиты неуклонно растет. По их мнению, баланс власти в регионе удастся сохранить лишь благодаря тому, что эти две силы договариваются между собой, а не ведут «войн на уничтожение».

Выявленные закономерности подтверждают тенденции, описанные в наших исследованиях 1996–1997 гг.² Однако существенно то, что независимость экономических акторов в регионе неуклонно возрастает, хотя пока это ничем не грозит власти; усиливается политизация лидеров регионального бизнеса, которая не всегда носит явный характер. В результате ресурсы влияния бизнес-элиты начинают приближаться к ресурсам влияния власти. Но наличие административных рычагов, контроль за силовыми и правоохранительными органами добавляет власти весомое преимущество.

Представители власти в регионе высоко оценивают собственный потенциал влияния, они убеждены в том, что в рейтинге влиятельности удерживают первую позицию. Преимущество, на их

² Лапина Н., Чирикова А. Региональные элиты РФ: модели поведения и политические ориентации. М., 1999.
Лапина Н. Региональные элиты России. М., 1997;
Лапина Н. Российские экономические элиты и модели национального развития. М., 1997; Чирикова А. Лидеры российского предпринимательства: менталитет, смыслы, ценности. М., 1997.

взгляд, достигается не за счет институциональной легитимности, а в результате проведения переговоров с другими социальными акторами. Вот как оценивает расклад сил в регионе мэр Перми Ю.Трутнев: «Власть достаточно определяющая. Остальные группы влияния присутствуют, но они персонифицированы. Нельзя говорить о директорском корпусе вообще. Есть директорский корпус, который представлен г. Х³, коммунистом. Есть директорский корпус, входящий в систему «Лукойл», хорошо организованный, мощный, согласованный. Это сильная группа, с которой нельзя не считаться. Поэтому между властью и экономическими фигурами существует баланс взаимоотношений. У нас взаимоуважительные отношения. Полностью игнорировать их интересы мы не заинтересованы. Поэтому результат всегда достигается в процессе переговоров».

³ Исследование проводилось анонимно, большая часть фамилий его участников по их просьбе не упоминается.

Говоря о собственных преимуществах, представители власти не забывают и о факторах, снижающих их влияние. Это – недостаток финансовых ресурсов, несовершенство законодательной базы, отсутствие четких правил во взаимодействии с федеральным Центром.

Региональные лидеры политических партий и движений пока не превратились в реальных сильных политиков. В этом оценки представителей других элитных групп и их собственные совпадают. Некоторые эксперты считают, что рост влияния политических лидеров заметен, однако потребуются четыре-пять лет, прежде чем оно станет осязаемым.

Потенциал воздействия региональной власти на ситуацию гарантирован административными, экономическими, политическими, силовыми, информационными ресурсами.

Ресурсы региональной власти

Одним из ключевых ресурсов влияния являются экономические. Рассмотрим на примере Пермской области, как они формируются. Губернатор Г.Игумнов располагает мощными рычагами воздействия на хозяйствующих субъектов и самостоятельно контролирует экономические ресурсы. Степень его влияния определяется характером отношений, которые сложились у власти с крупными монополистами, действующими в регионе. В Пермской области это РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Лукойл». С каждым из них исполнительная власть Прикамья выстроила определенную линию связей.

Взаимоотношения губернатора Пермской области с «Газпромом» можно определить как конфликтно-партнерские. Каждая из сторон заинтересована во взаимодействии, но между ними сохраняются серьезные разногласия. Газ, по общему признанию участников исследования, губернатор не контролирует. На территории области «Газпром» представлен рядом своих структур: добывающим предприятием «Пермтрансгаз» (город Чайковский), предприятием «Межрегионгаз», а также «Газпромбанком». Они напрямую подчинены Москве, и непосредственно влиять на них губернатор не может. Наряду с предприятиями,

входящими в структуру «Газпрома», в регионе есть собственное газовое предприятие «Уралгазсервис», имеющее сеть газопроводов.

Политика «Газпрома» в регионах сводится к установлению контроля над структурами, распределяющими газ. На этой почве, начиная с 1996 г., во многих областях России возникло острое противостояние РАО и региональной администрации. Пермская область не стала исключением. Приведем мнение эксперта: «Уралгазсервис» – лакомый кусок для «Газпрома». С РАО у нас идет постоянная битва. В 1999 г. конфликт интересов достиг небывалой остроты. Предприятие «Межрегионгаз» подало иск на банкротство «Уралгазсервиса» в надежде поставить своего конкурсного управляющего. Однако этим планам не удалось осуществиться, поскольку арбитражный суд не согласился с предложенной кандидатурой. Вопрос о контроле над «Уралгазсервисом» имеет принципиальный характер. Все предприятия, входящие в структуру «Газпрома», производственную деятельность осуществляют на территории региона, а налоги платят в Москве. Утрата «Уралгазсервиса» в этой ситуации означала бы потерю областью части своих доходов.

Чем закончится противостояние областной администрации и «Газпрома», пока сказать трудно. Вне всякого сомнения, это будет сложная игра с множеством партий. Растет и число участников конфликта, поскольку «Газпрому» удалось привлечь на свою сторону второго монополиста – РАО «ЕЭС России». Теперь они вместе будут оказывать давление на администрацию Пермской области. Но как бы события ни развивались, однозначной победы одной из сторон не будет. Конфликт, как представляется, может разрешиться сложным компромиссом, в результате которого области придется «поделиться» своими ресурсами. Остается лишь выяснить, на каких условиях.

Несмотря на острое противостояние области и газового гиганта, обе стороны заинтересованы в развитии сотрудничества. Для РАО «Газпром» Прикамье является стратегическим партнером. Газовики работают на отечественном оборудовании. С 1994 г. действует «Генеральная программа перспектив сотрудничества пермских предприятий и РАО «Газпром». В осуществлении этой программы, как считает губернатор Пермской области, заинтересованы обе стороны, поскольку «Газпром» получает нужное ему оборудование, а предприятия ВПК диверсифицируют свое производство, сохраняя научно-технический потенциал⁴.

Отношения областной администрации с «Лукойлом» – единственной нефтяной компанией, работающей на региональном рынке, – носят особый характер. По соглашению 1993 г. в Перми была создана совместная компания по добыче и переработке нефти ЗАО «Лукойл-Пермь» (50% акций принадлежит «Лукойлу», 50% – Пермской финансово-производственной группе). «Лукойл – Пермь» – региональный монополист. В первой половине 90-х годов областная администрация

⁴ Изумнов Г. Перспективы создания в Пермском регионе промышленной базы для топливно-энергетического комплекса России // Экономические реформы в регионах Российской Федерации (опыт и перспективы). М., 1999. С. 52–56.

закрыла региональный рынок для других нефтяных компаний. Со временем позиции «Лукойл-Пермь» упрочились. «Сегодня, – как считает один из руководителей, – «Лукойлу» ничто не угрожает, поскольку в области находятся все звенья: от добычи нефти до ее переработки. Даже если какие-то месторождения достанутся любой другой нефтяной компании, мало вероятно, что она здесь будет перерабатывать нефть. А стратегическое проникновение других нефтяных компаний в Пермскую область нереально».

«Лукойл-Пермь», по утверждению всех опрошенных, создавалась при личном участии областной администрации. «Сегодня, – говорит пермский банкир, – это спрут, который захватил всю область. «Лукойл» всячески старается показать свою лояльность администрации, но это всего лишь ширма». Несмотря на «дружеские жесты» нефтяной компании, губернатор не контролирует цены на нефтепродукты. Его влияния хватает лишь на то, чтобы в Пермской области они повышались позже, чем в других регионах России.

В отношениях с крупными монополистами маневр региональной власти достаточно ограничен. Иная ситуация складывается в калийной и металлургической отраслях. По общему признанию опрошенных, губернатор эффективно контролирует эти ориентированные на экспорт отрасли и «делает все, чтобы предприятиям-экспортерам жилось хорошо». На практике «контроль» означает довольно сложную систему взаимоотношений.

Во-первых, губернатор внимательно следит за деятельностью предприятий, работающих на экспорт. «Игумнов, – как утверждает один из руководителей крупнейшего в России предприятия по производству калийных удобрений «Сильвинита» (Соликамск), – хорошо известен на нашем предприятии. Он уделяет нам большое внимание, знает все наши экономические показатели. Он следит за экономическим положением предприятий, из которых складывается бюджет области, он должен знать перспективы, анализировать ситуацию». Губернатор – постоянный участник собрания акционеров предприятий калийной промышленности.

Во-вторых, созданная, как утверждают в области, по инициативе губернатора и при его личном участии «Международная калийная компания» – монополист в области экспорта калийных удобрений. Контролирует губернатор и финансовые потоки калийщиков, поскольку заместителем председателя правления банка «Кредит ФД» является его дочь⁵.

В-третьих, губернатор активно участвует в разработке экспортной политики РФ, лоббируя интересы своих экспортеров на федеральном уровне. Не раз Г.Игумнову приходилось использовать все свое влияние, когда на Западе начинались антидемпинговые процессы против российских производителей. В этой ситуации, как говорили участники исследования, губернатор тесно работал с правительством РФ, федеральными структурами и ведомствами.

⁵ Виноградова А., Гизатулин Р. Уральские самоцветы // Профиль. М., 1999. № 23. С. 50–53.

Власть в Пермской области осознает свои возможности и гордится тем, что ей удалось создать условия для работы производителей. «Финансово-промышленным группам при мне очень хорошо живется, – говорит губернатор Г. Игумнов. – У нас стабильно, у нас спокойно». Бизнес-элита, насколько мы можем судить, действительно неплохо себя чувствует в Прикамье. Во всяком случае нам не пришлось слышать от ее представителей сетований по поводу несправедливых или некорректных действий губернатора или его ближайшего окружения. Никто из крупных бизнесменов региона не собирается покидать Пермскую область, и это тоже один из показателей стабильности.

Конечно, ресурсы исполнительной власти и, в частности, губернатора, не ограничиваются теми возможностями, о которых было уже сказано. Областная администрация представлена во всех акционерных обществах, где имеется государственный пакет акций. Эти чиновники работают, как считает губернатор, очень профессионально и умело, что сказывается на деятельности предприятий. Кроме того, в руках власти такое мощное оружие, как тарифы на электроэнергию, а также ресурсы «проверяющих служб» (энергоназор, пожарная служба, санэпидемнадзор и т.д.).

Однако открытым остается вопрос, насколько экономические ресурсы главы исполнительной власти крупного российского региона прочны. Известно, что в постсоветской России законы часто заменяются личными договоренностями. Соответственно, когда происходит смена лидеров, возникает угроза изменения этих договоренностей. Есть основания предполагать, что приход новых региональных лидеров может повлечь за собой серьезные изменения в отношениях крупных производителей и власти.

Исполнительная власть напрямую, но влияет на законодательную, на силовые структуры, правоохранительные органы. У нее есть и серьезный информационный ресурс, и ресурс взаимодействия с федеральным Центром. Недаром губернатор Ростовской области В.Чуб свою модель управления называет «информационной». Суть ее – в получении информации от первых помощников, за которыми закреплены отдельные территории и которые обязаны не только информировать губернатора о происходящих там процессах, но и оперативно решать наиболее серьезные проблемы. Подобная технология власти обеспечивает надежность информации, позволяет отслеживать поведение глав органов местного самоуправления и эффективность проводимой ими политики.

Важным ресурсом исполнительной власти вообще, а губернатора и мэра в частности остается «силовой ресурс» и ресурс влияния на правоохранительные органы. «Я понимаю, что есть законодательная и исполнительная власть, есть прокурор, налоговая полиция, но все равно мы в одной лодке, – убежден один из глав местной администрации. – Мэр города в любом случае отвечает за все, что делается в

этом городе. Он не может вмешиваться в ход следствия или влиять на решения суда, но вместе с тем он должен все организовать должным образом и, если нужно, поставить кого следует на место, если вдруг кого-то куда-то занесло. И ФСБ и МВД я могу поставить на место. Их не назначают без согласования с мэром города. Когда идет согласование, я должен понять, знакомо ли человеку понятие чести. Он не обязательно должен делать то, что хочет мэр». Важным является то, что региональные лидеры хорошо осознают свои ресурсы и умело их используют для воспитания «несговорчивых партнеров».

Особой оценки заслуживает такой ресурс власти, как контроль над СМИ. «Зачем мы скрываем очевидное? – размышляет один из участников исследования. – Сегодня власть всех уровней, прежде всего исполнительная, к моменту выборов стремится получить контроль за всеми процессами. На этих выборах ситуация с прессой будет гораздо более жесткая, СМИ будут взяты под контроль исполнительной властью». Напомним, что наше исследование проводилось летом 1999 г., и, судя по всему, этот прогноз в декабре сбился. Более 40% опрошенных представителей элитных групп убеждены в том, что контроль над прессой в регионах со стороны исполнительной власти существует.

Если суммировать все ресурсы, имеющиеся у региональной власти, особенно в регионе процветающем, оценить ее потенциал, то окажется, что он значителен. При умелых моделях реализации и при сильных управленческих командах этот ресурс возрастает.

Несмотря на то, что некоторые представители элит относят на счет административного ресурса в электоральном процессе не более 10–12% голосов избирателей, мы убеждены, что не прямое влияние власти на выборы довольно высоко, особенно если она консолидирована, а ее лидер сплотил вокруг себя экономическую элиту, в том числе директорат.

Модели реализации власти в регионах

⁶ Орачева О., Подвинцев О. Политическая мысль в терминах и лицах. Пермь, 1998.

⁷ Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. М., 1998. № 1. С. 87–105.
Сенатова О. Региональный авторитаризм на стадии его становления // Куда идет Россия? М., 1996. С. 146–151.

Власть может быть определена как «способность воздействовать на деятельность и поведение индивидов, групп, наций, социальных слоев, используя широкий ряд механизмов влияния – от убеждения до насилия», в более узком, инструментальном значении власть – это средство управления обществом⁶. От способов реализации власти управленческих решений зависит тип политического режима. Применительно к регионам это понятие используется не впервые. В российской научной литературе такие явления, как «региональный авторитаризм» и «политический режим», уже описаны, а основным критерием для характеристики политических режимов стал принцип разделения властей⁷.

Используемое в настоящем исследовании понятие «модель политической власти» приближается к понятию «политический режим». Под «моделью политической власти» мы понимаем характер выработки и принятия решений, а также тип ответственности, сложившийся в обществе.

Центральное место в формировании моделей власти в российских регионах принадлежит их лидерам, немаловажно и воздействие внешних и внутренних факторов. Губернатор Ростовской области В.Чуб создавал свою модель власти в условиях жесткого политического противостояния с КПРФ, с учетом «красной опасности» как внутри, так и за пределами региона, дополненного личным противостоянием с авторитетной в регионе фигурой – коммунистом Л.Иванченко.

В Пермской области сильной оппозиции власти не существовало, население с самого начала поддержало реформы и остается верным этому выбору до сих пор. В политической жизни региона доминируют традиция и преемственность. Здесь, как представляется, большую роль сыграл внешний фактор – опыт соседей-свердловчан. Многие опрошенные представители пермской элиты негативно отзывались о политических процессах, происходящих в Свердловской области; особенно о противостоянии мэра Екатеринбурга и губернатора области. Этот конфликт, считают участники исследования, разрушителен для экономики региона, негативно влияет на общественную жизнь. Таким образом, можно предположить, что свою модель власти региональные элиты часто выстраивают либо как продолжение опыта, существующего у соседей, либо как антитезу этому опыту.

В свою очередь, модель власти, сложившаяся в Перми, была привнесена главой городской администрации Ю.Трутневым, в прошлом крупным предпринимателем, действующим по принципу бизнеса: собственник или топ-менеджер и узкий круг приближенных к нему людей определяют стратегию и принимают решения, которые для всех остальных являются обязательными.

Несмотря на разные обстоятельства, эти модели могут быть интегрированы в два типа власти: полицентричной со многими действующими лицами и моноцентричной, ключевой фигурой которой является лидер. В Ростовской области сформировалась *моноцентричная модель власти*. Она предполагает жесткую вертикаль, когда участники управленческой цепочки всецело зависят от первого лица, принимающего окончательные решения и контролирующего все промежуточные этапы этого процесса. В моноцентричной властной модели обязательны сильный лидер и такой состав команды, когда остальные действующие лица на лидерство не претендуют.

Вот как оценивает модель власти, сложившуюся в Ростовской области, один из ее вице-губернаторов: «У нас создана жесткая вертикаль власти. Есть только две направляющие точки власти: губернатор и председатель Законодательного собрания. Никто с этим не спорит, и это правильно. Хотя решения принимаются коллегиально». Убежденность членов команды в том, что они могут влиять и влияют на процесс принятия решений, не отменяет основного принципа моноцентричной модели власти – все подотчетно первому лицу, и никто не

имеет права принимать не согласованных с ним решений. Аппарат власти в данном случае действует только как «передающая цепочка», поэтому его активность и эффективность резко снижены. Привычка делегировать ответственность наверх сопровождается инерцией и излишней бюрократизацией, слабой координацией работы аппарата. Вместе с тем такая модель способствует консолидации власти, так как необходимость решать задачу ставит всех в каком-то смысле в равное положение по отношению к первому лицу.

Опрошенные представители властной элиты считают, что данная модель является «действенной» и «работающей». Более негативные оценки исходят не от членов команды, а от социальных акторов, которым приходится с этой властью взаимодействовать. Вот мнение одного из ростовских политиков: «В области весьма жесткая авторитарная власть. Жесткий контроль, любое инакомыслие на корню пресекается. Только своя, близко расположенная элита, только ей даются рычаги управления, только она обладает возможностью для действий, экономических и политических. Все остальные просто не рассматриваются как значимые субъекты влияния в регионе».

Подобная конструкция власти, по оценкам более половины представителей элит, реально ограничивает как развитие новых экономических субъектов, так и появление самостоятельных политических лидеров. Но зато сильная исполнительная власть позволяет контролировать ситуацию в регионе, что, учитывая близость Ростовской области к «горячим точкам» на Северном Кавказе и слабость федеральной власти, может быть, не так уж плохо.

В Пермской области возникла *полицентричная модель власти*, которая реализуется многими лицами, действующими одновременно и распределяющими полномочия и ответственность. Губернатор вынужден делиться властью, существуют несколько центров принятия решений. В команде губернатора каждый вице-губернатор, начальник управления имеет свои полномочия и возможности распределения ресурсов и, следовательно, может принимать самостоятельные решения. Сам губернатор не рассматривает данную схему как малоэффективную, полагая, что если область развивается, значит управляемость существует. Действительно, реализация данной модели власти, среди прочих условий, позволила региональному руководству вывести Пермскую область в число экономически устойчивых территорий, а ее лидеру завоевать авторитет в Совете Федерации.

Особенность Пермской области состоит еще и в том, что здесь две полярные властные модели сосуществуют. В противовес губернаторской полицентричной модели власти мэр Перми жестко контролирует власть и ее ресурсную базу, одновременно демонстрируя всем, что члены его команды находятся под его личной защитой. Несмотря на то, что часть региональных аналитиков убеждена в том,

что команда губернатора слабее команды мэра, мы склонны оценивать ситуацию в команде губернатора как «вполне контролируемую». При всем нежелании главы областной администрации Г.Игумнова управлять всем и отвечать за все, экономические и финансовые ресурсы в регионе контролирует именно он, а значит он и принимает ключевые решения.

Цена, которую приходится платить за достигнутую стабильность, и в моноцентричной, и в полицентричной модели власти высока. Но и та, и другая модели оказываются достаточно эффективными, если они адекватно учитывают ситуацию, которая складывается в регионе, традиции общества и власти, а также особенности сложившейся здесь управленческой культуры.

Материалы интервью позволяют заключить: возможность реализации и той и другой модели строится на взаимном согласии. В одном случае власть передается первому лицу в регионе, а все остальные готовы подчиниться ему. В другом – между управленцами высшего звена достигается компромисс, они принимают на себя функции реального субъекта управления и несут за это ответственность.

Пока региональная власть самодостаточна. Каждый руководитель создает свою модель, которая наилучшим образом соответствует его собственным представлениям о власти, особенностям, ресурсам и объективной ситуации в регионе. Однако сила власти и потенциал ее влияния определяются и другими факторами, к которым мы намерены обратиться.

Роль управленческих команд в реализации власти в регионах неуклонно растет. Не случайно многие представители элит, опрошенные нами в ходе исследования, при ответе на вопрос о силе власти в области начинали свои размышления с анализа потенциала управленческих команд, работающих на губернатора или мэра.

Исследование 1999 г. показало, что руководители регионов осознают роль своих команд в осуществлении власти. Заметна тенденция постепенного отказа от принципа «личной преданности» и перехода к принципу «лояльного профессионализма». Однако утверждать, что новый принцип победил, мы пока не можем.

Чем больше времени лидер работает в структурах исполнительной власти, тем более осторожно он заменяет ключевые фигуры в своей команде. Лишь вновь избранные лидеры решительно обновляют команды. Как, к примеру, это сделал мэр Перми Ю.Трутнев.

Большинство региональных лидеров убеждены, что процесс формирования команд незавершен, однако это не мешает им оставаться сторонниками «медленных перемен». Подобную осторожность они объясняют не только привычкой, но и «большой ценой ошибочных шагов».

Управленческие команды: от преданности к лояльному профессионализму

Материалы интервью указывают на преобладание среди критериев отбора команды не «личных симпатий», а таких качеств, как профессионализм, компетентность, личностный потенциал, самостоятельность. «Я многих людей не любил, испытывал к ним антипатию. Но взял их на работу. Они профессионалы. Я через личные качества перешагнул, – говорит мэр одного из городов, где проводилось исследование. – Если человек непорядочный и нечестный, я его не возьму. Нужен год, чтобы человек стал профессионалом. Я всегда стараюсь ускорить процесс адаптации. У меня ежегодно училось от 25 до 30 человек в Москве и других городах. Но сейчас кризис, поэтому я создал в городе свой Центр по переподготовке кадров».

В данном случае глава города рассматривает профессионализм как результат подготовки необходимого ему человека, а не как уже имеющееся качество при приеме на работу. Это означает, что лидеры склонны переучить необходимых, лояльных им людей, отказавшись от услуг «нелояльных профессионалов». Для другого главы города профессионализм управленца необходимым образом включает в себя самостоятельность в принятии тактических решений: «Главный критерий, который я ценю в человеке, – это умение работать самостоятельно. Важно не то, сколько и как ты работаешь, а что получается в результате. Конечно, у меня все финансовые рычаги. Политику в городе определяю я. А тактикой занимаются все, кто этим должен заниматься. Но несамостоятельных я посылаю на повышение. Таких много было за девять лет работы. Все теперь стали большими начальниками. Еще много тех, которые хотят продемонстрировать свою преданность. Мне преданность важна, но только вместе с результатами. А без них она вредна».

Феномен повышенной лояльности команды к руководителю прослеживается в обоих исследованных регионах и, видимо, является необходимым атрибутом деловой культуры власти, однако преувеличенные формы лояльности приводят, по оценкам экспертов, к стагнации команды. Вот как оценивает эффективность одной из команд наш респондент: «В команде есть несколько человек, которые безотчетно преданы главе, несмотря ни на что. Есть группа людей, которые понимают, что попали в малоперспективную ситуацию, но в силу корпоративности ведут себя внешне лояльно, хотя внутри играют против руководителя. Такая тактика живуча, потому что с ее помощью можно подняться вверх по карьерной лестнице. Эта модель поведения безопасна, защитна. Любые попытки проникнуть внутрь ситуации или добиться правды натываются на страх. Вас могут заложить в любой момент. Любое нелояльное высказывание становится предметом пересудов. Это характерное и самое, на мой взгляд, неэффективное управление, которое может осуществляться. Показная лояльность есть форма протеста. От этого чрезвычайно сложно жить в подобной атмосфере. Нельзя все время бездумно подчиняться. Для того чтобы наращивать потенциал команды, надо создавать конкурентов, надо делиться властью. А делиться не хочется».

Несмотря на то, что все опрошенные лидеры настаивают на «вариативных стратегиях» при подборе команды, экспертные оценки и оценки представителей других элитных групп свидетельствуют о том, что декларируемые и реально действующие принципы нередко не совпадают. Стремление иметь вокруг себя лояльных профессионалов, а не просто лично преданных помощников, пока остается желаемой, но не всегда реализуемой целью руководителя. Более трети опрошенных отмечают нарушение принципа профессионализма в пользу личной преданности. Однако следует признать, что в условиях непрекращающейся борьбы за власть – это не самая нерациональная стратегия.

Лидеры власти в регионах не переоценивают потенциала своих ближайших сотрудников. Они предпринимают шаги для устранения недостатков. Коррекции, по мнению представителей власти, чаще всего поддаются следующие изъяны:

- бюрократизм команды, низкий уровень аппаратной дисциплины;
- сниженный потенциал риска;
- стремление минимизировать усилия при решении тех или иных задач;
- несамостоятельность руководителей функциональных направлений;
- преобладание рутинных технологий работы;
- сниженная скорость принятия решений;
- отсутствие должной координации между руководителями подразделений;
- ориентация управленцев на тактические цели, несформированность стратегического мышления.

Признавая за работниками администраций и даже за своими заместителями известные недостатки, руководители регионов и городов, в свою очередь, демонстрируют «феномен ответной преданности». Суть его заключается в том, что негативные действия членов команды интерпретируются ими как «совместная ошибка». Наиболее наглядно этот принцип отражен в интервью губернатора Пермской области Г.Игумнова, утверждающего, что он «никогда в жизни не сдавал своих людей».

Низкий приток в городские и региональные администрации новых кадров, стремление ставить на руководящие посты лиц, уже работающих в данной системе, приводят к повышенной «замкнутости команды на самой себе». «С 1990 г. в руководстве администрации практически на всех ключевых постах никого нового не появилось. Это корпоративная замкнутая группа, которая существует и развивается только внутри себя. Было много перестановок «по кругу», но вся команда осталась на месте», – делится своими размышлениями один из участников исследования.

Возможно, данное высказывание несколько преувеличивает сложившуюся ситуацию, но тенденция комплектования управлен-

ческих команд за счет имеющихся внутренних ресурсов широко распространена. И, надо признать, что она не представляется нам абсолютно неэффективной. Хотя издержки этой стратегии могут оказаться достаточно ощутимы, у нее есть свои преимущества, — она обеспечивает определенный уровень политической устойчивости в регионе.

В целом анализ деятельности управленческих команд, сложившихся в российских регионах, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время старая модель команды «преданных соратников» времен КПСС — разрушена, а новая модель — команда, состоящая из рациональных профессионалов и технократов, — пока не сложилась. На переходном этапе приемлемой кадровой стратегией для региональных лидеров остается промежуточная модель — команда, состоящая из «лояльных профессионалов». Мы убеждены, что в ближайшие годы этот принцип будет доминирующим, однако в перспективе, хотелось бы верить, власть будет вынуждена обновиться. «Настает время, когда обновление власти становится необходимым, — убежден глава администрации одного из районов города Ростова-на-Дону В. Сологуб. — Во власть должны прийти люди иного рода и свойства. Партноменклатура свою задачу выполнила. Это была мощная прокладка между меняющимся обществом и обществом неизменным. Она была единственная, кто обучен работать с массами. Теперь пришло другое время, и власти следует это понимать».

* * *

Третьяков В. Россия: последний прыжок в будущее. Тезисы программы для нового президента страны // Независимая газета. 2000. 24 февр. С. 8.

Российскими экспертами высказывается мнение, что региональная власть менее демократична, чем власть в федеральном Центре⁸. Действительно, в отдельных регионах России сформировались авторитарные властные модели, в рамках которых демократические свободы нарушаются, а оппозиция жестко подавляется. Вместе с тем изучение опыта регионов свидетельствует о том, что в течение 90-х годов здесь не только накапливались проблемы, связанные с неразвитостью демократии, но и получили развитие новые обнадеживающие тенденции.

На сегодняшний день власть, по крайней мере в стабильных регионах, — это консолидированная сила. Главы регионов, сумевшие достичь компромисса со своими экономическими акторами и местным самоуправлением, наладившие работу исполнительной власти и создавшие достаточно эффективные управленческие команды, сконцентрировали в своих руках большой ресурс влияния и пользуются поддержкой населения. Способность региональной власти находить «пространства совпадения» со своими элитами позволяет ей удерживать необходимый уровень стабильности. Многие из местных лидеров уже в полной мере осознали, что расширение их собственных властных полномочий должно сопровождаться ответственностью за происходящие перемены. И в этом отношении опыт политически ста-

бильных российских регионов мог бы послужить хорошим примером для федерального Центра в поиске оптимальных моделей реализации власти в России.

В то же время необходимо осознавать, что нынешняя региональная власть имеет переходный характер. Это уже не прежняя, всецело зависящая от Центра партийно-государственная система управления, но далеко еще не власть демократическая.

Современная политология использует различные определения формально демократических обществ, по сути далеких от эталонной демократии. Среди них «делегированная демократия» (Г.О'Доннелл) или «нелиберальная демократия» (Ф.Захария). Переходное состояние власти мы определяем как «управляемую демократию». В рамках этой властной модели демократические институты только формируются, они еще не превратились во влиятельные центры принятия решений: исполнительная власть занимает практически все общественное пространство; разделение властей носит формальный характер; партии, общественные организации и СМИ не сформировались как эффективный оппонент существующей власти. «Управляемая демократия» – это квазидемократия, в рамках которой сосуществуют авторитарные и демократические элементы. Для российских регионов «управляемая демократия» – способ преодоления хаоса и укрепления властной вертикали. А это значит, что федеральный Центр, возможно, будет реализовывать уже апробированный регионами сценарий.

Важная составляющая «управляемой демократии» – контроль над политическими процессами со стороны региональных властей, который осуществляется в различных формах, в ряде случаев путем прямого включения власти в процесс партийного строительства. Способы управления политической ситуацией в регионе производны от моделей реализации власти. Лидеры, склонные к моноцентрической модели, стремятся жестко контролировать все политическое пространство. Руководители, реализующие полицентричную модель власти, ищут более вариативные и гибкие технологии управления. Но при этом важно отметить: какой бы модели власти ни придерживались руководители, везде в обследованных нами областях они выступают за диалог с политическими акторами.

Итак, в российских регионах доминируют квазидемократические процессы, а у самой региональной власти имеются существенные ограничения, не позволяющие ей развиваться должными темпами и в нужном направлении. Важнейшим тормозом на пути развития демократии в России является суженность политического процесса, в который пока включены лишь элитные группировки. Другой немаловажный ограничитель демократии – недооценка элитами необходимости конкуренции во власти. Сегодня все региональные структуры и возглавляющие их лица пытаются обезопасить себя путем захвата все большего пространства влияния. В свою

очередь потенциальные конкуренты власти – к ним, в первую очередь, относятся представители бизнес-элиты – пока не сформировались как независимые социальные акторы и склонны скорее договариваться с существующей властью, чем навязывать ей новые правила и принципы. Отсутствие сильных и независимых конкурентов приводит к тому, что власть консервируется, становится преградой для собственного роста и развития.

Но изменения в расстановке общественно-политических сил в регионах тем не менее происходят. Они прежде всего связаны с формированием независимых групп интересов российского бизнеса и массивным вступлением во власть представителей экономического истеблишмента, а также укреплением местного самоуправления. Со временем появятся и окрепнут другие социальные акторы, осознающие свои интересы и цели, которые обновят общественно-политический климат и окажут влияние на властные структуры в регионах. Хотя все это возможно лишь при одном условии – если слабые ростки демократии, появившиеся в России в последнее десятилетие, не будут полностью выкорчеваны. Многие также зависят от позиции федерального Центра и той политики, которую он будет проводить в отношении регионов. Однако это уже совсем иной сюжет для размышлений...