Sklyarova Elena Alekseevna, Doctor of Philosophy, Associate Professor, Professor of the Department of Philosophy and Methodology of Science, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation); Professor, Department of Philosophy and World Religions, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344000, Russian Federation).
E-mail: Cklyarova2007@yandex.ru

ORIGINS OF FORMATION OF WESTERN EUROPEAN POLITICAL ELITE

Abstract

The article is devoted to the consideration of the problems of the formation of the West European political elite, its socio-historical, cultural roots. This topic is relevant in connection with the understanding of the influence of the political elite on the socio-economic, political and cultural processes in different historical periods. The analysis of the socio-cultural environment, which forms the specifics and lifestyle of the political elite of the XVIII century, is carried out. It is emphasized that the social structure of society, preserved in the XVIII century. as a legacy of the Middle Ages, it was hierarchical and had common features in Western European states. The role of the aristocracy of the nobility in the dissemination and popularization of the ideas of the Enlightenment is noted.

Keywords: *political elite, aristocracy of the nobility, absolutism, public opinion, education, lifestyle, thinking style, salon style, national character.*

References

1. Ten I. Proiskhozhdenie obshchestvennogo stroya sovremennoj Francii. M., 1907. 576 p.
2. Stal' ZHermena de. O literature, rassmotrennoj v svyazi s obshchestvennymi ustanovleniyami. M., 1989. 476 p.
3. Bokl' G.T. Istoriya civilizacii v Anglii. SPb., 1896. 628 p.
4. Sklyarova E.A. Staryj poryadok kak zapadnoevropejskij kul'turno-istoricheskij fenomen. Rostov n/D., 2006. 27 p.
5. Ardashev P.N. Administraciya i obshchestvennoe mnenie vo Francii pered revolyuciej. Kiev, 1905. 132 p.
6. Tokvil' A. Staryj poryadok i revolyuciya. Petrograd. 1918. 183 p.

УДК 35.071.2 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-1-224-235

ВИЦЕ-ГУБЕРНАТОРЫ ПО ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКЕ:
ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА И ЕГО СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Соболев Александр Викторович аспирант Института общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82), проектный менеджер Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) (119034, Россия, г. Москва, ул. Пречистенка, 38).
E-mail: alexsobolev94@bk.ru

Аннотация

В статье рассматриваются особенности института вице-губернаторов по внутренней политике, исторические этапы его развития, современное состояние и место в российской политической системе. Подробно раскрыты функции, полномочия и принципы назначения на должность региональных кураторов внутренней политики. Биографический анализ действующих внутриполитических вице-губернаторов и высших должностных лиц регионов позволил оценить качество кадрового наполнения изучаемого властного института, сформировать матрицу карьерных стратегий его представителей. На основании сравнительного анализа полученных данных с материалами 2014 г. были выявлены тренды развития института вице-губернаторов по внутренней политике.

Ключевые слова*: биографический анализ, вице-губернаторы по внутренней политике, внутренняя политика, государственные служащие, институты власти, институты государственного управления, региональная политика, регионы России, сравнительный анализ.*

Период 2018 – начала 2019 гг. стал непростым для политической системы России. Она испытала на себе ряд болезненных шоков и кризисных явлений. Фактор «посткрымского консенсуса», оказавший положительное влияние на внутреннюю политику России в 2014-18 гг., угас и не работает с прежней силой. В общественном сознании постепенно формируется усталость от концепта «стабильность», который воспринимается как застой и отсутствие перемен. Совершенно очевидно, что в данных условиях требуется перенастройка политических процессов в России, в том числе обращение к внутриполитической и региональной повесткам.

В настоящее время перед федеральными и региональными властями стоит значительное число социально-политических вызовов (см. рис. 1):

- падение уровня удовлетворённости граждан текущей внутренней политикой властей;
- рост готовности населения к участию в массовых акциях протеста;
- рост уровня социального пессимизма россиян;
- высокая волатильность основных социально-политических индикаторов, говорящая о неустойчивости оценок населением текущей ситуации в стране.

Дополнительными негативными факторами являются несколько «острых» реформ, запускаемых в реализацию в 2019 г.:

1) повышение пенсионного возраста (стало катализатором ухудшения указанных индикаторов);

2) рост ставки НДС с 18% до 20%, его возможное негативное влияние на темпы экономического развития, а также на благосостояние граждан;

3) переход на новую систему обращения с бытовыми отходами, введение дополнительной платы за вывоз мусора со стороны населения в 69 субъектах Федерации.

На этом фоне в 2019 г. пройдут крупные избирательные кампании, которые, по мнению экспертов, будут достаточно сложными с точки зрения прогнозирования их сценариев и управления электоральной ситуацией:

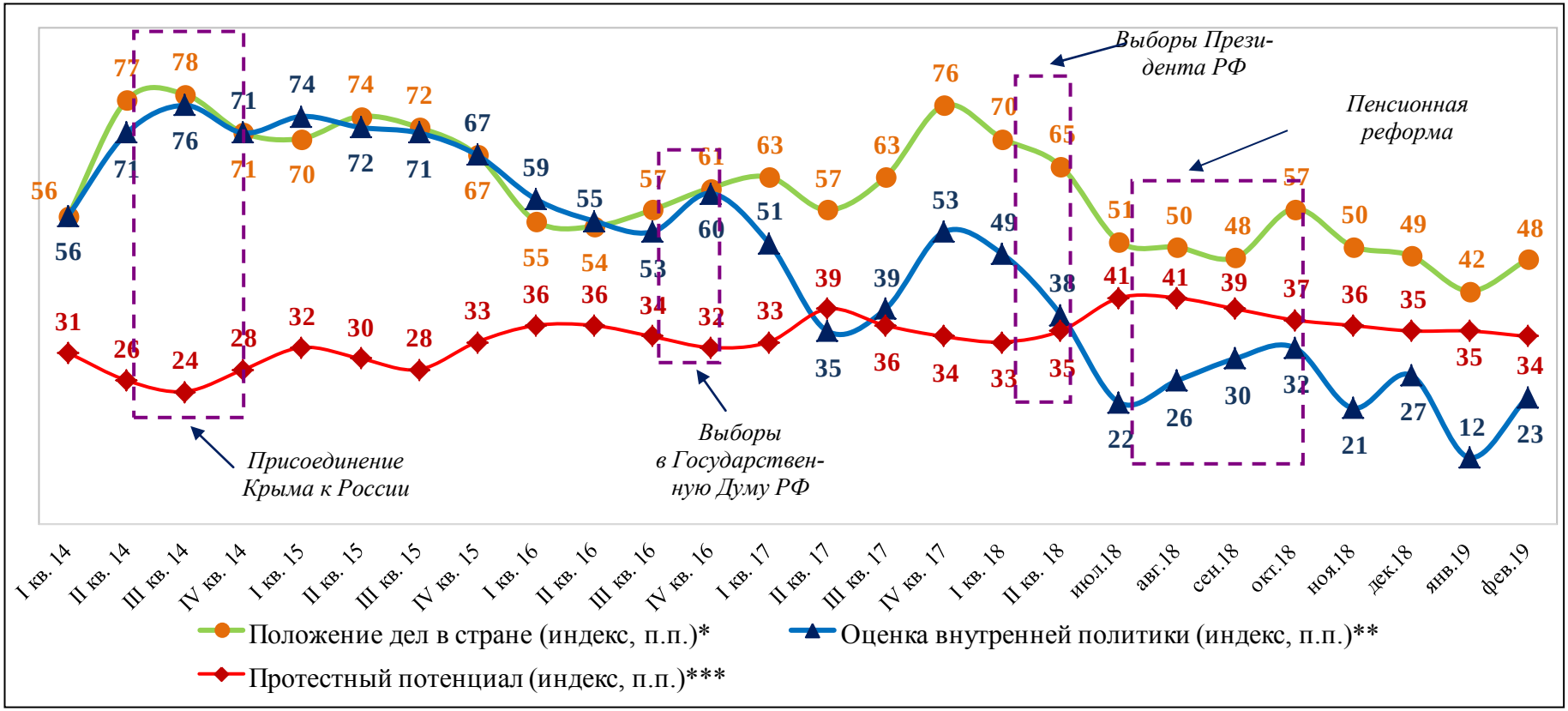
- довыборы депутатов Государственной Думы РФ по одномандатным округам в 3-х регионах;
- прямые выборы высших должностных лиц субъектов в 16 регионах;
- выборы депутатов Законодательных Собраний регионов в 13 субъектах;
- прямые выборы глав административных центров регионов (главы г.о. Анадырь и мэра г. Новосибирск);
- выборы депутатов городских парламентов в 20 административных центрах субъектов Федерации;
- выборы в Советы муниципальных депутатов г. Санкт-Петербург.

Всего прямыми выборами различного уровня в 2019 г. будут затронуты 40 регионов Российской Федерации. При этом в нынешних условиях могут возникнуть такие электоральные риски, как: а) выход «основных» кандидатов в губернаторы во вторые туры; б) проигрыш «Единой Россией» выборов по партийным спискам в региональные и городские парламенты; в) проигрыши провластных кандидатов в одномандатных округах; г) возникновение феномена протестного сигнального голосования, приводящего к непредсказуемым результатам народного волеизъявления.

В непростой текущей ситуации колоссальное значение приобретает качество управленческих решений и проводимой внутренней политики как на федеральном уровне, так и реализуемой в регионах. Соответственно, от опыта, профессионализма, способности принимать взвешенные решения, методов и эффективности работы так называемых «*вице-губернаторов по внутренней политике*» – высокопоставленных чиновников региональных администраций, ответственных за одноимённое направление работы в своих субъектах, – во многом будет зависеть динамика социально-политической ситуации в стране.

При рассмотрении феномена «вице-губернатор по внутренней политике» нами были использованы данные, полученные из открытых источников (СМИ, аналитические обзоры и доклады), а также результаты экспертных интервью автора с действующими и бывшими сотрудниками федеральных и региональных органов исполнительной власти, политическими технологами и консультантами.

Возникновение института вице-губернаторов по внутренней политике или *региональных кураторов внутренней политики* в субъектах Российской Федерации произошло в середине 1990-х гг. и носило стихийный характер. Во многом этот процесс был обусловлен высоким уровнем внутриполитической конкуренции в некоторых регионах, а также наличием в них острых социально-политических или межэлитных конфликтов. Соответственно, в региональных администрациях выделялись влиятельные высокопоставленные чиновники (вице-губернаторы, советники, главы аппаратов или департаментов территориального развития / местного самоуправления и т.д.), которые брали на себя функции посредничества и урегулирования спорных ситуаций. В некоторых случаях кураторство внутренней политики в регионе закреплялось за сотрудником администрации субъекта, который отвечал за проведение избирательных кампаний со стороны исполнительной власти.



Источник: Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)[1].

Рис. 1. **Динамика социально-политических индикаторов в России в период 2014-19 гг.**

* Насколько Вы согласны с тем, что дела в стране идут в правильном направлении? *(закрытый вопрос, один ответ)*

** В какой мере Вас устраивает внутренняя политика нынешних властей? *(закрытый вопрос, один ответ)*

*** Если в нашем городе / сельском районе состоятся массовые выступления против падения уровня жизни, в защиту своих прав, Вы лично примете в них участие или нет? *(закрытый вопрос, один ответ)*

[1] ВЦИОМ. Политические рейтинги и индексы, социально-экономические показатели [Электронный ресурс]. – URL: https://wciom.ru/news/ratings/ (дата обращения 28.02.2019).

Окончательное оформление и распространение в масштабе всей страны данного властно-управленческого института произошло в 2011-12 гг. и было вызвано следующими причинами:

1) возникновение системных проблем во внутренней политике на рубеже 2011-12 гг., необходимость качественно иного подхода к их решению;

2) резкая политизация общества в 2011-12 гг., рост антиправительственных настроений и активности россиян, которые требовали адекватного управленческого воздействия со стороны власти для канализации протестного потенциала в безопасное и социально приемлемое русло;

3) стремление Администрации Президента РФ определить конкретных ответственных сотрудников в региональных правительствах, целенаправленно курирующих сферу внутренней политики на местах;

4) выстраивание жёсткой вертикали власти «федеральный Центр – Регионы», позволяющей политическим администраторам из Москвы в «ручном режиме» участвовать в текущих политических процессах в субъектах;

5) возвращение в 2012 г. прямых выборов высших должностных лиц регионов, потребовавшее их личного участия в избирательных кампаниях, а также подразумевавшее возникновение новых электоральных рисков.

До 2011-12 гг. в ряде субъектов Федерации процесс управления внутренней политикой был институционализирован через создание профильных органов исполнительной власти в составе правительств регионов. Такие структуры функционировали, например, в Амурской и Сахалинской областях, Еврейской автономной области, в Хабаровском крае и т.д. Другая модель предполагала закрепление кураторства внутренней политики за администрациями глав регионов (г. Санкт-Петербург, Пермский край, Республика Татарстан)[1]. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации существуют собственные органы исполнительной власти (министерства / департаменты / управления / комитеты), напрямую занимающиеся внутриполитическими вопросами (аналоги Управления по внутренней политике АП РФ). Профильные вице-губернаторы стоят на уровень выше них в административной системе.

Региональные кураторы внутренней политики в субъектах являются официальными государственными служащими. Обычно они занимают третью позицию в региональной управленческой иерархии после высшего должностного лица и председателя Законодательного Собрания. Вице-губернаторы по внутренней политике, как правило, входят в состав региональных политических советов «Единой России», что ставит их в условную партийную подчинённость перед секретарём местного отделения партии. Но в то же время для представителей органов МСУ региональные кураторы внутренней политики – это «люди №2» в системе управления, так как именно на них замыкается весь процесс координации данной сферы.

С точки зрения ряда экспертов, высокий официальный должностной статус становится плюсом в работе вице-губернаторов по внутренней политике, так как позволяет им на качественно ином уровне вести переговоры и решать сложные управленческие задачи, чем это делали бы внештатные уполномоченные сотрудники из окружения губернатора или нанятые на подрядные работы специалисты-политтехнологи.

На рубеже 2011-12 гг. произошло окончательное выстраивание жёсткой управленческой вертикали «федеральный Центр – Регионы», в которую были включены вице-губернаторы по внутренней политике. Они фактически оказались в тройном подчинении: у губернаторов, у Администрации Президента РФ (через кураторов регионов) и у заместителей Полномочных представителей Президента в Федеральных округах. При этом федеральный Центр и Полпредства напрямую, независимо друг от друга, могут выходить на вице-губернаторов по внутренней политике: такая схема обеспечивает подстраховку с точки зрения прохождения управленческих сигналов из Центра в регионы и обратно, а также обеспечивает двойной контроль текущей ситуации на местах. Кроме того, обычно Полпредства обладают бóльшим объёмом оперативной информации о событиях «на земле», за счёт работы Главных федеральных инспекторов и значительного числа конфидентов.

Функции и широта полномочий вице-губернаторов по внутренней политике неодинаковы, они могут отличаться от региона к региону. Всё зависит от личности куратора внутренней политики, а также от его отношений с главой субъекта Федерации. Локальные вопросы, как правило, решаются самостоятельно на местах, кейсы, относящиеся к федеральной повестке, обязательно согласовываются с Полпредствами и федеральным Центром. Ниже на основании данных с официальных сайтов региональных администраций и экспертных интервью автора систематизированы основные функции кураторов внутренней политики в субъектах РФ.

[1] Коммерсантъ. В регионы спустили внутреннюю политику [Электронный ресурс]. – URL: https://www.kommersant.ru/doc/1950899 (дата обращения 28.02.2019).

Главные цели работы вице-губернаторов по внутренней политике:

1) регулярное воспроизводство власти высшего должностного лица региона;

2) выстраивание системы управления политическими процессами;

3) управление социально-политическими рисками;

4) обеспечение взаимодействия различных институтов власти для достижения конкретных целей.

Основными задачами работы региональных кураторов внутренней политики являются:

- обеспечение проведения избирательных кампаний всех уровней в регионе;
- информационное сопровождение работы главы субъекта, выстраивание информационной политики в регионе;
- обеспечение доверия органам власти субъекта Федерации;
- взаимодействие с Законодательным Собранием региона, депутатами, партиями;
- работа с общественными организациями, национальными диаспорами, казачеством, другими элементами гражданского общества;
- взаимодействие с органами муниципальной власти и муниципальными образованиями;
- профилактика межнациональных конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия;
- организация мероприятий, имеющих важное общественно-политическое значение;
- координация деятельности информационно-аналитических управлений и служб, взаимодействие с экспертным сообществом;
- руководство аппаратом высшего должностного лица региона;
- выполнение прямых поручений, поступающих из федерального Центра.

У вице-губернаторов по внутренней политике существуют определённые ограничения в свободе осуществления их полномочий. В основном они диктуются из федерального Центра и связаны с минимизацией внутриэлитных конфликтов, недопустимостью решать локальные вопросы в ущерб общефедеральным задачам, в том числе чрезмерно использовать административный ресурс при решении текущих проблем.

Говоря о методах работы, которыми пользуются вице-губернаторы по внутренней политике, можно отметить, что ими комбинированно применяются политические технологии, административно-управленческие действия, аппаратное давление и влияние, переговоры, торг и т.д. Вице-губернаторам по внутренней политике, как и иным «государственным лидерам» требуется «постоянно сочетать взаимно противоположные формы диагностики и обмена информацией, комбинировать механизмы координации и урегулирования конфликтов. К тому же им надо учитывать вертикальные и горизонтальные, отраслевые и территориальные, организационные и коммуникативные особенности объектов регулирования (требующие всякий раз особой конфигурации политических и административных инструментов)» [1, с. 63].

Работа вице-губернаторов по внутренней политики сложна и ответственна. С точки зрения экспертов, сейчас в регионах достаточно остро стоит проблема с подбором профессиональных кадров на эту должность. Одна из главных причин этого – отсутствие публичной политики в субъектах и специалистов, умеющих работать в условиях жёсткой политической конкуренции, а также в кризисных ситуациях. В целом можно выделить следующие источники кадров для рекрутирования вице-губернаторов по внутренней политике:

1) коллеги, члены команд губернаторов по их предыдущим местам работы;

2) специалисты, рекомендованные из федерального Центра;

3) региональные управленческие кадры (сотрудники администраций и ведомств субъектов, главы муниципальных образований);

4) бывшие политические технологи и консультанты.

При подборе кадров на эту позицию особенное внимание обращается на такие персональные и профессиональные качества кандидатов как личная преданность главе региона, опыт работы во властных структурах и в сфере внутренней политики, понимание внутриполитических процессов конкретной территории, способность предлагать и принимать решения, брать на себя ответственность за совершаемые действия, готовность к компромиссам, наличие обширных связей в региональной элите, в том числе контакты с оппозицией, неаффилированность различными группами влияния. Кроме того, колоссальное значение при утверждении того или иного кандидата на должности имеют согласования, полученные в федеральном Центре, Полпредстве и от представителей силовых ведомств.

Качество работы вице-губернаторов по внутренней политике является предметом постоянного контроля со стороны федерального Центра. В настоящее время вводятся единые ключевые показатели эффективности (KPI), по которым будет оцениваться их работа. По мнению ряда

экспертов, это достаточно своевременное и полезное нововведение[1]. Другим важным инструментом, призванным повысить результативность управления внутренней политикой, являются семинары и тренинги, регулярно организуемые в Москве. Их тематика формируется с учётом перспективных планов и актуальности текущих задач (обычно делается упор на качественное проведение выборов, организацию информационной работы с населением, снижение протестной активности, повышение доверия к органам власти). Семинары носят установочный характер: там происходит постановка целей и задач на ближайшие месяцы, определяются инструменты для их достижения. Кроме того, они способствуют увеличению числа полезных связей между коллегами из разных регионов, обмену практическим опытом между ними.

Помимо рассмотренных выше аспектов работы вице-губернаторов по внутренней политике, интерес вызывают их профессиональные и социокультурные характеристики, карьерные стратегии по достижению данной управленческой позиции.

В рамках настоящего исследования нами был использован биографический метод, применяемый для изучения жизненного пути человека. В социологии биографический метод понимается как один из ведущих инструментов исследований, в основе которого лежат теории интерпретативной парадигмы, а в обработке эмпирического материала активно используются техники «мягкого анализа» и герменевтики [2, с. 19]. Помимо этого, биографический метод содержит в себе способы измерения и оценки историй жизни, рассказанных или сообщенных свидетельств о жизни с точки зрения тех, кто эту жизнь прожил [3, с. 5]. Одной из проблем анализа и интерпретации данных, полученных биографическим методом, является выделение социально-типичных и индивидуальных характеристик в конкретной биографической истории [4, с. 73].

С точки зрения Э. Гидденса и У. Бека, современное общество характеризуется процессом биографизации или биографической эмансипации. В таком обществе у индивида существует бóльшая степень свободы выбора собственной жизненной траектории. Биография становится результатом индивидуальных решений, не скованных жёсткими сословными структурными рамками, традициями. Биография перестала быть предзаданной, возможности для конструирования своего «Я» расширились, и в этом заключается биографизация постсовременного общества [5, с. 80].

Основой теоретических построений данного исследования стала категория «*жизненный опыт*», трактуемая как «совокупность процессов, в ходе которых мы подвергаем испытанию жизненные ценности и ценности вещей» [6, с. 61], либо как «вся совокупность чувственных восприятий, приобретаемых в процессе взаимодействия человека с внешней природой и составляющих источник и основу всех наших знаний о материальном мире» [7, с. 32]. Необходимо отметить, что «жизненный опыт, в отличие от других видов опыта, не существует сам по себе в отрыве от человеческой жизни, он является её концентрированным выражением и приобретается в процессе человеческой деятельности» [8, с. 34]. В жизненном опыте проявляется субъектность, осмысленная структурность, аксиологичность, феноменальность, экзистенциальность человека [9, с. 117].

Эмпирическая база исследования состоит из биографий действующих вице-губернаторов по внутренней политике и их непосредственных руководителей – высших должностных лиц российских регионов. Все биографические сведения были взяты из открытых источников с официальных порталов органов исполнительной власти субъектов Федерации, либо с сайтов региональных отделений партии «Единая Россия». Эти данные мы можем считать достоверными. В то же время рассматриваемые нами биографии могут быть «мифологизированными», отражая лишь необходимый минимум информации о человеке, представляя его в наиболее выгодном свете. Кроме того, они не рассказывают о причинах и мотивах перехода человека из одной сферы работы в другую, характере его отношений с коллегами и руководством, допускают «пропуски» некоторых периодов жизни, которые люди не хотели бы делать публичными. Указанный аспект является известным недостатком биографического метода исследования, влияние которого на валидность полученных данных необходимо минимизировать [10, с. 76].

Список действующих вице-губернаторов по внутренней политике был составлен нами по данным проекта «Индекс власти», реализуемого открытым порталом «Давыдов. Индекс» по состоянию на февраль 2019 г.[2]. В выборку исследования вошли 78 субъектов Российской Федерации и 156 биографий вице-губернаторов по внутренней политике и глав регионов. Исключениями стали Владимирская и Калининградская области, Хабаровский край, Республика Хакасия (на февраль 2019 г. должность вице-губернатора по внутренней политике являлась вакантной), а также Волгоградская

[1] РБК. Политика. «Политические» KPI объединят Москву и регионы [Электронный ресурс]. – URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2019/02/19/5c6999559a79474507b8e6e5 (дата обращения 28.02.2019).

[2] Давыдов Индекс. Индекс власти. Апгрейд за февраль 2019 [Электронный ресурс]. – URL: https://davydov.in/region/indeks-vlasti-apgrejd-za-fevral-2019/indeks-vlasti-apgrejd-za-fevral-2019/ (дата обращения 28.02.2019).

и Рязанская области, Чукотский автономный округ (достоверные данные, интересующие нас, в открытых источниках не доступны).

Все биографические сведения были проанализированы по следующим параметрам:

- пол и возраст вице-губернаторов по внутренней политике;
- специализация имеющегося у них образования;
- срок исполнения полномочий в нынешней должности;
- число лет трудового стажа, прошедших до достижения занимаемой в настоящее время должности;
- предыдущий опыт работы и профессиональная специализация региональных кураторов внутренней политики;
- наличие у них опыта работы на государственной гражданской службе;
- поиск возможных пересечений карьерных путей вице-губернаторов по внутренней политике и высших должностных лиц регионов;
- характеристика рассматриваемых должностных лиц как «местных» или «варягов» по отношению к региону, в котором они сейчас работают.

Институт вице-губернаторов по внутренней политике не является статичным, он развивается. Сравнительный анализ полученных данных со статистическими и биографическими материалами из доклада Фонда «Петербургская политика» «Система политического управления в российских регионах накануне Единого дня голосования 14 сентября» от июля 2014 г. (81 биография регионального куратора внутренней политики) позволил выделить тренды эволюции рассматриваемого феномена (см. табл. 1, 2, рис. 2).

Таблица 1

Социально-демографические характеристики вице-губернаторов по внутренней политике

2014 год	2019 год
Пол	
Мужчины – 72 чел.	Мужчины – 66 чел.
Женщины – 9 чел.	Женщины – 12 чел.
Возраст	
Средний возраст – 48,7 лет	Средний возраст – 47,5 лет
Медианный возраст – 49 лет	Медианный возраст – 47 лет
Модальный возраст – 55 лет	Модальный возраст – 44 года
Возрастные группы (чел.)	
• моложе 30 лет – 1 • 30-35 лет – 4 • 36-40 лет – 8 • 41-45 лет – 14 • 46-50 лет – 18 • 51-55 лет – 20 • 56-60 лет – 10 • 61 год и старше – 6	• моложе 30 лет – 0 • 30-35 лет – 3 • 36-40 лет – 11 • 41-45 лет – 20 • 46-50 лет – 23 • 51-55 лет – 6 • 56-60 лет – 10 • 61 год и старше – 5
Образование (чел.)	
• Юрист – 27 • Историк – 18 • Инженер – 16 • Управленец – 14 • Экономист – 10 • Военный – 6 • Педагог – 5 • Аграрий – 4 • Философ – 2 • Физик – 2 • Политолог – 2 • Специалист по международным отношениям – 2 • Литератор – 1 • Математик – 1 • Строитель – 1 • Транспортник – 1	• Юрист – 29 • ГМУ – 24 • Инженер – 17 • Экономист – 12 • Военный – 10 • Педагог – 9 • Управленец – 8 • Политолог – 5 • Историк – 5 • Журналист – 4 • Военно-политическое – 2 • Философ – 1 • Геолог – 1 • Регионовед – 1 • Зоотехник – 1

Источник: составлено автором по данным официальных сайтов администраций субъектов РФ, Фонда «Петербургская политика»[1].

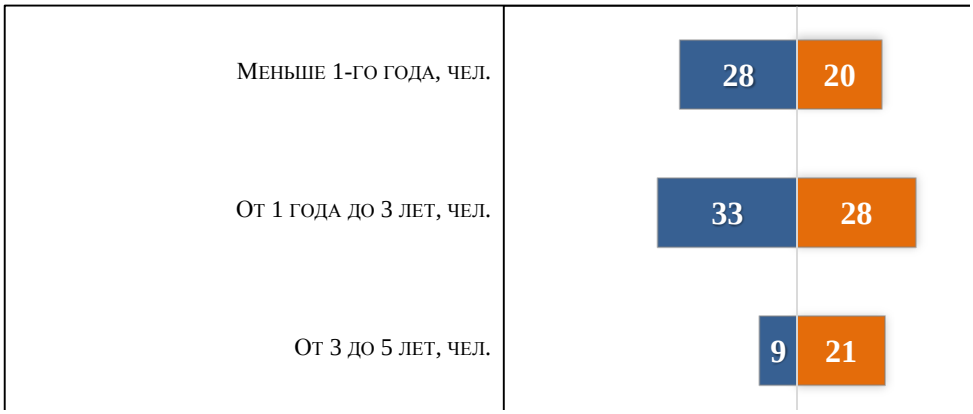
[1] Фонд «Петербургская политика». Система политического управления в российских регионах накануне Единого дня голосования 14 сентября [Электронный ресурс]. – URL: https://fpp.spb.ru/fpp-political-control (дата обращения 28.02.2019).

Из приведённых выше данных можно сделать следующие выводы:

1) с 2014 г. увеличилось число женщин, являющихся вице-губернаторами по внутренней политике (с 9 до 12 человек);

2) происходит омоложение корпуса региональных кураторов внутренней политики (значительно снизился их модальный возраст: минус 11 лет);

3) увеличивается число политических администраторов, имеющих политологическое или военно-политическое образование, что говорит о формировании тренда на профессионализацию этого направления работы.



Источник: составлено автором по данным официальных сайтов администраций субъектов РФ, Фонда «Петербургская политика»[1].

Рис. 2. **Срок исполнения полномочий вице-губернаторами по внутренней политике**

Таблица 2

Предыдущий опыт работы действующих вице-губернаторов по внутренней политике

Должность	2014 год	2019 год
Региональный министр, вице-губернатор, руководитель регионального подразделения федерального ведомства	23	23
Работа в сфере внутренней политики на федеральном или региональном уровнях*	н/д	14
Глава муниципального образования	14	7
Администрация, аппарат, секретариат главы региона	11	9
Бизнес	7	2
Силовик (МВД, Прокуратура, ФССП и др.)	0	4
Депутат регионального / муниципального парламента	3	3
Представитель руководящих органов «Единой России»	3	5
Работник Полномочного представительства в ФО	3	1
Ректор, проректор вуза	3	2
Председатель, член избирательной комиссии	3	2
Депутат Государственной Думы РФ	0	2
Работник общественной, некоммерческой организации	2	1
Работник федеральных органов власти	2	1
Директор научно-исследовательского института	0	1
Зампред Арбитражного суда другого региона	0	1
Роснаркоконтроль	1	0
Налоговые органы	1	0
Журналист	1	0
Работник аппарата Совета Федерации	1	0
Работник PR-блока компании, корпорации	1	0
Уполномоченный по правам человека	1	0
Работник администрации другого региона	1	0

Источник: составлено автором по официальным сайтам администраций субъектов РФ, Фонду «Петербургская политика»[2].

* *Примечание*: в 2014 г. данная категория отдельно не выделялась.

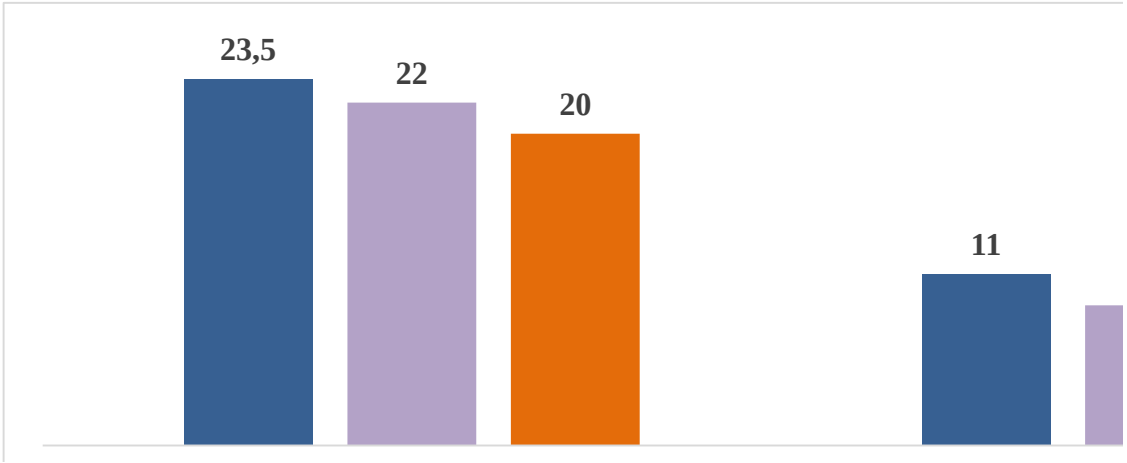
[1] Фонд «Петербургская политика». Система политического управления в российских регионах накануне Единого дня голосования 14 сентября [Электронный ресурс]. ...

[2] Там же.

С 2014 г. по 2019 г. увеличился срок нахождения вице-губернаторов по внутренней политике на своей должности. Происходит формирование основного пула региональных управленцев и уменьшение «текучки кадров». Отсутствие регулярных ротаций кураторов внутренней политики создаёт условия для появления стабильности и предсказуемости управленческих действий в субъектах Федерации, неизменности правил игры. Кроме того, внутриполитические вице-губернаторы имеют возможность накопить значительный практический опыт работы в регионах, сформировать свои уникальные и эффективные модели решения поставленных задач.

За последние пять лет произошли значительные изменения в требованиях к претендентам на должность вице-губернаторов по внутренней политике с точки зрения их предыдущего профессионального опыта:

- формируется тренд на привлечение специалистов, имевших опыт работы в сфере внутренней политики на федеральном или региональном уровнях;
- на должность региональных кураторов внутренней политики стали назначать тех, кто служил в силовых ведомствах, а также депутатов Госдумы;
- увеличилось количество высокопоставленных партийцев из «Единой России» на должности внутриполитических вице-губернаторов;
- корпус заместителей глав регионов и министров региональных правительств продолжает оставаться самым большим источником для рекрутирования новых вице-губернаторов по внутренней политике;
- значительно сократилось число выходцев из органов местного самоуправления и бизнес-структур, а также сотрудников Полпредств на рассматриваемой нами должности;
- сводится к минимуму число региональных кураторов внутренней политики, совершенно далёких от этой сферы деятельности (журналист, налоговик, уполномоченный по правам человека и т.д.), что говорит о курсе на исключение некомпетентных специалистов из данной профессии.



Источник: составлено автором по официальным сайтам администраций субъектов Российской Федерации.

Рис. 3. **Характеристики опыта работы действующих вице-губернаторов по внутренней политике**

Срок достижения текущей должности от начала трудовой деятельности:

- менее 15 лет – 5 человек;
- от 15 до 19 лет – 18 человек;
- от 20 до 24 лет – 25 человек;
- от 25 до 29 лет – 14 человек;
- от 30 до 34 лет – 7 человек;
- 35 лет и больше – 9 человек.

Опыт работы на государственной гражданской службе:

- от 1 до 4 лет – 7 человек;
- от 5 до 8 лет – 26 человек;
- от 9 до 15 лет – 21 человек;
- от 16 до 23 лет – 19 человек;
- более 23 лет – 5 человек.

В среднем на позицию вице-губернатора по внутренней политике приходят сотрудники со значительным профессиональным стажем (не менее 15 лет) и опытом работы на государственной гражданской службе (от 4-х лет и более).

Отдельным аспектом анализа стало рассмотрение соотношения глав субъектов РФ и их вице-губернаторов по внутренней политике по признаку «местный» / «варяг» применительно к тому региону, где они сейчас работают. Под «местным» мы понимаем человека, не менее 10 лет проработавшего в регионе своего текущего трудоустройства. Биографии действующих губернаторов и региональных кураторов внутренней политики анализировались на предмет их пересечения. Кроме того, были типологизированы модели назначения политических вице-губернаторов на их должности (см. табл. 3).

Таблица 3

Матрица соотношений глав регионов и вице-губернаторов по внутренней политике по признаку «Местный» / «Варяг»

Губернатор «Местный» / ВГ по ВП «Местный»	**Губернатор «Варяг» / ВГ по ВП «Местный»**
Всего 39 наблюдений из них: • глава региона и ВГ по ВП ранее пересекались по работе – 25 случаев; • доверие нового губернатора профессиональным качествам ВГ по ВП, работавшего до занятия им должности – 2 случая; • постепенная ротация кадров – 1 случай; • губернатор назначил ВГ по ВП сразу после победы на прямых выборах – 1 случай; • нет достоверной информации – 10 случаев.	*Всего 20 наблюдений, из них:* • новый глава региона не стал менять действующего ВГ по ВП – 7 случаев; • новый глава региона после назначения повысил в должности человека, занимавшегося ранее внутренней политикой – 5 случаев; • ВГ по ВП вошёл ранее в команду нового главы региона, растёт внутри неё – 2 случая; • ВГ по ВП мог быть рекомендован либо из федерального Центра, либо из числа функционеров «Единой России» – 2 случая; • ВГ по ВП как перспективный региональный управленец получил возможность карьерного роста – 1 случай; • нет достоверной информации – 3 случая.
Губернатор «Местный» / ВГ по ВП «Варяг»	**Губернатор «Варяг» / ВГ по ВП «Варяг»**
Всего 5 наблюдений, из них: • глава региона и ВГ по ВП ранее пересекались по работе – 3 случая; • ВГ по ВП пришёл на должность по приглашению действующего губернатора, ранее с регионом никак связан не был – 1 случай; • нет достоверной информации – 1 случай.	*Всего 14 наблюдений, из них*: • действующий глава региона и ВГ по ВП ранее пересекались по работе – 6 случаев; • новый ВГ по ВП мог быть рекомендован главе региона из федерального Центра – 6 случаев; • нет достоверной информации – 2 случая.

Источник: составлено автором.

Данные, содержащиеся в табл. 3, говорят о следующем:

1) около половины (43,59%) действующих губернаторов и их заместителей по внутренней политике ранее взаимодействовали по работе в других структурах – тем самым подтверждается тезис о приоритете личной преданности политических вице-губернаторов при их назначении;

2) указанная выше модель в большей степени характерна для ситуации, когда и глава субъекта, и его вице-губернаторов по внутренней политике являются «местными» по отношению к региону, где они сейчас трудятся;

3) соотношение «местный» губернатор / политический вице-губернатор-«варяг» не характерно для практики российского политического администрирования (5 случаев из 78), скорее является исключением из неё, но и здесь приоритет отдаётся специалистам, с которыми глава субъекта ранее пересекался по работе;

4) в ситуации, когда в регион приходит новый губернатор-«варяг» без своей сильной команды, он вынужден опираться на местные кадры (70%), и либо старается выстраивать с ними конструктивное сотрудничество (35%), либо проводит их ротацию (25%) с целью «зачистить» команду прежнего главы региона и сформировать пул преданных себе управленцев, лично обязанных ему своим продвижением по службе;

5) профессиональный и карьерный рост местных управленцев в команде губернатора-«варяга» возможен, если последний сумеет прочно укрепиться в новом для себя регионе (например, Москва, Смоленская и Тульская области);

6) если глава субъекта и вице-губернатор по внутренней политике являются «варягами», то у высших должностных лиц есть две стратегии действий: либо опираться на своих проверенных людей, которых они приводят с собой в регион, либо сотрудничать со специалистами, рекомендуемыми из федерального Центра.

Уже отмечалось, что личная преданность вице-губернатора по внутренней политике высшему должностному лицу региона является одним из ключевых факторов их сотрудничества. Ниже приведены примеры самых ярких кейсов успешного долгосрочного взаимодействия глав субъектов и их внутриполитических заместителей:

1) *Республика Татарстан*: Минниханов Р.Н. / Сафаров А.А. (пересечение с 1998 г.);
2) *Республика Марий Эл*: Евстифеев А.А. / Сметанин С.А. (пересечение с 2000 г.);
3) *Республика Карелия*: Парфенчиков А.О. / Любарский В.К. (пересечение с 2000 г.);
4) *Республика Башкортостан*: Хабиров Р.Ф. / Сидякин А.Г. (пересечение с 2003 г.);
5) *Республика Мордовия*: Волков В.Д. / Богатов А.А. (пересечение с 2006 г.);
6) *Республика Тыва*: Кара-оол Ш.В. / Дамба-Хуурак А.П. (пересечение с 2007 г.);
7) *Смоленская область*: Островский А.В. / Никонов К.В. (пересечение с 2008 г.);
8) *Архангельская область*: Орлов И.А. / Андронов А.К. (пересечение с 2008 г.).

Итак, с середины 2018 г. российское общество находится в состоянии турбулентности, что проявляется в нестабильности основных социально-политических индикаторов. Предыдущий «договор» государства с населением («посткрымский консенсус») перестал действовать, а новый контракт и предполагаемая им модель взаимоотношений ещё не сформулированы ни одной из сторон. В то же время качественная реализация внутренней политики становится основным приоритетом власти.

Институты управления внутриполитическими процессами постоянно совершенствуются, чтобы иметь возможность отвечать на вызовы непростых текущих условий. Без регулярной тонкой настройки своей работы они рискуют превратиться в косные бюрократические структуры.

В период 2014-19 гг. зафиксированы позитивные тренды развития института вице-губернаторов по внутренней политике:

1) омоложение пула региональных кураторов внутренней политики;

2) активное привлечение к данной работе специалистов с большим трудовым стажем и опытом работы на государственной службе;

3) профессионализация сферы управления внутренней политикой (увеличение доли внутриполитических вице-губернаторов с политологическим и военно-политическим образованиями, а также занимавшихся ранее администрированием внутренней политики);

4) постепенное формирование единой системы оценки эффективности работы вице-губернаторов по внутренней политике во всех регионах.

Доверие – ключевая категория, которая высоко ценится политическими акторами, поэтому при подборе кадров на позицию регионального куратора внутренней политики главы субъектов в первую очередь обращают внимание на их личную преданность и в большей степени склонны доверять тем людям, с которыми ранее лично сотрудничали, видели их в действии.

Литература

1. *Соловьёв А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. 2017. №2. С. 60 – 81. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05
2. *Логунова Л.Ю.* Биографический метод в исследовании личности: методология и архитектоника // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2016. № 1. С. 17 – 23.
3. *Рождественская Е.Ю.* Биографический метод в социологии; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 381 с.
4. *Луков В.А., Селивёрстова Н.А.* О биографическом методе и его применении в социологии молодежи // Горизонты гуманитарного знания. 2015. №4. С. 73 – 80.
5. *Плотичкина Н.В.* Биографический метод в политической социологии повседневности // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 373. С. 80 – 83.
6. *Дильтей В.* Сущность философии / Перев. с нем. М.Е. Цельтера. М.: Интрада, 2001. 160 с.
7. *Дёмкина Е.В.* Феномен «Опыта» как аспект профессионального воспитания будущих специалистов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. 2010. №3. С. 31 – 35.

8. *Пескова М.Е.* Жизненный опыт как категория и элемент воспитательного процесса // Известия ВГПУ. 2008. №4. С. 33 – 39.
9. *Ермолаева М.В.* Культурно исторический подход к феномену жизненного опыта в старости // Культурно-историческая психология. 2010. №1. С. 112 – 118.
10. *Нечаева Е.С.* Биографический метод как способ изучения повседневности // Общество: социология, психология, педагогика. 2012. №2. С. 71 – 78.

Sobolev Alexandr Viktorovich, post-graduate student in the Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571, Russian Federation); project manager in Russian Public Opinion Research Center (VCIOM) (38, Prechistenka St., Moscow, 119034, Russian Federation). E-mail: alexsobolev94@bk.ru

VICE-GOVERNORS FOR INTERNAL POLICY:
THE EVOLUTION OF THE INSTITUTE AND ITS CURRENT STATUS

Abstract

The article discusses the features of the institute of Vice-governors for internal policy, historical stages of its development, current status and its position in the Russian political system. The functions, powers and principles of appointment of regional curators of internal policy are revealed in detail. Biographical analysis of the existing Vice-governors for internal policy and senior officials of the regions allowed to assess the quality of the staffing of the studied power institute, to form a matrix of career strategies of its representatives. Based on a comparative analysis of the data obtained with the materials of 2014, trends in the development of the institute of Vice-governors for internal policy were identified.

Keywords: *biographical analysis, comparative analysis, government official, institutions of public administration, internal policy, power institutions, Russia's regions, regional policy, Vice-governors for internal policy.*

References

1. Solov'yov A.I. Politicheskij lider v administrativnoj srede gosudarstvennogo upravleniya, ili «Kto v dome hozyain?» // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2017. №2. P. 60 – 81. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05
2. Logunova L.YU. Biograficheskij metod v issledovanii lichnosti: metodologiya i arhitektonika // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sociologicheskie i ekonomicheskie nauki. 2016. № 1. P. 17 – 23.
3. Rozhdestvenskaya E.YU. Biograficheskij metod v sociologii; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: Izd. dom Vysshej shkoly ekonomiki, 2012. 381 p.
4. Lukov V.A., Selivyorstova N.A. O biograficheskom metode i ego primenenii v sociologii molodezhi // Gorizonty gumanitarnogo znaniya. 2015. №4. P. 73 – 80.
5. Plotichkina N.V. Biograficheskij metod v politicheskoj sociologii povsednevnosti // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 373. P. 80 – 83.
6. Dil'tej V. Sushchnost' filosofii / Perev. s nem. M.E. Cel'tera. M.: Intrada, 2001. 160 p.
7. Dyomkina E.V. Fenomen «Opyta» kak aspekt professional'nogo vospitaniya budushchih specialistov // Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Pedagogika i psihologiya. 2010. №3. P. 31 – 35.
8. Peskova M.E. ZHiznennyj opyt kak kategoriya i element vospitatel'nogo processa // Izvestiya VGPU. 2008. №4. P. 33 – 39.
9. Ermolaeva M.V. Kul'turno istoricheskij podhod k fenomenu zhiznennogo opyta v starosti // Kul'turno-istoricheskaya psihologiya. 2010. №1. P. 112 – 118.
10. Nechaeva E.S. Biograficheskij metod kak sposob izucheniya povsednevnosti // Obshchestvo: sociologiya, psihologiya, pedagogika. 2012. №2. P. 71 – 78.