

ГУБЕРНАТОРЫ-«ТЕХНОКРАТЫ» ВО ГЛАВЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: НОВАЯ КАДРОВАЯ СТРАТЕГИЯ КРЕМЛЯ

В. Б. Слатинов

Курский государственный университет

Поступила в редакцию 12 февраля 2020 г.

Аннотация: раскрыты основные характеристики новой кадровой политики федерального центра в отношении корпуса руководителей российских регионов. Целью масштабных кадровых изменений на региональном уровне является формирование состава руководителей территорий, отобранных и обученных при содействии Администрации Президента РФ, и прошедших через выборы «референдумного» типа. Данный процесс должен обеспечить удовлетворение запроса на обновление власти со стороны российского общества, повысить профессионализм и эффективность территориального управления. Главным противоречием данной политики является попытка заменить назревшие политические изменения мерами «технократического» характера по улучшению качества публичного управления. Последние сталкиваются с институциональными барьерами, связанными с несменяемостью верховной власти и слабой обратной связью с населением на всех уровнях функционирования государственных структур.

Ключевые слова: политика, государственное управление, регионы, губернаторы.

Abstract: this article describes the main characteristics of the new personnel policy of the federal center in relation to the corps of leaders of the Russian regions. The purpose of large-scale personnel changes at the regional level is to form a team of territorial leaders, chosen and trained with the assistance of the Presidential Administration, and passed through 'referendum' type elections. This process should ensure the satisfaction of the request for the renewal of power by the Russian society and increase the professionalism and effectiveness of territorial administration. The main issue of this political course is an attempt to replace the overdue political changes with measures of a 'technocratic' nature to improve the quality of public administration. These measures face institutional barriers related to the irrevocability of the supreme authority, as well as weak feedback from the population at all levels of government structures.

Key words: politics, public administration, regions, governors.

В 2016 г. после выборов в Государственную Думу РФ произошли существенные кадровые изменения в Администрации Президента РФ, в том числе в блоке, отвечающем за внутреннюю политику. Поскольку последний претендует на фактическое управление политическими процессами в стране, включая формирование и реализацию кадровой стратегии в отношении губернаторского корпуса, подходы к рекрутированию руководителей российских регионов начали заметно трансформироваться. Речь не шла об отказе от практики маркировки верховной властью кандидатов в руководители территорий, которые затем проходили через избирательные кампании «референдумного» типа. Указанный подход стал основой региональной стратегии федерального центра после возвращения выборов губернаторов в 2012 г. и сохранил свою значимость [1, с. 38]. Изменения осуществлялись в других направлениях. Во-первых, с 2016 г. началась самая масштабная ротация губернаторского корпуса за всю постсоветскую историю (с 2016 г. по конец 2019 г. ротации подверглись более

пяти с половиной десятков руководителей субъектов РФ); во-вторых, в ходе ротации доминирующим типом регионального руководителя становятся так называемые «технократы». Вокруг этого понятия с самого начала развернулась активная дискуссия. Эксперты указывали, что основополагающим фактором в технократической теории является идея о возможности эффективного функционирования власти, основанной на научной компетенции. Исходя из этого, сторонники теории технократии (Т. Веблен, Д. Бернхейм, Г. Саймон, Д. Белл) пришли к выводу, что только управленцы, опирающиеся на обширные научные знания, способны определить действительные потребности общества, оптимальные пути его развития, необходимые средства [2, с. 118–123].

Биографические данные большинства направляемых с 2016 г. в регионы новых руководителей позволяют сформировать некий «усредненный» портрет лица, назначавшегося врио губернатора, с последующим выходом на избирательную кампанию, которую он должен выиграть. Это статусный федеральный чиновник либо представитель крупного хозяйствующего субъекта, часто – родившийся на территории, куда он направлялся, возможно, осуществлявший там

трудоую деятельность и затем переехавший в столицу. Значительная часть представителей нового кадрового резерва на должности губернаторов закончили специализированные курсы в РАНХиГС при Президенте РФ. Программа подготовки кадров для руководства регионами стартовала в 2017 г., в ее рамках предполагалось обучить 162 «высокопотенциальных руководителя» для возможного выдвижения в краткосрочной и среднесрочной перспективе на должности высших должностных лиц в 85 регионах России. Бюджет программы составил 260 млн рублей. Источник, близкий к РАНХиГС, рассказал, что инициатором проекта стала Администрация Президента, а программу обучения разработали совместно РАНХиГС, корпоративный университет Сбербанка, Школа управления «Сколково» и Высшая школа экономики. Обучение по программе проходят действующие руководители: заместители федеральных министров, вице-губернаторы, члены Совета Федерации, депутаты Госдумы, топ-менеджеры госкомпаний и госкорпораций [3].

При этом стоит заметить, что «усредненный» портрет новых региональных руководителей-«технократов», на которых Кремль сделал ставку в кадровой политике с 2016 г., все же не отменяет существенных «отклонений» от стандартизированных характеристик в отдельных случаях. Речь идет о «местном происхождении» (среди направленных в регионы руководителей много «варягов», не имевших местных «корней»), пресловутой «технократичности» (образование и опыт работы), а также позиционировании новых глав как «эффективных управленцев». Еще одним важным фактором новой кадровой политики федеральных властей в отношении губернаторского корпуса стал субъективный момент – как замечает А. Перцев, картина нового стиля управления С. Кириенко была «дорисована» – «по формальным признакам новые врио губернаторов очень похожи на свежий призыв высокопоставленных кремлевских чиновников». Иначе говоря, подобные приводят к власти подобных – такая точка зрения должна свидетельствовать об удаче команды Кириенко [4].

Агентство Росбизнесконсалтинг (РБК) в 2017 г. провело свое исследование новой «волны» назначений врио губернаторов, сопоставив «усредненный портрет» наделенных полномочиями с характеристиками их коллег, назначенных и избранных в другие периоды. Всего исследованы биографии 183 человек, работавших главами регионов с 2000 г.

Согласно полученным данным, типичным представителем «новой волны» губернаторов с 2016 г. становится «варяг из центра» – относительно молодой (средний возраст – 46 лет) федеральный чиновник, приехавший из Москвы в регион. Тенденции к направлению в территории федеральных чиновников

доминировали в первый срок нахождения В. Путина в должности Президента РФ (2000–2004 гг.), а также с 2012 г. (третий срок). Во второй срок В. Путина (2004–2008 гг.) и период президентства Д. Медведева (2008–2012 гг.) среди назначаемых губернаторов преобладали местные кадры. Ставка на федеральных чиновников в начале 2000-х объяснялась восстановлением управляемости страной и постепенным формированием «вертикали власти», а с 2012 г. – эффектом «размывания федерализма». Федеральный центр не доверяет местным элитам, рассматривая направление в территорию на губернаторский пост федерального чиновника как средство контроля и инструмент воспрепятствования превращению регионов в «коррупцированные и клановые семейные вотчины». Примечательны также тенденции на сокращение с 2012 г. среди руководителей регионов выходцев из бизнеса и силовых структур – представители этих групп среди губернаторов наличествуют, но их доля снижается, основная ставка делается на федеральных «гражданских» чиновников [5].

В чем причины заметных перемен в характере рекрутирования руководителей российских регионов? Как было отмечено выше, типические черты губернаторских кадров «новой волны» близки к тем, что характеризуют само руководство Администрации Президента РФ и в особенности ее блок политического менеджмента. Речь также идет о серьезных изменениях в механизме государственного управления, адаптирующегося к новым вызовам. Эти вызовы связаны с необходимостью обеспечить более высокие темпы хозяйственного роста, освоение передовых методов управления и сохранение общей устойчивости сформировавшейся политико-экономической системы в условиях постепенного приближения к 2024 г. – сроку завершения полномочий действующего Президента РФ.

Ключевой задачей современных российских элит является сохранение своего положения в условиях меняющихся общественных запросов, в которых все заметней выглядит потребность в обновлении власти, ускорении темпов экономического роста и увеличении доходов граждан. По данным совместного исследования Московского центра Карнеги и Левада-центра в июле 2019 г. (всероссийская выборка 1600 человек), за два года (2017–2019) доля россиян, выступающих за решительные перемены в стране, выросла с 42 до 59 %. Заметим, что и в 2017 г. до пенсионной реформы соотношение сторонников решительных и постепенных изменений уже составляло 42 к 41 %. Примечательно, что на радикальных реформах, как правило, настаивали малоимущие слои населения. Продвинутые социальные страты в большей степени хотели бы постепенных изменений [6].

Замеры Левада-центра 2017 г. демонстрировали, что в общественном сознании наиболее ярко выражено желание переключить внимание властей с внешней политики на внутреннюю. В большинстве своем граждане не знали, кто может предложить осмысленный план перемен, и по привычке называли в качестве потенциальных модернизаторов Путина и политиков, участвующих в федеральных выборах [там же].

В мае 2018 г., вскоре после президентских выборов, Левада-центр повторил ключевой вопрос о том, каких перемен – радикальных или умеренных – хотят респонденты. Решительных перемен хотели бы уже 57 % респондентов. Иначе говоря, президентские выборы не то чтобы сформировали завышенные ожидания, но люди стали связывать с новым политическим циклом надежды на перемены. Власть отчасти тоже ощущала данные настроения (это проявилось в политической повестке дня, предложенной Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию 2018 г., оглашенному накануне выборов), но при отсутствии четкой стратегии и целеполагания в рамках какой-либо политики – внутренней, внешней, экономической – заявила публике после выборов идею «прорывного развития» и новые национальные проекты.

Данные исследования Московского центра Карнеги и Левада-центра 2019 г., проведенного после состоявшейся пенсионной реформы и повышения налоговой нагрузки, продемонстрировали дальнейшее усиливающееся стремление граждан к изменениям. Жажду перемен испытывали в первую очередь следующие пять групп: молодежь, малоимущие слои населения, пенсионеры, средний класс и бюджетники. По всем этим категориям за два года (2017–2019) наметился рост в 6–8 процентных пунктов. Перемены нужны, во-первых, тем, кто работает: людям, составляющим основу общества и экономики, – среднему классу и предпринимателям. Во-вторых, тем, у кого положение (личное, социально-экономическое) неважное или безнадежное: бюджетникам, пенсионерам, малоимущим слоям. Наконец, в переменах нуждается молодежь, которая, как считают респонденты, должна стремиться к чему-то новому [там же].

С содержательной точки зрения большинство прозвучавших пожеланий, так или иначе связано с необходимостью решать социально-экономические проблемы. Тем не менее из политической части желаемых изменений в 2019 г. в рамках открытого вопроса «что нужно изменить в первую очередь?» второе место (13 %) заняла позиция «сменить правительство, президента, власть». Она стала единственной «политической» опцией в «десятке» приоритетных, но ее место в иерархии предлагаемых мер весьма показательно [там же].

Результаты опроса свидетельствуют о том, что общество, не стремясь к революции, тем не менее готово к переменам, прежде всего социально-экономическим, а также управленческим и политическим, и хотело бы подтолкнуть к ним государство. При этом после четырех лет падения доходов граждан (2014–2017) и их двухлетней стагнации (2018–2019) люди не согласны, чтобы перемены происходили за их счет. В представлении россиян государство – все еще главный источник перераспределения национального богатства, но делать это оно должно, по их убеждениям, более эффективно. Исследование выявило в позициях россиян множество противоречий. Одно из главных: люди хотят радикальных перемен, но боятся социальной платы за них. Тем не менее, если стремление к общественным изменениям будет нарастать с такой же скоростью, как в последние два года, очень скоро может обнаружиться массовый спрос на политические свободы и политический выбор, пишут Д. Волков и А. Колесников [там же]. Указанное обстоятельство подталкивает власти, чтобы сохранить приемлемый для них уровень массовой поддержки, к смене методов управления в сторону их осовременивания и технократизации. В том же направлении российские власти толкают глобальные изменения на мировых рынках и в международной политике.

Логика политико-административных изменений, вызванная перечисленными выше обстоятельствами, встроена в принципиально важную характеристику системы – речь идет о высокой степени участия государства в экономических, политических, бизнес-процессах. Задача «гражданских» и технократических элит в подобном контексте – сохранять систему в устойчивом состоянии, силовых – определять политическую и отчасти идеологическую рамку [7]. Перемены, безусловно, не являются целью системы, основные бенефициары которой не заинтересованы в трансформациях, затрагивающих их жизненно важные интересы (прежде всего, возможность рентоизвлечения). Но, поскольку спрос на них есть, они симулируются. Система, отвечая на потребность в переменах, запускает цикл собственных технократических улучшений без изменения политического фундамента.

Кроме того, сторонники «технократической модели» уверены: назначения новых технократов на среднем уровне государственно-управленческой пирамиды будут постепенно оказывать давление на назначения на верхнем уровне; кадры будут «просачиваться» наверх, постепенно повышая качество управления в целом.

При этом статусные, ресурсные и структурные ограничения для «технократов» вполне четко обозначены. Их участие в процессе принятия собственно

политических решений в области «геополитики», внутренней и внешней политики существенно ограничено. Главная задача «технократической части» государственно-управленческой машины – поддерживать приемлемый для политической системы уровень потребительского оптимизма, помогать системе избегать чрезмерного социального напряжения. Важно также эффективно решать повседневные проблемы. Иначе говоря, обеспечивать высшему политическому классу нормальный социальный фон для продолжения привычного существования в рамках государственного капитализма. Подотчетность в такой системе направлена в основном наверх. Важно отметить акцент в политике «технократизации» кадров на региональном уровне управления (впрочем, в январе 2020 г. данный процесс широко затронул и Правительство РФ). Для федерального центра в столь большой стране, как Россия, важно обеспечение политико-управленческого контроля над территориями, а также относительно единообразное применение установок, связанных с реализацией национальных проектов, основанных на Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Целеполагание здесь сугубо прагматическое, измеряемое контрольными цифрами и KPI. Таким образом, вместо институционального подхода (с использованием институтов демократии и рынка) применяется подход «проектный», технократический. Через его использование нынешняя политико-административная система нащупывает возможности сохранения социального и политического равновесия до конца политического цикла и далее.

В арсенале российской элиты наличествуют разные способы решения проблем страны и регионов в рамках технократического подхода. Один из них – поиск новых лиц, нового человеческого капитала. Другой – кардинальные технологические изменения. Кроме того, это борьба с коррупцией в пределах, не нарушающих стабильность функционирования системы (в рамках официального антикоррупционного дискурса), и улучшение работы государственных сервисов. В последнем случае идеалом, по оценке экспертов, является максимальная автоматизация функций и предоставления услуг. Опираясь на указанные инструменты (современные компетенции, технологические изменения и улучшение работы государственных сервисов), технократы призваны обеспечить по возможности профессиональное исполнение и проведение в жизнь решений, принятых на политическом уровне – в первую очередь национальных проектов, операторами которых они фактически стали. «Варяжский» статус большинства пред-

ставителей новой волны губернаторских кадров в подобной логике понятен: цель этой стратегии – в унификации управленческих практик и усилении контроля центра над регионами и местными элитами. В известной степени у исполнителей-технократов не должно быть своей политической повестки. Кроме того, они должны быть легко заменяемы. Их лояльность по отношению к федеральному центру и подотчетность по отношению к нему играют решающую роль.

Таким образом, базовая идея «технократического транзита» состоит в том, чтобы, не меняя существующих институтов, не вводя политическую демократию, поменять лица во власти [там же]. Запущены новые механизмы «возгонки» технократических кадров. Такой механизм способен постепенно сделать систему более эффективной и адаптированной к современным вызовам.

В какой мере успешности Кремлю удастся реализовать проект «технократизации» региональных, а затем и федеральных элит, станет ясно уже в среднесрочной перспективе. Оценивая первые эффекты данного процесса, можно отметить, что, реализуя политическую линию на замену региональных руководителей новой волной собственных кандидатов, федеральный центр поставил территории в полную зависимость от качества своей кадровой политики. Жесткая ротация губернаторов и замена бывших руководителей на представителей отобранного и подготовленного Администрацией Президента резерва – яркое свидетельство затухания российского федерализма, закрепления «унитарной федерации» как способа территориальной организации российской государственности. Для направляемых в регионы «технократов», большая часть которых работали на федеральных управленческих позициях, важнейшим залогом успешности является способность к быстрому знакомству с регионом и его особенностями, а также освоение компетенций по управлению территориями. Качество управления регионами поставлено в зависимость от этих факторов. Основным источником легитимности власти «технократов» является краткосрочный фактор обновления власти в территории. Выборы, проведенные по «референдумному» сценарию, не способны создать долговременный легитимирующий власть новых губернаторов эффект. Дееспособность политической стратегии и устойчивость позиций внутри территории во многом определяются характером «врастания в почву», т. е. особенностями взаимоотношений с местными элитами. Недоверие к последним, по всей видимости, является если не всеобщей, то широко распространенной характеристикой «варягов-технократов», отсюда желание последних

расставить на командные высоты в управлении регионами лично близких людей, также являющихся «варягами». При соблюдении известных балансов и общем позитивном взаимодействии с местными элитами серьезного напряжения это не вызывает, во всяком случае, на первоначальном этапе работы. Игра в позиционировании на «эффекте обновления» и явном контрасте с прежним правлением стимулирует к проявлению «отзывчивости» и формированию новых механизмов участия гражданского общества в определении повестки дня, однако остаются вопросы о долговременности и устойчивости этих механизмов за пределами избирательной кампании и по мере того, как «эффект обновления» начнет выдыхаться. Политически выигрышной на старте правления является также «инфраструктурная повестка» с акцентом на дорожное строительство и обновление городской среды, но и она опирается в фактор времени, устойчивости и ресурсной обеспеченности. Будучи ресурсно и институционально зависимыми «операторами» федерального политического курса (нацпроекты), губернаторы-технократы обнаруживают явный дефицит «авторской повестки», что ставит под вопрос их успешность в деле регионального развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Курский государственный университет

Слатинов В. Б., доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления

E-mail: slatinov@yandex.ru

ЛИТЕРАТУРА

1. Слатинов В. Б. Современный этап российской муниципальной реформы : содержание и ожидаемые эффекты / В. Б. Слатинов, К. Г. Меркулова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 5. – С. 37–45.
2. Макеев С. В. Концепции технократизма : историко-философский анализ : дис. ... д-ра филос. наук / С. В. Макеев. – М., 2008. – 289 с.
3. РАНХиГС поручили подготовить 162 кандидата в «губернаторы». – URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/08/2017/599d149c9a79474090c5c6cf?from=newsfeed> (дата обращения: 02.12.2019).
4. Перцев А. Новая-старая волна. Почему новые губернаторы-технократы не помогут Кремлю / А. Перцев. – URL: <https://carnegie.ru/commentary/68027> (дата обращения: 02.12.2019).
5. Дергачев В. «Варяг» из центра : как изменился портрет губернатора-новичка за 18 лет / В. Дергачев, Е. Кузнецова, Д. Ланделл. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/10/2017/59de58a99a79474f1855c9d0> (дата обращения: 05.12.2019).
6. Колесников А. Мы ждем перемен-2. Почему и как формируется спрос на радикальные изменения / А. Колесников, Д. Волков. – URL: <https://carnegie.ru/2019/11/06/ru-pub-80273> (дата обращения: 06.12.2019).
7. Колесников А. Дети Путина : кто будет править Россией после 2024 года / А. Колесников, Д. Волков. – URL: <https://carnegie.ru/2019/10/03/ru-pub-79975> (дата обращения: 07.12.2019).

Kursk State University

Slatinov V. B., Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration

E-mail: slatinov@yandex.ru