УДК 324+32.019.5

НОВЫЙ СПОСОБ ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ ГУБЕРНАТОРОВ В РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Зырянов Сергей Григорьевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, директор, доктор политических наук, профессор, г. Челябинск, Россия.
E-mail: director@chel.ranepa.ru

Аннотация
В статье анализируется новая ситуация с легитимацией руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Даётся статистический, количественный и качественный анализ когорты претендентов на губернаторские должности, которую с января по июнь 2014 года сформировал президент В. Путин. Рассматриваются основные составляющие формулы успеха представителей этой когорты на выборах 14 сентября 2014 года. На основе данных социологического исследования анализируются теоретические и практические шансы использования всех составляющих формулы успеха на предстоящих выборах представителя этой когорты – претендента на пост губернатора Челябинской области Б. Дубровского.

Ключевые понятия:
способ легитимации власти, губернатор, формула успеха, политический имидж, выборы.

Наименование должности руководителя исполнительной ветви власти субъекта Федерации определяется региональным законодательством, и поэтому «губернаторами» во всех случаях называют руководителей областей и краёв. В национальных республиках должности губернатора соответствует должность президента (например, Татарстана) и главы республики (например, Мордовии). В отдельных регионах также применяется наименование «глава администрации области».

Российская федеральная власть на протяжении вот уже двух десятилетий ищет наиболее оптимальный способ легитимации руководителей исполнительной власти, пройдя при этом следующие этапы:

1. 1991 – декабрь 1993 г. – назначение губернаторов указом президента;

2. 1994–2005 гг. – выборы губернаторов жителями субъектов Российской Федерации в рамках прямого, равного и тайного голосования;

3. 2005 по 2012 год – назначение законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации по представлению президента России.

4. 1 июня 2012 года вступил в силу закон Российской Федерации, возвращающий выборы высших должностных лиц региона, но предусматривающий при этом как выборы населением, так и избрание через региональный парламент (вопрос о том, какой вариант легитимации применяется, решает региональный парламент).

В данной статье речь пойдёт именно о способе легитимации власти, опустим момент обсуждения её правовой легальности: источниках, сущности и способах обеспечения [2, с. 114].

Обзор способов замещения должности губернатора в современном российском государстве позволяет увидеть в действиях власти нечто подобное диалектическому принципу отрицание отрицания. Из частоты принятия решений можно сделать ещё один вывод о том, что это тактические, а не стратегические решения. Конечно, и тактический характер решений вызван изменением политико-экономической ситуации в стране, а также перегруппировкой сил внутри российской элиты. В связи с этим трудно не согласиться с позицией Д. Деевой, отмечающей, что «в достижении поставленных российской правящей элитой целей немалую роль играет институт губернаторов. Изменение срока полномочий главы региона, его избрание, назначение или отставка, выделение из федерального бюджета средств на развитие подведомственного ему региона, а также ряд других воздействий на регионального руководителя со стороны федеральной власти способны существенно повлиять на устойчивость правящего режима в стране» [1, с. 156].

Логика сформированного федеральной властью к началу второго десятилетия XXI века политического процесса вынуждает её к организации и проведению массовых акций по периодическому переутверждению – обновлению губернаторского корпуса. Вот и в начале 2014 года проведена «перезагрузка» ряда благонадёжных и ранее назначенных губернаторов в разряд исполняющих обязанности с перспективой использования ими нового способа легитимации их путём выборов населением. Таких губернаторов за январь–июнь оказалось четырнадцать. К ним следует добавить ещё трёх политиков, у которых истёк срок полномочий, но президент оставил их в качестве врио для переизбрания. Есть и другая категория претендентов на губернаторский пост – это новые лица региональной политики, появившиеся на политической сцене после отставки действующих губернаторов. Отстранены от должности по личному заявлению 3 региональных политика, а ещё один получил отставку по недоверию, итого 4 отставника. У трёх истёк срок полномочий, но их не переназначили, а руководители регионов предложили новых в качестве врио. Один губернатор до истечения срока полномочий ушёл с повышением на должность федерального министра. Итого за пять месяцев 26 руководителей субъектов Федерации, а это 31% всего состава губернаторского корпуса*, оказались в ситуации, когда было необходимо либо подтвердить свою легитимность, либо обрести её впервые.

Полагаю, не требует особых доказательств предположение о том, что это хорошо просчитанный шаг федерального центра. Ожидаемые плюсы от этого шага:

– отставка и замена руководителей субъектов Федерации либо не справляющихся со своими обязанностями, либо скомпрометировавших себя, тем самым прямо или косвенно наносящих вред имиджу федерального центра;

– обеспечение значительной части губернаторов более сильной формой легитимации – за счёт их электоральной поддержки населением регионов;

– введение в федеральный и региональный политический процесс новых акторов. Тем самым открывается возможность частичной замены – в нашем случае 15% от всего состава попавших под ротацию в 2014 году представителей губернаторского корпуса.

Однако, столь массовая акция по применению нового способа обеспечения легитимации власти губернатора должна опираться на хорошо продуманный механизм обеспечения успеха всем, кто вступает на тернистый путь перемен и испытаний в их политической судьбе. Рассмотрим реализацию этого тренда на примере Челябинской области. Из чего складывается и как действует эта формула успеха, на чём она основана? В качестве мерной линейки мы используем традиционную для политологии практику подведения итогов деятельности политика после первых ста дней его нахождения у власти, используя при этом данные социологического опроса, проведённого в период с 16 по 21 апреля лабораторией прикладной политологии и социологии Челябинского филиала РАНХиГС в десяти муниципальных образованиях Челябинской области. Было опрошено 700 респондентов, что позволяет оценивать статистическую погрешность в результатах исследования в пределах +5%**

Говоря о формуле успеха в использовании нового механизма легитимации губернаторов, первое, на чём следует остановиться, – это благоприятная для креатуры федерального центра внутриполитическая ситуация, что проявляется во взрывном росте уровня доверия населения президенту России В. Путину в последние три месяца***. На момент проведения опроса в Челябинской области В. Путину доверяло 79,4% респондентов, не доверяло 12,8%. Ввиду того, что острота внешнеполитической ситуации из-за украинского кризиса будет в ближайшие 2–3 месяца сохраняться, рейтинг доверия президенту даже если и уменьшится, всё равно будет очень высоким. На этом фоне региональный политик, поддержанный В. Путиным, получает довольно мощный ресурс его доверия и авторитета. За 100 дней нахождения в должности Б. Дубровский заработал доверие 40,5% респондентов, 90% из числа которых доверяют В. Путину.

Вторым фактором успеха, видимо, является хороший «политический нюх» назначенного центром кандидата на должность губернатора. Б. Дубровскому и его команде необходимо определить самую оптимальную повестку дня для общения в предвыборный период с населением области, а также предложить компромиссную позицию видения будущей экономической ситуации в регионе влиятельным группам интересов.

Что касается населения, то оно отмечает среди наиболее успешных направлений деятельность врио губернатора в первые 100 дней следующие позиции:

– оптимизация работы системы региональных органов государственной власти – 31,5%;

– определение перспектив развития региона – 24,4%;

* Без учёта появления в марте 2014 года двух новых субъектов Федерации.

**http://chel.ranepa.ru/science/Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=9502.

*** Для сравнения: в декабре 2013 г. В. Путину в городе Челябинске доверяло 57,3%, а в апреле 2014 года уже 78,3. Рост составляет 21%.

– взаимодействие с территориальными органами местного самоуправления – 14,8%;

– взаимодействие с органами законодательной власти – 11,8%;

– регулирование ситуации в сфере ЖКХ – 8,3%.

Примечательно, что здесь мнение населения во многом совпадает с мнением значительной части региональных экспертов. Важнейшим шагом нового руководителя области являются мероприятия по наведению порядка и оптимизации деятельности и численности исполнительных органов региональной государственной и муниципальной власти. Успешные шаги в решении этого вопроса будут иметь чрезвычайно большое значение практически во всех сферах развития региональной экономики и социальной жизни, поскольку обеспечат решение таких задач, как режим экономии бюджетных расходов, позитивное видение ближайшего экономического будущего региона, заботу о развитие территорий области. Оптимизация заключается не только в экономии бюджетных средств за счёт сокращении избыточной численности чиновников в органах государственной и муниципальной власти. Главным результатом должно стать улучшение их совместной деятельности. Этого можно достичь как за счёт квалификации каждого из них, так и за счёт использования в управлении проектного, программно-целевого подхода. При этом главным обстоятельством в оценке их работы должен стать полученный в ходе управленческих усилий результат – в заданный срок при установленном бюджете.

Трудно переоценить значение роли эффективной системы коммуникаций и организации взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей региональной власти, а также её взаимодействие с органами муниципальной власти. Опрос показал, что достаточно чётко проявляется факт понимания населением того, что будущее региона – как развитие его экономики, так и социальной сферы, во многом зависит от качества регионального управления на всех уровнях власти. Готовность к решению этого комплекса задач продемонстрирована Б. Дубровским в качестве одного из важных приоритетов его деятельности. Однако после назначения на должность Б. Дубровский сохранил многоуровневую систему управления регионом, которая мало того что затратна из-за частичного дублирования функций вице-губернаторами и вице-премьерами, ещё и открывает возможность для размывания ответственности.

В отношениях с региональной элитой Б. Дубровский стоял перед необходимостью, во-первых, продемонстрировать готовность к диалогу почти равных субъектов и, во-вторых, обкатать будущую модель взаимодействия власти и бизнеса на региональном уровне. Что касается первого, то за сто дней прошло более десяти достаточно результативных встреч различного формата с представителями бизнес-элиты Челябинской области. Знаковыми стали два события. Первое – объединение областных отделений Союза промышленников и предпринимателей и объединения работодателей «ПРОМАСС» в одну организацию. Формально это позволило преодолеть раскол в бизнес-элите региона. Второе – в мае прошёл XII Съезд представителей малого и среднего бизнеса, организаторами которого выступили Минэкономразвития Челябинской области и Общественный координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства области. Предыдущий, XI Съезд, проводился довольно давно, в 2010 году.

Что касается модели взаимодействия региональной власти и бизнес-групп, то можно предположить, что вместо комбинации моделей «подавление» (борьба всех против всех) и «приватизация власти» (захват сильной корпорацией власти в регионе), которая имела место при предыдущем губернаторе, Б. Дубровский будет ориентироваться на комбинацию моделей патроната (административно-распорядительное отношение власти к компаниям) и партнёрства (взаимовыгодный диалог). [См. типологию моделей: 3, с. 165–170].

Третьим фактором в формуле успеха является реалистичная диагностика социально-экономическойситуации, сложившейся в регионе, и демонстрация намерений, энергии и готовности её изменения в лучшую сторону, ясное и чёткое формулирование задач.

Кроме того, следует сказать – это вновь более реалистичное видение ожиданий населения области. По итогам социологического опроса, они представлены нами в виде перечисления наиболее важных и актуальных проблем, требующих первоочередного, пристального и постоянного внимания со стороны назначенного президентом исполнять обязанности губернатора Челябинской области и его команды. Итак, пять наиболее острых и сложных проблем региона, требующих решения:

– рост уровня жизни населения (рост зарплат, пенсий, социальных пособий) – 50,8%;

– регулирование и нормализация ситуации в сфере ЖКХ – 35,8%;

– борьба с безработицей – 32,2%;

– развитие сельского хозяйства – 23,9%;

– улучшение работы системы здравоохранения – 22,6%.

Понятно, что чаяния населения во многом (прямо или косвенно) связаны с желанием решить свои острейшие материальные и социальные проблемы: увеличить доходы, улучшить жилищные условия, навести порядок в ЖКХ, повысить качество услуг в системе здравоохранения.

В марте 2014 года на заседании Законодательного собрания области был принят важнейший документ, определяющий принципы и приоритеты развития Челябинской

области – новая редакция «Стратегии социально-экономического развития области до 2020 года». Это ещё один элемент формулы успеха – поскольку цели, заявленные в Стратегии, это некий политический манифест Б. Дубровского, его программа работы на пятилетний губернаторский срок в случае победы на выборах.

Предполагается, что новая редакция Стратегии развития региона станет и инструментом пропаганды и агитации в предвыборный период. Аналогичные шаги предпринимают кандидаты на должность губернатора в других регионах, например в Курганской области.

Наконец, очевидно: важной составляющей формулы успеха президентского претендента на должность губернатора является выбор его правильного имиджевого позиционирования. Челябинская область будет избирать своего четвёртого руководителя региона. Первым, с 1991 по 1996 г., был глава администрации области В.П. Соловьёв – по профессиональному опыту партийный работник. Вторым, с 1996 по 2010 г., был П.И. Сумин – бывший советский работник. Третьим, в 2010–2014 гг., – бизнесмен-собственник М.В. Юревич. Статус нового руководителя региона Б.А. Дубровского – топ-менеджер крупной металлургической компании. Это реализация демонстрируемого в последнее время выбора В. Путиным кадров – призыв к управлению региональными государственными структурами топ-менеджеров из крупных ФПГ. Успешно сменить «спецовку» руководителя промышленного производства на костюм официального статусного политика только на первый взгляд кажется лёгкой задачей. Однако некоторым это не удавалось (В. Потанин в 1990-е годы, О. Чиркунов в 2000-е).

Для большинства населения области Б. Дубровский новый, малознакомый человек. Однако публичный характер его деятельности позволил населению довольно быстро не только узнать его, но и дать оценку человеческим, политическим и управленческим качествам.

Как видно из сравнительных данных таблицы 1, для 39,1% жителей области Борис Дубровский ассоциируется с человеком, производящим положительное впечатление, всего лишь у 0,4% его личность формирует отрицательное впечатление, а нейтральное – у 15,7 %. В то же время у 44,8% принявших участие в опросе отчётливое мнение пока не сформировалось. Понятно, прошло ещё очень мало времени, всего 100 дней. Это, кстати, сказывается и на результатах, представленных в следующих оценках. Не сформировано впечатление о Борисе Дубровском как об управленце у 45,8%, а как о политике и того больше – у 54,1%. Поддержка общества – важнейший ресурс политика и управленца такого уровня, и здесь у нового руководителя Челябинской области есть большой потенциал признания населением, за который можно и нужно бороться. Необходимые личностные данные для этого у Бориса Дубровского есть. Как утверждают люди, имевшие с ним личные встречи: он умеет слушать, открыт, деятелен и располагает к себе.

Следует также отметить, что негативные оценки личности Бориса Дубровского даёт очень малый процент населения. Полагаем, что это проявление эффекта «чистого листа», на котором глава региона и его команда только начинают «вписывать первые предложения». Пока позитивные оценки в значительной мере превалируют по отношению к негативным оценкам. То есть явных промахов в работе нет, больших ошибок не сделано.

Это очень важное обстоятельство для старта избирательной кампании руководителя такого крупного и сложного региона, как Челябинская область. Но «хороший человек – это ещё не профессия», и как мы уже отметили, из успешного предпринимателя не всегда получается успешный губернатор.

Таблица 1

Оценка респондентами личного впечатления о Б. Дубровском

	Как о человеке	Как о политике	Как об управленце
Положительное	39,1	25,7	36,2
Нейтральное	15,7	19,3	16,6
Отрицательное	0,4	0,9	1,4
Пока не сформировалось впечатление	17,2	22,5	18,4
Затрудняюсь ответить	27,6	31,6	27,4

Важным показателем признания легитимности и имиджа нового руководителя региона является уровень доверия населения к нему. А доверие руководителю исполнительной власти региона транслируется на региональные политические институты. Согласно данным опроса, доверяют Б. Дубровскому 40,5 % респондентов, а потенциально, в случае повышения эффективности деятельности всей региональной системы исполнительной власти, может сказать «да» ещё довольно значительная часть – 41,2% населения области, но эти люди пока воздерживаются от однозначной оценки и выбирают ответ «знаю, но не могу

Таблица 2

Рейтинг электоральной поддержки потенциальных кандидатов в губернаторы области

	По всему массиву в целом	Территория					
		Челябинский городской округ (220)	Магнитогорский городской округ (80)	Крупные города (300)	Средние города (100)	Малые города (100)	Муниципальные районы (200)
Дубровский Б.А.	62,2	61,5	55,7	59,6	65,6	58,9	65,6
Гартунг В.К.	4,7	4,2	0,0	2,8	2,2	13,3	3,8
Редин Е.В.	1,1	1,4	4,3	2,3	0,0	0,0	0,6
Пашин В.Л.	0,9	0,7	1,4	0,9	3,3	0,0	0,0
Косилов А.Н.	0,7	1,4	2,9	1,9	0,0	0,0	0,0
Нациевский К.О.	0,5	0,7	0,0	0,5	2,2	0,0	0,0
Юревич М.В.	0,5	2,1	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0
Барышев А.В.	0,2	0,7	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
Аристов А.М.	0,2	0,0	1,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Затрудняюсь ответить	28,9	27,3	34,3	29,6	26,7	27,8	30,0

оценить». Не доверяют Б. Дубровскому лишь 12,5 % респондентов.

Что касается позиционирования в вопросе доверия Б. Дубровскому представителей основных социально-демографических групп респондентов, то в числе тех, кто доверяет врио губернатора, больше жителей области в возрасте старше 50 лет, людей с высшим образованием, по социальному положению – пенсионеров, жителей средних городов. Среди тех, кто не доверяет, чаще встречаются мужчины, респонденты в возрасте от 18 до 30 лет, со средним и неполным высшим образованием, по социальному положению – военнослужащие и работники правоохранительных органов, а также те, чьё материальное положение ниже среднего уровня («денег хватает только на питание»).

С этими выводами имеет высокий уровень корреляции общая оценка населением Челябинской области деятельности Бориса Дубровского с момента назначения его врио губернатора. На вопрос «Как в целом Вы оцениваете работу Б.А. Дубровского в должности врио губернатора области?» ответы респондентов распределились следующим образом:

– Очень хорошо/скорее хорошо – 50,7%.

– Скорее плохо/очень плохо – 3,0%.

– Затрудняюсь ответить – 46,3%.

И, наконец, шестым фактором формулы успеха на пути легитимации статуса губернатора является проведение избирательной кампании. На этом пути у Б. Дубровского и его избирательного штаба две видимые трудности. Первая – отсутствие у Бориса Александровича опыта участия в избирательной кампании вообще и такого значимого ответственного уровня в частности. Второе – предстоящие выборы скорее всего будут напоминать выражение вотума доверия кадровому решению президента, нежели конкурентные выборы из числа нескольких кандидатов, борющихся за голоса избирателей и за должность губернатора.

Помочь преодолеть эти трудности может правильно выбранная стратегия избирательной кампании. Рискнём предположить, что традиционное использование административного и партийного – «Единая Россия» – ресурса помогут решить проблему с явкой. Согласно данным нашего социологического опроса, прогноз явки составляет 37,0% (+ 3%). Есть возможность повысить её до 45–50% и отчитаться перед Москвой об убедительной легитимности результатов выборов губернатором Б.А. Дубровского. Однако главный итог выборов скорее будет не в этом. А как отмечает А. Сафонов, в том, чтобы жители региона поверили в Б. Дубровского как в политика, пришедшего решать не свои личные карьерные проблемы, а вопросы генерирования правильной и успешной внутренней политики, нацеленной на решение экономических, социальных и институционально-политических проблем*.

Предпосылки для реализации такого сценария выборов есть. Об этом свидетельствует не единожды озвученная личная позиция

*Сафонов, А. Риски Бориса Дубровского [Электронный ресурс] / А.Сафонов // Челябинский рабочий. 22 мая 2014 г. URL: http://mediazavod.ru/articles/147972 (дата обращения: 02.05.2014 г.).

Б. Дубровского, что он считает важным делать на этом посту. Это и достаточно высокий промежуточный рейтинг электоральной поддержки Бориса Александровича.

Ответ на вопрос «Если бы выборы губернатора Челябинской области состоялись в ближайшее воскресенье и Вы решили принять участие в голосовании, то за кого из возможных кандидатов вы отдали бы свой голос?» дают данные, приведённые в табл. 2.

Они свидетельствуют, о том, что Б. Дубровский имеет колоссальный отрыв от остальных возможных кандидатов. И это ещё раз указывает на большую вероятность развития сценария неконкурентных выборов, при котором проблемой может стать явка избирателей. Если выборы будут очевидно неконкурентными, то она может составить 25–30%, а для политического успеха Бориса Дубровского желательно, чтобы в выборах приняло участие 45–50% избирателей.

Однако уверенно судить о том, потенциально высоким или невысоким будет уровень конкуренции на выборах, пока всё же нет достаточных оснований. Он может модерироваться региональными властями и федеральным центром как в сторону понижения, так и повышения.

На ближайшие месяцы перед Борисом Дубровским стоит задача быстро сформировать и закрепить свой позитивный имидж с хорошей репутацией не топ-менеджера, а политика регионального и федерального уровня и к выборам получить устойчивый рейтинг доверия в районе 50–55%. Этого будет вполне достаточно для уверенной победы на выборах с результатом 60–65%, а значит, и реализации всех факторов рассмотренной формулы успеха.

1. Деева, Д. Институт губернаторства в стратегиях российской власти [Текст] / Д.Деева // Власть. 2013. № 4. С. 156.

2. Ершов, Ю.Г. Философия права: Учебное пособие [Текст] / Ю.Г. Ершов. Екатеринбург: Изд-во Урал. академии госслужбы, 2011. 240 с.

3. Лапина, Н.Ю. Региональные элиты: процессы формирования и механизмы взаимодействия в современном российском обществе: дис...д.полит.н. М., 2004. С. 165–170.

References

1. Deeva D. Vlast', 2013, no. 4, p. 156 (in Russian).

2. Ershov Ju.G. Filosofija prava [Legal philosophy]. Ekaterinburg, Izd-vo Ural. akademii gossluzhby, 2011, 240 p. (in Russian).

3. Lapina N.Ju. Regional'nye jelity: processy formirovanija i mehanizmy vzaimodejstvija v sovremennom rossijskom obshhestve [Regional elites: processes of forming and mechanisms of interaction in the modern Russian society]. Moscow, 2004, pp. 165–170 (in Russian).

UDC 324+32.019.5

A NEW WAY OF LEGITIMATING GOVERNORS' POWER IN RUSSIA: PECULIARITIES AND PROBLEMS

Zyrianov Sergey Grigoryevich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Chelyabinsk Branch,
Director,
Doctor of Political Sciences, Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: director@chel.ranepa.ru

Annotation
The article analyzes a new situation with legitimating executive authorities of Russian sub-federal units. The author gives statistical, quantitative and qualitative analysis of the cohort of contenders for the post of a governor which was formed by the President V. Putin from January to June 2014. The author considers main elements of the winning formula of the representatives of this cohort at the elections of September, 14, 2014. Basing on the data of sociological research the author analyzes theoretical and practical chances of using all the elements of the winning formula at the coming elections by a representative of this cohort, a contender for the post of a governor, B. Dubrovskiy.

Key concepts:
Way of legitimating power,
Governor,
Winning formula,
political image,
elections.