

Кризис назначений

Взяв на себя ответственность за подбор губернаторов, власть создала себе новые проблемы, которые будут только нарастать. В ближайшие два-три года у высшего руководства страны будет повод задуматься, не вернуть ли прямые выборы в регионах | **АЛЕКСЕЙ ТИТКОВ**

Переход к назначениям глав регионов¹, имевший место в конце 2004 — начале 2005 года, оказался выгодным не только президентской администрации, но и большинству региональных руководителей. Кремль получил дополнительный, очень действенный, инструмент воздействия на губернаторов. Сами региональные лидеры быстро поняли, что для сохранения поста еще на один срок новая система дает им не меньше, если не больше возможностей, чем прямые выборы. В результате губернаторы с самого начала показали себя горячими сторонниками нового порядка. К осени 2007-го переназначения прошли уже в семи-десяти регионах (в Тюменской, Амурской и Самарской областях — по два раза). Граждане тоже постепенно привыкают к новым правилам, начинают принимать их как должное².

Издержки назначений, которые можно наблюдать уже сейчас, кажутся не слишком существенными по сравнению с гораздо более важной «проблемой 2008 года», для решения которой власть намерена воспользоваться в том числе и содействием лояльных назначаемых губернаторов. Однако после того, как выборы 2008 года останутся позади, новая власть освоится и начнет разбираться с делами, картина может измениться.

Сразу нужно оговориться, что стремление поставить губернаторов под контроль накануне выборов — не единственное объяснение перехода от избраний к назначениям. Не менее важна связь нового порядка с

политэкономией отношений федеральной и региональной власти. В 1990-е годы, когда возможности федеральной власти были сильно ограничены, ей нужно было освободиться от ответственности за региональные проблемы. Когда в 2000-е конъюнктура мировых рынков радикально улучшилась, сложилась новая практика отношений: регионы обеспечиваются сверху необходимыми ресурсами, но при этом верховная власть устанавливает жесткий контроль за их использованием. Одновременно появилась и новая идеология солидарной ответственности федеральных и региональных властей, а также представление о «расширенном правительстве», в котором региональные руководители выступают как своего рода министры по делам своих регионов³. Понятно, что практике 1990-х годов больше соответствуют прямые выборы («сами выбрали власть — сами разбираться с ней»), а отношения 2000-х логично приводят к назначению глав регионов. В данной статье рассматривается только политическая составляющая нового порядка. Заметим лишь, что политика «ресурсы в обмен на контроль» изначально рассчитана на благоприятные условия, когда в ресурсах нет недостатка; при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры она может оказаться куда менее эффективной.

Был ли кризис выборов

Переход к назначению губернаторов осенью-зимой 2004 года сопровождался уничто-

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ВЫБОРОВ ГЛАВ РЕГИОНОВ ПО ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМ ЦИКЛАМ 1995–1996, 1999–2003 И 2003–2005 ГГ.								
Годы	Число выборов	Участие, %	Против всех, %	Кандидаты	Эффективное число кандидатов	Туры голосования	За победителя, %	Смена главы региона
1995–1996	66	53,9	5,9	5,0	2,7	1,35	51,5	0,44
1999–2000	57	55,6	7,0	6,2	2,9	1,30	54,3	0,32
2003–2005	44	55,5	8,7	6,8	2,8	1,43	54,9	0,30

Примечания:
 “Участие” – доля избирателей (от списочного состава), принявших участие в голосовании. “Кандидаты” – среднее количество кандидатов в первом туре выборов.
 “Эффективное число кандидатов” представляет собой величину, обратную сумме квадратов долей голосов, полученных каждым из кандидатов. Показатель эффективного числа партий (кандидатов), предложенный Р. Таагерпой и М. Лааксо (Laakso M., Taagepera R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // Comparative Political Studies. 1979. Vol.12. № 3.), выражает, сколько партий (кандидатов) на самом деле участвовали в выборах.
 “Туров голосования” – среднее количество туров голосования, соотношение однотуровых и двухтуровых выборов. Рост показателя в 2003–2005 годах объясняется в первую очередь изменившимся законодательством о выборах: второй тур на выборах – доля голосов (от принявших участие в голосовании), набрал более половины голосов, стал обязательным.
 “За победителя” – доля голосов (от принявших участие в голосовании), полученных победителем в последнем туре выборов.
 “Смена главы региона” – доля выборов, которые привели к смене руководителя региона (включая случаи, когда глава региона не участвовал в выборах).

жающей критикой уходящих прямых выборов. Основными доводами против выборов были следующие.

Выборы не обеспечивают избрание самых достойных, самых умелых и грамотных. Во главе региона оказываются случайные люди, не готовые к руководству регионом⁴. В качестве примера непредсказуемых последствий прямых выборов чаще всего приводили Алтайский край, где главой администрации был избран юморист М. Евдокимов.

Еще один аргумент состоял в том, что к власти прорываются представители финансово-промышленных групп или даже выходцы из криминального мира. Такой диагноз уходящим выборам поставил, к примеру, президент Татарстана М. Шаймиев: «Во власть во многих регионах идут ставленники капитала, или на основе популизма, имиджа у руля не оказывается людей, способных управлять»⁵.

Президент Путин подчеркивал, что при новой системе «не появятся, как это было раньше, губернаторы с тремя судимостями»⁶.

Говорилось и о том, что выборы не приводят к достаточно частой смене власти, на них по многу раз подряд избираются одни и те же политики, отставшие от требований сегодняшнего дня⁷. «Многие высиживают по три срока, надоели, но не дают возможности их переизбрать, отстраняя конкурентов уже на дальних подступах к власти», – отмечал генеральный директор ВЦИОМ В. Федоров. «Наконец-то мы начинаем назначать губернаторов и, по сути, упраздняем наследование губернаторских престолов», – радовалась в сентябре 2004 года первый заместитель председателя Государственной думы Л. Слиска.

Критики настаивали, что выборы превращаются в подлинное бедствие, когда прекращается нормальная работа органов власти, нарушаются законы, происходят непрерыв-

Таблица 2

ОТНОШЕНИЕ К ПРЯМЫМ ВЫБОРАМ И НАЗНАЧЕНИЯМ, ПО ДАННЫМ ОПРОСОВ ФОМ ¹⁰				
Губернатора, главу региона...	Январь 1997	Октябрь 2000	Октябрь 2002	Сентябрь 2004
... должны избирать жители региона	85	77	70	61
... должно назначать руководство страны	7	15	18	25
Затрудняюсь ответить	8	8	12	13

ные скандалы ⁸. В результате снижается доверие избирателей к выборам и к власти вообще, ослабляется устойчивость политической системы в целом.

Сопоставление региональных выборов по трем избирательным циклам, прошедшим с середины 1990-х годов (см. таблицу 1), показывает, что выборы в регионах со временем не становились хуже, если достоинством считать высокую явку избирателей и серьезную конкуренцию между кандидатами, обеспечивающие ротацию состава региональных руководителей в течение двух-трех избирательных циклов. Как видно из таблицы, конкуренция росла, явка избирателей оставалась в среднем стабильной, показатель смены власти тоже – в среднем один уходящий на

двух с половиной остающихся ⁹. О том, что с выборами не все в порядке, свидетельствует только растущая с каждым разом доля голосов «против всех», но и она росла не слишком значительно.

Судя по социологическим опросам, доля граждан, одобряющих выборы глав регионов, понемногу сокращалась, а доля сторонников перехода к назначениям, наоборот, росла, но к осени 2004 года первых было по-прежнему намного больше (см. таблицу 2). Таким образом, ни статистика выборов, ни данные опросов не говорят о том, что избиратели разочаровались в выборах.

Кризис выборов все-таки был, и даже осязаемый, но не для рядовых избирателей, а

Таблица 3

ВЫБОРЫ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ ПО ПАРТИЙНЫМ СПИСКАМ, 2003–2006 ГГ. (ПО ПОЛУГОДИЯМ)							
	2003-II (7)	2004-I (6)	2004-II (11)	2005-I (8)	2005-II (12)	2006-I (8)	2006-II (10)
“Единая Россия”	47,1 (7)	45,4 (6)	28,2 (11)	29,0 (8)	46,6 (12)	37,5 (8)	44,9 (10)
КПРФ	13,0 (6)	12,1 (5)	16,2 (10)	15,6 (7)	15,8 (11)	13,6 (8)	12,3 (10)
ЛДПР	9,5 (4)	6,2 (5)	7,8 (11)	9,2 (7)	9,4 (12)	8,3 (8)	6,9 (10)
“Родина”	-	8,5 (3)	10,3 (8)	11,0 (5)	7,6 (9)	10,5 (1)	5,1 (8)
Партия пенсионеров	-	-	8,8 (6)	10,3 (5)	7,2 (2)	8,1 (8)	11,8 (7)
Партия жизни	10,0 (2)	2,7 (4)	1,5 (2)	10,0 (1)	3,1 (6)	5,1 (6)	12,3 (7)
Партийные блоки	4,4 (1)	16,7(2)	18,6 (1)	5,6 (3)	-	-	-
Региональные блоки	16,2 (1)	11,8 (3)	13,2 (6)	15,4 (4)	-	-	-
Против всех	7,8	9,2	12,5	14,4	8,4 (11)	9,4 (8)	5,1 (5)

Рис. 1

УЧАСТИЕ ГЛАВ РЕГИОНОВ В СПИСКЕ ПАРТИИ «ЕДИНАЯ РОССИЯ» НА ВЫБОРАХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ, 2004–2007 ГГ. (ПО ПОЛУГОДИЯМ)



Примечание: Верхняя линия показывает общее количество региональных выборов в данном полугодии, нижняя — количество выборов с участием губернаторов в партийном списке «Единой России».

для политического руководства страны и для значительной части глав регионов. Первых беспокоило то, что региональные выборы по партийным спискам не приносили решающего успеха «партии власти». Для того чтобы к следующим думским выборам 2007 года, полностью партийных, добиться более благоприятных показателей, нужны были решительные меры. Эта задача была более или менее успешно решена в течение 2005–2006 годов (см. таблицу 3).

Частично улучшение результатов для партии власти было достигнуто с помощью изменений в законодательстве о выборах и партиях: отмены избирательных блоков, голосования «против всех» и др. (более подробно см. материалы Владимира Рыжкова на с. 58–74 и Бориса Макаренко на с. 43–57 в этом номере *Pro et Contra*). Другой составляющей успеха стали «брошенные на выборы» губернаторы, которые при новом порядке получили серьезный стимул работать на «Единую Россию», чтобы не остаться без президентского

доверия. Глядя из осени 2007 года, трудно представить, что еще совсем недавно такой тесной связки между «Единой Россией» и губернаторами не было, что она возникла и закрепилась буквально за два-три года работы по новым правилам назначений и снятий (см. рисунок 1).

Для глав регионов выборы представляли угрозу, поскольку рано или поздно многим из них пришлось бы столкнуться с нормой, ограничивающей их полномочия двумя сроками. Борьба за толкование правила двух сроков в начале 2000-х годов закончилась в целом успешно для губернаторов, но даже самые мягкие правила отсчета сроков не отменяли проблему, а только отодвигали ее на более поздний период. Губернаторов тревожило и то, что избирателям стало приедаться длительное пребывание одних и тех же фигур на губернаторском посту. Доля губернаторов второго и третьего срока неуклонно росла (см. таблицу 4). К следующему избирательному циклу 2007–2009 годов как

Таблица 4

КОЛИЧЕСТВО СРОКОВ НА ПОСТУ РУКОВОДИТЕЛЯ РЕГИОНОВ				
	1997, январь	2000, май	2004, декабрь	2007, сентябрь
Среднее число сроков	1,0	1,4	1,9	2,3
Первый	76	55	33	30
Второй	5	32	33	15
Третий	–	–	23	24
Четвертый	–	–	–	15

законодательные, так и психологические риски грозили вырасти до критических масштабов и обернуться серьезным протестным голосованием и, как следствие, обвалом многих региональных «зубров». В такой ситуации отказ от прямых выборов выглядел удачным решением, временно отменяющим проблему и для самих губернаторов, и для президентской администрации, у которой в 2007–2008 годах и так хватает предвыборных забот.

Как проходят назначения

Хотя новый закон предоставлял президенту широчайшую свободу выбора, в действительности оказалось, что возможности кадровой политики ограничены. Сложности обнаружались и со снятием с должности, и с назначением.

КАК СНЯТЬ ГУБЕРНАТОРА Формально, по закону, все просто: для отрешения «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации» нужно одно только политическое решение, ничего больше. На практике этот, казалось бы, удобный инструмент до сих пор применялся редко. За неполных три года (2005–2007) были отрешены от должности три губернатора: В. Логинов в Корякском автономном округе (март 2005 г.), А. Баринов в Ненецком автономном округе (июнь 2006 г.) и Л. Коротков в Амурской области

(май 2007 г.). Против всех троих сначала были заведены уголовные дела, по два-три на каждого, — чтобы всем было понятно, что недоверие возникло не на пустом месте.

Более мягкой возможностью отправить в отставку служит отказ президента губернатору, подавшему заявление о доверии. Процедура подразумевает, что глава региона, подающий такое заявление, слагает с себя полномочия до истечения законного срока; в случае, если доверие не оказано, получается досрочная добровольная отставка. В этих обстоятельствах уголовное преследование губернатора не требуется: достаточно уголовных дел против двух-трех заместителей, нынешних или бывших (так было, к примеру, в Новгородской области), или уличения самого главы региона в недостаточной расторопности, например, при землетрясении, как случилось в Сахалинской области. Уходящему «по собственному желанию» губернатору можно даже напоследок вручить орден или пообещать трудоустройство в президентской администрации. Такая возможность стала использоваться на удивление поздно: условно-добровольные отставки начались только в июле–августе 2007 года, когда в доверии было отказано новгородскому губернатору М. Прусаку и сахалинскому И. Малахову. К тому времени через досрочное переназначение «по доверию» прошли сорок региональных руководителей, больше

половины от всех назначений 2005–2007 годов. Губернаторов, которые не устраивали президентскую администрацию, просили не подавать заявление о доверии¹¹, но давали им возможность досидеть почти до конца срока, пока не пройдет назначение их преемник (Тульская, Саратовская, Нижегородская, Калининградская, Иркутская, Ивановская области, Адыгея, Республика Алтай).

Одной из причин того, почему президентская администрация не спешила применять эту норму, была, вероятно, нестыковка в законодательстве о назначениях и отставках. Первые два года сохранялось положение, действовавшее при выборной системе, согласно которому добровольную отставку губернатора должно утверждать Законодательное собрание региона, отчего его уход теоретически мог стать темой публичного обсуждения. Только в последние дни 2006 года была принята поправка, которая отдавала это полномочие президенту¹².

Другая группа причин, мешавших использовать механизм отставки в полную силу, была, скорее всего, связана с ограничениями в подборе и утверждении кандидатов. Так, президенту отводился недельный срок для того, чтобы ответить на запрос губернатора о доверии. Выяснилось, что этого времени между губернаторским заявлением и президентским указом не хватает, так что заявленный недельный срок нарушается гораздо чаще, чем соблюдается¹³. Можно лишь догадываться, как влияет на работу региональных администраций состояние неопределенности, когда им приходится ждать и гадать, приняли заявление или не приняли, одобрят ли действующего губернатора или пришлют новую кандидатуру. Известно, к примеру, о сильном замешательстве в администрации Новосибирской области, возникшем в середине июня 2007 года. Один из новосибирских депутатов Государственной думы тогда неосторож-

Таблица 5

УТВЕРЖДЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕННЫХ ПРЕЗИДЕНТОМ КАНДИДАТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЯХ В 2005–2007 ГГ., В СРЕДНЕМ ПО ГОДАМ (В ПРОЦЕНТАХ)			
Год	За	Против	Воздержался, не голосовал
2005	90,9	2,0	7,1
2006	92,6	2,5	4,9
2007	86,8	6,5	4,0

но рассказал главной областной газете «Советская Сибирь» о том, что лично видел в президентской администрации подписанное представление на губернатора В. Толоконского, которое вот-вот поступит в область. Однако в обещанный день пакет из Кремля так и не прибыл, отчего ответственным лицам из областной администрации и облсовета пришлось срочно разъехаться по рабочим поездкам в отдаленные районы, чтобы не появляться на публике и не отвечать на неудобные вопросы. Новосибирская история закончилась благополучно: три недели спустя представление на В. Толоконского все-таки пришло.

КАК НАЗНАЧИТЬ ГУБЕРНАТОРА На пресс-конференции в Братиславе в феврале 2005 года Путин сравнил новый порядок утверждения с голосованием коллегии выборщиков на выборах президента США¹⁴. Сходство между американской коллегией выборщиков и утверждением губернаторов в Законодательных собраниях существует, по крайней мере, в одном: и то и другое проходят после того, как выбор сделан, победитель объявлен и остается только правильно его оформить (разница лишь в том, что американские выборы всеобщие, а в российских регионах решающий выбор делает, как в известном рассказе Айзека Азимова «Выборы», единственный избиратель).

Кандидаты на пост главы региона, предлагаемые президентом, утверждаются законода-

тельными собраниями с огромным перевесом голосов «за», иногда и вовсе единогласно (см. таблицу 5)¹⁵. Все понимают, что если кандидатура внесена, то пройдет с первого раза. Единственный сбой произошел в мае 2007 года в Думе Корякского автономного округа. Депутаты-коммунисты, имеющие в ней «блокирующий пакет» голосов, добились переноса голосования по кандидатуре будущего губернатора Камчатского края А. Кузьмицкого на более поздний срок. Корякский «бунт на коленях» продолжался всего один вечер. Уже к следующему дню депутатское большинство, необходимое для кворума и для утверждения Кузьмицкого, было в наличии.

О том, что происходит до внесения кандидатуры, известно намного меньше. На этот счет имеются, во-первых, слова Путина о том, что при подборе кандидатов президентская администрация иногда сталкивается с сопротивлением законодательных собраний, которое приходится учитывать¹⁶. Во-вторых, бросается в глаза, что из двух десятков глав регионов, впервые утвержденных по новой схеме, добрую половину, если не больше, составляют кандидаты-«сюрпризы», которые раньше вовсе не участвовали в политической жизни региона и работали либо за его пределами, либо в какой-нибудь закрытой корпорации на не слишком публичной должности.

Почти единогласное утверждение президентских кандидатов не только свидетельствует об успешном подборе, но и ограничивает кадровые возможности президентской администрации. Если подавляющее большинство голосов в Законодательном собрании является неременным требованием, то любая представленная в нем влиятельная группа может заблокировать неприемлемую для нее кандидатуру¹⁷. В таких случаях приходится либо мириться с привычным «меньшим злом» и переназначать действующего главу на новый срок, либо выдвигать совсем нового и неизвестного

кандидата, с тем чтобы в Законодательном собрании никто не имел против него серьезных возражений.

Однако у президентской администрации, похоже, так и не появилось сколько-нибудь постоянного и надежного источника для кадровых замен в регионах. Выходцы из закрытых государственных корпораций, назначенные весной–летом 2005 года (Иркутская, Саратовская, Тульская области), оказались не слишком успешными управленцами, так что их пример вряд ли показался вдохновляющим. Выходцев из Москвы — из мэрии, Государственной думы, президентской администрации — отправляли в регионы летом–осенью 2005 года (Алтайский край, Нижегородская, Калининградская, Ивановская области), но затем такие кандидаты или закончились, или были признаны неподходящими. В конце 2006 — начале 2007-го включился новый механизм подбора — партийный, в рамках «Единой России» (Адыгея, Тува). В заменах, произошедших летом 2007-го, поиск кандидатов был, судя по всему, передан полпредам уже не формально, а по-настоящему, и они начали заполнять освободившиеся места своими знакомыми и сослуживцами (Амурская, Новгородская области). Одновременно, уже в новых обстоятельствах, усилилось влияние на кадровую политику государственных корпораций: в августе кандидаты «Роснефти» и «Рособоронэкспорта» были поставлены руководить, соответственно, Сахалинской и Самарской областями. Из всех перечисленных механизмов подбора через «Единую Россию» выглядит наиболее адекватным, хоть сколько-нибудь приспособленным к нуждам публичной политики, в том числе к неизбежным внутренним конфликтам. Выдержит ли он конкуренцию с другими каналами назначений, останется ли работоспособным и дальше, пока неизвестно.

Таблица 6

НАЗНАЧЕНИЯ В СОПОСТАВЛЕНИИ С ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКОЙ ШАНСОВ ГУБЕРНАТОРОВ ОСТАТЬСЯ НА НОВЫЙ СРОК (ОПРОС ЦЕНТРА ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ, ДЕКАБРЬ 2004 Г.) ¹⁸					
Шансы быть назначенным	Всего	Назначены пре- жние	Назначены новые	Назначения не было	Другое*
Самые высокие (оценка выше 4,0)	16	13	-	1	2
Выше среднего (оценка от 3,5 до 4,0)	28	20	3	3	2
Ниже среднего (оценка от 3 до 3,5)	25	11	4	9	1
Самые низкие (оценка ниже 3,0)	18	6	10	1	1
Всего	87	50	17	14	6

* В колонку «Другое» вошли: Алтайский край – глава администрации М. Едвокимов погиб; Кабардино-Балкария – президент В. Коков сложил полномочия из-за тяжелой болезни; Коми-Пермяцкий и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа утратили статус субъектов Федерации в результате объединения регионов.

Назначения: подведение итогов

Результаты семи десятков переназначений, прошедших в 2005–2007 годах, не подтверждают возникшие перед началом реформы ожидания – для кого-то надежды, для кого-то опасения, – что теперь-то старых губернаторов разгонят и назначат совсем других. Сравнить предреформенные прогнозы с реальностью поможет оценка шансов глав регионов на переназначение, составленная экспертами-регионалистами в декабре 2004 года (см. таблицу 6).

Таким образом, эксперты в целом правильно распределили глав регионов на сильных и слабых: «выживаемость» региональных руководителей закономерно уменьшается от «отличников» к «двоечникам». При этом во всех группах, кроме последней, самой слабой, переназначенных оказалось гораздо больше, чем отправленных в отставку. Даже в группе

самых безнадежных губернаторов переутверждение прошел каждый третий. Новый порядок оказался для действующих глав регионов более щадящим, чем прямые выборы.

Расчет «выживаемости» глав регионов в зависимости от того, как долго они руководили регионом к моменту реформы, показывает, что лучше других к новым правилам приспособились старые губернаторские кадры, многие из которых занимали свой пост еще в предыдущий период назначений «сверху» в первой половине 1990-х годов (см. таблицу 7). Больше всего потерь понесли новички, работавшие первый срок. Если изначально одной из задач системы назначений действительно было обновление губернаторского корпуса, то результат получился прямо противоположным.

Другим, косвенным итогом неполных трех лет назначений стало практически повсеместное вступление глав регионов в «Единую

Таблица 7

ПЕРЕНАЗНАЧЕНИЯ ГЛАВ РЕГИОНОВ В 2005–2007 ГОДАХ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДСТВА РЕГИОНОМ				
Срок главы региона в декабре 2004 г.	Назначен прежний глава	Назначен новый глава	Назначения не было	Другое
Первый (34 региона)	0,44	0,24	0,24	0,09
Второй (31 регион)	0,68	0,19	0,13	0,00
Третий (24 региона)	0,63	0,17	0,13	0,08

Таблица 8

ВОЗРАСТ РУКОВОДИТЕЛЕЙ РЕГИОНОВ И ИХ СТАЖ ВО ГЛАВЕ РЕГИОНА, 1997–2007 ГГ.				
	1997, январь	2000, май	2004, декабрь	2007, сентябрь
Средний возраст, лет, в том числе:	51	53	54	55
Менее 40 лет	9	6	5	4
От 40 до 50 лет	37	29	22	24
От 50 до 60 лет	33	34	41	38
Свыше 60 лет	8	18	21	18
Средний срок, лет	2,3	4,4	6,1	7,0
До 2 лет	41	9	15	11
От 2 до 5 лет	46	49	29	27
От 5 до 10 лет	–	29	28	18
Свыше 10 лет	–	–	17	21

Россию» и их почти обязательное участие в роли «паровозов» партии на региональных выборах (см. рисунок 1). Беспартийными остались чуть больше десятка губернаторов, в основном неудачников, которые, может, и хотели бы вступить, да их не берут. Для губернаторов вступление в «Единую Россию» означает не только новые возможности, но и новые риски, поскольку их политическое будущее теперь напрямую зависит от результата партии на очередных выборах. Членство в «Единой России» могло бы дать губернаторам дополнительную защиту на случай конфликтов в региональной элите, если бы их основные соперники, нынешние и будущие, тоже не вошли в партийный актив. Региональные конфликты превратились во внутрипартийные, но оттого не стали менее острыми.

Будет ли кризис назначений

Сопоставляя практику назначений в 2005–2007 годах с перечнем претензий, которые высказывали критики прямых выборов тремя годами раньше, можно заметить, что

многие из прежних недостатков не только проявились в новых условиях, но и значительно усугубились. Интриги, «черный пиар», компромат, скандалы с участием правоохранительных органов — все как раньше, но при этом сами избирательные кампании стали гораздо менее прозрачными, труднодоступными для наблюдения.

Выборы не обеспечили притока «свежей крови»: губернаторы, постепенно стареющие, часто оставались на своих местах, а когда замены все-таки происходили, то власть нередко вручалась неизвестным и неподготовленным кандидатам. К новому порядку «старика» приспособились еще успешнее, а среди «новичков» обнаружались совсем уж неожиданные фигуры. Агентство *Standard&Poor's* еще в сентябре 2005 года признало назначение новых губернаторов в регионы дополнительным фактором риска, который может привести к снижению кредитного рейтинга¹⁹.

Кампании, которыми сопровождаются назначения, нарушают нормальную работу чиновников региональных администраций

не в меньшей степени, чем прежние, избирательные, с той разницей, что теперь, когда часто неизвестны ни дата начала кампании, ни время ее окончания, ни даже список кандидатов, последствия неопределенности могут быть более разрушительными.

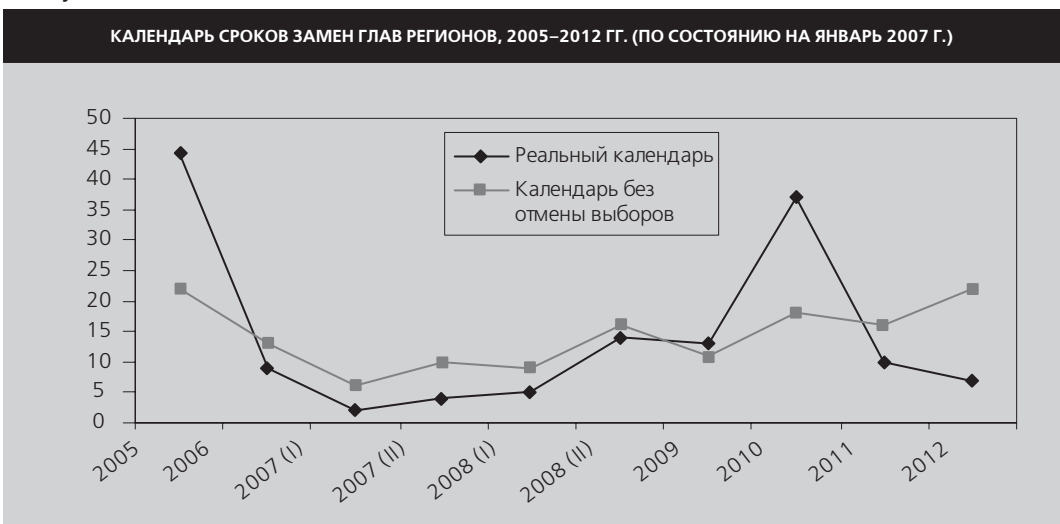
Раньше губернаторам приходилось отвлекаться от текущих дел, связанных с управлением регионом, и «работать на рейтинг» раз в четыре или в пять лет. Новый порядок оценки работы губернаторов, введенный президентским указом № 825²⁰, превращает губернаторский рейтинг («удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации») в предмет ежегодной отчетности, проверяемой каждую осень. Влияние на экономику «политического бизнес-цикла», задаваемого выборами, хорошо известно: в год выборов – повышение социальных выплат, между выборами – жесткая экономия и непопулярные реформы²¹. Как будет работать экономика в условиях ежегодных, суррогатных выборов, без спокойных промежутков, нам предстоит узнать в ближайшие годы.

Существующая сегодня практика назначений добавляет действующей власти новые

проблемы. Одна из них – застой и ползучее старение губернаторского корпуса – была еще в 2004 году одной из главных мишеней для критиков выборной практики, но с тех пор только усугубилась. Средний возраст губернаторов все ближе к пенсионному, средний стаж почти достиг двух четырехлетних сроков, каждый четвертый глава региона занимает свой пост уже третий-четвертый срок (см. таблицы 4 и 8).

Другая проблема, частично объясняющая первую, – по-прежнему короткая «скамейка запасных», поскольку федеральная власть так и не создала надежный кадровый резерв для замены в регионах. Задача выглядит не такой серьезной, когда переназначений сравнительно немного или когда проблему можно отложить «на потом», оставив на месте слабого, но лояльного губернатора. Масштабы проблемы возрастают, когда необходимость перемен становится настоящей, а количество регионов, в которых нужно кого-то менять, растет и составляет несколько десятков. Следующий период массовых замен должен начаться к 2010–2011 годам, ко второй половине президентского срока путинского преемника (см. рисунок 2).

Рисунок 2



Система назначений в ее нынешнем виде способна в большинстве случаев только на два типа кадровых решений: или оставить на месте тех же самых, или найти совсем новых, «нездесьних». Первая колода со временем все больше изнашивается, а второй способ опасен тем, что командированные «на регион» назначенцы могут не справиться с новыми для них обязанностями. На некоторое время проблема обновления кадров может быть решена за счет замен на уровне заместителей, руководителей ключевых управлений и департаментов, но в этом случае система становится еще менее управляемой и федеральной власти становится еще труднее проследить за происходящим.

В случае прямых выборов основной кадровый резерв обеспечивают политические и финансово-промышленные группы, конкурирующие за власть в регионе. Система выборов допускает, чтобы представитель одной из них выиграл с результатом, далеким от единогласного. При нынешней практике большинство сильных и амбициозных – и, значит, опасных и нежелательных для других групп – политиков блокируются на стадии подбора и согласований²². Проблемы для крупных бизнес-структур связаны не только с тем, что им теперь трудно провести своего кандидата на пост главы региона. В случае, когда регион слабый, не очень богатый и не входит в сферу интересов других корпораций, проблем, скорее всего, не будет. Напротив, сложно будет отказаться от власти, когда издержки от вынужденной «социальной ответственности» в регионе

окажутся больше, чем выгоды от руководящего поста. Наглядный пример – несостоявшаяся отставка Р. Абрамовича в конце 2006 – начале 2007 гг.

Вероятность того, что высшее руководство страны с приближением 2010–2011 гг. всерьез задумается о возвращении к практике прямых выборов, оценить трудно. В любом случае образец для такого поворота есть – это идеология и практика ранних путинских реформ начала 2000-х годов, когда жесткий контроль за региональными руководителями, встроенными в единую вертикаль власти, сочетался с прямыми выборами в регионах²³.

Для губернаторов реформа 2004 года выглядела долгожданной передышкой, настоящим спасением от прямых выборов. Однако опыт последнего года показывает, что нынешний порядок снятий и назначений становится все менее предсказуемым, а положение губернаторов все более неуверенным – каждый может быть внезапно смещен со своей должности. Если события будут развиваться в том же направлении, то не только «верхи не смогут» наладить систему назначений, но и «низы не захотят» продолжать все более рискованную для них игру в «доверяет – не доверяет». Возможно, что в этих обстоятельствах власти захочется избавиться от проблемы таким же простым способом, как в 2005 году – переназначить на скорую руку всех, кого можно, и забыть о регионах с их проблемами еще на четыре-пять лет. В 2010–2011 годах сделать это будет не так легко, как в 2005-м, а на следующем цикле выборов и назначений – еще труднее. ■

ПРИМЕЧАНИЯ¹ Официально процедура называется «наделение полномочиями по представлению Президента Российской Федерации». Представители власти первое время после объявления реформы настойчиво доказывали, что вводятся не назначения, а новая форма выборов, но и они нередко сбивались и называли новый порядок «назначением». К примеру, В. Путин на пресс-конференции 23 декабря 2004 года сообщил, что теперь «Президент приобретает больше влияния на назначение губернаторов, на избрание губернаторов» (http://www.kremlin.ru/appears/2004/12/23/1414_type63380type82634_81691.shtml).

² По данным ВЦИОМ, в сентябре 2005 года, через год после объявления реформы, доля граждан, согласных с новым порядком, выросла с 38 проц. до 49 проц., а доля несогласных уменьшилась с 48 проц. до 29 процентов. См.: *Выборы губернаторов: год после введения нового порядка*. Пресс-выпуск № 289. ВЦИОМ. 2005. Сент. 12 (<http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/1683.html>).

³ См. выступления В. Путина на пресс-конференции 23 декабря 2004 г., на заседаниях Госсовета 2 июля 2005 г. в Калининграде и 27 декабря 2005 г. в Москве.

⁴ Более частный довод приводил В. Сурков на встрече с активом «Деловой России»: «Нам не хватает еще, чтобы в Дагестане избрали какого-нибудь там ваххабита!» (стенограмма выступления на Генсовете «Деловой России» 17 мая 2005 г. (<http://www.svoboda.org/programs/tp/2005/tp.071105.asp>)). Институт прямых выборов главы региона в Дагестане был введен только в июле 2003 г. Раньше высшее должностное лицо республики выбирали депутаты специально созываемого Конституционного собрания. Первые прямые выборы, намеченные на лето 2006 года, заранее вызывали опасения, что предвыборная кампания превратится в соперничество основных этнических групп, отчего события могут обостриться и выйти из-под контроля. Основание для таких прогнозов давал опыт Карачаево-Черкесии, где прямые выборы руководителя республики проводились уже дважды (1999 и 2003 гг.) и оба раза приводили к серьезному политическому кризису (см., например: *Хоперская Л.* Институт всеобщих выборов как фактор нестабильности в Карачаево-Черкесской Республике // Региональные выбо-

ры и проблемы гражданского общества на Юге России. Рабочие материалы. № 8. Московский Центр Карнеги, 2002. С. 93–101). Возможно, в таких сложных многонациональных республиках действительно лучше обходиться без прямых выборов, но это не должно становиться поводом для отмены выборов по всей стране.

⁵ *Что думают губернаторы о своем назначении* // Газета. 2004. 19 сентября.

⁶ Из ответа на пресс-конференции 31 января 2006 года (http://www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml). Между тем губернаторов с тремя судимостями не было и раньше. Три судимости имел Г. Коняхин, избранный главой администрации г. Ленинска-Кузнецкого (Кемеровская обл.) в апреле 1997 г. и полгода спустя отстраненный от должности; две судимости было у А. Климентьева, выигравшего в марте 1998 года выборы главы Нижнего Новгорода (выборы сразу же были признаны недействительными, а их результаты отменены).

⁷ *Нестерова О.* Артисту теперь не пробиться... // Труд. 2004. Сент. 15. Продолжение цитаты: «Наверное, поэтому уставший Алтайский край выбрал совершенно неподготовленного, но яркого человека – артиста – в губернаторы. Это тот пример, когда недостатки демократической системы перечеркнули ее достоинства».

⁸ Вот еще один пример подобной критики: «Во многих случаях избирательные кампании оборачивались настоящими вакханалиями, на несколько месяцев парализовавшими всякую нормальную жизнь в регионах. Практически открыто использовался административный ресурс, все мало-мальски серьезные кандидаты тратили на кампаниюкратно больше денег, чем это разрешал закон, и систематически нарушали правила агитации, применяя в том числе “черные” и “серые” избирательные технологии. Избирателей массово обманывали, подкупали, запугивали <...> В последние годы (речь идет о периоде, непосредственно предшествующем отмене выборов. – А.Т.) кампании стали куда более затратными, технологически изощренными, циничными и беспредельными, чем в начале 1990-х». См.: *Иванов В.* Путин и регионы: Централизация России. М.: Европа, 2006. С. 206.

⁹ Доля «новичков», впервые занявших должность губернатора, окажется примерно одинако-

вой для всех трех избирательных циклов, если учесть, что треть всех смен на выборах 1995–1997 гг. была связана с возвращением к власти старых руководителей региона – исполкомовских, обкомовских или советских.

¹⁰ *Петрова А.* О новом порядке выбора губернаторов (http://bd.fom.ru/report/cat/elections/regionalne_vbor/gubern_elect_syst/of044101). Опрос (2004) проводился на следующей неделе после заявления В. Путина о предстоящей отмене прямых выборов и переходе к назначениям. Редкий для последних лет случай, когда большинство избирателей так явно не согласилось с инициативой главы государства.

¹¹ По крайней мере двух губернаторов, публично объявивших в 2005 году, в самые первые месяцы новой практики, что они подали заявление о доверии, президентская администрация мягко поправила, указав, что на самом деле никакого заявления от них не поступало. Один из них, Б. Говорин (Иркутская область), в итоге не прошел переназначения и был заменен. Другому, В. Бочкареву (Пензенская область), удалось со второй попытки подать правильное заявление. В дальнейшем губернаторы таких ошибок не повторяли и сначала заручались согласием Кремля и полпреда.

¹² Это был не единственный пробел в законодательстве о снятиях и назначениях, который пришлось заделывать прямо на ходу. В первые полгода заявления о доверии подавались напрямую в Москву, минуя полпредов в федеральных округах. Такой обходной путь помог, к примеру, главе администрации Амурской области Л. Короткову, который «подал на доверие» и был переназначен на новый срок в феврале 2005 года, когда полпред К. Пуликовский уже начал подбирать кандидатов на его место. До весны 2007 года действовала норма Уголовно-процессуального кодекса, сильно усложнявшая временное отстранение губернатора от должности: оно допускалось только в случае, если против него было заведено уголовное дело по «тяжкой» (на пять и более лет лишения свободы) или «особо тяжкой» (не менее десяти лет) статье. Такая норма нацеливала правоохранительные органы на поиск обвинений обязательно в тяжких преступлениях. Отстраненный (и затем отрешенный) от должности в июне 2006 года А. Баринов (Ненецкий автономный округ) оказался обвиняемым сразу по нескольким «тяжким» статьям, тогда

как для Л. Короткова, отправленного в отставку в мае 2007 года, уже по измененным правилам, оказалось достаточно «простых», не тяжких обвинений.

¹³ Сейчас невозможно точно подсчитать, как часто он нарушался, поскольку во многих случаях официально сообщалось только о решении президента переназначить очередного губернатора, а о том, когда и как было подано заявление о доверии, имелись в лучшем случае неподтвержденные слухи. Значительная часть заявлений о доверии была подана главами регионов на встречах в Кремле между президентом В. Путиным и главой региона, но сообщения президентской пресс-службы о таких встречах обычно ограничиваются упоминанием, что на ней «обсуждались перспективы социально-экономического развития» данного региона.

В не слишком сложном случае с губернатором Ленинградской области В. Сердюковым промежуток между публичными заявлениями губернатора и полпреда о том, что заявление подано и рассматривается, и президентским представлением в Законодательное собрание составил «всего лишь» три недели. Губернатор Хабаровского края В. Ишаев, прошедший переутверждение в июле 2007 года, заявление о доверии подавал, судя по сообщениям прессы, еще в апреле. Сейчас можно только гадать, когда и как разрешится ситуация, возникшая в начале июля 2007 года в Архангельской области. Здесь на следующий день после того, как глава администрации Н. Киселев рассказал о том, что поставил перед президентом вопрос о доверии, а полпред И. Клебанов – о начавшихся консультациях по переназначению, был опубликован видеоролик с «человеком, похожим на Киселева», вымогающим взятку у одного из подчиненных. В том случае, если нужно не просто «рассмотреть и одобрить», а подобрать нового кандидата, задача оказывается на порядок сложнее. Тогда недельный срок получается выдержать, только если подходящий человек и нужные документы подготовлены заранее.

¹⁴ «Хочу обратить ваше внимание, что руководители регионов Российской Федерации не будут назначаться Президентом, они представляются для голосования в региональные парламенты, которые избираются прямым тайным голосованием населения. Это по сути система выборщиков, которая с успехом применяется в самих Соединенных Штатах на общенациональ-

ном уровне. И не считается недемократической». См.: *Заявление* для прессы и ответы на вопросы на совместной с Президентом США Джорджем Бушем пресс-конференции, проходившей 24 февраля 2005 г. в Братиславе (Словакия) (http://www.kremlin.ru/appears/2005/02/24/2357_type63377type63380type82634_84527.shtml).

¹⁵ Снижение средней доли голосов «за» от почти совсем единогласной 2005–2006 гг. до чуть менее единогласной в 2007-м произошло за счет изменения позиции коммунистов, которые с приближением думских выборов стали демонстративно отказываться в поддержке президентским назначениям.

¹⁶ «...В некоторых регионах предлагаемые нами кандидатуры встретили явное неприятие, и федеральному центру пришлось учитывать это настроение депутатского корпуса в том или ином регионе». См.: *Стенограмма* пресс-конференции для российских и иностранных журналистов 31 января 2006 года (http://www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml).

¹⁷ Подобный демарш позволило себе депутатское большинство в Нижегородской области (из которой поступил вопрос на пресс-конференции — см. прим. 16). Летом 2005 года депутаты открыто заявили: «Кого угодно, только не Ходырева на новый срок». Подобные публичные заявления — редкое исключение, обычно согласования проходят без лишней огласки.

¹⁸ *Центр* политических технологий рассчитал шансы губернаторов на назначение (www.regnum.ru/news/386106.html 06.01.2005). Не оценивались главы администраций Брянской и Ульяновской областей, которые на момент опроса еще не были избраны.

¹⁹ *Региональные* и местные органы власти России: обзор сектора. Аналитический отчет *Standard&Poor's*. 2005. 28 сентября.

²⁰ *Указ* Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

²¹ Анализ политических бизнес-циклов в регионах России см., например: *Akhmedov A., Ravichev A., Zhuravskaya E. Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting.* // Working Papers. № 15. Centre for Economic and Financial Research (CEFIR), 2002 и другие работы этих авторов.

²² Разница между двумя механизмами отбора видна, скажем, на примере Красноярского края. На последних выборах губернатора края осенью 2002 года, «грязных» и скандальных больше обычного, основная борьба шла между кандидатами, на которых сделали ставку крупнейшие в крае бизнес-группы «Интеррос» – Роспромбанк – «Норильский никель» и «Русал» – «Базэл». Победивший на них во втором туре А. Хлопонин («Норильский никель») сейчас на хорошем счету как передовой губернатор с грамотной командой управленцев. Можно предположить, что команда «Русала», которая получила бы контроль над краем в случае победы А. Усса, тоже зарекомендовала бы себя неплохо. При нынешнем порядке подбора и утверждения кандидатов аналогичный случай острой конкуренции двух финансово-промышленных групп за губернаторское кресло привел бы, скорее всего, к назначению какого-нибудь бесцветного кандидата со стороны. Отправленные в 2004–2005 гг. на повышение в столицу успешные молодые губернаторы Ю. Трутнев (Пермская область) и С. Собянин (Тюменская область) тоже вряд ли стали бы региональными руководителями в случае, если бы нынешний порядок назначений появился на несколько лет раньше.

²³ Обзор региональной политики В. Путина за первый президентский срок см. в: *Федеральная реформа 2000–2004*. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы. М.: МОНФ, 2005.