



А. В. Кынев

ФЕНОМЕН ГУБЕРНАТОРОВ-«ВАРЯГОВ» КАК ИНДИКАТОР РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ Опыт 1991–2018 гг.

Александр Владимирович Кынев — кандидат политических наук, доцент факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Для связи с автором: avk3101@gmail.com.

Аннотация. В статье предпринята попытка обобщить и проанализировать случаи избрания/назначения главами российских регионов лиц, имеющих к ним слабое отношение или вообще никак с ними не связанных («варягов»). Выделяются четыре последовательно сменявших друг друга подхода к формированию региональной власти (система назначений с выборами в отдельных регионах, 1991—1995 гг.; прямые выборы, 1996 — начало 2005 г.; «наделение полномочиями» по представлению президента, февраль 2005 — май 2012 г.; прямые выборы с использованием «муниципального фильтра», с июня 2012 г.) и сравниваются особенности и результаты кадрового обновления в их рамках. Отмечается неоднородность группы внешних по отношению к регионам руководителей, которые подразделяются на пять категорий: «чистые варяги», «возвращенцы», «адаптированные варяги», «натурализовавшиеся варяги» и «федерализованные местные».

Проведенное автором исследование показывает, что, вопреки мифу о чуть ли не тотальном кадровом обновлении региональной власти в начале ельцинской эпохи, ни о каком радикальном изменении состава региональных руководителей речи в то время не шло. В 1991—1995 гг. преобладал сценарий назначения главами регионов прежних руководителей, привлечение «варягов» не практиковалось. В период прямых выборов глав регионов в региональных избирательных кампаниях порой участвовали и «варяги», но, чтобы добиться успеха, им требовалось заручиться поддержкой тех или иных групп региональной элиты. Массовое назначение «варягов» началось после перехода к системе «наделения полномочиями» по представлению президента, однако наибольшее распространение данная практика получила в 2016—2018 гг. Именно в эти годы региональная власть пережила и самую жесткую за всю новейшую российскую историю кадровую ротацию.

Ключевые слова: региональная власть, региональные элиты, кадровое обновление, рецентрализация, отношения «центр—регионы»

С начала «нулевых» годов в России набирает силу тенденция к назначению (с 2012 г. — формальному избранию) главами регионов лиц, имеющих к ним крайне слабое отношение или вообще никак с ними не связанных. С учетом российской политической традиции руководителей этого типа часто именуют «варягами».

Тот факт, что подобная практика стала утверждаться именно в эпоху рецентрализации и фактического отхода от реального федерализма, едва ли можно назвать случайностью. Политика федерального центра в отношении регионов, в том числе учет мнения региональных элит при кадровых назначениях, есть своего рода индикатор как степени влияния региональных элит, так и уровня централизации государства. Логично предположить, что чем чаще на роль руководителей регионов назначаются чужие для них кадры («варяги»), тем меньше реальное влияние региональных элит — и ниже политическая самостоятельность самого главы региона, лишённого в нем персональной опоры и вынужденного полагаться прежде всего на ресурс и легитимность назначившей его внешней силы.

Как представляется, назначение региональных чиновников из центра правомерно рассматривать как рудимент имперского отношения к пространству, когда территории воспринимаются исключительно через призму освоения, подчинения, выполнения указаний. Согласно определению Александра Мотыля, империя — это в первую очередь «иерархически организованная полинациональная политическая система, которую можно уподобить колесу без обода. Внутри этой системы элита ядра и созданное ею государство доминируют над периферийными элитами и обществами, выступая в роли посредников в их важнейших взаимодействиях и управляя ресурсными потоками от периферии к ядру и обратно»¹. Весь обмен ресурсами (не только товарами, но информацией и людьми) в такой системе идет исключительно через центр, а не напрямую между регионами.

Как отмечают Ирина Бусыгина и Андрей Захаров, империи везде и во все времена преодолевают национальную идентичность, придавая пространству центростремительный вектор: прямые горизонтальные связи между отдельными частями империи производны от связей вертикальных и опосредованных². Формируя и воспроизводя модель «доминирующий центр — подчиненная периферия» (потоки ресурсов идут в центр, потоки инноваций — на периферию), империя порождает и особого типа коммуникационную систему. Коммуникационные сети империй в основном соответствуют радиальной структуре, то есть лучеобразно соединяют центр с различными участками периферии. Кадровая политика в отношении регионов при такой системе также выстраивается сверху вниз. Степень интеграции территорий и населяющих их народов в империю традиционно предопределялась тем, что это были за территории, как и когда происходила их инкорпорация. Точно так же и в современной России кадровая (а вместе с ней *de facto* и институциональная) политика

¹ Мотыль 2004: 13.

² Бусыгина и Захаров 2006: 40—43, 48—50.

центра во многом зависит от особенностей регионов, в том числе исторических и этнических.

После формирования советской модели управления в кадровой политике, несмотря на формальную выборность партийных и советских руководителей, довольно быстро возродилась свойственная Российской империи система, когда центр делегировал в регионы чиновников, ранее не имевших к ним отношения. По заключению Майкла Макфола и Николая Петрова, практика постоянных кадровых ротаций была введена Иосифом Сталиным, стремившимся не допустить появления сплоченных региональных команд. Активно тасовал кадры между регионами и Никита Хрущев. Во времена Леонида Брежнева ротация существенно затормозилась — многие региональные руководители занимали свои посты по 10 и более лет³. Однако схема оставалась прежней — работа на руководящем партийном посту, затем несколько лет в центральном аппарате ЦК КПСС, а затем более высокая должность в другом регионе.

³ *Политический альманах 1998: 15.*

При Михаиле Горбачеве ротация вновь ускорилась, но назначения «варягов» тогда были скорее редкостью, хотя и практиковались. Первые свободные выборы 1989—1990 гг. и разложение советской системы не благоприятствовали назначению «внешних» кадров — переход к реальной выборности привел к резкому повышению роли местных элит в определении персонального состава региональных руководителей.

Подходы к формированию региональной власти в постсоветской России неоднократно менялись. За неполные 30 лет, прошедшие с момента распада СССР, в стране сменилось четыре модели отбора региональных руководителей: модель назначений с выборами в отдельных регионах (1991—1995 гг.), модель прямых выборов (1996 — начало 2005 г.), модель «наделения полномочиями» по представлению президента (февраль 2005 — май 2012 г.), модель прямых выборов с использованием «муниципального фильтра» (с июня 2012 г.). Эти модели существенно различались в том числе и с точки зрения скорости и масштабов ротации кадров, а также степени учета интересов местных элит.

Модель назначений с выборами в отдельных регионах (1991—1995 гг.). Поиски новой модели управления регионами начались еще до формального роспуска Советского Союза, сразу же после подавления августовского путча 1991 г. 22 августа президент России Борис Ельцин подписал указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», согласно которому исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях и автономных образованиях должны были осуществляться главами администраций, назначаемыми президентом и подотчетными ему. К декабрю 1991 г. соответствующие назначения были произведены. Республики в составе России указ не затрагивал, однако в двух из них — преобразованной из автономной области Карачаево-Черкесской Республике и вновь созданной Республике Ингушетии — первые главы

администраций (в Ингушетии — временный) были назначены указами президента.

Почти одновременно в Верховном Совете РСФСР был разработан проект закона «О выборах главы администрации». 24 октября 1991 г. закон был принят, но, чтобы «не мешать реформам», на сами выборы был наложен мораторий (они проводились в исключительных случаях), и главы администраций по-прежнему назначались президентом («по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории»⁴). В 1993 г. с принятием закона «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» этот порядок получил формальное закрепление. Массовое использование прямых выборов как механизма формирования губернаторского корпуса началось только после президентских выборов 1996 г.

⁴ Постановление 1991.

⁵ В Ульяновской области главу администрации пришлось назначать дважды, причем первый назначенец так и не приступил к работе.

Основные изменения в составе региональных руководителей произошли в конце 1991 г.; в 1992—1995 гг. замены носили более плавный и скорее корректирующий характер (см. табл. 1). В период с августа 1991 по февраль 1992 г. указами президента было назначено 68 глав региональных администраций (в 67 регионах⁵ — 49 областях, шести краях, 10 автономных округах, Еврейской автономной области и Карачаево-Черкесской Республике).

Таблица 1 Замены глав регионов в 1991—1995 гг.⁶

⁶ При проведении выборов в два тура, указан год первого тура.

	Назначено	Назначено врио	Избрано региональным парламентом (из них новые)	Избрано на прямых выборах (из них новые)	Итого замен
1991	65	—	4 (4)	8 (8)	77
1992	8	4	3 (2)	1 (1)	15
1993	8	1	2 (2)	12 (9)	20
1994	6	1	2 (0)	6 (0)	7
1995	5	—	3 (2)	15 (4)	11
Всего	92	6	14 (10)	42 (22)	130

Всего к началу 1996 г. в 36 регионах администрацию возглавляли лица, обладавшие легитимностью, полученной на прямых выборах; в шести (Республика Алтай, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Хакасия, Удмуртия, Мордовия) — избранные местным парламентом (в случае КЧР — совместно с президентом РФ); в 47-ми — назначенные президентом.

В ходе первой волны назначений глав администраций (с августа 1991 по конец февраля 1992 г., когда последний из регионов, не относящихся к числу национальных республик, обрел назначенного губернатора) ключевое значение имело фактическое включение региональной власти в федеральную систему исполнительных органов. Вопреки расхожему мнению, ни о каком радикальном изменении состава региональных руководителей речи в то время не шло. Команда Ельцина в основном ориентировалась на лиц, уже занимавших посты председателей региональных исполкомов, реже — советов народных депутатов. На деле персональное обновление корпуса руководителей случилось еще в 1990 г., когда во многих регионах были избраны новые председатели исполкомов, нередко из числа «чистых хозяйственников» (по большей части с опытом работы в строительной сфере), воспринимавшихся как политически нейтральные и компромиссные фигуры.

Среди назначенцев первой волны (затронувшей, как уже отмечалось, 67 регионов) было 30 экс-председателей или первых заместителей председателя региональных исполкомов (трое из них одновременно возглавляли облсовет и облисполком) и шесть экс-председателей или заместителей председателя региональных советов. Если же учесть и уровень республик, то первый состав региональных руководителей был сформирован из представителей этих категорий в 52 регионах из 89.

Отдельную (небольшую) группу новых глав регионов составляли бывшие руководители регионального центра или иного крупного города (восемь человек).

Именно представители этих двух групп, обладавшие политическим и управленческим опытом, оказались самыми успешными главами регионов. Именно из них вышла значительная часть губернаторов — «политических тяжеловесов» 1990—2000-х годов (Виктор Ишаев, Виктор Кресс, Леонид Полежаев, Эдуард Россель, Владимир Чуб, Александр Филипенко, Юрий Неелов, Константин Титов, Анатолий Лисицын).

Третья группа назначенцев — это не занимавшие постов в исполнительной власти (или занимавшие, но очень короткое время) народные депутаты России и СССР, обычно с репутацией сторонников реформ. Таких в первой волне назначенцев было 13. Самый яркий представитель этой группы — народный депутат России физик Борис Немцов. К той же группе можно отнести бывшего управляющего подразделением корпорации «Мицубиси» в СССР народного депутата РСФСР Кирсана Илюмжинова, избранного президентом Калмыкии.

Политическая карьера губернаторов этого типа, за исключением Немцова, Илюмжинова и Михаила Прусака, оказалась скоротечной и не слишком удачной. Им не хватало не только управленческого опыта, но часто и элементарного политического чутья и политической гибкости.

Четвертая группа — это «чистые хозяйственники», как правило не занимавшиеся ранее политической деятельностью. Все представители этой группы (шесть человек) пробывали на постах губернаторов крайне недолго.

Наименьшим политическим весом обладала группа «странных назначенцев» из числа местных демократических активистов, чье движение, похоже, объяснялось исключительно их политическими взглядами и связями в московской демократической среде. Управленческие успехи руководителей этой группы были самыми спорными, и многие из них были вскоре уволены либо проиграли ближайшие прямые выборы. Наряду с Николаем Юдиным (Орловская область), Геннадием Купцовым (Липецкая область), Александром Кондратьевым (Пензенская область) и Валерием Фатеевым (Смоленская область) в эту группу можно включить и первого президента Мордовии Василия Гусянникова.

Среди первых назначенцев было и два чиновника общероссийского уровня — первый секретарь ЦК ЛКСМ России Владимир Елагин (Оренбургская область) и председатель Государственного комитета РСФСР по социально-экономическому развитию Севера Евгений Комаров (Мурманская область). К этой микрогруппе можно также добавить бывшего министра юстиции РФ Николая Федорова, избранного в 1993 г. президентом Чувашии.

Почти все назначенцы были местными. Редкое исключение — бывший сотрудник ИМЭМО АН СССР и проректор по международным связям Московского института народного хозяйства им. Георгия Плеханова уроженец Якутии Валентин Федоров, ставший главой администрации Сахалинской области. Правда, к моменту назначения Федоров, впервые посетивший Сахалин в 1988 г. (по одним данным, его пригласил обком партии, по другим — журналист местной партийной газеты Виталий Гулий⁷), уже жил и работал в области, будучи избран в 1990 г. председателем ее исполкома.

При отборе кандидатов в губернаторы Ельцин, по его собственным словам, руководствовался следующими критериями: приверженность демократическим реформам, организаторские способности, авторитет среди населения⁸. Однако анализ практики назначений показывает, что эти критерии, по крайней мере последние два, соблюдались отнюдь не всегда.

В некоторых случаях главами администраций приходилось назначать даже заведомых оппозиционеров либо «слишком» самостоятельных политиков, критикующих политику федерального центра. Так, назначенный астраханским губернатором Анатолий Гужвин был не только председателем облисполкома, но членом фракции «Коммунисты России» Съезда народных депутатов. К той же фракции принадлежал и ставший губернатором Белгородской области Виктор Берестовой, ранее возглавлявший Белгородский облисполком и одновременно (с июля по ноябрь 1991 г.) областной совет. В двух регионах —

⁷ Москвин 1992.

⁸ Батурин и др. 2001: 205.

Ульяновской и Новосибирской областях — посты губернаторов заняли бывшие секретари обкомов КПСС (Юрий Горячев и Виталий Муха соответственно).

Модель прямых выборов (1996 — начало 2005 г.). В период массовых прямых выборов глав регионов в региональных избирательных кампаниях порой участвовали и «варяги» (в частности, в Брянской области и Коми-Пермяцком АО). Но, чтобы добиться успеха, им требовалось заручиться поддержкой тех или иных групп региональной элиты. Классическим примером избрания «варяга» губернатором может служить победа Александра Лебеда в Красноярском крае в апреле 1998 г. Случаи Алексея Лебеда, победившего на выборах в Хакасии в декабре 1996 г., и Романа Абрамовича, избранного главой Чукотского АО в декабре 2000 г., являются уже не совсем «чистыми», поскольку к моменту избрания оба они уже были депутатами Госдумы от соответствующих регионов. То же отчасти касается и Александра Хлопонина — будучи генеральным директором РАО «Норильский никель», он возглавлял крупнейшее предприятие Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО, губернатором которого был избран в январе 2001 г. Важно отметить, что, ранее неизвестный большинству избирателей округа, в своей предвыборной стратегии Хлопонин сделал ставку на максимально широкое общение с людьми (тотальный облет национальных поселков, встречи с работниками всех основных предприятий Дудинки и т.п.). Безусловным «варягом» был избранный в апреле 2001 г. губернатором Эвенкийского АО член правления ЮКОСа, директор по развитию ЗАО «ЮКОС РМ» Борис Золотарев, но сам ЮКОС активно действовал в округе (занимаясь освоением Байкитских нефтяных месторождений), а кандидатуру Золотарева поддержал действующий губернатор Александр Боковиков. В целом, как отмечает Ростислав Туровский, в ходе избирательных кампаний того времени «тема губернаторов-„варягов“ возникла, но не привела к их тотальному отторжению»⁹.

⁹ Туровский 2003: 172.

Модель «наделения полномочиями» по представлению президента (февраль 2005 — май 2012 г.). 13 сентября 2004 г. на совещании с членами правительства, посвященном теракту в Беслане, президент Владимир Путин высказался за изменение порядка формирования высшей региональной власти. Речь шла об отказе от прямых выборов губернаторов и переходе к избранию их законодательными собраниями территорий по представлению главы государства¹⁰. Юридически это предложение было оформлено законом №159-ФЗ от 11 декабря 2004 г., введшим систему «наделения полномочиями главы региона» по предложению президента с последующим утверждением (под угрозой роспуска) региональным законодательным собранием (то есть *de facto* назначения). Ранее избранные губернаторы могли поставить перед президентом вопрос о доверии и обрести статус «наделенных полномочиями», не дожидаясь окончания срока своего мандата.

¹⁰ Выступление 2004.

За 2005–2012 гг. губернаторский корпус практически полностью обновился (см. табл. 2). Было назначено 88 новых губернаторов, причем в некоторых регионах главы исполнительной власти менялись неоднократно (рекордсменом стала Иркутская область, где сменилось четыре губернатора и один исполняющий обязанности). К концу мая 2012 г. сохранили посты лишь 16 из губернаторов, находившихся в должности на момент введения системы «наделения полномочиями».

Таблица 2 Сводные данные о «наделении полномочиями» (назначении) губернаторов в 2005–2012 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (до 1.06)	Итого
Переназначение прежнего губернатора	32	6	14	2	6	17	4	3	84
Назначение нового губернатора, в том числе в связи с	12	3	11	10	9	18	6	19	88
увольнением предыдущего по причине утраты доверия	1	1	1	–	–	1	–	–	4
повышением предыдущего	1	–	–	–	1	2	1	–	5
добровольной досрочной отставкой предыдущего (без повышения)	2	1	6	5	4	5	5	16	44
плановым истечением полномочий предыдущего	7	1	2	5	3	10	–	3	31
смертью предыдущего	1	–	1	–	1	–	–	–	3
образованием нового субъекта РФ	–	–	1	–	–	–	–	–	1

Тотальное обновление губернаторского корпуса символизировало качественное изменение роли губернаторов — из политиков они начали превращаться в администраторов-исполнителей. Даже там, где ранее избранный населением губернатор сохранял свой пост, снижение его веса и утрата политической самостоятельности становились все более очевидными.

Именно в это время (а совсем не в период радикальных реформ Ельцина) федеральный центр берет курс на навязывание территориям руководителей, минимально связанных с их прежней администрацией.

Наиболее отчетливым выражением этого курса служит практика назначения главами регионов «варягов».

Впрочем, как показывает анализ биографий новых руководителей, сами «варяги» были разными. Несколько упрощая, их можно разделить на четыре группы:

- 1) «чистые варяги» — чиновники, никогда не жившие и не работавшие в регионе назначения;
- 2) «возвращенцы» — чиновники, имевшие некоторое отношение к региону назначения в прошлом (например, в детстве и/или в начале карьеры), но затем покинувшие его. К этой группе относятся, в частности, Александр Карлин (Алтайский край), Борис Эбзеев (Карачаево-Черкесия) и Юнус-Бек Евкуров (Ингушетия). Для характеристики подобных руководителей Олег Подвинцев использует термин «полуваряги»¹¹;
- 3) «адаптированные варяги» (или, в терминологии Подвинцева, «внедренные») — чиновники, до назначения некоторое время работавшие в регионе (как Алексей Кузьмицкий, бывший заместителем губернатора Камчатки) либо занимавшие должность, связанную с регионом, но не предполагающую постоянного в нем пребывания (как Дмитрий Мезенцев, представлявший Иркутскую область в Совете Федерации);
- 4) «натурализовавшиеся варяги» — чиновники, не местные по происхождению, однако прожившие и проработавшие в регионе не менее пяти лет до назначения. «Варяги» этого типа укоренены в регионе сильнее «адаптированных» и гораздо теснее связаны с местными элитами (яркие примеры — Лев Кузнецов в Красноярском крае и Роман Копин в Чукотском АО).

Иногда главой региона назначали местного чиновника, несколько лет работавшего за его пределами и имевшего «федеральный» опыт («федерализованный местный»). В качестве примера здесь можно упомянуть Валерия Гаевского (Ставропольский край) и Александра Мишарина (Свердловская область). Проводились эксперименты с назначением на пост губернатора чиновника из близкого (часто соседнего или с похожими проблемами) региона, но на практике подобные назначения мало чем отличались от других назначений «варягов», в том числе и по своим последствиям, поскольку эффективность губернатора-«варяга» обычно зависит не столько от региона происхождения, сколько от личного политического стиля и умения выстраивать коалиции.

Если же губернатором все-таки назначался местный деятель, то он, как правило, не был «естественным преемником» предыдущего главы региона и обычно представлял иную элитную группу либо как минимум не входил в прежнюю администрацию. Случаи внутреннего «преемничества» в рамках действующей администрации были в то время крайне редки, причем между командами «преемника» и предшественника вскоре нередко возникали противоречия, иногда перераставшие

¹¹ Подвинцев 2014: 119–121.

в публичные конфликты (как это было с командами Виктора Толоконского и Василия Юрченко в Новосибирской области, Илюмжинова и Алексея Орлова в Калмыкии, Федорова и Михаила Игнатъева в Чувашии, Ишаева и Вячеслава Шпорта в Хабаровском крае, а также Юрия Трутнева и Олега Чиркунова в Пермском крае).

Характер назначений периода «наделения полномочиями» наглядно отражают данные, приведенные в *табл. 3*.

Таблица 3 Укорененность новых губернаторов в назначениях 2005–2012 гг.

	Первоначальный период февраль 2005 — 7 мая 2008 г.)	Период массовых замен (7 мая 2008 — 31 декабря 2011 г.)	Замены в преддверии возвращения прямых выборов (январь — май 2012 г.)
Местный (прежняя элитная группа)	2 (6,9%)	8 (20%)	2 (10,5%)
Местный (иная элитная группа)	9 (31%)	9 (22,5%)	6 (31,6%)
«Федерализованный местный»	1 (3,4%)	4 (10%)	3 (15,8%)
«Натурализовавшийся варяг»	—	2 (5%)	—
«Адаптированный варяг»	5 (17,2%)	5 (12,5%)	2 (10,5%)
«Возвращенец»	2 (6,9%)	4 (10%)	—
«Чистый варяг»	10 (34,5%)	8 (20%)	6 (31,5%)
Всего новых назначений	29	40	19

При назначении губернаторов использовались разные схемы, однако в целом можно выделить четыре главных (типовых) сценария.

1. «Мягкая замена» в рамках прежней региональной элиты или попытка опереться на автономную ее часть. Этот сценарий применялся преимущественно в национальных республиках со сложносоставными элитами, где федеральный центр боялся «наломать дров», дестабилизировать ситуацию и утратить над ней контроль (Татарстан, Якутия, Северная Осетия, Калмыкия, Чувашия, отчасти Адыгея и Дагестан). Особая ситуация сложилась в Чечне, где Рамзану Кадырову, de facto бывшему ключевой фигурой в республике, пришлось ждать достижения 30-летнего возраста, чтобы «унаследовать» пост отца (попытка Алу Алханова сохранить его за собой не увенчалась успехом). В преимущественно русских по составу населения регионах «мягкая замена» если и допускалась, то, как правило, при уходе губернатора «на повышение», когда ему разрешалось самому подобрать себе преемника (как Сергею

- Собянину в Тюменской области). Помимо Тюменской области, примерами преемничества при «повышении» могут служить Хабаровский край после Ишаева (у последнего, правда, были и более очевидные наследники, чем Шпорт, но все же тот относился к той же команде), Красноярский край после Хлопонина, Новосибирская область после Толоконского, Московская область после Сергея Шойгу, Мордовия после Николая Меркушкина. Что касается случаев «внутреннего преемничества» без «повышения» предшественника, то число их очень невелико. Это Республика Коми после Владимира Торлопова, Калининградская область после Георгия Бооса, Ленинградская область после Валерия Сердюкова и (уже после восстановления выборности губернаторов) Магаданская область после Николая Дудова. Следует, однако, отметить, что даже «мягкая замена» обычно влекла за собой пересмотр политики предшественника и кадровые перестановки (что могло порождать противоречия и конфликты).
2. Относительно «жесткая замена» в рамках региональной элиты. Данный сценарий, предполагающий назначение на пост губернатора местного деятеля, в той или иной мере оппозирующего прежнему главе региона, либо «возвращенца» или «федерализованного местного» реализовывался в основном в регионах, не представляющих значимого интереса для крупных финансово-промышленных групп. Примеры — Тыва в 2007 г., Адыгея в 2006 г., Республика Алтай в 2005 г., Челябинская область в 2010 г., Оренбургская область в 2010 г., Смоленская область в 2007 г., Ставропольский край в 2008 и 2012 гг., Хакасия в 2009 г. Вместе с тем иногда это были довольно крупные и важные регионы (Башкортостан в 2010 г.). В кадровом отношении новая администрация в этом случае нередко частично наследовала предыдущей.
 3. Адаптация под влиянием протестов, то есть назначение более приемлемого для региона губернатора в ситуации явного недовольства предыдущим назначением. Речь могла идти о замене «чистого варяга» на «местного» (Калининградская область в 2010 г., Камчатский край в 2011 г., Мурманская область в 2012 г.), «федерализованного местного» (Костромская область в 2012 г.), «возвращенца» или «адаптированного варяга» (Иркутская область в 2009 г., Архангельская область в 2012 г.), хотя нередки случаи, когда на смену одному «чистому варягу» приходил другой.
 4. Радикальное обновление региональной элиты. Реализация этого сценария практически всегда предполагала назначение «варяга», однако, поскольку причины обращения к нему, как и характер самих назначенцев, варьировали, в нем можно выделить несколько подсценариев.
 - 4.1. Назначение «варяга» в кризисный регион, связанное с расколом в региональных элитах или недовольством центра деятельностью администрации и стремлением оздоровить ситуацию

- (Нижегородская и Ивановская области в 2005 г., Ненецкий АО в 2006 г., Новгородская область в 2007 г., Самарская область в 2012 г. и др.).
- 4.2. Назначение губернаторами представителей государственных и полугосударственных корпораций, крупных ФПГ или неформальных федеральных элитных групп (помимо «чистых варягов», это могли быть «варяги адаптированные» или «федерализованные местные»). Данный подсценарий можно трактовать и как «раздел» регионов в соответствии с интересами тех или иных контролируемых государством коммерческих структур или элитных групп. Так, оборонный сектор представляли Владимир Артяков, Игорь Есиповский и Вячеслав Дудка, атомную энергетику — Павел Ипатов, РЖД — Александр Тишанин и Мишарин. Целая когорта губернаторов (Собянин, Сергей Вахруков, Виктор Басаргин, Владимир Якушев, Евгений Куйвашев) была связана с полпредством президента в Уральском федеральном округе в 2000—2005 гг. или с политической элитой Тюменской области.
 - 4.3. Наделение губернаторскими полномочиями федеральных чиновников/политиков, тем или иным образом пролоббировавших свое назначение либо получивших этот пост в качестве «должностной» компенсации в ходе кадровых перестановок. Это случаи Бооса, Карлина, Алексея Гордеева, Александра Козлова, Собянина, Басаргина, Шойгу, отчасти Михаила Меня и Валерия Шанцева (хотя последние два можно трактовать и как примеры назначений в условиях раскола региональных элит). Разновидностью указанного подсценария можно считать и обусловленную федеральными политическими соображениями символическую уступку ряда регионов парламентской оппозиции (КПРФ, СР, ЛДПР) после возвращения выборов в 2012 г.
 - 4.4. Назначение на пост губернатора ставленников полпреда как вариант «освоения» последним подведомственной территории. К регионам, где был реализован этот подсценарий, относятся Амурская область (Николай Колесов), Республика Алтай (Александр Бердников), а также (с оговорками) Ненецкий АО и Новгородская область. Его элементы просматриваются и в Бурятии (Вячеслав Наговицын), хотя ее случай можно квалифицировать и как назначение «варяга» в кризисный регион. Ввиду постепенного ослабления института полномочных представителей президента в федеральных округах примеры реализации данного подсценария приходится в основном на 2005—2009 гг.
 - 4.5. Назначение «варяга» без явной мотивации, за исключением стремления ослабить региональную элиту *per se* и получить во главе региона фигуру, целиком зависящую от поддержки

в федеральном центре. Именно так, по-видимому, следует трактовать случаи Олега Кожемяко в Амурской и позднее в Сахалинской областях, Игоря Федорова в Ненецком АО и т.д.

Практика назначения «варягов» подчеркивала набирающую силу тенденцию к превращению губернаторов из политиков в администраторов и ослаблению их зависимости от взаимоотношений с местными кланами, ФПГ и другими региональными элитными группами (фигурами). Минимизировать личные и иные связи губернатора с подведомственным регионом и тем самым избавить его от отягощенности какими-либо внутрорегиональными обязательствами политического и/или экономического свойства при реализации указаний центра — вот, вероятно, одно из главных соображений, которым руководствовался Кремль при выборе данного курса. Новая система, вне сомнения, знаменовала собой большую централизацию и унитаризацию. В чем-то она напоминала позднесоветскую кадровую политику, когда секретаря обкома могли прислать издалека, а могли назначить из местных хозяйственников. Узко понимаемая эффективность как уход от необходимости договариваться, как деполитизация, технократизация поста главы региона и всей корпорации губернаторов, как свобода рук Кремля в политической инженерии, безусловно, была достигнута. Добрая половина губернаторов-новичков едва ли могла быть избрана при проведении реальных конкурентных выборов. Другое дело, насколько подобный технократический подход к формированию губернаторского корпуса был совместим с сохранением элементов публичной политики при проведении федеральных кампаний. Очевидно, что многим региональным элитам (например, клановым элитам ряда национальных республик или бывшему партхозактиву, правившему в Ямало-Ненецком АО) явно не помешала бы существенная встряска.

Так или иначе, деморализуя и раскалывая региональные элиты, «вертикаль» в итоге ослабляла саму себя. Поскольку обновление власти носило принудительный и часто малопонятный для публики характер, источником раздражения и объектом обид становился федеральный центр. Будь это обновление не искусственным, а естественным (для чего имеются определенные институциональные механизмы, которые в условиях примитивизации и вертикализации управления, по-видимому, казались слишком сложными), оно бы воспринималось общественным мнением совершенно иначе и выглядело в глазах населения (которое во многих регионах, несомненно, заинтересовано в обновлении власти) оправданным и легитимным. В сложившейся же ситуации вся полнота ответственности за явные провалы, в том числе за формирование региональных администраций по клиентелистскому принципу и появление в них чиновников, чей выход на властные позиции объяснялся не их собственными заслугами, а исключительно личными и корпоративными отношениями с новым губернатором и теми, кто пролоббировал его назначение, ложилась на федеральный центр. Расплатой за этот технократизм стали, в частности, результаты

федеральных выборов 4 декабря 2011 г., когда наиболее проблемными для «Единой России» оказались многие из тех регионов, где местных губернаторов-старожилов заменили «варяги», да и просто новички, никогда на свой пост не избиравшиеся (из 83 губернаторов таких на тот момент было 58). По данным опросов, к началу избирательной кампании 2011 г. высокие личные рейтинги имели лишь считанные губернаторы, превратившиеся в «исключения, подтверждающие правило»¹².

¹² Репутация 2011.

Важно отметить, что изменение формального институционального положения и рост административно-исполнительной составляющей деятельности не сняли с губернаторов их важнейшей функции — обеспечивать приемлемые для Кремля результаты федеральных выборов. Ее сохранение, бесспорно, отразилось на кадровой политике центра по отношению регионам разного типа. Можно даже сказать, что электоральный фактор выступал в качестве ограничителя, умерявшего желание Москвы сменить того или иного губернатора. Именно тотальный контроль над электоральным процессом в течение долгого времени делал правящие элиты ряда национальных республик (Татарстан, Башкортостан, Дагестан и т.д.) и таких регионов, как Тюменская и Кемеровская области, фактически незаменимыми для федерального центра. Другими словами, стремление сохранить управляемость избирательного процесса брало в данном случае вверх над стремлением к обновлению и модернизации региональных элит.

Более того, вследствие перехода России (с 2007 г.) на полностью пропорциональную избирательную систему, призванную ослабить влияние региональных властей на депутатов Госдумы РФ, представительство регионов в федеральном парламенте стало «плавающим». Гарантированных депутатов у территорий теперь не было, и число мандатов, которыми они обладали, зависело в первую очередь от явки¹³. Поскольку в «электоральных султанатах» явка была близка к 100-процентной, представительство этих регионов в парламенте оказалось заметно выше их «естественной доли» в населении страны. В итоге федеральный центр попал в еще большую зависимость от политических элит регионов с наиболее архаичными режимами и самыми патриархальными политическими традициями.

¹³ Подробнее см. Кывев 2017.

Помимо обеспечения (любой ценой, но желательно без публичных скандалов) приемлемых для Кремля (и персонально для главы государства) результатов на выборах, на губернаторов возлагались еще две задачи. Они должны были обеспечить:

- формальное выполнение в регионе федеральных законов и реализацию федеральных программ с минимальным отклонением от заданного из Москвы курса (что исключало любое публичное оппонирование политике федерального центра);
- учет интересов основных государственных корпораций, содействие в реализации ими своих планов. Что касается интересов частных ФПГ, то они учитывались в той мере, в которой не противоречили интересам госкорпораций. При этом госкорпорации и ФПГ, как

правило, учитывали в своей работе личные интересы губернаторов и их окружения.

Все три упомянутые задачи были одинаково важны, и их успешное решение, по сути, гарантировало губернатору свободу рук в иных сферах, давая индульгенцию на разного рода нарушения, включая лоббирование интересов близких к нему бизнес-групп. В известной мере решение этих трех задач можно рассматривать как своеобразную плату губернаторов за то, что раньше называлось «кормлением с территории».

Возникла ситуация, когда почти каждый губернатор был связан с той или иной федеральной элитной группой, что превращало вопрос о сохранении им своей должности в вопрос взаимоотношений внутри федеральной элиты. Понятно, что в наиболее уязвимом положении оказывались губернаторы, не имевшие тесных отношений с федеральными игроками или представлявшие группы, утратившие влияние, — именно они обычно и открывали различные списки «кандидатов на вылет». Охраняемый поставившей его федеральной элитной группой губернатор становился фактически неприкосновенным.

Иными словами, хотя *de jure* зависимость губернаторов от центра заметно выросла, *de facto* речь шла главным образом об изменении механизмов сохранения в должности. На смену одной круговой поручке пришла другая. И дело порой заключалось совсем не в отношении президента или главы правительства. По сути, мы видим все тот же подход к территории как к зоне «кормления» для близких к губернатору бизнес-групп, что и в 1990-е годы, лишь несколько смягченный с точки зрения самовластия федеральными ограничениями. При этом в системном плане губернаторы утратили потребность в поддержке со стороны населения. Этот фактор работал только в тех регионах, где структуры гражданского общества и группы интересов еще могли повлиять на результаты «партии власти» и ее кандидатов на федеральных выборах, и ровно в той мере, в какой их позиция могла сказаться на этих результатах. При малейшей возможности подавить подобные проявления независимости региональные власти незамедлительно ею пользовались.

Таким образом, можно констатировать, что в результате перехода к модели «наделения полномочиями» одни девиации в деятельности региональных администраций сменились другими, власть стала еще менее публичной и менее зависимой от населения. Формально интегрируя политическое пространство, властные и корпоративные «вертикали» на практике изолированы от местного сообщества и ориентированы только на свои внутренние интересы.

Модель прямых выборов с использованием «муниципально-го фильтра» (с июня 2012 г.). После фактического провала «Единой России» на выборах Госдумы 4 декабря 2011 г. и начала массовых акций протеста против фальсификации их итогов 15 декабря 2011 г. в ходе «Прямой линии» премьер-министр Путин предложил вернуть выборы

¹⁴ Колесников 2011. губернаторов¹⁴. Неделю спустя в своем последнем Послании Федеральному Собранию это предложение повторил президент Дмитрий Медведев¹⁵.

¹⁵ Послание 2011.

¹⁶ Медведев 2012.

16 января 2012 г. соответствующий законопроект поступил в Государственную Думу¹⁶, однако формат правовой реализации предложений высшего руководства России оставался неясным. В результате последовавших обсуждений, публичных и непубличных, концепция законопроекта изменилась. 5 апреля 2012 г. на встрече президента с представителями регионов была выдвинута идея муниципального фильтра для кандидатов на пост губернатора, позволяющего власти контролировать состав допущенных до электоральной гонки¹⁷. Именно эта модель и получила юридическое закрепление в законе № 40-ФЗ от 2 мая 2012 г. «О внесении изменений в ФЗ „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ“», возвращавшем прямые выборы глав регионов.

¹⁷ Встреча 2012.

В апреле 2013 г. в законодательство о принципах формирования региональных органов исполнительной власти были внесены очередные поправки, наделившие субъекты Федерации правом заменять прямые выборы своих глав голосованием в парламенте. По этой схеме к концу 2018 г. были избраны 15 губернаторов, всенародным голосованием — 109.

Несмотря на замену системы «наделения полномочиями» системой выборов (с муниципальным фильтром), подход федерального центра к подбору кандидатов на управление регионами практически не изменился. Убежденность Кремля в том, что благодаря существующим политическим и юридическим механизмам он в состоянии провести через выборы плебисцитарного типа любую удобную ему фигуру, в конечном счете обернулась тем, что к 2017—2018 гг. игнорирование мнения местных элит при подборе глав регионов достигло беспрецедентного уровня. Если еще в 2012—2015 гг. более чем в половине случаев ставка делалась на местные кадры (хотя зачастую и не входившие в команду прежнего губернатора), то в 2016—2018 гг. назначение «варягов» стало правилом, а не исключением. При этом почти исчезли гибридные конструкции, отражавшие попытку найти человека, связанного одновременно и с федеральным центром, и с регионом. Так, среди занявших пост губернатора после 2012 г. нет ни «натурализовавшихся», ни «адаптированных» «варягов» и очень мало «федерализованных местных». Некоторых даже «возвращенцами» можно назвать лишь с большой натяжкой, как, например, курского губернатора Романа Старовойта или курганского губернатора Вадима Шумкова, живших в соответствующих регионах только в детстве.

Как и раньше, главным условием получения первого поста в регионе членом команды прежнего губернатора был уход последнего на «повышение» (Павел Коньков после Меня в Ивановской области, Александр Гусев после Гордеева в Воронежской области, Александр Моор после Якушева в Тюменской области, Дмитрий Артюхов после Дмитрия Кобылкина в Ямало-Ненецком АО). Прямое политическое преемничество

допускалось также в национальных республиках (Северная Осетия после смерти Тамерлана Агузарова, Адыгея) и некоторых наиболее жестко управляемых регионах, таких как Пензенская и Тамбовская области (видимо, с целью сохранить эту управленческую модель).

Пиком массовой замены губернаторского корпуса стал период с середины 2016 и до конца 2018 г. (см. табл. 4), часто именуемый в прессе эпохой «молодых технократов». Это время не только самой интенсивной за всю новейшую российскую историю ротации губернаторов, но и самого «антирегионального» подбора кадров (см. табл. 5). Доля «варягов» среди врио губернаторов, назначенных в 2016—2018 гг., даже выше, хотя и незначительно, рекордов первой волны замен после введения системы «наделения полномочиями». При этом в абсолютном выражении речь идет о существенном скачке. Если в 2005—2008 гг. было назначено 17 губернаторов-«варягов», в 2008—2011 гг. — 19, в январе-мае 2012 г. — 8, то в 2016—2018 гг. — 33.

Таблица 4 Замены глав регионов с июня 2012 по конец 2018 г.

¹⁸ Без учета случаев временного исполнения обязанностей главы региона его первыми заместителями до назначения указом президента «постоянного» врио, а также временного руководства Севастополем «народного мэра» Андрея Чалого.

	Назначено врио ¹⁸	Избрано региональным парламентом (из них новые)	Избрано на прямых выборах (из них новые, победившие назначенцев)	Итого новых губернаторов
2012	1	—	5 (0)	1
2013	7	2 (0)	8 (0)	7
2014	10	3 (0)	30 (0)	10
2015	8	3 (0)	21 (1)	9
2016	9	2 (0)	7 (0)	9
2017	20	1 (0)	16 (0)	19
2018	18	4 (0)	23 (3)	21
Всего	73	15 (0)	109 (4)	77

Таблица 5 Укорененность врио губернаторов, назначенных в 2012—2018 гг.

	2012—2015	2016—2018
Местный (прежняя элитная группа)	4 (15,4%)	5 (10,6%)
Местный (иная элитная группа)	10 (38,5%)	5 (10,6%)
«Федерализованный местный»	2 (7,7%)	4 (8,5%)
«Натурализовавшийся варяг»	—	—
«Адаптированный варяг»	—	—
«Возвращенец»	1	6 (12,7%)
«Чистый варяг»	9 (34,6%)	27 (57,4%)
Всего новых назначений	26	47

В 2016 г. новых глав администрации обрели четыре региона; в сентябре 2017 г. — 12; после сентября 2017 г. — 30, причем в Хакасии и Приморье смена произошла дважды, а в Забайкалье свой пост покинула Наталья Жданова, ставшая губернатором лишь в 2016 г. Итого за три года сменилось 50 руководителей в 46 регионах (47 назначены, трое избраны на прямых выборах, победив ставленников центра) из 85 имеющихся (Калининград, Приморье, Хакасия и Забайкалье пережили двойную смену власти). Но важно не только резкое ускорение кадровой ротации, когда губернаторы начинают напоминать менеджеров в командировке. Важен уже упомянутый подчеркнуто «антирегиональный» подход к подбору кадров.

Массовая замена губернаторов говорит о «менеджеризации» губернаторского корпуса. На то же указывает и настойчиво транслируемый термин «технократ», акцентирующий функциональную сторону деятельности губернатора и не предполагающий значимой политической роли.

Истоки подобного курса, как и самой массовой ротации (которая явно продолжится и в 2019 г.), в немалой степени кроются в событиях, связанных с предстоящими в марте 2018 г. президентскими выборами. В преддверии выборов (подготовка к которым фактически началась еще в 2016 г.) в среде провластных политологов велись активные поиски некоего нового «образа будущего»¹⁹, которым предполагалось увлечь избирателей в ситуации, когда президент оставался старым. Различные информационные сливы и их опровержения завершились вполне предсказуемо: никакого нового «образа будущего», который бы не противоречил текущему (а также действиям власти), выработать не удалось. В итоге на место стратегии «новых горизонтов» при прежнем руководителе пришла стратегия предъявления новых лиц.

Из четырех новых назначенцев, прошедших плебисцитарные выборы в сентябре 2016 г., к «молодым технократам» не относился ни один. Двое были «статусными федералами» (зам. министра обороны, а ранее сотрудник ФСО Алексей Дюмин в Тульской области и бывший директор департамента агропромышленного комплекса правительства РФ Игорь Руденя), двое — местными кадрами (председатель регионального законодательного собрания Жданова в Забайкальском крае и председатель республиканского правительства Вячеслав Битаров в Северной Осетии). Однако элементы новой кадровой политики в отношении регионов, первоначально выглядевшей как «технократически-силовая», стали проявляться уже с лета 2016 г. — 28 июля состав вновь назначенных исполняющих обязанности губернатора, которым вследствие особенностей российского электорального законодательства предстояло идти на выборы лишь в сентябре 2017 г., пополнился сразу четырьмя новыми врио: тремя выходцами из ФСО и ФСБ, продолжившими «линию Дюмина», и первым условным «молодым технократом» — 39-летним зам. министра промышленности и торговли РФ Дмитрием Овсянниковым. Два с небольшим месяца спустя, после неожиданного ухода в отставку назначенного в июле в Калининградскую область силовика Евгения Зиничева, врио губернатора стал второй «молодой технократ» — 30-летний Антон Алиханов, имевший опыт работы в Министерстве

¹⁹ Мухаметшина и Чуракова 2018.

юстиции и Минпромторге, а потом (с сентября 2015 г.) занимавший пост зам. председателя правительства Калининградской области.

Именно с назначения Алиханова 6 октября 2016 г. термин «молодой технократ» начинает использоваться в СМИ для символического обозначения нового подхода к подбору губернаторских кадров. Конечно, далеко не все назначенцы 2017—2018 гг. были молодыми и тем более технократами. На деле главной их характеристикой была чужеродность для регионов, которые они возглавили. Иными словами, под имиджевой оболочкой «молодого технократа» в большинстве случаев скрывался средних лет «варяг» (то есть чиновник или менеджер, до назначения работавший в ином регионе либо в федеральном центре).

Всего в сентябре 2017 г. было избрано 17 глав регионов (16 прямым голосованием, один — в Адыгее — региональным законодательным собранием), 12 из которых уже занимали соответствующий пост в статусе исполняющих обязанности. Помимо Овсянникова и Алиханова, к «молодым технократам» из них относились в реальности только трое. Остальные либо были старше 50 лет, либо имели опыт публичной политики.

Осенью 2018 г. выборы губернаторов прошли в 26 регионах: в 22-х — прямые, в четырех (Дагестане, Ингушетии, Ненецком и Ямало-Ненецком АО) — региональным парламентом. В 18 из этих регионов предварительно были назначены врио, в 19-ти губернаторы сменились досрочно. В целом заблаговременное обновление охватило 73% регионов, где проводились выборы, что является рекордом ротации губернаторского корпуса. Для сравнения: в 2013 г. на этапе объявления выборов ротация инкубентов составляла 50%, в 2014 г. — 39%, в 2015 г. — 33%, в 2016 г. — 55%, в 2017 г. — 70%. Из 19 отставок губернаторов между выборами 2017 и 2018 гг. пять было связано с «повышением»: Гордеев (Воронежская область), Якушев (Тюменская область), Александр Козлов (Амурская область) и Кобылкин (Ямало-Ненецкий АО) получили должности в федеральных органах власти, Андрей Турчак (Псковская область) возглавил Генсовет партии «Единая Россия».

К категории «молодых» можно отнести 13 назначенцев этой волны, однако чистых «технократов» среди них всего четыре — первый зам. министра промышленности и торговли РФ Глеб Никитин (Нижегородская область), зам. министра экономического развития Александр Цыбульский (Ненецкий АО), зам. министра экономического развития Станислав Воскресенский (Ивановская область); зам. полномочного представителя президента в Северо-Кавказском, а затем (с февраля по октябрь 2017) в Северо-Западном федеральном округе Михаил Ведерников (Псковская область). Остальные имиджево близкие им назначенцы возрастной группы 30—50 лет имеют опыт публичной политической деятельности и потому не полностью соответствуют образу «технократа».

Но кто действительно преобладает в этой группе назначенцев, так это «варяги». De facto новыми для регионов, которыми их поставили руководить, являются 12 из них. Это касается и назначенных врио

губернаторов Омской и Орловской областей справедливоросса Александра Буркова и коммуниста Андрея Клычкова. Впервые главой Дагестана стал человек, не относящийся к базовым для региона этносам (у Владимира Васильева отец — казах, мать — русская).

Не исключено, что к подобной кадровой политике Кремль подтолкнули итоги выборов сентября 2017 г., продемонстрировавшее тотальное доминирование ранее назначенных врио даже в случае отсутствия у них какой-либо публичной известности и фактическое исчезновение различий между результатами «старых» и «новых» губернаторов в условиях резкого снижения электоральной конкуренции. Возникшее у федерального центра ощущение, что использование административного ресурса способно обеспечить избрание главой региона любого кандидата, стало прямо влиять на его готовность прислушиваться к мнению региональных элит и местного сообщества в целом (иначе трудно объяснить демонстративное игнорирование интересов элит при принятии решения о будущих руководителях, например, Дагестана и Кузбасса). Важно также учитывать, что все более заметное ухудшение социально-экономической обстановки в стране повлекло за собой резкое и почти повсеместное снижение рейтингов действующих глав регионов, от которых избиратели явно не могли ожидать никакого чуда. В подобной ситуации технологически проще назначить совсем неизвестного человека и протащить его через выборы на волне первоначальных надежд на позитивные изменения. Другой вопрос, что делать потом, если (или, точнее, когда) эти надежды не оправдаются.

В пользу этой стратегии говорило и развитие событий в четырех регионах, где состоялись вторые туры: в трех из них (Владимирская область, Хабаровский край и Хакасия) победили представители системной оппозиции и лишь в одном (Приморский край) — ставленник Кремля, причем для этого пришлось не только отменить (под предлогом массовых фальсификаций) результаты второго тура и объявить новые выборы, но и отправить в отставку назначенного в октябре 2017 г. исполняющим обязанности губернатора края Андрея Тарасенко, заменив его «политическим тяжеловесом» Кожемяко, уже побывавшим до того главой трех регионов.

Поскольку трое из четырех проваливших выборы ставленников федерального центра были инкумбентами, руководившими своими регионами от 5 до 9 лет, вывод из этих провалов был сделан простой — менять губернаторов еще чаще. За последние месяцы 2018 г. оставили свои посты главы Астраханской, Курганской, Курской и Липецкой областей, Кабардино-Балкарии, Башкортостана, Сахалина, Забайкалья и Санкт-Петербурга, на место которых были назначены врио. Шестеро из них — «варяги», один — «федерализованный местный» (Санкт-Петербург).

Таким образом, именно в 2016—2018 гг. региональная власть пережила самую жесткую за все постсоветское время кадровую ротацию. За ней стояли прежде всего политтехнологические соображения, и не факт, что федеральный центр в погоне за сиюминутным эффектом до конца осознает, чем это может обернуться в долгосрочной перспективе. Судя

по всему, к 2017—2018 гг. многие забыли, что электоральные проблемы «Единой России» на выборах в декабре 2011 г. не в последнюю очередь были следствием массовых замен губернаторов в 2009—2010 гг., в результате которых во главе целого ряда регионов оказались руководители, не пользующиеся поддержкой местных элит (а то и находящиеся с ними в прямом конфликте) и лишённые опоры на неформальные сети.

«Технократизм» — вещь обоюдоострая. Конечно, для технократа выполнение пожеланий Москвы важнее мнения местных элит и населения. Но и от местных элит ждать чего-то большего, чем «положено по инструкции», в этой ситуации не приходится. Между тем тот же административный ресурс на выборах базируется именно на неформальных соглашениях и обязательствах. О значении данного фактора свидетельствует, в частности, утрата электорального контроля в Коми после силовой зачистки региональной элиты из-за «дела Гайзера». Показательно, что, стараясь сохранить за собой Приморье, центр был вынужден разрешить Кожемяко отойти от «технократического» стиля и положить в основу своей кампании тему регионального патриотизма и оппозирование собственно федеральной политике. Как бы то ни было, пытаюсь любой ценой добиться избрания своих назначенцев (и спасти репутацию тех, кто их пролоббировал), федеральный центр может потерять больше, чем при победе на выборах договороспособного оппозиционера. Борясь, как ей кажется, за сохранение status quo, система, похоже, перестает понимать, куда она движется и к чему хочет прийти. Парадоксальным образом борьба за стабильность ведет к дестабилизации.

Если внимательно присмотреться к происходившему в 2018 г. (и отчасти раньше), то обнаружится, что взятая центром на вооружение стратегия «перезагрузки» элит с целью опередить запрос на их обновление стала не столько «игрой на опережение», сколько катализатором процесса дестабилизации на всех политических уровнях.

Ориентация на ускоренное обновление путем замены лишь недавно избранных губернаторов, имеющих в запасе еще два-три года, и объявления новых выборов там, где их можно было не проводить, влечет за собой эскалацию кадровых перемен по «принципу домино» (что подрывает устойчивость системы управления и разрушает сложившиеся неформальные связи), усиливает у граждан и элит чувство неуверенности и создает впечатление, что власть нервничает и суетится. Излишняя суета всегда воспринимается людьми как признак слабости. Как следствие, внутренняя турбулентность в системе растёт, постепенно охватывая все ее звенья. В результате «игра на опережение» превращается в самосбывающееся пророчество.

Смена губернатора в большинстве случаев порождает цепную реакцию замен — администрации регионального центра, руководства законодательного собрания и т.д. Новые губернаторы часто пытаются добиться обновления и состава региональных ассамблей. По сути, речь идет об оттеснении от власти представителей старых региональных элит, на место которых приходят менее известные и влиятельные в региональных

²⁰ *Весьма показательно в этом смысле, что в ходе состоявшихся в мае-июне 2018 г. праймериз «Единой России» было немало случаев, когда никому не известные, но поддержанные региональными администрациями молодые кандидаты выбивали из списков «политических аксакалов».*

элитных кругах управленцы, нередко без значимого публичного статуса. Помимо всего прочего, это связано с тем, что в психологическом плане новым руководителям обычно комфортнее работать с теми, кого они сами «наняли» и кто именно им обязан своей карьерой. Подобная «антиэлитарная» политика пользуется поддержкой среди части населения, что сознательно используют работающие на власть политтехнологи²⁰. Однако выдавливание из органов власти представителей прежних региональных элит чревато постепенным накоплением недовольства и складыванием альтернативных центров влияния в региональной политике. И не исключено, что по мере исчерпания эффекта позитивных ожиданий, связанных с приходом новых лиц, процесс кристаллизации новой региональной оппозиции ускорится.

«Менеджеризация» губернаторов сказалась и на кадровой политике внутри региональных администраций. Практика, когда кандидатуры руководителей некоторых профильных направлений (в частности, связанных с финансами) согласуются с Москвой, сложилась еще в «нулевые» годы, однако сегодня вмешательство центра в решение кадровых вопросов усилилось.

Такое положение дел в какой-то мере объясняется тем, что часть назначенцев последней волны являются чистыми «технократами», не занимавшимися ранее публичной политикой и, соответственно, просто не имевшими возможности сформировать собственные команды. Максимум их кадровой опоры — это бывшие коллеги и сослуживцы, обычно обладающие узкопрофильной специализацией и уже по этой причине непригодные для формирования блоков администрации по иным направлениям. Губернаторы этого типа иногда приезжают в регион вообще без команды. Однако даже при назначении губернаторами лиц с опытом публичной политики их самостоятельность в решении кадровых вопросов оказывается очень ограниченной.

Почти все администрации, сформированные назначенцами 2016—2018 гг., носят сложносоставный характер, включая в себя как выходцев из различного рода федеральных министерств и/или корпораций, так и представителей местных политико-экономических кланов. Между собой эти группы находятся в сложных, а иногда и конфликтных отношениях, в связи с чем в большинстве новых администраций фактически отсутствуют единые команды. Складывается впечатление, что подобная кадровая политика определяется не только (а возможно, и не столько) личным выбором, но и неким транслируемым из центра стандартом и новым губернаторам просто не позволяют собирать вокруг себя исключительно «своих людей», даже если таковые и есть.

Впрочем, сложносоставная кадровая политика с обязательным присутствием «варягов» из федеральных ведомств была одним из условий политического выживания губернаторов и в 2012—2016 гг. Помимо «долгожителей», таких как Олег Королев, Александр Жилкин, Евгений Савченко, Сергей Морозов, Аман Тулеев и Дудов, команды из «своих кадров» тогда сохраняли лишь считанные губернаторы, причем

назначенные преимущественно до 2012 г. (Юрий Берг, Василий Голубев, Кобылкин и некоторые другие).

* * *

Не вызывает сомнений, что политика принудительного кадрового обновления региональных элит, как и практика назначения (с последующим избранием) «варягов», в ближайшее время продолжится. Вместе с тем нельзя исключить, что нарастающие негативные последствия данного курса и все более выраженное отторжение «варягов» в ряде регионов подтолкнут федеральный центр к новому пересмотру системы формирования региональной власти.

Библиография

Батурин Ю.М., А.Л.Ильин, В.Ф.Кадацкий, В.В.Костиков и М.А.Краснов. (2001) *Эпоха Ельцина: Очерки политической истории*. М.: ВАГРИУС.

Бусыгина И. и А.Захаров. (2006) *Sum ergo cogito: Политический мини-лексикон*. М.: Московская школа политических исследований.

Встреча с представителями регионов. (2012) URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14947> (проверено 08.04.2019).

«Выступление президента России Владимира Путина на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов РФ 13 сентября 2004 года» (2004) // *Независимая газета*, 14.09. URL: http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html (проверено 12.04.2019).

Колесников А. (2011) «„Идите ко мне, бандерлоги“: Владимир Путин пригласил оппозицию к диалогу» // *Коммерсантъ*, 16.12. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1839370> (проверено 08.04.2019).

Кынев А.В. (2017) «Диспропорциональная Россия (Территориальное представительство в Государственной Думе при выборах по пропорциональной системе)» // *Полития*, № 3 (86): 25—41.

Кынев А.В. и А.Е.Любарев. (2011) *Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция*. М.: Фонд «Либеральная миссия».

Медведев внес в Госдуму законопроект о прямых выборах губернаторов. (2012) URL: <https://ria.ru/politics/20120116/540585693.html> (проверено 08.04.2019).

Москвин С. (1992) «Губернатор Сахалина: информация к размышлению» // *Панорама*, № 1 (31). URL: <http://www.panorama.ru/gazeta/r31fed.html> (проверено 08.04.2019).

Мотыль А. (2004) *Пути империй: Упадок, крах и возрождение имперских государств*. М.: Московская школа политических исследований. URL: http://www.msps.ru/files/2010/12/MotyI_Wer.pdf (проверено 08.04.2019).

Мухаметшина Е. и О.Чуракова. (2018) *Поиски образа будущего для Владимира Путина идут тяжело*. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/17/723958-obraza-budushego-putina> (проверено 08.04.2019).

Подвинцев О.Б. (2014) «Губернаторы-„варяги“: тенденции сосуществования и взаимодействия с региональными элитами» // Ашихмина Я.Г., П.В.Панов и О.Б.Подвинцев, ред. *Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации*. Пермь: Пермский научный центр УрО РАН.

Политический альманах России 1997. Т. 1: Выборы и политическое развитие. (1998) М.: Московский Центр Карнеги.

«Послание президента Федеральному Собранию» (2011) // *Российская газета*, 23.12. URL: <https://rg.ru/2011/12/22/stenogramma.html> (проверено 15.04.2019).

Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_694/ (проверено 15.04.2019).

Репутация губернаторов в период экономического кризиса. (2011) URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d092016> (проверено 08.04.2019).

Туровский Р.Ф. (2003) «Соотношение культурных ландшафтов и региональной идентичности в современной России» // *Идентичность и география в постсоветской России*. СПб.: Геликон плюс: 136—173.



A.V.Kynev

PHENOMENON OF GOVERNORS-“OUTSIDERS” AS INDICATOR OF RECENTRALIZATION EXPERIENCE OF 1991—2018 YEARS

Alexander V. Kynev — PhD. in Political Science; Associate Professor at the Faculty of Social Sciences, National Research University *Higher School of Economics*. Email: avk3101@gmail.com.

Abstract. The article attempts to summarize and analyze cases of electing/appointing “outsiders”, or people who have little or no relation to these regions, as the heads of regional administrations in post-Soviet Russia. The author identifies four different approaches to the formation of regional authorities in the order they were used: the system of appointments with elections only in certain regions, 1991—1995; direct elections, 1996 — early 2005; “granting power” to candidates proposed by the president, February 2005 — May 2012; direct elections using the “municipal filter”, since June 2012; compares the peculiarities and results of cadres’ turnover under each approach,

and reveals five heterogeneous types of “outsiders”: “pure outsiders”, “returnees”, “adapted outsiders”, “naturalized outsiders”, and “federalized locals”.

The study conducted by the author shows that, contrary to the myth of nearly a full turnover of the regional authorities at the beginning of Yeltsin’s era, at that time no radical change in the composition of regional leaders took place. In 1991–1995 the former regional executives were predominantly reappointed, while appointing “outsiders” was not practiced. During the period of direct election of regional leaders, “outsiders” sometimes participated in the regional electoral campaigns, but in order to succeed they had to obtain support from these or the other groups of the regional elite. The mass appointment of “outsiders” began after the transition to the system of “granting power” to candidates proposed by the president, but this practice became most widespread only in 2016–2018. It was during these years that the regional authorities experienced the toughest turnover in the entire newest Russian history.

Keywords: regional power, regional elites, cadres’ turnover, recentralization, center-regional relations

References

- Baturin Yu.M., A.L.Ilyin, V.F.Kadatsky, V.V.Kostikov, and M.A.Krasnov. (2001) *Epokha El'tsina: Ocherki politicheskoy istorii* [Yeltsin Epoch: Essays on Political History]. Moscow: Vagrius. (In Russ.)
- Busygina I. and A.Zakharov. (2006) *Sum ergo cogito: Politicheskij mini-leksikon* [Sum ergo cogito: Political Mini-Lexicon]. Moscow: Moskovskaja shkola politicheskikh issledovanij. (In Russ.)
- Kolesnikov A. (2011) “Idite ko mne, „banderlogi“: Vladimir Putin pri- glasil oppositsiju k dialogu” [Come to Me, “Bandar-log”: Vladimir Putin Invites Opposition to Dialog] // *Kommersant*, 16.12. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1839370> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)
- Kynev A.V. (2017) “Disproporsional'naja Rossija (Territorial'noe predstavitel'stvo v Gosudarstvennoj Dume pri vyborakh po proporsional'noj sisteme)” [Disproportional Russia (Territorial Representation in State Duma under Proportional Electoral System)] // *Politeia*, no. 3 (86): 25–41. (In Russ.)
- Kynev A.V. and A.E.Lyubarev. (2011) *Partii i vybory v sovremennoj Rossii: evoljutsija i devoljutsija* [Parties and Elections in Modern Russia: Evolution and Devolution]. Moscow: Fond “Liberal'naja missija”. (In Russ.)
- Medvedev vnes v Gosdumu zakonoproekt o prjamykh vyborakh gubernatorov [Medvedev Puts Direct Gubernatorial Elections Bill to State Duma]. (2012) URL: <https://ria.ru/politics/20120116/540585693.html> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)
- Moskvina S. (1992) “Gubernator Sakhalina: informatsija k pazмышleniju” [Governor of Sakhalin: A Cause for Concern] // *Panorama*, no. 1 (31). URL: <http://www.panorama.ru/gazeta/p31fed.html> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)
- Motyl A. (2004) *Pyti imperij: Upadok, krakh i vozrozhdenie imperskikh gosudarstv* [Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of

Empires]. Moscow: Moskovskaja shkola politicheskikh issledovanij. URL: http://www.msps.su/files/2010/12/Motyl_Wer.pdf (accessed 08.04.2019). (In Russ.)

Mukhametshina E. and O.Churakova. (2018) *Poiski obraza budushchego dlja Vladimira Putina idut tjazhelo* [The Search for the Image of the Future for Vladimir Putin Is Going Hard]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/17/723958-obraza-buduschego-putina> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)

Podvintsev O.B. (2014) “Gubernatory-„varjagi“: tendentsii sosushchestvovaniya i vzaimodejstvija s regional’nymi elitami” [The Governors — “Varangians”: Trends in Coexistence and Interaction with Regional Elites] // Ashikhmina Ya.G., P.V.Panov, and O.B.Podvintsev, eds. *Gubernatorskij korpus v uslovijakh transformatsii politicheskoy sistemy Rossijskoj Federatsii* [Governor Corps in Conditions of Transformation of the Russian Federation Political System]. Perm: Permskij nauchnyj tsentr UrO RAN. (In Russ.)

Politicheskij al'manakh Rossii 1997. T. 1: Vybory i politicheskoe razvitiie [Russian Political Almanac 1997. Vol. 1: Elections and Political Development]. (1998) Moscow: Moskovskij tsentr Karnegi. (In Russ.)

“Poslanie prezidenta Federal’nomu Sobraniju” [President’s Message to the Federal Assembly] // *Rossijskaja gazeta* [Russian Newspaper], 23.12. URL: <https://rg.ru/2011/12/22/stenogramma.html> (accessed 15.04.2019). (In Russ.)

Postanovlenie S’ezda narodnykh deputatov RSFSR ot 1 nojabrja 1991 goda “Ob organizatsii ispolnitel’noj vlasti v period radikal’noj ekonomicheskoy reformy” [Resolution of the Congress of People’s Deputies of the RSFSR of 1 November 1991 “On the Organization of Executive Power during the Period of Radical Economic Reform”] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_694/ (accessed 15.04.2019). (In Russ.)

Reputatsija gubernatorov v period ekonomicheskogo krizisa [Governors’ Reputation in Times of Economic Crisis]. (2011) URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d092016> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)

Turovsky R.F. (2003) “Sootnoshenie kul’turnykh landshaftov i regional’noj identichnosti v sovremennoj Rossii” [Interrelation of Cultural Landscape and Regional Identity in Modern Russia] // *Identichnost’ i geografija v postsovetskoj Rossii* [Identity and Geography in Post-Soviet Russia]. St Petersburg: Gelikon plus: 136—173. (In Russ.)

Vstrecha s predstaviteljami regionov [Meeting with Regional Representatives]. (2012) URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14947> (accessed 08.04.2019). (In Russ.)

“Vystuplenie prezidenta Rossii Vladimira Putina na rasshirennom zasedanii pravitel’sтва s uchastiem glav cub”ektov RF 13 sentjabrja 2004 goda” [Statement by the President of Russia Vladimir Putin at the Extended Session of the Government, September 13, 2004] (2004) // *Nezavisimaja Gazeta* [Independent Newspaper], 14.09. URL: http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html (accessed 12.04.2019). (In Russ.)