

Губернаторская инженерия

Кремль завершает процесс превращения глав регионов из политиков в администраторов.

В сентябре исполнилось ровно три года, как президент РФ заявил об одновременной отмене прямых выборов губернаторов и одномандатных округов на выборах в Госдуму. Символично, что три года спустя оба процесса приходят к своему логическому завершению — список губернаторов, сохраняющих полномочия на прямых выборах, почти исчерпан, и они все чаще заменяются «варягами», а партии выдвигают списки, в которых все более часто региональные группы возглавляют кандидаты, не имеющие к данным регионам никакого отношения. Таким образом, процесс ослабления политического влияния региональных элит на деятельность федеральной власти переходит в завершающую фазу.

Как известно, изначально при переназначении губернаторов возникло две схемы. Согласно первой и в 2005–2007 годах самой популярной губернаторы, ранее избранные населением, сами ставили перед президентом «вопрос о доверии», тем самым добровольно идя на смену своего статуса. И особенно в первое время, дабы стимулировать и остальных на подобную процедуру, переназначение получали все, кто на доверие подавал, даже губернаторы с самой неоднозначной репутацией. Показательно, что первым подал на доверие приморский губернатор Сергей Дарькин — одна из наиболее неоднозначных фигур в губернаторском корпусе. По второй схеме назначение происходило «планово», когда истекали полномочия губернатора.

Именно так произошло в Саратовской области (окончание полномочий Д.Аяцкова), Тульской (В.Стародубцев), Нижегородской (Г.Ходырев), Иркутской (Б.Говорин), Калининградской (В.Егоров). Всего начиная с февраля 2005 по сентябрь 2007 года в связи с истечением своих полномочий покинули посты 10 глав регионов.

Апробация принуждения

Первая принудительная отставка губернатора произошла 9 марта 2005 года и в том году осталась единственной. Тогда президент РФ отрешил от должности губернатора Корякского автономного округа Владимира Логинова, избранного на свой второй губернаторский срок лишь 4 апреля 2004 года. Надо признать, что первая жертва данной новой нормы федерального законодательства была выбрана как нельзя удачно — Логинов действительно был очень слабым и очень непопулярным губернатором, не критиковал которого только ленивый.

В 2006 году опять состоялась принудительная отставка губернатора, и вновь в регионе, который не хотел укрупняться, и опять при активном участии прокуратуры: в июле за «утрату доверия» был уволен губернатор Ненецкого АО Алексей Барин, занявший свой пост в феврале 2005 года последним из избранных населением губернаторов.

В 2007-м (по состоянию на настоящее время) «в связи с утратой доверия президента РФ» был уволен еще один губернатор. 10 мая 2007 года Владимир Путин подписал указ об отрешении Леонида Короткова от должности губернатора Амурской области. При увольнении Короткова обращают на себя внимание четыре момента.

Первый — Л.Коротков стал первым уволенным губернатором, который уже был назначен (как гласит закон, «наделен полномочиями») по новой процедуре. А это значит, что для первых «переназначенцев», которые уже более двух лет пребывают в новом статусе, закончился период неформальной «неприкосновенности» — раз президент уже снял первого им же назначенного губернатора, значит, могут последовать и другие, благо теперь переназначены уже подавляющее большинство губернаторов и стимулировать к «подаче на доверие» практически некого. На конец августа 2007 года среди всенародно избранных оставалось всего 15 человек, а все последние «политические тяжеловесы» (Ю.Лужков, Б.Громов, В.Ишаев, Л.Полежаев, В.Толоконский, В.Позгалев) весной и летом 2007-го сменили статус избранных на статус назначенных.

Второе — Коротков, как и уволенные ранее губернаторы Корякии и Ненецкого АО, мягко выражаясь, не принадлежал к «тяжеловесам» губернаторского корпуса, а Амурская область, небольшая по числу

избирателей (хотя и больше Корякии и НАО), – регион крайне проблемный, отличающийся устойчиво тяжелым экономическим положением, не представляющий большого интереса для федеральных ФПГ и федерального Центра в целом. Проще говоря, снятие всех трех из расчета «по губернатору в год», очевидно, имело в первую очередь показательно-воспитательное значение – «чтоб другие боялись».

Третий момент – во всех трех названных регионах «Единая Россия» проиграла региональные выборы. В Корякии и НАО их выиграла КПРФ, а в Амурской области поддержанный Коротковым блок «Мы – за развитие Амурской области», оппонирующий в регионе «Единой России».

Наконец, четвертый важный фактор отставки Короткова – как и при увольнении Логинова и Барина, роль «локомотива» губернаторской отставки сыграла прокуратура.

Список 24

Параллельно чем дальше, тем больше стала применяться практика «добровольных отставок». Всего в феврале 2005 – сентябре 2007 года добровольно ушли в отставку 8 губернаторов – 2 в 2005-м, 1 в 2006-м и 5 в 2007-м: А.Дзасохов (июнь 2005), В.Коков (сентябрь 2005), М.Магомедов (февраль 2006), А.Алханов (март 2007), М.Машковцев (май 2007), М.Прусак, И.Малахов и К.Титов (все трое – август 2007).

Таким образом, за период отмены прямых выборов губернаторов к власти в регионах пришли 24 новых губернатора (24-м станет преемник погибшего В.Шершунова в Костромской области).

Итого, на 24 новых назначения приходится 8 «добровольных» отставок, 10 плановых истечений полномочий, 3 принудительных увольнения, 1 повышение (С. Собянин), 2 гибели губернаторов (М. Евдокимов и В.Шершунов).

Кроме того, из 24 новых назначенцев уже перестал быть губернатором О.Кожемяко, так как 1 июля 2007 года Корякский АО прекратил свое существование в связи с образованием Камчатского края. Также прекратили свои полномочия в связи с ликвидацией возглавляемых субъектов РФ губернаторы Таймыра О.Бударгин, Эвенкии Б.Золотарев, Коми-Пермяцкого АО Г.Савельев. Итого на конец сентября 2007 года на 85 регионов приходилось 84 губернатора (так как А.Тишанин одновременно глава двух регионов), из них 23 назначены впервые после февраля 2005 года (27,4%).

Назначение новых губернаторов символизировало качественное изменение роли региональных глав – из политиков они стали явно превращаться в первую очередь в администраторов-исполнителей. И даже там, где губернатор сохранял пост, изменение его роли и утрата политической самостоятельности, необходимость согласования ключевых назначений в региональной администрации становились все более очевидными.

Именно административную роль губернаторов и ослабление их зависимости от взаимоотношений с местными кланами, ФПГ и иными различными фигурами региональной элиты символизирует все более растущая практика назначения губернаторов-«варягов», не имеющих никаких личных и иных связей с регионами назначения и соответственно не отягощенных никакими внутрирегиональными обязательствами как политического, так и экономического свойства. Всего из новых назначенцев 2005–2007 годов к «варягам» могут быть отнесены 12 губернаторов (возможно, к ним добавится Костромская область). Часть из них являются абсолютными – то есть до назначения губернаторами они в регионе не работали (В.Шанцев, Г.Боос, М.Мень, С.Митин, В.Наговицын, Н.Колесов), другие являются «варягами» частичными и до назначения губернаторами либо проработали в регионе некоторое время – обычно 2–3 года – в другой должности (В.Потапенко, В.Артаков, А.Тишанин, А.Кузьмицкий), либо имели в регионе некоторые интересы (О.Кожемяко). Назначение А.Карлина – пример назначения губернатором формального уроженца региона, однако давно из него уехавшего.

Безальтернативные пришельцы

В целом появление новых губернаторов явно происходило по разным схемам, и можно выделить несколько сценариев назначений (в ряде случаев сценарии комбинируются):

«Мягкие замены» в рамках прежней региональной элиты. Преимущественно в национальных республиках Северного Кавказа, где федеральный Центр явно боялся «наломать дров», утратить контроль над ситуацией и вызвать новым назначением дестабилизацию в регионе. Производить замены в рамках той же региональной элиты допускается и при уходе губернатора на «повышение» – таким примером является Тюменская область, где С.Собянин выбрал преемника из собственной администрации, а еще ранее преемника себе подобрал пермский губернатор Ю.Трутнев. Специфический случай представляет Чечня, где Р.Кадыров стал главой

республики, как только достиг положенного возраста.

Более жесткие замены в рамках региональной элиты. Речь о назначении губернатора из региона, но в той или иной степени оппонировавшего прежнему губернатору. В этом случае речь обычно идет о регионах, не представляющих для крупных ФПГ значимого интереса, и часто учитываются интересы партии «Единая Россия». Примеры – Тыва, Адыгея, Республика Алтай.

Назначение губернаторов из числа госчиновников, менеджмента полугосударственных и государственных корпораций. Более жесткий вариант, когда в регион назначается представитель заинтересованной в регионе федеральной корпорации, часто военной или полувоенной. Данный вариант можно трактовать и как «распределение» регионов по интересам тех или иных контролируемых государством ФПГ. Так, оборонный сектор представляют В.Артаков и В.Дудка, атомную энергетику П.Ипатов, РЖД А.Тишанин, явное отношение к «Роснефти» имеет новый сахалинский губернатор А.Хорошавин.

Губернаторы-«варяги»: радикальное обновление региональной элиты

Первая подгруппа – кризисные регионы, где назначение вызвано расколом в региональных элитах или недовольством Центра деятельностью администрации и стремлением «оздоровить» ситуацию. Это Нижегородская, Ивановская, Новгородская области, Ненецкий АО.

Вторая подгруппа – это «варяги» – федеральные чиновники и/или политики, тем или иным образом пролоббировавшие свое назначение в связи с теми или иными своими интересами. Это Г.Боос, А.Карлин. К этому варианту близко назначение губернатора – ставленника федеральной ФПГ (Самарская область).

Можно выделить подгруппу «варягов» – «ставленников полпреда». Это сценарий фактического освоения группой полпреда подведомственной территории. К этой группе можно отнести Амурскую область, отчасти Ненецкий АО и Новгородскую область. К промежуточному между назначением ставленника полпреда и назначением губернатора в кризисный регион можно отнести Бурятию с ее явным недовольством ликвидацией соседних бурятских округов.

В целом же, как уже отмечалось выше, с укреплением новой процедуры и увеличением числа прошедших переназначение губернаторов постепенно стало увеличиваться и число замен в губернаторском корпусе. Причем ряд назначений демонстрирует полное пренебрежение установленной в указе президента РФ процедуры общественных консультаций. Новые главы Амурской области (Н.Колесов), Бурятии (В.Наговицын), Самарской области (В.Артаков), Новгородской (С.Митин) в регионах перед назначением не обсуждались, решение по ним принималось кулуарно и часто становилось неожиданностью для региона и региональной элиты.

В двух регионах – Адыгее и Республике Алтай – руководителями региона были назначены политики (А.Тхакушинов и А.Бердников соответственно), с треском провалившиеся на прямых выборах и занявшие на них одни из последних мест.

Невзирая на рост замен губернаторов, даже переназначенных, система назначения до сих пор является гибридной: с одной стороны, все более вводятся элементы ротации из одной территории в другую – как в советское время, с другой – в ряде территорий сохраняется компромисс со старыми кланами-элитами. Последнее особенно заметно в случае таких тяжеловесов и традиционных раздражителей для Кремля, как Юрий Лужков, Минтимер Шаймиев или Муртаза Рахимов. Политика – это искусство возможного, и, даже развязав себе руки юридически, Кремль вынужден терпеть многих из самых неудобных для него губернаторов. По итогам выборов депутатов Госдумы РФ и со сменой президента РФ число губернаторских отставок скорее всего увеличится, так как именно электоральные соображения и нежелание «менять коней на переправе» в стратегически важных регионах означают сохранение на своем посту ряда глав регионов с не самой однозначной репутацией.

Контролеры на блокпостах

При этом даже там, где сохранились прежние главы регионов, резко снизилась самостоятельность губернаторов при формировании кадрового состава администраций.

Во-первых, во имя сохранения собственного положения многие губернаторы были вынуждены пожертвовать рядом ключевых фигур своих администраций.

Во-вторых, в ряде региональных администраций появились «заместители со стороны», выступающие, по сути,

в роли «контролеров». Так, камчатский губернатор – коммунист М.Машковцев в 2005–2007 годах сумел остаться на посту главы региона, назначив своим замом петербургского бизнесмена А.Кузьмицкого, который в 2007-м сменил Машковцева на посту губернатора. Одновременно пост еще одного заместителя губернатора был отдан бывшему начальнику областного УФСБ Е.Лаухину.

Ю.Неелов был назначен на новый срок губернатором ЯНАО, только избавившись от первого заместителя И.Левинсона и членов его команды, а переназначение А.Филипенко в ХМАО сопровождалось давлением на губернатора в виде уголовных дел против его заместителей и глав ряда городов и районов. В связи с давлением правоохранительных органов в 2005–2007 годах массовые отставки происходили в администрациях Пермского и Приморского краев, Новгородской области, Челябинской области и т.д.

Иногда переназначенные губернаторы вообще остаются номинальными руководителями. Так, назначение А.Черногорова на новый срок в Ставропольском крае сопровождалось назначением в декабре 2005-го зампреда правительства Ставрополя А.Воропаева. Явно с подачи последнего сформирована администрация с существенным присутствием «варягов». В крае ходят слухи, что бывший тульский чиновник метит в губернаторы Ставрополя.

Там же, где были назначены новые губернаторы, в частности из «варягов», не имеющих большого политического опыта, зачастую никак не удается сформировать дееспособный состав администрации. К тому же изобилие навязанных назначенцев на всех ключевых постах в регионе существенно раздражает местные элиты. Так, постоянная кадровая чехарда царит в администрации Иркутской области, где новый губернатор А.Тишанин, не имеющий собственной команды, никак не мог сформировать устойчивый состав областной администрации. За первый год губернаторства были назначены, а затем уволены более 20 чиновников областного уровня.

В Калининградской области вслед за Г.Боосом «варягом» стал даже председатель областной Думы – С.Булычев, бывший глава управы «Бибирево» г. Москвы (теперь он и глава региональной «Единой России»). Избранный в 2003-м губернатором Тверской области Д.Зеленин также назначил на ключевые посты людей извне, и здесь председатель Законодательного собрания тоже «пришелец» – экс-депутат Мособлдумы А.Епишин. В Амурской области новый губернатор Н.Колесов активно назначает на основные посты своих коллег по работе в Казани. Из Казани «выписан» даже новый амурский министр здравоохранения.

В целом новые губернаторы стремятся скорее не к консолидации региональных элит, а к назначению на ключевые посты тех, кому они лично доверяют, или тех, на кого ставят те, кому они обязаны назначением. Примеров того, чтобы новый губернатор пытался сформировать широкую коалицию разных групп, крайне немного.

Таким образом, новая система, очевидно, ознаменовала собой большую централизацию и унитаризацию. При всех связанных с этим минусах она имеет и определенные плюсы. Так, она несомненно способствует восстановлению единого элитного пространства. Узко понимаемая эффективность возможности ставить на регионы «варягов» и других неизбираемых людей как уход от необходимости договариваться, как деполитизация, технократизация поста и всей корпорации губернаторов, как большая свобода рук у Кремля при политической инженерии, безусловно, достигнута. Добрая половина из губернаторов-новичков едва ли могла бы быть избрана даже в условиях «управляемой демократии». Другое дело, есть ли от этого польза для федерального Центра и насколько новые назначенцы эффективны как управленцы.

Александр Кынев, руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики.

Автор: Артур Скальский © Независимая газета ПОЛИТИКА, ИРКУТСК 6503 04.10.2007, 12:18

URL: <https://babr24.com/?ADE=40248> Bytes: 16099 / 16049 [Версия для печати](#) [Скачать PDF](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)
- [Джем](#)
- [ВКонтакте](#)
- [Одноклассники](#)

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:
irkbabr24@gmail.com

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: @babr24_link_bot
Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь
Телеграм: @bur24_link_bot
эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова
Телеграм: @irk24_link_bot
эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская
Телеграм: @kras24_link_bot
эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская
Телеграм: @nsk24_link_bot
эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин
Телеграм: @tomsk24_link_bot
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: @babrobot_bot
эл.почта: eqquatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)