

ГУБЕРНАТОРСКАЯ ВЛАСТЬ: МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

GOVERNOR'S POWER: THE IMPLEMENTATION MODEL (VORONEZH REGION)

A. Spirov

Annotation

This paper is concerned with the relationship Voronezh governors with other members of a regional political process. The current situation in Russia's political culture makes leadership in the regional governor's political process. Against this background, the curious question is the implementation model of power in the region. Based on the typology Lapina – Chirikova author compares the relationship of the three governors of Voronezh with key political actors and on the basis of the results describes the current model of the governor's power.

Keywords: Governor, the governor's authority, power model, Voronezh region, the regional political regime I. Shabanov, V. Kulakov, A. Gordeev.

Спиров Артем Сергеевич

Воронежский

Государственный Университет

Аннотация

Данная статья посвящена изучению взаимоотношений губернаторов Воронежской области с другими участниками регионального политического процесса. Сложившаяся в России политическая культура обуславливает лидирующую роль губернатора в региональном политическом процессе. На этом фоне любопытным представляется вопрос модели реализации власти в регионах. На основе типологии Лапиной – Чириковой автор сравнивает взаимоотношения трех воронежских губернаторов с основными политическими акторами и на основе полученных результатов описывает сложившуюся модель губернаторской власти.

Ключевые слова:

Губернатор, губернаторская власть, модели власти, Воронежская область, региональный политический режим, И.Шабанов, В. Кулаков, А.Гордеев.

Выстраиваемые в регионе неформальные правила игры в значительной степени определяют характер губернаторской власти и зависят от взаимодействия главы субъекта с основными политическими акторами региона, федеральным Центром, политическими институтами. Более того, немаловажным фактором, оказывающим влияние на действия губернатора, является использование региональной политической элитой определенных стратегий и имеющихся ресурсов.

В этом случае, можно говорить о том, что основополагающее место в процессе формирования моделей лидерства в российских субъектах федерации остается за главами этих субъектов. Согласно определению Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой под "моделью политической власти" понимается характер выработки и принятия решений, а так же ответственности, сложившейся в обществе. Это понятие подразумевает и способ взаимодействия властной элиты с другими группами социальных акторов [1]. В этом смысле, такое определение приближается к данному Гаджиевым определению политического режима, как способа реализации управленческих решений [2].

Формирование региональных политических режимов традиционно рассматривается через анализ ряда переменных, таких как: акторы, институты, стратегии, ресурсы. Подробнее других, данную модель описывал В. Гельман [3]. Таким образом, большинство исследователей опирается именно на эту модель в исследовании как формаль-

ных, так и неформальных практик осуществления губернаторской власти.

Однако, для того, чтобы составить представление о моделях лидерства, необходимо проследить их генезис в течение длительного времени, определить изменения и возможную преемственность. Кроме того, необходимо определить, какие акторы, институты, стратегии и ресурсы оказывают наибольшее влияние на ситуацию, в которой действует региональный лидер. Так же, аналогичное наблюдение должно быть направлено и в сторону губернатора. Для того, чтобы определить существующие на том или ином промежутке времени модель лидерства губернатора, необходимо выявить используемые уже им комбинации ресурсов и стратегий.

Помимо всего прочего необходимо учитывать фактор личности губернатора – его биографию, предшествующий политический опыт, систему мотивации. С нашей точки зрения, это имеет немаловажное значение, особенно в свете того, что в российской политической культуре именно на губернатора, как на конкретную личность в значительной степени ориентирована политическая жизнь региона.

Согласно типологии Лапиной – Чириковой модели губернаторского лидерства могут быть разделены на два основных типа: 1) модель власти, где существует одно действующее лицо, контролирующее все промежуточные

шаги и все фигуры за небольшим исключением, в процессе выработки решения (моноцентричная модель). 2) модель власти с основными действующими лицами, принимающими ключевые решения (полицентричная модель).

И та и другая модель имеют как свои достоинства, так и недостатки. К достоинствам моноцентричной модели в первую очередь стоит отнести ее простоту, что облегчает решение некоторых проблем. В рамках данной модели существует лишь один центр власти с которым стоит проводить согласование интересов, что упрощает ее функционирование. Однако, для реализации данной модели у губернатора должна быть сформированная сильная и постоянная команда, на которую он мог бы опереться в качестве поддержки. В противном случае, повышается риск потерять контроль над ситуацией, так как моноцентричная модель не учитывает в должной мере интересы и возможности других фигур управления.

Полицентричная модель власти является более объемлющей, способной охватить наибольшее количество предъявляемых власти интересов. Однако, при всем этом, существует опасность раздробления на множество центров власти и выхода ситуации из-под контроля губернатора. Кроме того, для более эффективного ее осуществления необходимо наличие в регионе субъектов, готовых к цивилизованному партнерству во власти и наличие определенной политической культуры.

В рамках данной статьи предлагается рассмотреть деятельность трех губернаторов Воронежской области, их взаимодействие с основными акторами и по итогам исследования определить соответствующую модель лидерства для каждого из главы региона.

Иван Михайлович Шабанов возглавлял Воронежскую область с 1996 по 2000 г. По мнению Р.Ф. Туровского, Шабанов являлся типичным представителем советской, агрокоммунистической номенклатуры, позиции, которая была традиционна сильна на юге России [4]. Кроме того, нужно отметить, что из рассматриваемых нами персон, Шабанов единственный губернатор, который был коммунистом. Это вполне объяснимо, если учесть, что в середине 1990-х гг., да и сейчас, Воронежская область входит в так называемый "красный пояс" (т.е. область, где сильны позиции левых партий). Однако, прежде чем стать главой области, Шабанов прошел значительную школу старой обкомовской номенклатуры.

В декабре 1996 г. при поддержке КПРФ, Шабанов выигрывает выборы главы Администрации, набрав большинство голосов. Стоит сказать, что по оценкам аналитиков, одержать победу он смог благодаря опоре на протестный электорат. При этом нужно понимать, что к тому времени, значительная часть производств (и прежде всего ВПК) обанкротилась. Многие квалифицированные

рабочие были сокращены, а цеха закрыты. Не легче дело обстояло и с сельским хозяйством. Некогда "столица Черноземья" стала терять свои позиции. Либеральный курс реформ национального правительства, непонятная для большинства населения приватизация, все это вызвало увеличение протестных настроений. И на этой волне победу одержал именно оппозиционный кандидат.

Думается, что именно по этой причине отношения между Шабановым и федеральным Центром не задалась с самого начала и приняли форму конфронтации. Более того, осенью 1998 г. Губернатор высказался за пересмотр итогов приватизации и призвал президента Ельцина уйти в отставку [5]. Само собой, Кремль не оставил такого призыва без внимания. Кроме того, противостояние было и внутри региона – между администрацией области и представителем президента Б. Кузнецовым.

Многолетнее пребывание Шабанова в оппозиции так же сказывалось на его стиле общения со СМИ. Здесь он предпочитал не обращать внимания на критику со стороны журналистов, но всегда с большой охотой шел на контакт с прессой. Более того, после прихода к власти, глава администрации поспешил заявить, что "оппозиции в области больше нет" [6]. Однако, после победы на выборах, оппозиция все-таки начала формироваться уже вокруг самого Шабанова. Основными "поставщиками кадров" для оппозиции стали уволенные им из администрации сотрудники, обвинявшие Шабанова в кумовстве, желании возродить команду обкома КПСС.

Таким образом можно говорить о том, что для Ивана Шабанова была больше свойственна модель полицентричной организации власти. Основной причиной, побудившей сделать нас такой вывод является обкомовское прошлое губернатора. Большинство людей, приведенных им в Администрацию были знакомы с ним еще по КПСС, была команда. Именно эта команда и стала опорой Шабанова в кресле губернатора. Однако, как скоро команда разбежалась, так и самому губернатору стало труднее удерживать власть.

В 2000 г. на пост губернатора Воронежской области был выбран Владимир Кулаков, получив по итогам голосования 59,98% голосов. Кулаков является выходцем из силовых структур. В 1983 – 1987 гг. возглавлял отдел контрразведки в воронежском управлении КГБ. Несколько лет работал в центральном аппарате Комитета Госбезопасности в Москве. В 1991 г. был назначен начальником управления ФСБ по Воронежской области. Здесь сразу стоит отметить, что многие связывали и обуславливали победу Кулакова с работой именно в силовых ведомствах. Именно с начала 2000-х гг., с выстраивания вертикали власти наблюдается вхождение во власть силовых группировок (т.н. "силовиков"). В это же время, финансово-промышленные группировки города переживали не самые лучшие времена. Большинство

предприятий, полученных в наследство от советских времен либо обанкротились, либо попросту закрылись. В этот период сложились основные характеристики взаимоотношения губернатора с финансово – промышленными группами региона. Видимо, здесь играют роль личностные характеристики Кулакова. В период его губернаторства это послужило предпосылкой для оформления особых правил игры, заключавшихся в том, что губернатор находился по отношению к бизнесу на расстоянии. Данная линия выдерживалась им на протяжении всех двух сроков. В данном контексте показателен случай с концерном "Энергия", произошедший в январе 2008 г. На одной из пресс – конференций Кулаков заявил, что "Власти не должны вмешиваться в судебные споры вокруг концерна "Энергия" [7].

Тогда же, сложились основные характеристики взаимоотношений губернатора с законодательной властью. В этом направлении так же подтверждается приверженность губернатора моноцентричной модели. Например, поддержка Кулаковым кандидатуры В. Ключникова на пост спикера областного парламента, "по утверждению источников в обл администрации, направлена на уменьшение амбиции своего зама, претендовавшего либо в председатели областной Думы, либо в члены Совета Федерации. В целом политика господина Кулакова, по версии источников, нацелена на то, чтобы не допускать усиления влияния таких известных фигур, как его первый зам Сергей Наумов и авторитетный бизнесмен, депутат Госдумы Сергей Чижов" [8].

Если с областной Думой губернатор находил точки соприкосновения, то его отношения с исполнительной властью города всегда оставались натянутыми. Это касается как его первого срока у руля области, так и второго, когда их отношения с мэром Б. Скрынниковым иначе как войной не называли. Как видится, это противостояние обусловлено тем, что Кулаков уже тогда лоббировал интересы "Единой России", в то время как Скрынников вошел в состав "Российской партии жизни". Это подтверждает тот факт, что "партячейка "Единой России" объявила о вступлении в кампанию по отзыву Бориса Скрынникова с поста мэра. Таким образом областные власти после победы единороссов на выборах в областную Думу собираются расправиться с главным оппонентом" [9]. Одно ясно точно, ничего хорошего это противостояние ни тому ни другому в конечном итоге не принесло, понизив рейтинг обоих функционеров. "У Бориса Скрынникова "уровень уважения горожан" – 15,4%" [10]. У В. Кулакова в его последний год на посту губернатора рейтинг доверия составлял порядка 50% [11]. Более того, Кулаков сохранил стиль взаимоотношений с исполнительной властью города. И уже в 2008 г. "Воронежский губернатор Владимир Кулаков натянуто рад победе председателя Воронежской гордумы Сергея Колиуха на выборах мэра Воронежа" [12]. Возможно, данное поведение также связано с особенностями личности губернатора. Однако, уже че-

рез некоторое время отрицательное отношение Кулакова к новоизбранному мэру прошло.

Как уже было сказано, губернатор старался держаться на расстоянии от бизнеса, он не занимал ничью позицию. В принципе, думается, что бизнес при нем чувствовал себя достаточно комфортно. А если уж он и обращался к бизнесу, то часто это бывали иностранные компании. Так, одной из самых главных заслуг Кулакова в этой области стало открытие маслоперерабатывающего завода компании "Bunge". Более того, он заложил фундамент сотрудничества с немецким концерном "Siemens", успешно реализованным уже при новом губернаторе.

Таким образом, можно говорить о том, что в период своего губернаторства В. Кулаков придерживался моноцентричной модели лидерства. Памятуя о его "силовом" прошлом не удивляет то, что он избрал именно такую модель. Его стиль характеризует весьма сильное доминирование над политической элитой региона, однако он никогда не вступал в открытое противостояние с элитой Федеральной, всегда оказывая последней поддержку. Находясь на руководящих постах в силовых структурах еще в советское время В. Кулаков усвоил военную субординацию, где приказы не обсуждаются, а исполняются. В то же время со своих подчиненных он требовал такого же исполнения. Однако, стоит сказать, что этот тип не способствует формированию консенсусной культуры внутриэлитных отношений, что подтверждает "оторванность" губернатора от регионального бизнеса.

12 марта 2009 г. А. В. Гордеев принял присягу и вступил на пост губернатора Воронежской области. Основной особенностью данного события стало то, что Гордеев стал одним из "назначенцев" президента на данный пост. Более того, внимание обращало на себя и министерское прошлое новоиспеченного губернатора, который без малого десять лет кряду (1999 – 2009) являлся министром сельского хозяйства РФ. Стоит отметить, что введение института назначения губернатора повлекло за собой снижение уровня зависимости регионального лидера от поддержки региональных элит, повышение ответственности перед президентом и утрату прямой зависимости получения губернатором должности от общественной поддержки.

В сентябре 2009 г. Гордеев "пообещал президенту РФ Дмитрию Медведеву вывести регион в 30-ку лучших в стране за 5 лет, а за 10 в 15 лучших" [13]. Задача весьма сложная, однако уже сегодня новый воронежский губернатор демонстрирует последовательность в выполнении заявленных при его утверждении целей и незаурядный динамизм. Очевидно, это он может сделать только за счет модернизации областной экономики. Именно с новыми или модернизированными производствами он сможет создать новый привлекательный имидж области. Но он один все это не сможет сделать, должна сформиро-

ваться его команда, команда, четко реализующая программу развития.

И данную команду Гордеев начал собирать. Однако, по мнению независимых экспертов, команды, в полном смысле слова у губернатора пока нет. "Стиль управления Гордеева близок к политическому моноцентризму и ориентирован, скорее на режим личной ответственности. Губернатор пытается в одиночку переломить ситуацию, изменить ее к лучшему, но один в поле не воин. Пока еще нельзя говорить о его команде, только об окружении, а вот команды в положительном смысле слова пока нет" (сотрудник администрации г.Воронеж) [14, с.57].

Однако, не смотря на это, состав Правительства, собранного А.В. Гордеевым занял, безусловно, более доминирующие позиции в региональном политическом пространстве, нежели команда его предшественника. Более активно стал использоваться административный ресурс.

Кроме того, сразу после вступления в должность губернатора А.В. Гордеев продемонстрировал свой интерес к региональным элитам. Он создал группу из 12 авторитетных в области людей для разработки новой структуры исполнительной власти. В ее состав вошли председатель ЦЧБ Сбербанка РФ Александр Соловьев и спикер областной Думы Владимир Ключников, чьи подчиненные номинированы на ключевые посты в обл администрации, а также гендиректор ЗАО "Воронежстальмост" Владимир Боровиков, глава Лискинского района Виктор Шевцов, ректор Воронежского государственного архитектурно-строительного университета, замсекретаря политсовета партиячейки "Единой России" Игорь Суворцев, академик Российской академии наук Николай Чернышов, первый замгендиректора концерна "Созвездие" Василий Борисов [15].

Стоит отметить, что взаимодействие губернатора с законодательной властью обусловлены и тем, что в формировании и функционировании данной ветви власти активное участие принимают финансово – промышленные группировки области. Стоит сказать, что бизнес лобби от созыва к созыву наращивает свое присутствие в областной Думе. В ходе последних двух избирательных циклов бизнес "завоевывал" воронежскую областную легислатуру. Если в четвертом созыве Законодательного собрания из общего числа депутатов только 22 являлись представителям бизнеса в целом, то уже в пятом созыве их представительство возросло до 32 человек. В свою очередь, в четвертом созыве из этого числа было 17 человек, представляющих производственную сферу, а в пятом уже 25. С 1 до 3 увеличилось представительство развивающегося строительного бизнеса. Однако, некоторые депутаты областной Думы связывают такое внимание со стороны губернатора с его моноцентричной моделью управления. "Все процессы в областной политике теперь управляются из одного центра жесткой рукой Алексей Васильевича. Других альтернатив быть не может, а те, что появляются –

уничтожаются на корню. Так и стоит аграрию поступать с сорняками" (депутат областной Думы) [14, с.59].

Представляется, что данные правила, которым должны следовать ФПГ диктуются, прежде всего, необходимостью вывести область на новый уровень развития. Попросту, губернатору необходимо избавиться от дискредитировавших себя элементов старого режима. Думается, что это решение наиболее правильное, да и сам Гордеев, как политик Федерального уровня, так или иначе, имеет определенный (и скорее всего не малый) опыт в плане выстраивания отношений и поиска точек соприкосновения.

Одновременно с этим, не будучи выходцем из какой либо местной бизнес группы, Гордеев имеет определенную степень свободы действий по отношению к воронежским ФПГ и тот тон, который он принес в региональную жизнь, оказался многим непонятен и неприемлем. "Не следует забывать, что на уровне министерства всегда и во всех случаях есть только один начальник. В регионе и самому начальнику, с учетом, что много избираемых и встречаются олигархи следует выстраивать отношения как по вертикали, так и по горизонтали" (представитель бизнес – сообщества) [14, с.65]. В частности, можно отметить ревизию областной и муниципальной собственности, инициированную губернатором. В результате, новый руководитель имущественного департамента области вскрыл факты увода двух зданий в центре Воронежа, госпакетов акций ОАО "Воронежоблхимчистка", "Рембыттехника", "Воронежсельхозхимия". Думается, Гордеев понимал, что в данном случае столкнется с противодействием бизнес – структур, поэтому в данном случае позволил себе использовать еще один из видов ресурсов, а именно федеральный. Он встретился в Москве с Генпрокурором РФ Юрием Чайкой, и они наметили совместные меры по контролю эффективности использования областного, муниципального имущества и соблюдения законодательства о земельных отношениях в регионе.

Вскоре после этой встречи в отношении главы Эртильского района Николая Парахина было возбуждено уголовное дело за превышение должностных полномочий. Это должно было явиться показательным шагом для всей воронежской элиты (как политической, так и бизнес). Кроме того, большую огласку получил случай с одним из владельцев "Рудгормаша" и депутатом областной Думы А.Чекменёвым, который подозревается в мошенничестве в особо крупном размере и был заключен под стражу. По выражению эксперта центра политконъюнктуры России Оксаны Гончаренко: "Воронежские элиты традиционно раздроблены, а политикой тут часто занимаются представители крупного бизнеса. Губернатор-варяг не имел шансов полностью консолидировать власть. Его задача – минимизировать раскол и найти больше союзников" [16].

Однако, при всем при том, согласно опросу населения, который проводился с 10 по 17 марта 2010 года "Более половины воронежцев (51%) удовлетворены работой губернатора области Алексея Гордеева. 19% участников опроса считают, что губернатор "занимается не тем", 15% полагают, что глава области "оправдал надежды с некоторыми оговорками". По 7% набрали варианты ответов "пока сложно оценить" и "не оправдал надежды" [17].

И действительно, еще никто из воронежских губернаторов не был так оперативен, как Гордеев. В отношениях с Федеральным центром А. Гордеев придерживается линии лояльности. Он стал одним из первых и уж точно самым ярким чиновником федерального уровня, возглавивших регион России. Более того, губернатор использовал свои министерские "завязки" для привлечения иностранного капитала и инвестиций.

Так же, особое внимание действующий губернатор уделяет региональным средствам массовой информации. На данный момент информационный ресурс является одним из приоритетных. Более того, Гордеев пошел на контакт с жителями города, открыв в интернете свой собственный блог. К тому же, губернатор взял за правило посещать в неделю как минимум два сельских района,

чтобы быстрее вникнуть в проблемы региона, что до него не приходило в голову ни одному воронежскому губернатору.

Таким образом, можно сказать, что свое губернаторство А. Гордеев начал с того, что пошел по пути модели лидерства, которое однозначно определяется как моноцентричное.

В заключении хотелось бы отметить, что модель осуществления губернаторской власти в Воронежской области эволюционировала от полицентричной (при Шабанове) к моноцентричной (при Гордееве). Во многом это связано с личностными особенностями каждого из губернаторов. Так же, отсутствуют сомнения в том факте, что большую роль в выстраивании той или определенной модели играет и сама биография руководителя области, его политическое прошлое. Как фактор, влияющий на выбор типа лидерства возможно отметить и общую политическую обстановку в стране, наличие или отсутствие сильной центральной власти. Более того, анализ показывает, что чем более тот или иной губернатор чувствует поддержку Кремля, тем "авторитарнее" избранная им модель осуществлен.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего // Полис. – 2000. – №5. – С.16
2. Гаджиев К. С. Политическая наука: Пособие для преподавателей, аспирантов и студентов гуманитарных факультетов. М: Международные отношения, 1994. С.121.
3. Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Полис. – 1998. – №1. – С.85–107.
4. Туровский Р. Ф. Воронежская область: экономика, партии, лидеры // Власть. – 1995. – №3. – С.64.
5. Павлов А. Иван Шабанов: какие наши годы // Коммуна – 2009 – 17 октября – С.2
6. Кабанов П. А. Остров невезения. Воронеж, 2009. С. 271
7. Воронежский губернатор считает, что власти не должны вмешиваться в судебные споры вокруг концерна "Энергия" URL: http://vrnnews.ru/news_type/index.php?type=2&id=2099
8. Местных разбавили столичными // Коммерсант Черноземье – 2005. – 9 сентября. – №169
9. Диденко Л. Борис Скрынников доказал в облсуде несостоятельность оппонентов // Коммерсант Черноземье – 2005. – 26 марта. – №53
10. Старых Н. Мэры Воронежа. Вчера, сегодня, завтра // Коммуна. – 2007. – 7 августа. – № 117.
11. Книга перемен: четыре новых главы // Российская газета. – 2009. – 29 января. – №4837.
12. Владимир Кулаков поздравил Сергея Колиуха с победой на мэрских выборах URL: http://vrnnews.ru/search/index.php?p=10&dir=0&query=%CA%F3%EB%E0%EA%EE%E2&cDay_s=2008%2F0
13. Воронежский губернатор Алексей Гордеев пообещал президенту РФ вывести регион в 30–ку лучших за 5 лет URL: <http://www.abireg.ru/?idnews=5480>
14. Аналитический обзор "Политические ресурсы воронежской области" // Межрегиональная служба общественного надзора Воронежской области. Воронеж: 2010.
15. Червааков А. Алексей Гордеев доверился местным // Коммерсантъ. – 2009. – 26 марта. – № 53
16. Тимошинов Е. Работа пуще неволи // Коммерсантъ. – 2009. – 23 декабря – № 240.
17. Губернатор Алексей Гордеев оправдал надежды более половины воронежцев URL: <http://www.voronezh.net/news/voronezh/details2406.html>