

ВЕРТИКАЛЬ И ПАТРОНАЖ: РОТАЦИИ СИЛОВЫХ ЭЛИТ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Ростислав ТУРОВСКИЙ
МГИМО МИД России; НИУ ВШЭ
Марина СУХОВА, Карина ФУНК
НИУ ВШЭ

Аннотация: Статья посвящена анализу рекрутирования руководителей силовых ведомств в регионах России. Авторами был собран обширный биографический материал по всем руководителям органов прокуратуры и МВД в субъектах РФ в постсоветский период, позволивший выявить основные закономерности назначений соответствующих региональных руководителей, их переходов между регионами и замещения позиций в органах власти и бизнесе после отставки. Исследование показало, что для силовых структур характерны практики централизованного управления, предполагающие минимизацию связи между руководителями соответствующих служб в регионах и местными элитами. При этом немногочисленные привилегированные регионы с сильными местными элитами и особыми отношениями с центром способны продвигать на руководящие посты собственных представителей. Исследование также позволило выявить формирование клиентел, связанных с выходцами из определенных регионов или макрорегионов, представители которых могут занимать руководящие посты одновременно в большом числе субъектов федерации и в центральных органах. Анализ дальнейших карьерных траекторий представителей силовых элит продемонстрировал их связь с перемещением в законодательные органы федеральной власти, законодательные или исполнительные органы региональной власти, а в случае МВД – с замещением различных позиций в частных и государственных компаниях, например,

Ростислав Феликсович Туровский – доктор политических наук, профессор Исследовательской лаборатории «Политические процессы в системе отношений центр–регионы», МГИМО МИД России; профессор Департамента политики и управления, Факультет социальных наук, НИУ ВШЭ.

ORCID: 0000-0001-8496-3098. E-mail: rturovsky@hse.ru

119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76; 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20.

Марина Сергеевна Сухова – старший преподаватель Департамента политики и управления, Факультет социальных наук, НИУ ВШЭ.

ORCID: 0000-0001-6905-8890. E-mail: mssukhova@gmail.com

101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20.

Карина Вадимовна Функ – стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований, НИУ ВШЭ.

ORCID: 0000-0002-2723-6940. E-mail: k-funk@mail.ru

101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20.

Поступила в редакцию: 29.03.2024

Принята к публикации: 04.07.2024

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарность. Статья подготовлена при поддержке Программы развития МГИМО «Приоритет-2030».

в подразделениях по безопасности. Как показало исследование, усиление централизации в силовых органах в России взаимосвязано с созданием таких вертикальных клиентел и их ротацией при заменах федеральных глав соответствующих ведомств, в которых могут быть усмотрены признаки отношений патронажа.

Ключевые слова: силовые элиты, регионы России, вертикаль власти, рекрутирование элиты, ротация элиты, патронаж, централизация, клиентелизм, прокуратура, МВД

Введение

Изучение элиты в России в основном сфокусировано вокруг ее политической компоненты. В 1990-х гг. одной из основных тем научной дискуссии стали процессы трансформации старой номенклатуры в новую элиту (Гельман, 1997). Важный вывод написанных в этот период работ заключается в возникновении различных категорий новой российской элиты. Так, О. Крыштановская указывает на формирование в 1990-х гг. политической и экономической элиты (Крыштановская, 1995). Под политической элитой подразумеваются люди, занимающие посты в органах власти, а под экономической – бизнес-элита, которая смогла приобрести и преумножить свой капитал в процессе приватизации.

На следующем этапе – в 2000-е гг. – критерии принадлежности к политической элите смещаются от «позиционных», учитывающих прежде всего занимаемые государственные посты, к «десизионным» – участию в процессе принятия решений на федеральном уровне (Крыштановская, 2002). Отличие между подходами заключается в том, что «позиционный» предполагает отнесение к элите тех персон, которые занимают формальные должности вне зависимости от их реального влияния, в то время как подход, основанный на оценке вовлеченности в процесс принятия решений, подразумевает, что существенное воздействие на него могут оказывать и люди, не имеющие институционального доступа к власти (например, представители бизнеса). Второй подход также позволяет выявлять позиции, номинальное замещение которых не наделяет субъекты фактическими полномочиями для принятия властных решений (Колядин, 2016). Кроме того, для изучения элит используется не только позиционный и десизионный, но и репутационный метод, основывающийся на экспертных оценках принадлежности к элите.

Как отмечает О. Гаман-Голутвина, уже в середине 2010-х гг. изменения в структуре российской элиты определяются «переходом от системы "разделения кланов" ... к модели вертикали власти и встроенности разнообразных кланов в систему вертикали власти» (Гаман-Голутвина, 2016: 63). В связи с этим возрастает интерес к изучению механизмов рекрутинга – набора новых кадров в соответствующие структуры. Одни авторы уделяют большое внимание патронажу как значимому фактору рекрутинга элит,

используя в исследованиях методы сетевого анализа (Baturu & Elkind, 2016; Баландин, 2022; Баландин & Гайворонский, 2022). Другие выделяют в качестве значимого фактора рекрутинга элит их образовательные характеристики (Тев, 2015; Крыштановская & Лавров, 2023). Некоторые исследователи также делают акцент на периодизации, в соответствии с которой менялись механизмы рекрутинга. Д. Покатов, например, выделяет три этапа – «формально-свободной циркуляции» (1991 – 2000), «регулируемой ротации» (2001 – 2011) и «корпоративно-персонократической стабилизации» (2011 – н.в.) (Покатов, 2019).

Рекрутирование элит рассматривается как часть процесса их ротации, изучение которого включает в себя определение механизмов карьерного роста, т.е. перемещения кадров на более влиятельные позиции. Несмотря на то, что рекрутинг является составляющей процесса ротации в структуре элиты, а не ее исчерпывающей характеристикой, он занимает центральное место в исследовании российских элит. В настоящей работе, помимо рекрутинга, изучаются различные практики, связанные с ротацией элит в определенных ведомствах – силовых структурах.

Силовые элиты в России

Рост интереса к изучению силовых элит в России связан с избранием В. Путина президентом, что положило начало новому этапу процесса трансформации элит (Ратленд, 2016). А. Ослунд в качестве ключевых групп, на которые опирался В. Путин в течение первого президентского срока, отмечает силовиков и олигархов. По мнению автора, последовавшая кампания, направленная на ослабление позиций олигархической фракции, привела к увеличению влияния силовых структур (Åslund, 2007). Ряд ученых в качестве «фракций», формирующихся внутри «Кремля» (под данным термином подразумевается наиболее влиятельная политическая элита России) в XXI в., указывают либералов, технократов и опять же силовиков (Rivera & Rivera, 2018). Одно из масштабных исследований российской элиты при В. Путине с особым акцентом на влиянии силовой элиты подготовили О. Крыштановская (ставшая автором широко распространенного термина «милитократия») и С. Уайт (Kryshstanovskaya & White, 2003), однако впоследствии различные авторы подвергли данную работу критике за использование некорректной методологии, которое привело к «раздуванию» процентных значений при подсчете доли силовиков во власти (Ривера & Ривера, 2009; Дука, 2012).

В качестве одной из основных характеристик силовых элит исследователи отмечают их внутреннюю разобщенность (Meakins, 2018). Некоторые авторы указывают на то, что неоднородность силовых элит в России имеет двойственную природу – формальную и неформальную. Первая относится к организационной структуре силовых ведомств, а вторая – к наличию клановых образований, которые находятся в состоянии непрерывной борьбы за влияние. Утверждая, что силовые элиты не являются «проактивным

и сплоченным» политическим актором, они также обращают внимание на их преимущественно консервативный характер, направленный на поддержание статус-кво (Taylor, 2017).

Для большинства исследований российских элит традиционно было характерно рассмотрение силового блока как источника рекрутинга в органы исполнительной и законодательной власти (Крыштановская, 2003; Дука, 2012; Rivera & Rivera, 2018). Концепция внутреннего рекрутинга силовых элит как таковых не выступает в качестве самостоятельного предмета исследования. Таким образом, при наличии в большинстве работ фокуса на переход из силового блока в политическую элиту, ротация кадров внутри данной категории оказывается недостаточно изученной; еще меньше внимания уделяется региональному аспекту ротаций в силовых элитах.

Целью настоящей работы является рассмотрение практик кадровой ротации в силовых органах на региональном уровне. Исследовательский вопрос заключается в том, какие механизмы рекрутирования силовых элит наиболее часто используются в регионах России. Учитывая недостаточный уровень изученности вопроса и нехватку данных в публичном доступе, главной задачей представляется первичное выявление и объяснение наиболее выраженных (часто встречающихся) практик рекрутирования и причин ротации (отставок и назначений) руководителей территориальных подразделений силовых структур (на примерах прокуратуры и МВД¹). Для достижения поставленной задачи в качестве основного метода исследования используется биографический анализ; при этом количественные методы, за исключением описательной статистики, не применяются.

Методика исследования и источники данных

В интересах исследования авторами была собрана собственная база биографических данных представителей силовых элит для двух структур, информация по которым носит наиболее полный характер, – регионально-го органа прокуратуры и управлений (главных управлений) министерства внутренних дел по субъекту РФ (министерств внутренних дел в случае республик)². Биографические данные представлены информацией с официальных сайтов ведомств, а также из иных открытых источников (СМИ, источники биографических данных). Данные были собраны за период с 1991 по весну 2023 гг., а для субъектов, образованных позднее, – с соответствующего момента. Итоговая база данных содержит информацию о 634 прокурорах и исполняющих обязанности руководителей прокуратур субъектов РФ, а также о 557 начальниках или министрах региональных органов (управлений или министерств) внутренних дел и исполняющих их обязанности.

¹ Выбор в пользу прокуратуры и МВД обусловлен продолжительной историей их существования за весь постсоветский период (в отличие от Следственного комитета России) и наличием открытых данных в публичном доступе (в отличие от ФСБ).

² База данных собрана для 85 субъектов РФ, а также ранее упраздненных автономных округов. Данные для четырех новых субъектов РФ, образованных в 2022 г., не включены в анализ по причине отсутствия кадровой динамики.

Исследование основывается на анализе биографических данных и выявлении наиболее часто встречающихся практик ротации кадров в выбранных ведомствах посредством дескриптивной статистики. Под практиками подразумеваются два типа назначений – рекрутинг кадров в силовых органах (траектории получения поста главы ведомства в регионе) и их дальнейшие назначения после отставки из рассматриваемого региона.

При изучении кадровых ротаций в силовых органах требуется учитывать их характерную внутреннюю централизацию. Она проявляется как в практиках назначения региональных руководителей федеральным центром при недостаточно выраженном или отсутствующем влиянии регионов (см. ниже), так и в особенностях постоянной циркуляции кадров по вертикали (между центром и регионами, в обе стороны) и горизонтали (между регионами). Эти особенности восходят корнями к советскому (если не имперскому) прошлому и находятся в центре внимания настоящего исследования. Стоит отметить, что силовые структуры сами по себе служат важнейшим инструментом централизации российской власти, поэтому их внутренняя вертикаль имеет существенное значение и для отношений между центром и регионами в государстве.

Наряду с этим предполагается, что силовые структуры могут служить примером политического патронажа (патронализма) в процессах ротации кадров, который стал особенно ярко проявляться в российской политике с приходом к власти В. Путина (Hale, 2017). Предрасположенность к продвижению кадров по принципам территориального происхождения и личных отношений именно в силовых органах обуславливается отсутствием прозрачных (по крайней мере, для «внешних» наблюдателей) объективных критериев кадрового отбора, основанных на профессиональном опыте и тех или иных количественных показателях в регионах, например, уровне преступности.

Гипотеза настоящего исследования заключается в том, что ротация кадров в силовых структурах на региональном уровне находится под значительным влиянием патрон-клиентских отношений, формирующихся вокруг федеральных руководителей соответствующих ведомств. Централизованные практики формирования корпуса региональных руководителей в данном случае облегчают проведение ротаций в регионах по усмотрению федерального центра. Учитывая консервативный характер кадровой политики в силовых структурах (не предполагающий частый обмен кадров с другими ведомствами), вместо объективных критериев (не)эффективности, влекущих за собой отставки, кадровые ротации в регионах более явным образом объясняются форс-мажорными обстоятельствами (коррупционными и иными скандалами). При этом стандартные процедуры аттестации кадров в силовых органах служат целям, связанным с оценкой их работы, но не влекут прямой зависимости в вопросах политически мотивированного продвижения тех или иных персон, которые находятся в центре внимания настоящего исследования.

Нормативно-правовая база кадровых ротаций в силовых органах

В соответствии с действующей Конституцией РФ, «...Президент Российской Федерации... назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности... прокуроров субъектов Российской Федерации...». Прокуроры назначаются сроком на пять лет. До 2014 г., в соответствии с конституцией РФ, принятой в 1993 г., прокуроры субъектов РФ назначались генеральным прокурором РФ, при этом требовалось подтверждение со стороны органов региональной власти («Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами»³).

В связи с внесением конституционных поправок в 2014 г. полномочия по назначению прокуроров субъектов Федерации были переданы непосредственно президенту: «Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации»⁴. Позднее, с принятием поправок в 2020 г., был определен новый порядок назначения региональных прокуроров: они стали осуществляться по результатам консультаций президента с Советом Федерации без согласования с регионами: «Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации»⁵. При этом в законе «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 2020 г.) указано, что генеральный прокурор Российской Федерации «вносит Президенту Российской Федерации представления о назначении на должность и об освобождении от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров»⁶. Позиция регионов может косвенно учитываться в ходе обсуждений кандидатур в Совете Федерации.

Продление срока полномочий региональных прокуроров на дополнительный пятилетний срок осуществляется на основании обращения к президенту генерального прокурора. В отношении исполняющих обязанности глав региональных прокуратур срок нахождения на данном посту

³ Законодательство России (n.d.) Конституция Российской Федерации. Исходная редакция. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2024).

⁴ Законодательство России (n.d.) Конституция Российской Федерации. Редакция от 05.02.2014. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&rdk=12> (дата обращения: 10.01.2024).

⁵ Законодательство России (n.d.) Конституция Российской Федерации. Редакция от 14.03.2020. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&rdk=16> (дата обращения: 10.01.2024).

⁶ Законодательство России (n.d.) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014157> (дата обращения: 10.01.2024).

ограничивается шестью месяцами, при этом «...одно и то же лицо может быть назначено исполняющим обязанности по одной и той же вакантной должности не более двух раз...»⁷.

В случае глав региональных УМВД до 2001 г. полномочия по назначению на данные должности были сосредоточены в руках министра, но при согласовании с регионами. Так, согласно «Закону о милиции» исходной редакции от 18 апреля 1991 г. «в краях, областях, автономных областях и округах, в городах Москве и Ленинграде милицией руководят начальники управлений (главных управлений) внутренних дел..., назначаемые министром внутренних дел РСФСР по согласованию с исполнительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов с последующим утверждением на сессии этих Советов». При этом руководство милиции в республиках назначалось самостоятельно Верховными Советами республик по согласованию с министром внутренних дел РСФСР⁸. В редакции закона от 31 марта 1999 г. назначение и освобождение начальников милиции во всех субъектах осуществлял министр внутренних дел «по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации»⁹. Однако в редакции от 25 июля 2000 г. из закона уже исчезла формулировка об освобождении от должности по согласованию с субъектами¹⁰.

В 2001 г. в процессе выстраивания властной вертикали в законодательство были внесены значительные изменения, в соответствии с которыми полномочия по назначению глав региональных управлений МВД были переданы президенту РФ, а в ведении министра внутренних дел осталось представление президенту кандидатур на данные должности. Кроме того, до внесения кандидатур требовалось выяснить «мнение высшего должностного лица соответствующего субъекта Российской Федерации»¹¹. Наконец, в редакции от 25 июля 2006 г. было указано, что региональное руководство органов МВД назначается и освобождается от должности президентом без какого-либо согласования¹². В новом законе «О полиции», принятом 7 февраля 2011 г., имелась лаконичная формулировка: «назначение на должности высшего начальствующего состава и освобождение от этих должностей осуществляются Президентом Российской Федерации»¹³, однако этот пункт был исключен

⁷ Законодательство России (n.d.) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102014157> (дата обращения: 10.01.2024).

⁸ Законодательство России (n.d.) Закон «О милиции». Исходная редакция. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011172&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2024).

⁹ Законодательство России (n.d.) Закон «О милиции». Редакция от 31.03.1999. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011172&rdk=4> (дата обращения: 10.01.2024).

¹⁰ Законодательство России (n.d.) Закон «О милиции». Редакция от 25.07.2000. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011172&rdk=6> (дата обращения: 10.01.2024).

¹¹ Законодательство России (n.d.) Закон «О милиции». Редакция от 04.08.2001. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011172&rdk=10> (дата обращения: 10.01.2024).

¹² Законодательство России (n.d.) Закон «О милиции». Редакция от 25.07.2006. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011172&rdk=25> (дата обращения: 10.01.2024).

¹³ Законодательство России (n.d.) Федеральный закон «О полиции». Исходная редакция. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102145133&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2024).

из закона уже в конце 2011 г. В настоящее время назначение регулируется федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г., в котором повторяется указанное выше положение¹⁴.

Таким образом, результатом процессов централизации в XXI в. стала концентрация формальных полномочий по назначению региональных руководителей силовых ведомств в руках президента. Напротив, влияние органов региональной власти на эти процессы было поэтапно нивелировано, как и формальная роль руководителей самих силовых структур.

Практики кадровой ротации: прокуратура

Проведенный анализ отставок прокуроров субъектов РФ (см. Рис. 1) свидетельствует о наличии цикличности в этом процессе. С одной стороны, количество ежегодных замен, за редкими исключениями, относительно велико. С другой стороны, выделяются отчетливо выраженные максимумы, приходящиеся на 2000, 2006 и 2020 гг. Интенсивность ротаций возрастала в 2004 – 2007 и 2019 – 2021 гг., когда ежегодное число отставок превышало двадцать. Кроме того, выявлены два довольно заметных минимума – в 2010 г. (пять отставок) и в 2014 г. (всего три отставки), – которые еще ярче оттеняют наличие пиковых периодов. Конституционные поправки 2014 г., в результате принятия которых возросла роль президента в процессе, не привели к активизации отставок, хотя в 2020 г. такая связь проявилась.

¹⁴ *Законодательство России* (n.d.) Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102362996&backlink=1&nd=102152616> (дата обращения: 10.01.2024).

Рисунок 1. Динамика отставок руководителей прокуратуры в субъектах РФ¹⁵
Figure 1. Dynamics of dismissals of heads of prosecutor's offices in the constituent entities of the Russian Federation



В то же время количество ротаций само по себе не свидетельствует о хаотичности или чрезмерной частоте этого процесса. В выборку для анализа были включены 384 отставки за 23 с небольшим года (с начала 2000 г. по весну 2023 г. включительно), что в расчете на 83 субъекта федерации равняется примерно 4,6 отставкам на один регион¹⁶. Таким образом, в среднем прокурор субъекта РФ занимает свою должность около пяти лет, что соответствует обычному сроку, на который он назначается. Из этого также следует, что региональные прокуроры в редких случаях работают более одного срока на одном месте. При такой частоте ротаций логичными становятся перемещения прокуроров между субъектами РФ. Вместе с тем не исключены и более скоротечные отставки по причинам, которые требуют дополнительного выявления.

Анализируя влияние отношений политического патронажа на динамику прокурорских отставок, в первую очередь стоит рассмотреть их связь с избранием президентов страны. Из Рисунка 1 следует, что вступление Д. Медведева в должность главы государства не оказало стимулирующего влияния на ротации: в 2008 г. число отставок прокуроров было невелико,

¹⁵ Источник: составлено авторами по результатам исследования.

¹⁶ В расчеты не были включены Крым и Севастополь в силу менее продолжительного периода рассмотрения, а также ныне не существующие автономные округа по той же причине. Расчеты за 1990-е гг. затруднены в связи с существенными лакунами в данных.

в 2009 и 2010 гг. – еще меньше. Более заметное влияние оказал приход к власти В. Путина в 2000 г., совпадающий с пиком ротаций (а также с новым назначением генерального прокурора, см. ниже). Начало третьего президентского срока В. Путина в 2012 г. сопровождалось значительным числом отставок прокуроров, хотя их было немало и до (2011 г.), и после (2013 г.). Таким образом, нельзя сделать однозначный вывод о том, что увеличение частоты прокурорских отставок было вызвано сменой главы государства, а также президентскими избирательными кампаниями как таковыми, хотя они часто ведут к заменам чиновников в администрации президента и правительстве РФ (в 2004 и 2018 гг., при избрании В. Путина на новые сроки, просто продолжался плавный рост числа прокурорских отставок).

Более явно прослеживается связь ротаций с назначениями генеральных прокуроров, что, как представляется, свидетельствует о наличии отношений патронажа внутри данной системы. Все зафиксированные случаи смены генерального прокурора (назначение В. Устинова в 2000 г., Ю. Чайки в 2006 г. и И. Краснова в 2020 г.) сопровождаются пиками прокурорских отставок и назначений в регионах. В этом можно усмотреть признаки формирования каждым генеральным прокурором своей команды, хотя и при непосредственном участии главы государства в соответствии с процедурой назначения региональных прокуроров. Кроме того, назначение нового генерального прокурора в целом обозначает фундаментальные кадровые перестановки, которые могут быть инициированы различными элитными группами, причастными к этому процессу, как внутри ведомства, так и извне.

Рассматривая различия между регионами для уточнения выводов, необходимо отметить, что продолжительное нахождение ныне действующего прокурора на его посту характерно только для одного региона – Татарстана (И. Нафиков занимал свой пост с 2013 по 2023 гг.)¹⁷. При этом большинство прокуроров (двадцать два) замещают свои должности с 2021 г. Лидером по количеству отставок за изученный период стала Калмыкия (девять раз), за которой следуют Московская область и Ставропольский край (по восемь раз), Башкирия, Мордовия и Тува (по семь раз). В отмеченных регионах средний срок службы прокурора оказался наиболее коротким. В качестве обратных примеров – регионов, где отставки происходили наименее часто (только два раза) – помимо Татарстана можно назвать Кабардино-Балкарию, Брянскую и Тюменскую области. В заметной группе регионов число отставок составило только три раза (Республика Алтай; Хабаровский край; Архангельская, Белгородская, Иркутская, Кемеровская, Мурманская, Омская, Пензенская, Тамбовская, Ульяновская области; Чукотский АО).

¹⁷ После завершения исследования, в сентябре 2023 г. новым прокурором Татарстана был назначен А. Суяргулов, выходец из Санкт-Петербурга.

Сравнительный анализ регионов мог бы дать ответ на вопрос о возможных причинах частоты отставок. Как было показано, статус региона в федерации и его географическое положение не оказывают влияния на скорость ротаций. Попытка связать ротации с уровнем преступности в регионе¹⁸ как возможным критерием эффективности прокуроров также не привела к убедительному результату. Среди регионов с высокой частотой отставок есть как самые «криминальные» (Тува), так и, напротив, субъекты с низким уровнем преступности (Мордовия). Аналогичным образом подобной специфики не наблюдается среди регионов с низкой частотой отставок (высокий уровень преступности в регионах Сибири и Дальнего Востока и низкий в Центральной России и Поволжье). Можно лишь сделать предположение о том, что глубоко периферийное положение региона служит причиной более низкой интенсивности кадровых ротаций, что заметно на примере Чукотки.

Таким образом, интенсивность ротаций скорее связана с индивидуальными характеристиками регионов и / или их прокуроров, что побуждает вернуться к вопросу об отношениях патронажа над регионами со стороны федерального руководства прокуратуры или иных элитных групп. Например, сравнительно мало отставок было зафиксировано в Иркутской области, где прокуратуру в 1990-х гг. возглавлял Ю. Чайка, а также в Хабаровском крае, где он родился. Можно предположить, что наличие особого федерального патронажа над такими регионами способствовало тому, что региональные прокуроры получили возможность находиться на посту дольше своих коллег. Наряду с этим центром могло приниматься в учет существование сильных элит в отдельных республиках, где частота ротаций также невысока, но уже по причине невмешательства центра в местные отношения патронажа – ярким примером является Татарстан. В то же время республики могут служить и полярными примерами с относительно частыми ротациями: интересен контраст между Татарстаном и Башкирией. Обращает на себя внимание и частая ротация, которая может являться признаком борьбы за посты прокуроров в таких важных регионах, как Московская область и Ставропольский край.

Отношения патронажа в прокурорской вертикали сочетаются с централизацией, которая проявляется не только в самом факте наличия вертикали (учитывая номинальное влияние регионов на кадровую политику), но и в дополнительных эффектах централизации, отражающихся в системе отбора кадров. Для региональных органов прокуратуры наиболее характерной практикой является назначение кадров из других субъектов – т.н. варягов. Данная тенденция имеет место как при горизонтальных перемещениях глав органов прокуратуры из одного региона в другой, так и в случае работников региональных прокуратур на менее высоких должностях (заместителей

¹⁸ Генеральная прокуратура Российской Федерации (n.d.) Показатели преступности России. Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/crimestat> (дата обращения: 10.01.2024).

прокуроров), получающих в процессе карьерного роста пост прокурора в другом субъекте РФ. Особенностью этой практики является ее стабильность не только в пространственной, но и во временной перспективе (назначения «варягов» осуществляются с высокой частотой как в 1990-е гг., так и в XXI в.; данная практика восходит корнями к советскому периоду).

Проведенный анализ показал, что назначение региональными прокурорами уроженцев данного региона сводится к единичным случаям. Всего на 391 случай назначения с 2000 по 2023 гг. (для всей выборки, включая новые и ликвидированные субъекты) приходится только 28 таких примеров. В год максимальное количество подобных назначений достигало лишь трех, а иногда их не было вовсе.

Вместе с тем среди назначений «варягов» имеет место некоторая дифференциация. Одним из распространенных механизмов является перемещение кадров внутри одного федерального округа. Это наиболее типично для Центрального, Северо-Кавказского, Приволжского и Северо-Западного округов, т.е. европейской части России. Напротив, для Сибири и Дальнего Востока характерны перемещения между соответствующими макрорегионами и более далекими от них территориями европейской части России, что может усиливать эффект централизованного контроля, когда в удаленные макрорегионы назначают прокуроров из европейской части страны, либо местных прокуроров переводят ближе к центру.

Более распространенной, но далеко не доминирующей является практика назначения региональными прокурорами тех, кто работал в данном регионе на момент назначения (59 случаев). Как правило, это подразумевает повышение в статусе заместителя прокурора. Вместе с тем сравнительно небольшое количество подобных примеров демонстрирует, что плавный карьерный рост в рамках одного субъекта федерации является скорее исключением. Кроме того, их число уменьшилось: с 2008 г. на год приходится не более одного-двух случаев, а временами не фиксируется вовсе. Наконец, возможным, но также относительно редким является сценарий, при котором сотрудник, ранее работавший в данном регионе (но не на момент назначения), возвращается в него, чтобы стать руководителем прокуратуры. За весь период наблюдений было обнаружено 23 примера; с 2020 г. подобных случаев не выявлено.

Наиболее характерной является практика назначения региональными прокурорами тех, кто прежде не имел в своей биографии никаких связей с данным субъектом. И хотя подобных случаев было относительно много на протяжении всего изучаемого периода, в последние годы их число еще более возросло. Это свидетельствует о стремлении как прокуратуры, так и федерального центра в целом (учитывая важную роль президента и его администрации в кадровых процессах) свести к минимуму связь между прокурорами и местными элитами. Как представляется, такая политика усиливает эффект централизации. К тому же центр получает больше возможностей для

проведения политики патронажа со стороны федеральных элит, продвигая в регионах связанные с ними кадры в лице т.н. варягов и не имея обязательств перед силовыми элитами местного происхождения.

Закономерной становится и практика продвижения в регионах людей, сделавших карьеру в центральных органах прокуратуры (хотя, как правило, имеющих то или иное региональное происхождение). Например, В. Кравченко в 1997 – 2002 гг. работал в органах Генеральной прокуратуры РФ, а в 2002 – 2005 гг. занимал пост прокурора Чечни в период ее реинтеграции в единое пространство страны. Некоторым аналогом представителей федерального центра становятся кадры из столичных регионов – Москвы и Московской области. В результате возникает практика циркуляции кадров между центром и регионами в обоих направлениях, что отражает тесную взаимосвязь территориальных уровней в централизованной системе. В качестве примера можно привести назначение В. Бакуна на пост главы прокуратуры Архангельской области в 2005 г. (ранее работал в прокуратуре г. Москвы), а затем – на должность заместителя начальника управления Генеральной прокуратуры РФ в 2012 г.

Как показало исследование, прокуратура представляет собой единую централизованную систему, в которой обеспечивается циркуляция кадров между центром и регионами. В такой системе отсутствует аналог «региональной элиты», поскольку прокуроры, как правило, являются «варягами» и часто меняют географическое место своей работы. Нет в ней и аналога «столичной элиты», поскольку кадры, работающие в центре, как правило, имеют региональное происхождение. Это демонстрируют и примеры генеральных прокуроров, сделавших карьеру в субъектах федерации. Так, В. Устинов работал в Краснодарском крае (будучи уроженцем Хабаровского края, но в раннем детстве переехавшим на Кубань), где стал прокурором г. Сочи и первым заместителем прокурора Краснодарского края, после чего в 1997 г. был назначен заместителем генерального прокурора. Ю. Чайка также родился в Хабаровском крае, а карьеру сделал в Иркутской области, где работал прокурором в 1992 – 1995 гг., после чего стал первым заместителем генерального прокурора. Нынешний генеральный прокурор И. Краснов является уроженцем Архангельска, но его основная карьера, в отличие от предшественников, связана со столицей: он долгие годы работал в Следственном комитете РФ и в 2016 г. был назначен заместителем его председателя.

Региональное происхождение генеральных прокуроров оказывает заметное влияние на практики патронажа, когда предпочтение может отдаваться выходцам из тех же регионов или макрорегионов при их переводе на федеральный уровень. Одновременно это стимулирует переток кадров из регионов в центр, способствуя повышению в статусе региональных прокуроров.

При В. Устинове чаще стали получать продвижение по службе выходцы из Краснодарского края, становившиеся прокурорами в других субъектах РФ. Так, уроженец Кубани С. Еремин, работавший в 2001 – 2002 гг. заместителем прокурора Краснодарского края, в 2002 г. был назначен прокурором

Астраханской области, а затем и самого Краснодарского края. Еще один зампрокурора Краснодарского края в 2004 – 2005 гг. С. Голованев (получивший образование и сделавший карьеру на Кубани) впоследствии стал прокурором Ставропольского края. После назначения на пост генерального прокурора Ю. Чайки усилился приток представителей Сибирского федерального округа. Ярким примером стало назначение В. Гриня, занимавшего различные должности в прокуратуре г. Омска и Омской области вплоть до назначения в 2000 г. на пост главы прокуратуры Читинской области, позднее – Красноярского края в 2005 г., затем – заместителем генерального прокурора РФ в июле 2006 г. Другой пример – назначение в том же 2006 г. заместителем генерального прокурора В. Малиновского, возглавлявшего прокуратуру Хабаровского края. Впоследствии, в 2017 г., прокурор Бурятии В. Петров стал главным военным прокурором России.

Тем не менее практики патронажа над определенными регионами и рекрутирования кадров с учетом принципа «землячества» в органах прокуратуры были свернуты после назначения И. Краснова. Новый генеральный прокурор не имеет таких региональных корней, которые позволили бы ему сформировать группу влияния на базе своего региона; кроме того, большая часть его карьеры связана с другим ведомством. При И. Краснове стали более частыми горизонтальные ротации между субъектами РФ, а повышение в статусе с переходом на федеральный уровень утратило связь с территориальным происхождением центрального руководства. Впрочем, это не исключает пребывания среди заместителей генерального прокурора бывших прокуроров субъектов РФ, таковыми являются почти все из них – Н. Шишкин (Воронежская область), А. Захаров (Московская область), И. Ткачев (Курганская, Оренбургская области, Дагестан), Ю. Пономарев (Костромская, Свердловская области), Н. Винниченко (Санкт-Петербург), С. Зайцев (Чувашия, Санкт-Петербург), А. Кикоть (Новгородская область), Д. Демешин (Калужская область – в 2024 г. перешел на пост главы Хабаровского края), а также отмеченный выше В. Петров.

В прошлом патронаж также мог проявляться в отдельных случаях неформального повышения близких к федеральному руководству прокуроров, связанного с переходом из одного региона в другой (26 действующих на момент исследования прокуроров субъектов ранее занимали аналогичную должность в других регионах), учитывая, что эти процессы носят постоянный характер. Распространенной является практика перемещения региональных прокуроров на те же должности, но в более крупные и «статусные» регионы, как, например, перевод И. Пантюшина в 2021 г. из Владимирской области в Башкортостан. Однако не исключены и переходы в менее «престижные» регионы – например, из того же Башкортостана прокурор А. Назаров в 2019 г. был направлен в Курганскую область. Имеются и случаи перемещений между «похожими» регионами – например, О. Жариков в 2019 г. стал прокурором Карачаево-Черкесии после того, как 12 лет занимал аналогичную должность в своем родном регионе – Кабардино-Балкарии. В 2020 г. прокуроров двух

регионов «поменяли местами»: А. Гулягин был направлен из Тамбовской области в Воронежскую, а Н. Саврун – наоборот, из Воронежской в менее крупную Тамбовскую (при этом оба ранее работали на аналогичных должностях и в других регионах Центральной России).

Рассмотренные практики отставок региональных прокуроров, сопряженных с карьерным ростом (перевод в центр или в более крупный регион), не имеют явной связи с какими-либо критериями эффективности, известными для внешних наблюдателей. Встречаются случаи, когда успешное расследование крупных коррупционных дел становилось поводом для продвижения по службе. Один из них – повышение прокурора Новгородской области А. Кикотя, который стал заместителем генпрокурора в 2017 г., после того как в регионе была раскрыта ОПГ под руководством первого замгубернатора А. Шалмуева. Вместе с тем имеются и не столь объяснимые примеры – так, в 2016 г. заместителем генпрокурора был назначен прокурор Краснодарского края Л. Коржинек, несмотря на резонансные проблемы в правоохранительных органах в регионе.

Тем не менее из сказанного не следует ни случайного порядка кадровых ротаций, ни их полной зависимости от патрон-клиентских отношений, фактора «землячества» и отношений с генеральным прокурором. Речь идет скорее о механизмах ротаций, в которых значительную роль играет конъюнктурный фактор, – прокурор может быть переведен практически в любой регион, где по тем или иным причинам появилась вакансия. Аналогичным образом в подобных системах не обнаруживаются и выраженных публичных критериев (не) эффективности (хотя вероятно влияние непубличных критериев для внутреннего пользования), ведущих к отставке с понижением в статусе или уходом из прокуратуры (что не позволяет проводить аналогии, например, с анализом отставок губернаторов). В данном случае управленческий механизм предполагает, как правило, работу до выхода на пенсию с возможностью продления срока службы для наиболее ценных и влиятельных кадров после наступления пенсионного возраста.

Вместе с тем очевидным поводом для увольнения становится выявленная в результате проверок, в том числе инициированных федеральным руководством прокуратуры, коррупция, которая в некоторых случаях послужила поводом для арестов и уголовных дел в отношении региональных прокуроров (однако таких примеров немного: например, арест в 2022 г. бывшего прокурора Новосибирской области В. Фалилеева, ушедшего в отставку в 2018 г.). Наряду с этим отмечен ряд отставок, вызванных местными скандалами, проверками и предупреждениями о неполном служебном несоответствии, жалобами региональных сотрудников прокуратуры.

Карьерный путь руководителей региональных прокуратур также может быть связан с перемещением в федеральные органы законодательной власти (что означает рекрутинг кадров в политическую элиту). Например, руководители ряда прокуратур становились депутатами Госдумы – в случаях Башкортостана (Р. Искужин – депутат с 2007 по 2011 гг.), Республики Коми

(В. Поневежский – депутат с 2011 по 2016 гг.), Саратовской области (Н. Макаров, который возглавлял прокуратуру региона в 1991 – 2000 гг., работал депутатом с 2011 по 2016 гг.). Данная практика сравнительно активно применялась в 2000-х и 2010-х гг., однако в настоящий момент утрачивает актуальность.

Еще одной практикой, связанной с перемещением из силовых структур в политические, является назначение бывших руководителей региональных ведомств в органы региональной исполнительной и законодательной власти. Эта практика становится наиболее востребованной по истечении срока службы (фактически – по достижении пенсионного возраста). Соответственно, она связана не столько с повышением в статусе, сколько с сохранением кадров, проявивших себя на позициях в органах прокуратуры и «заслуживших» посты в органах государственной власти при выходе на пенсию. В качестве примеров можно привести избрание региональными депутатами руководителей прокуратуры Сахалинской области; Ставропольского края; Ростовской, Пензенской, Ульяновской, Челябинской областей; Республики Тыва и Камчатского края. Опять же, данная практика активно применялась в 1990-х, 2000-х и 2010-х гг., а в настоящее время является относительно редкой¹⁹.

Практики ротации: МВД

Проведенный анализ ротаций в органах МВД демонстрирует несколько иную картину в сравнении с органами прокуратуры (см. Рис. 2). В частности, в процессе ротаций не наблюдается ярко выраженной цикличности. Речь идет скорее о постоянном процессе, где отставки и назначения происходят каждый год. На общем фоне выделяется только один отчетливый пик в 2011 г. (34 отставки), которому предшествовало заметное число отставок в 2010 г. Относительные максимумы (более 20 отставок) отмечались в самые разные годы (2003, 2005, 2010, 2017, 2019 гг.), при этом не было зафиксировано и явных спадов (минимум – восемь отставок в 2009 г.). Процесс законодательной централизации принятия решений при назначениях на частоте кадровых перестановок не отразился. Тем самым процесс ротаций в системе МВД выглядит более планомерным, происходящим в рутинном режиме, хотя и не исключаящим периодическую активизацию.

¹⁹ Помимо избрания в органы законодательной власти регионов, экс-руководители региональных прокуратур получают посты уполномоченных по правам человека, должности в региональных общественных палатах, органах судебной власти, региональных и городских избирательных комиссиях. Еще одним из направлений ротации кадров в региональных прокуратурах является перемещение руководителей пенсионного возраста в органы исполнительной власти регионов в качестве заместителей (или советников) губернаторов, полномочных представителей губернаторов в различных органах власти и пр. При этом практика перехода руководителей региональных прокуратур в органы исполнительной власти регионов оказывается актуальной и достаточно распространенной и по настоящий момент, но редко обозначает успешное продолжение карьеры, будучи скорее аналогом «почетной пенсии» или политическим способом ускорения кадровой ротации в прокуратуре.

Рисунок 2. Динамика отставок руководителей управлений (главных управлений) МВД по субъектам РФ²⁰
Figure 2. Dynamics of dismissals of heads of departments (main departments) of the Ministry of Internal Affairs in the constituent entities of the Russian Federation



При этом общее число отставок за период наблюдений сопоставимо, хотя и немного ниже, чем в прокуратуре – 371 случай, т.е. примерно 4,5 отставки на регион. Средний срок службы руководителя управления МВД по субъекту федерации составляет чуть больше пяти лет, что также сопоставимо с прокуратурой. Вместе с тем более распространены случаи, когда начальник управления МВД в регионе работает свыше пяти лет, что может свидетельствовать о более консервативной кадровой политике в структурах МВД.

Еще менее явно выражена по сравнению с прокуратурой связь кадровых ротаций со сменой главы государства: ни в 2000, ни в 2008, ни в 2012 гг., не было зафиксировано роста числа отставок (как и в президентские кампании 2004 и 2018 гг.). Напротив, в периоды 2008 – 2009 и 2012 – 2013 гг. отмечалось их снижение. Вместе с тем важную роль в процессе кадровых ротаций сыграла запущенная при президенте Д. Медведеве и проходившая в 2011 – 2012 гг. реформа МВД с проведением переаттестации, сокращением численности сотрудников и созданием полиции (федеральный закон был принят в январе 2011 г. и подписан в феврале 2011 г.). Именно эта реформа и послужила причиной единственному ярко выраженному пику отставок в региональных органах внутренних дел.

²⁰ Источник: составлено авторами по результатам исследования.

Отношения патронажа, предположительно проявляющиеся в кадровых ротациях в регионах в связи со сменой министра, в органах МВД выражены не столь явно, как в прокуратуре. Заметный рост числа отставок отмечается после назначения министром Б. Грызлова в 2001 г., сопряженного с обещаниями по наведению порядка в системе (пиковых показателей ротации достигли в 2003 г.). Назначение Р. Нургалиева в 2004 г. не сопровождалось немедленным ускорением ротаций, однако в 2005 г. было достигнуто их очередное пиковое значение. В случае В. Колокольцева (занял пост в 2012 г.), напротив, поначалу происходил спад числа отставок после достигнутого ранее пика, связанного с масштабной реформой МВД. В конечном счете, при В. Колокольцеве относительные максимумы имели место, но гораздо позднее – в 2017 и 2019 гг.

Таким образом, частота кадровых ротаций в региональных подразделениях МВД выглядит несколько замедленной в сравнении с прокуратурой. Отношения патронажа между центральными и региональными структурами выражены менее заметно; наиболее многочисленные кадровые перестановки скорее связаны с масштабной институциональной реформой, нежели со сменой министра. Как представляется, это свидетельствует о более сильном влиянии бюрократических принципов на формирование элиты в МВД и о постепенном кадровом росте сотрудников, который менее подвержен воздействию политических факторов. Кроме того, ротации при Б. Грызлове и Р. Нургалиеве могли и не быть связанными с формированием их собственных значимых клиентел, поскольку ранее оба министра в МВД не служили.

Сказанное выше отчасти подтверждает и более распространенная практика продолжительного замещения руководителями региональных подразделений своих должностей. Особым случаем является Чечня, в которой министр внутренних дел Р. Алханов, земляк Р. Кадырова, непрерывно служил с 2004 г. (в 2023 г. Р. Алханов перешел на федеральный уровень; его сменил другой представитель чеченской элиты, выходец из того же села А. Ирасханов). Пожалуй, это самый яркий пример несоответствия принципам властной вертикали, в соответствии с которыми силовики в регионах не должны иметь связей с местными элитами²¹. Длительными непрерывными сроками службы одного и того же лица на посту главы МВД отличаются еще две республики – Дагестан (А. Магомедов с 2010 г.) и Татарстан (А. Хохорин с 2012 г. – русский по национальности, но уроженец Казани). Очевидно, что во всех отмеченных случаях влияние местных элит превалирует над классическими подходами властной вертикали. Из областей единственным исключением стала Орловская область, где начальник управления МВД Ю. Савенков не менялся с 2009 г. Это исключение может быть непосредственно связано с отношениями патронажа, поскольку предшественником Ю. Савенкова на этой должности был сам министр внутренних дел В. Колокольцев. В целом в сравнении

²¹ В прокуратуре Чеченской Республики аналогичная ситуация сложилась только в 2012 г., когда прокурором впервые в истории стал этнический чеченец Ш. Абдул-Кадыров, через десять лет уступивший место другому этническому чеченцу А. Адаеву.

с прокуратурой в МВД фиксируется больше случаев продолжительной работы в должности и несколько замедленный характер отставок и назначений в современный период (что контрастирует с интенсивными ротациями в прокуратуре при И. Краснове): так, наибольшее число руководителей региональных подразделений МВД замещают свои должности с 2019 г. (17 регионов).

Вместе с тем именно в МВД можно обнаружить максимальное количество ротаций в отдельных субъектах федерации – по десять раз за период наблюдений это произошло в Ингушетии и Карачаево-Черкесии. В числе лидирующих по числу кадровых перестановок регионов также оказалась Магаданская область (восемь отставок); за ней следуют два более крупных субъекта – Пермский край и Тюменская область (по семь раз). Примечательно, что случаи наибольшего числа ротаций в органах МВД и прокуратуры представлены совершенно разными регионами, что приводит к заключению о несовпадении критериев в кадровой политике. Ярко выделяющиеся на общем фоне примеры двух республик Северного Кавказа могут свидетельствовать о влиянии локальных проблем (в том числе терроризма в Ингушетии) и клановых конфликтов, однако появление в списке некоторых крупных регионов (по аналогии с прокуратурой) позволяет сделать предположение и о политической борьбе за наиболее значимые должности.

Как и в случае прокуратуры, слабая кадровая динамика в МВД предполагает лишь две-три отставки на регион в период наблюдений. На их фоне особенно выделяется пример Татарстана, где замена произошла всего лишь раз. Относительно мало ротаций было зафиксировано в Дагестане (два случая, первый из которых – в связи с гибелью министра) и Московской области (также два случая, что контрастирует с рекордно частыми ротациями в прокуратуре). Регионов, где имели место три отставки, довольно много, особенно в Центральной России (Брянская, Воронежская, Ивановская, Орловская, Тульская области), Сибири (Новосибирская, Омская, Томская области) и на Дальнем Востоке (Якутия, Чукотка, Еврейская АО). Интересно, что в эту группу попала и Москва. Из отмеченной географической логики при малом числе ротаций выпадают только Краснодарский край и Чувашия.

Как высокой, так и низкой частотой ротаций в подразделениях МВД, как и в надзорных органах, могут характеризоваться регионы одного и того же типа; в частности, республики, в том числе расположенные по соседству, попадают в противоположные группы. Равным образом в обоих случаях можно заметить относительно малое число ротаций в глубоко периферийных регионах (пример Чукотки). Характерен также пример «автономного» Татарстана, где силовые органы на неформальном уровне сохраняют связи с региональными элитами и сами к ним относятся (к Татарстану можно присовокупить пример Чечни, в случае МВД – особенно яркий). Однако чаще всего регионы, где ротации имеют интенсивный характер и, напротив, где она выражена неявно, отличаются для прокуратуры и МВД принципиальным образом. Примечательна также очень редкая сменяемость руководителей региональных структур МВД в столичном регионе – Москве и Подмосковье. Все это,

как представляется, свидетельствует о высокой зависимости кадровых ротаций от состояния и динамики патрон-клиентских отношений, а также от внутренних, в том числе неформальных и непубличных критериев эффективности в каждом ведомстве.

В то же время традиционные для силовых структур практики централизации проявляются в назначениях «варягов» и частых перемещениях из региона в регион. По сравнению с региональными прокуратурами, в МВД этот механизм используется немного реже. Так, количество уроженцев соответствующих регионов в МВД составило за 2000 – 2023 гг. тридцать семь (на 388 назначений для всех субъектов федерации, включая новые и ликвидированные), что несколько больше, чем в прокуратуре. Работавших в регионах до назначения, напротив, меньше: на момент повышения до начальника управления МВД в регионах работало 43 назначенца того же периода; еще 13 назначенцев работали там прежде, но не в момент назначения. Таким образом, «варягов» в МВД на региональном уровне составляют абсолютное большинство.

Практика направления кадров из центральных органов МВД в регионы также имеет место: например, К. Боташев в 2013 г. стал министром внутренних дел Карачаево-Черкесии после почти двадцатилетнего опыта работы в центральных органах (с 2010 г. – главное управление МВД РФ по СКФО). Роль «кузницы» кадров для регионов могут играть московские городские органы МВД, учитывая и тот факт, что в них сделал карьеру нынешний министр В. Колокольцев. Примерами могут служить И. Трифонов (глава МВД Карачаево-Черкесии в 2017 – 2019 гг.), В. Краснов (глава МВД Марий Эл в 2003 – 2008 гг.) и др.

В то же время, как и в случае прокуратуры, в МВД не прослеживается разделения между условно столичной и региональными элитами. Это связано с интенсивной циркуляцией кадров между федеральным и региональным уровнями. При этом почти все функционеры федерального уровня имеют региональное происхождение, в том числе среди них есть бывшие руководители региональных главков МВД, как и сам министр²².

Значимость отношений регионального патронажа прослеживается в МВД преимущественно на современном этапе, в отличие от прокуратуры, где с приходом И. Краснова эти практики стали нивелироваться. В МВД ситуация складывалась иным образом: после прихода к власти В. Путина министрами становились люди, прежде не связанные с министерством, а по региональному происхождению представлявшие Северо-Запад (Б. Грызлов и Р. Нургалиев). В эти периоды интенсивность ротаций была скорее связана с поиском критериев эффективности, с заменами не оправдавших себя руководителей, нежели с личной близостью к министру или фактором «землячества». Реформа МВД, запущенная в 2011 г., стала кульминацией этого процесса.

²² Например, нынешние первый заместитель министра А. Горовой (Красноярский край, Ставропольский край), заместители министра С. Лебедев (Рязанская область) и А. Кравченко (Волгоградская область).

В дальнейшем, после назначения министром В. Колокольцева, стала проявляться связь механизма повышений – в виде рекрутинга в федеральный центр – с действующим министром внутренних дел и его территориальным происхождением²³. Так, в 2016 г. пост начальника оперативного управления МВД занял экс-руководитель московского главка (преемник В. Колокольцева, руководил управлением с 2012 по 2016 гг.) А. Якунин, до того продолжительное время работавший в Воронежской и Орловской областях, а перед назначением в Москву – в Новгородской области. Уроженцем Пензенской области, как и сам министр, является один из самых опытных руководителей региональных подразделений МВД В. Пауков, занимающий свой пост в Московской области с 2014 г.²⁴

Характерной для МВД является и практика неформального фактического повышения с переходом в другой регион на аналогичную должность. За период исследования подобного рода ротации между регионами коснулись 23 региональных руководителей, что сопоставимо с показателями аналогичных переходов в прокуратуре. Среди переходов в более «престижные» регионы можно отметить перемещение А. Речицкого в 2016 г. из Адыгеи в Краснодарский край и А. Кулькова из Хакасии в 2020 г. в Новосибирскую область.

В то же время практика «наказания», связанного с теми или иными нарушениями, в случае МВД проявляется значительно чаще, чем в прокуратуре, что может свидетельствовать о более серьезных внутренних проблемах в ведомстве, в т. ч. о распространенности коррупции. Например, были арестованы и осуждены сразу два бывших начальника управления МВД по Камчатскому краю, А. Сидоренко и М. Киселев. Кроме того, к реальным срокам были приговорены бывшие главы управлений МВД в Карачаево-Черкесии и Республике Коми, Курганской, Самарской областях и др. (еще в ряде случаев были назначены условные сроки, либо уголовное преследование было прекращено, но отставка из органов состоялась). Проведенный анализ позволил выявить не один десяток случаев, когда отставки следовали либо за публичными скандалами в регионах, либо за внутренними проверками, выявлявшими нарушения. Среди самых ярких – межнациональный конфликт в Кондопоге с последующей отставкой главы МВД Карелии Д. Михайлова²⁵ и трагедия в Кущевке, стоившая должности в Краснодарском крае начальнику ГУВД по региону С. Кучеруку. Тем самым в консервативной и довольно закрытой системе, ориентированной на постепенное продвижение кадров по служебной лестнице, возрастает роль публичного скандала, способного стать легко объяснимым поводом для отставки.

²³ Министр родился в Пензенской области, сделал значительную часть карьеры в Москве, был руководителем управлений МВД по Орловской области и по Москве.

²⁴ Начальник управления МВД по Пензенской области П. Гаврилин – уроженец Пензы, что также подчеркивает особое положение этого региона.

²⁵ Тогда же вышел на пенсию прокурор Карелии В. Панасенко.

В рамках политики «мягких» отставок довольно характерным является рекрутинг кадров из силовых структур в органы законодательной власти. Например, представители из Кировской (А. Розуван – начальник управления МВД в 1991 – 2003 гг.) и Амурской (А. Волков, возглавлявший управление МВД в 1992 – 1996 гг.) областей избирались депутатами Государственной Думы. Вместе с тем этот механизм сравнительно редко используется с 2010-х гг. и по настоящее время. Как и в случае прокуратуры, распространенной практикой ротации кадров пенсионного возраста является замещение позиций в региональных органах законодательной и исполнительной власти²⁶.

Еще одним из направлений деятельности, которое характерно для кадров МВД пенсионного возраста, является работа в частных и государственных компаниях (например, в подразделениях по безопасности). Подобные примеры встречаются в Воронежской области, Чувашии, Камчатском и Краснодарском краях. В некоторых случаях экс-начальники управлений МВД уходят работать в структуры крупного бизнеса (например, в случае Башкирии экс-министр И. Алешин ушел в АФК «Система»). Еще один показательный случай связан с назначением экс-начальника московского УМВД В. Пронина вице-президентом «ГК Олимпстрой» (ликвидированной в 2014 г.). Это свидетельствует о наличии взаимобмена кадрами между МВД и бизнесом, что для прокуратуры не характерно.

Заключение

Проведенный анализ свидетельствует о планомерных кадровых ротациях в региональных подразделениях прокуратуры и МВД, средняя частота которых примерно соответствует пятилетним срокам пребывания в должности. При этом ротации в органах прокуратуры носят более динамичный характер и имеют более выраженную цикличность, в то время как в МВД резкий всплеск числа кадровых перестановок был связан только с реформой 2011 г.

Как показало исследование, регионы России очень сильно отличаются друг от друга по степени интенсивности кадровых ротаций в силовых органах. К тому же регионы с частыми ротациями в случаях МВД и прокуратуры не совпадают между собой. Тем не менее выделяются случаи «привилегированных» республик – Татарстана и Чечни, где центр признает влияние местных элит и допускает принадлежность к ним силовиков, что приводит к более редким ротациям. Замедляющим ротации фактором становится и неформальный патронаж над регионом со стороны федерального руководства, что способствует более длительному сохранению в должности некоторых

²⁶ Депутатами региональных законодательных собраний избирались главы управлений МВД Вологодской и Новосибирской областей, Республики Тыва. В органы исполнительной власти региона перемещались главы управлений МВД Ярославской, Белгородской, Брянской, Воронежской, Иркутской, Новгородской, Тверской областей.

руководителей. Частота ротаций не связана с какими-либо теоретически возможными количественными индикаторами эффективности (такими как общий уровень преступности), но нередко становится следствием коррупционных скандалов в силовых структурах или иных «громких» событий (теракты, межнациональные столкновения и т. п.), которые могут восприниматься в качестве признака неэффективности силовых органов в регионе. При этом характер работы силовых органов, где сотрудники нередко служат всю жизнь до пенсии и, как правило, постепенно повышают свой статус, затрудняет процесс отставок, которые могут быть связаны только со скандальными событиями, а в «мягкой» форме проявляются в виде перехода в органы исполнительной или законодательной власти, что нередко становится формой «почетной пенсии». Соответственно затруднен и поиск связей (в т.ч. количественными методами) между теми или иными объективными критериями эффективности и кадровыми ротациями.

Неочевидность четких объективных критериев для кадровых ротаций оставляет широкое пространство для патрон-клиентских отношений, которые могут способствовать карьерному росту. Примечательной является ярко выраженная связь отставок в регионах с заменами генеральных прокуроров (в случае МВД она менее очевидна). Заметную роль в продвижении региональных кадров на федеральный уровень или в более «статусные» регионы может играть территориальное происхождение (в рамках если не субъекта федерации, то макрорегиона), близкое происхождению федерального руководителя (включая непосредственные биографические пересечения). Причем если в прокуратуре с заменой Ю. Чайки на И. Краснова этот фактор был нивелирован, то в МВД с назначением В. Колокольцева, как выходца из данной системы (в отличие от предшествовавших министров), напротив, его значение выросло.

Вместе с тем проведенный анализ не свидетельствует о явном доминировании патронажа в качестве фактора кадровых ротаций в силовых органах, если речь идет о непосредственных федеральных руководителях соответствующих ведомств: количество случаев явных прямых связей глав региональных подразделений с ними невелико. Вопрос же о внутренних клиентах с вовлечением менее крупных фигур – патронов ранга заместителей федеральных руководителей и собственно глав региональных подразделений, несомненно, не менее важен, но требует дальнейшего изучения. Тем не менее заметно, что смена главы ведомства на федеральном уровне сама по себе становится мощным стимулом для множества кадровых перемещений, имеющих различные возможные причины.

Централизация внутри каждого ведомства отчетливо проявляется в широко распространенных назначениях «варягов» и частых перемещениях между регионами, что препятствует созданию связей с местными элитами и позволяет быстро их разрывать в случае появления, причем в прокуратуре данный принцип применяется более последовательно, чем в МВД. Как представляется, это упрощает центру принятие практически любых кадровых решений

по его усмотрению, что может быть связано как с эффективностью работы, так и с отношениями патронажа. В то же время из этого правила есть заметные исключения в отдельных республиках.

Таким образом, настоящее исследование показало, что практики централизованного управления, восходящие к советскому периоду, имеют широкое распространение в силовых ведомствах России и проявляются в кадровой политике. «Параллельной» особенностью данной политики является распространение патрон-клиентских отношений, в том числе формирование «внутренних» групп влияния по земляческому принципу, что оказывает заметное воздействие на кадровые ротации в регионах в условиях отсутствия прозрачных критериев эффективности. При этом стоит отметить, что в настоящей работе, имеющей характер предварительного анализа открытых биографических данных, вопросы влияния патрон-клиентских отношений на ротацию в силовых органах были затронуты лишь частично (ограничившись влиянием замен глав федеральных ведомств и выявлением их связей с региональными назначенцами). Дальнейшее изучение патронажа среди силовых элит, с учетом влияния других групп элиты и горизонтальных межрегиональных связей в силовых элитах, видится перспективным направлением исследований и потенциально способно пролить свет на наблюдаемые паттерны элитной ротации.

Список литературы

1. Åslund A. (2007) *Russia's capitalist revolution: Why market reform succeeded and democracy failed*. Peterson Institute.
2. Baturо A., Elkinс J.A. (2016) Dynamics of regime personalization and patron–client networks in Russia, 1999–2014. *Post–Soviet Affairs* 32(1): 75–98. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1032532.
3. Hale H.E. (2017) Russian Patronal Politics Beyond Putin. *Daedalus* 146(2): 30–40. DOI: 10.1162/DAED_a_00432.
4. Kryshtanovskaya O., White S. (2003) Putin's Militocracy. *Post–Soviet Affairs* 19(4): 289–306. DOI: 10.2747/1060–586X.19.4.289.
5. Meakins J.I. (2018) Squabbling Siloviki: Factionalism Within Russia's Security Services. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31(2): 235–270. DOI: 10.1080/08850607.2018.1417525.
6. Rivera D.W., Rivera S.W. (2014) Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization. *Post–Soviet Affairs* 30(1): 27–50. DOI: 10.1080/1060586X.2013.819681.
7. Rivera D.W., Rivera S.W. (2018) The Militarization of the Russian Elite under Putin: What We Know, What We Think We Know (but Don't), and What We Need to Know. *Problems of Post–Communism* 65(4): 221–232. DOI: 10.1080/10758216.2017.1295812.
8. Taylor B.D. (2017) The Russian Siloviki & Political Change. *Daedalus* 146(2): 53–63. DOI: 10.1162/DAED_a_00434.
9. Баландин Ю.А. (2022) Патронаж как ключевой предиктор ротации губернаторов: факторы устойчивости глав регионов России после возвращения губернаторских выборов в 2012 г. *Вестник Пермского университета. Серия: Политология* (4): 73–84. DOI: 10.17072/2218–1067–2022–4–73–84.

10. Гайворонский Ю.О., Баландин Ю.А. (2022) Рекрутирование губернаторского корпуса в современной России: эволюция патрональных сетей (2017–2021). *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз* (4): 146–167. DOI: 10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167.
11. Гаман-Голутвина О.В. (2016) Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке. *Политическая наука* (2): 38–73.
12. Гельман В.Я. (1997) Transition по-русски: концепции переходного периода и политическая трансформация в России. *Общественные науки и современность* (4): 1–2.
13. Дука А.В. (2012) К вопросу о милитократии: силовики в региональных властных элитах. В: Дука А.В. (ред.) *Властные структуры и группы доминирования*. СПб.: Интерсоцис. с. 94–120.
14. Колядин А.М. (2016) Политическая элита: понятие и сущность. *Правовое поле современной экономики* (7): 45–53.
15. Крыштановская О.В. (1995) Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту. *Общественные науки и современность* (1): 51–65.
16. Крыштановская О.В. (2002) Трансформация бизнес-элиты России: 1998–2002. *Социологические исследования* (8): 17–28.
17. Крыштановская О.В. (2003) Формирование региональной элиты: принципы и механизмы. *Социологические исследования* (11): 3–13.
18. Крыштановская О.В., Лавров И.А. (2023) Высшее образование в России: элитное vs элитарное? *Мир России. Социология. Этнология* 32(4): 138–159. DOI: 10.17323/1811-038X-2023-32-4-138-159.
19. Покатов Д.В. (2019) Рекрутирование современной российской политической элиты как ротация политической и административно-корпоративной элитных групп. *Власть и элиты* 1(6): 71–97. DOI: 10.31119/pe.2019.6.1.5.
20. Ратленд П. (2016) Постсоветские элиты России. *Полис. Политические исследования* (3): 55–72. DOI: 10.17976/jpps/2016.03.06.
21. Ривера Ш.В., Ривера Д.У. (2009) К более точным оценкам трансформаций в российской элите. *ПОЛИС. Политические исследования* (5): 149–157.
22. Тев Д.Б. (2015) Элитное образование как канал рекрутирования властных групп: зарубежный опыт. *Социологические исследования* (9): 102–110.

Comparative Politics. Volume 15. No. 3. July–September / 2024
DOI 10.46272/2221-3279-2024-3-15-1

THE VERTICAL AND PATRONAGE: CHANGE OF THE LAW ENFORCEMENT ELITES IN RUSSIA'S REGIONS

Dr. Rostislav F. TUROVSKY – Professor, Research Laboratory “Political Processes in the System of Center-Region Relations”, MGIMO University; Professor, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, HSE University.

ORCID: 0000-0001-8496-3098. E-mail: rturovsky@hse.ru

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454; 20 Myasnitskaya st., Moscow, Russia, 101000.

Marina S. SUKHOVA – Senior Lecturer, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, HSE University.

ORCID: 0000-0001-6905-8890. E-mail: mssukhova@gmail.com
20 Myasnitskaya st., Moscow, Russia, 101000.

Karina V. FUNK – Research Intern, Laboratory for Regional Political Studies, HSE University.

ORCID: 0000-0002-2723-6940. E-mail: k-funk@mail.ru
20 Myasnitskaya st., Moscow, Russia, 101000.

Received March 29, 2024

Accepted July 4, 2024

Acknowledgments: This research was supported by the “Priority 2030” MGIMO development program.

Abstract: The article analyzes the recruitment of the heads of law enforcement agencies in Russian regions. The authors collected extensive biographical dataset on all the heads of the prosecutor’s office and the Ministry of Interior in Russian regions in the post-Soviet period, which made it possible to identify the main patterns for the appointments, transfers among the regions and taking positions in the executive and legislative power bodies and the business after their retirement. The research shows that regional law enforcement agencies are characterized by strictly centralized recruitment that minimizes the ties between the heads of law enforcement services in the regions and local elites. At the same time, few regions with strong local elites and privileged relations with the federal center are able to promote their own representatives to top positions. The study also reveals the formation of clienteles associated with natives of certain areas, whose representatives occupy positions in a large number of federal subjects, as well as in the central office. The research shows that the strengthening of centralization in the law enforcement agencies in Russia is interconnected with the creation of such federal-local clienteles with regional roots and their change when federal heads of law enforcement agencies are replaced which the authors interpret as patronage.

Keywords: law enforcement elites, regions of Russia, vertical of power, elite recruitment, elite change, patronage, centralization, clientelism, prosecutor’s office, Ministry of Interior

References:

1. Åslund A. (2007) *Russia’s capitalist revolution: Why market reform succeeded and democracy failed*. Peterson Institute.
2. Balandin Iu.A. (2022) Patronazh kak kluchevoi prediktor rotatsii gubernatorov: faktory ustoichivosti glav regionov Rossii posle vozvrashcheniia gubernatorskikh vyborov v 2012 g. [Patronage as a key predictor of gubernatorial rotation: factors of stability of Russian regional heads after the return of gubernatorial elections in 2012]. *Vestnik Permskogo universiteta [Perm University Herald]* (4): 73–84. DOI: 10.17072/2218-1067-2022-4-73-84. (In Russian).
3. Baturo A., Elkink J.A. (2016) Dynamics of regime personalization and patron–client networks in Russia, 1999–2014. *Post-Soviet Affairs* 32(1): 75–98. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1032532.
4. Duka A.V. (2012) K voprosu o militokratii: siloviki v regional’nykh vlastnykh elitakh [On the issue of millitocracy: security forces in regional power elites]. In: Duka A.V. (ed.) *Vlastnye struktury i gruppy dominirovaniia [Power structures and dominating groups]*. St. Petersburg: Intersotsis, pp. 94–120. (In Russian).
5. Gaivoronsky Yu.O., Balandin Yu.A. (2022) Rekrutirovanie gubernatorskogo korpusa v sovremennoi Rossii: evoliutsiia patronal’nykh setei (2017–2021) [Recruitment of the Governor’s Corps in Contemporary Russia: Evolution of Patronal Networks (2017–

- 2021)]. *Politiia: Analiz. Khronika [Politeia. Analysis. Chronicle. Forecast]* (4): 146–167. DOI: 10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167. (In Russian).
6. Gaman-Golutvina O.V. (2016) Politicheskie elity kak ob»ekt issledovaniia v otechestvennoi politicheskoi nauke [Political elites as an object of research in domestic political science]. *Politicheskaiia nauka [Political Science]*(2): 38–73. (In Russian).
 7. Gelman V.Ya. (1997) Transition po-russki: kontseptsii perekhodnogo perioda i politicheskaiia transformatsiia v Rossii [Transition in Russian: Concepts of Transition and Political Transformation in Russia]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social Sciences and Contemporary World]*(4): 1–2. (In Russian).
 8. Hale H.E. (2017) Russian Patronal Politics Beyond Putin. *Daedalus* 146(2): 30–40. DOI: 10.1162/DAED_a_00432.
 9. Kolyadin A.M. (2016) Politicheskaiia elita: poniatie i sushchnost' [Political elite: concept and essence]. *Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki [Legal Framework of Modern Economics]* (7): 45–53. (In Russian).
 10. Kryshtanovskaya O., White S. (2003) Putin's Militocracy. *Post-Soviet Affairs* 19(4): 289–306. DOI: 10.2747/1060-586X.19.4.289.
 11. Kryshtanovskaya O.V. (1995) Transformatsiia staroi nomenklatury v novuiu rossiiskuiu elitu [Transformation of the old nomenclatura in the new Russian elite]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social Sciences and Contemporary World]*1: 51–65. (In Russian).
 12. Kryshtanovskaya O.V. (2002) Transformatsiia biznes-elity Rossii: 1998–2002 [Transformation of Russian business elite: 1998–2002]. *Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological Studies]*(8): 17–28. (In Russian).
 13. Kryshtanovskaya O.V. (2003) Formirovanie regional'noi elity: printsipy i mekhanizmy [Formation of Regional Elite: Principles and Mechanisms]. *Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological Studies]*(11): 3–13. (In Russian).
 14. Kryshtanovskaya O.V., Lavrov I.A. (2023) Vysshee obrazovanie v Rossii: elitnoe vs elitarnoe? [Higher Education in Russia: Elite vs Elitist?]. *Mir Rossii. Sotsiologiya. Etnologiya [Universe of Russia. Sociology. Ethnology]* 32(4): 138–159. DOI: 10.17323/1811-038X-2023-32-4-138-159. (In Russian).
 15. Meakins J.I. (2018) Squabbling Siloviki: Factionalism Within Russia's Security Services. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31(2): 235–270. DOI: 10.1080/08850607.2018.1417525.
 16. Pokatov D.V. (2019) Rekrutirovanie sovremennoi rossiiskoi politicheskoi elity kak rotatsiia politicheskoi i administrativno-korporativnoi elitnykh grupp [Recruitment of modern Russian political elite as rotation of political and administrative-corporate elite groups]. *Vlast' i elity [Power and Elites]*1(6): 71–97. (In Russian).
 17. Rivera D.W., Rivera S.W. (2014) Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization. *Post-Soviet Affairs* 30(1): 27–50. DOI: 10.1080/1060586X.2013.819681.
 18. Rivera D.W., Rivera S.W. (2018) The Militarization of the Russian Elite under Putin: What We Know, What We Think We Know (but Don't), and What We Need to Know. *Problems of Post-Communism* 65(4): 221–232. DOI: 10.1080/10758216.2017.1295812.
 19. Rivera S.W., Rivera D.W. (2009) K bolee tochnym otsenkam transformatsii v rossiiskoi elite [To more accurate estimates of transformations in the Russian elite]. *POLIS. Politicheskie issledovaniia [POLIS. Political Studies]*(5): 149–157. (In Russian).
 20. Rutland P. (2016) Postsovetskie elity Rossii [Russia's Post-Soviet Elite]. *POLIS. Politicheskie issledovaniia [POLIS. Political Studies]*(3): 55–72. DOI: 10.17976/jpps/2016.03.06. (In Russian).
 21. Taylor B.D. (2017) The Russian Siloviki & Political Change. *Daedalus* 146(2): 53–63. DOI: 10.1162/DAED_a_00434.
 22. Tev D.B. (2015) Elitnoe obrazovanie kak kanal rekrutirovaniia vlastnykh grupp: zarubezhnyi opyt [Elite education as channel for recruiting power groups: international experiences]. *Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological Studies]*(9): 102–110. (In Russian).