

15. Сурков Д. Л. Проблема реализации общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Д. Л. Сурков // Академический юридический журнал. — 2000. — № 1 — С. 123.

16. Цуцьев М. Внешний финансовый контроль — необходимы атрибут государства (интервью с Н. Столяровым, ответственным секретарем Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР)) / М. Цуцьев // Бюджет. — 2007. — № 7 — С. 158.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Власова И. Э., аспирант кафедры политологии и политического управления

E-mail: irina15sh@yandex.ru

Тел.: 8-908-130-59-77

Леценко Е. М., доктор технических наук, профессор, заведующая кафедрой моделирования и организации социальных систем

E-mail: kaf_mod_rags@mail.ru

Тел.: 8 (473) 253-83-92

УДК 323.2

*П. П. Дьяков,
А. А. Слинко*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНЕ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ

Аннотация: в статье рассматривается процесс стабилизации социально-политического и экономического развития Воронежского региона в начале 21 века. Под руководством губернатора А. В. Гордеева были преодолены негативные тенденции в системе регионального управления. Подчеркивается роль лидера в решении сложнейших задач трансформации политического процесса в более стабильную систему, работающую на инновационное развитие. «Моноцентрический стиль» работы губернатора предполагал высокий уровень личной вовлеченности руководителя во все аспекты управленческой работы и его личной ответственности. Под влиянием губернатора возрос уровень консолидации политических и экономических элит региона. В итоге, Воронежская область вошла в топ-10 регионов России по качеству жизни. В статье отмечается, что в регионе активно развивается модель инновационного развития на основе конструктивной политической консолидации.

Ключевые слова: государственное управление, губернатор А. В. Гордеев, региональное развитие, лидерская подсистема, инновационные проекты, политические процессы в регионе, Воронежская область.

UDK 323.2

*P. P. Djakov,
A. A. Slinko*

POLITICAL PROCESSES IN THE REGION UNDER CONDITIONS OF THE SOCIAL-ECONOMIC STABILIZATION

Abstract: the article examines the process of stabilizing the socio-political and economic development of the Voronezh region in the early 21st century. Under the leadership of the governor A. V. Gordeev, negative trends in the system of regional governance have been overcome. The role of the leader in solving the most complicated tasks of transforming the political process into a more stable system working for innovative development is underlined. The "monocentric style" of the governor's work presupposed a high level of personal involvement of the leader in all aspects of managerial work and his personal responsibility. Under the influence of the governor, the level of consolidation of the political and economic elites of the region has increased. As a result, the Vo-

Voronezh region has entered the top 10 regions of Russia in terms of quality of life. The article notes that a model of innovative development based on constructive political consolidation is actively developing in the region.

Keywords: public administration, governor A. V. Gordeev, regional development, leadership subsystem, innovative projects, political processes in the region, Voronezh region.

Введение

Политические процессы в регионах в условиях социально-экономической стабилизации [1] происходят в обстановке напряженного поиска региональными элитами адекватных моделей ускоренного инновационного развития. Перед страной ставится задача выйти на ведущие позиции в самых различных сферах [2].

В условиях выстраивания жесткой управленческой вертикали государственное управление порой лишается гибкости, необходимой для проведения инновационных реформ. В административном пространстве усиливаются бюрократические тенденции и формируются представления о том, что проблемы в государственном управлении являются следствием пробелов в законодательстве и административных регламентах. Но при этом забывается то, что административное строение госаппарата сокращает возможности для политического маневрирования. Поэтому в условиях активизации реформ возникает потребность в формировании лидерской подсистемы как своеобразного ответа на давление административной среды.

Роль лидера в системе регионально-го управления

Эффективность управления в Воронежской области во многом связана со значительным административным и управленческим опытом бывшего в течение 10 лет лидером региона Алексея Васильевича Гордеева. При этом особенно следует подчеркнуть значение лидерской управленческой группы вокруг губернатора. По справедливому замечанию А. И. Соловьева: «Используя деловые связи и компетенции «ближнего окружения», лидер получает возможность оказывать непрерывное политическое давление на все управленческие структуры, сохраняя прямой доступ своих представителей к исполнителям поставленных целей» [3].

Кроме эффективного ближнего круга своей команды, особенностью стиля по-

литического управления губернатора в современных условиях является умение использовать наработки всех политических сил, включая самые альтернативные. Важнейшим достижением А. В. Гордеева стало «смещение акцентов». В центр жизни региона были вынесены не только традиционные социально-экономические проблемы, в частности, Воронеж стал родиной имеющего глобальный подтекст Платоновского фестиваля. На региональном уровне была продемонстрирована «мягкая сила» русской культуры международного масштаба [4], а сама социально-экономическая политика проводилась не в узко-региональном, а в многостороннем международном контексте. Так, лично А. В. Гордеев способствовал установлению связей с Федеральной землей Бавария, которая обладает крупнейшим экономическим потенциалом среди земель ФРГ [5]. При этом сотрудничество касается не только мясного и молочного скотоводства, но и производства и продажи продуктов, выращенных без использования синтетических удобрений и стимуляторов роста. Особенное внимание в Воронежской области было уделено использованию богатого опыта Баварии по реализации программ поддержки малого и среднего предпринимательства [6]. Альтернативные политические силы Баварии, в частности представители партии «Союз 90/Зеленые» [7], активно участвуют в развитии отношений с воронежским регионом.

В практической политике А. В. Гордееву удалось добиться консолидации регионального сообщества на платформе инновационных и административных реформ. Популистские и неконструктивные позиции постепенно изживались путем открытого общественного диалога и дискуссии (к примеру, это касалось проблемы процедуры выборов мэра). При этом поддерживался высокий политический активизм гражданского общества [8]. Воронеж перестал быть местом политического раскола общества на правых и левых. Все социально-

политические силы сотрудничали в рамках конструктивного центризма в условиях структурной перестройки общества для решения общегосударственных задач ускоренного развития. Регион показал высокие достижения в области строительства, в частности, социального жилья, успехи в области сельского хозяйства, где были достигнуты исключительные результаты не только по мясу и молоку: в 2017 году был зафиксирован рекордный урожай зерновых.

Ускоренно развивалась инфраструктура, Воронеж вышел на глобальный уровень решения городских проблем с учетом изучения опыта Китая и Японии. Так, в рамках проектов улучшения городской среды в городе Воронеже развернута масштабная подготовка к строительству метро с учетом японского опыта и технологий. Изучение опыта регионов Китая, Японии и Германии создает благоприятную атмосферу для освоения зарубежного опыта в условиях конкуренции инновационных проектов [9].

Преодоление негативных тенденций в социально-политическом развитии Воронежской области

Воронежская область за последнюю четверть века прошла достаточно сложную политическую эволюцию. В 1990-е годы в области констатировалась резко выраженная регионалистская модель, имевшая разные коннотации (такие, как «красный пояс» или даже «Черноземная республика»).

Уже в начале 2000-х годов утвердилась модель политического центризма, сориентированного на консолидацию региона в рамках президентской политики. Результат губернаторских выборов 2000 г. ознаменовал собой завершение конфликта региональных властей с федеральным центром. Уверенная победа В. Г. Кулакова в 2000 г., безусловно, была вызвана тем, что оказанное ему доверие было связано с поддержкой президента В. В. Путина. Избрание губернатором В. Г. Кулакова можно рассматривать как переход региона от реактивно-адаптационного направления развития к проактивно-модернизационному. Направлениями региональной политики в этот период становятся повышение актив-

ности региональных филиалов федеральных органов власти, поиск новых точек роста, стремление привлечь инвестиции, поиск новых концепций развития, например, «выращивания» Воронежа до уровня региональной столицы.

Избрание В. Г. Кулакова на второй срок в 2004 г. прошло на фоне обострения внутривластной конфликтности в регионе. Если губернаторские выборы в 2000 г. для многих регионов ознаменовали завершение конфликта с федеральным центром, то в то же время во многих из них обострились конфликты между губернатором и мэром. Воронежская область не стала исключением. Основным предметом конфликта стала проблема распределения налоговых поступлений.

Что касается региональных выборов, то следует отметить, что в регионах сложилась так называемая «протекционистская» модель партийной организации, главной функцией которой было лоббирование интересов определенной группы. Каждый субъект федерации характеризовался определенным набором политических партий, предвыборных блоков и общественных объединений, отражавших соотношение сил в региональной элите. Обладая определенной свободой в условиях отсутствия единых жестких законодательных рамок, элиты стремились аккумулировать политическую поддержку граждан, используя подобные организации в конфликтах.

Эти конфликты находили отражение и в электоральных процессах, тем более, что здесь у региональных властей также была свобода маневра: вплоть до 2003 г. субъекты федерации в России могли самостоятельно определять избирательную систему, применяемую на выборах законодательного (представительного) органа государственной власти [10].

По классификации регионов, составленной Министерством регионального развития в 2007 г., Воронежская область вошла в группу так называемых «опорных» регионов. Но такое оптимистичное название не означало высокой оценки состояния экономики. Именно эти регионы, по оценкам министерства, сталкивались с большим объемом проблем, чем так называемые «локомотивы роста» — т. е. ре-

гионы, развивающиеся за счет сырьевых отраслей. В число проблем опорных регионов старопромышленного типа входили: недостаточная конкурентоспособность выпускаемой продукции, низкий уровень жизни населения, отсутствие реалистичных проектов развития. Избыточной становилась их инфраструктурная сеть [11, с. 330].

Другие классификации, не относя Воронежскую область к группе «депрессивных» регионов, также отмечали ее характерные проблемы. Так, например, Б. Бутс, С. Дробышевский и О. Кочеткова отнесли ее к группе «бедных потребителей», для которых характерны снижение уровня жизни, бедность ресурсов и серьезные препятствия для активизации инвестиционных процессов [12]. Экономист А. О. Польшнев включил регион в «проблемную зону», для которой характерны низкие оценки текущей конкурентоспособности экономики при очень низких уровнях обеспеченности социально-экономическим потенциалом [13].

Исходя из сложившихся условий, цель социально-экономического развития Воронежской области можно было обозначить как повышение конкурентоспособности региона. Это нашло свое отражение в «Стратегии социально-экономического развития Воронежской области», разработанной в 2007 г. [14].

Однако Стратегия социально-экономического развития 2007 г. была скорее декларативным документом, конкретные механизмы решения стоявших перед регионом проблем в ней были лишь намечены. Кроме того, исследователи отмечают, что констатируя необходимость развития региона, Стратегия не учитывала глубину проблемы, в частности, того, что регион утратил опорную базу для развития промышленности [15]. Ее необходимо было воссоздавать на новой основе, одновременно занимаясь поиском новых преимуществ и новых точек роста. Таким образом, сложившаяся модель социально-экономического развития была инерционной, и существовавшие на тот момент инструменты не могли дать ответы на стоявшие перед регионом вызовы.

Что касается модели политического развития, то она претерпела определен-

ные изменения. В первом Уставе Воронежской области, принятом в 1995 г., значительными полномочиями наделялось региональное законодательное собрание. Глава исполнительной власти не обладал правом роспуска регионального парламента. В Уставе Воронежской области, принятом в 2000 г., было зафиксировано усиление власти губернатора [16]. Сумев преодолеть унаследованный от предшествовавшего периода структурный раскол, политическая система региона испытывала потребность в налаживании эффективных механизмов консолидации и достижения консенсуса элит.

Эксперты отмечали ряд негативных тенденций в системе регионального управления, которые характеризовали механизмы принятия решений как закрытые и основанные на преобладании корпоративных интересов [17]. Проводимая политика «силового доминирования» губернаторской власти в отношениях с другими акторами регионального политического процесса была ресурсозатратной, но не слишком эффективной.

В итоге руководство региона постепенно утрачивало доверие граждан и федерального центра. Показательно, что по результатам экспертного опроса, проведенного в мае 2006 г., вероятность позитивных сдвигов в развитии региона большинство экспертов связало с возможным влиянием со стороны федерального центра и с перспективой смены власти [18]. Потребности, стоявшие перед регионом: создание эффективной модели управления, повышение конкурентоспособности региональной экономики на основе учета сильных и слабых сторон регионального развития, преодоление внутриэлитных конфликтов, повышение уровня жизни, решение проблем села — стали задачами для новой команды управленцев.

Стабилизация социально-политического и экономического развития региона

В сентябре 2009 г. новый губернатор А. В. Гордеев «пообещал президенту РФ Дмитрию Медведеву вывести регион в 30-ку лучших в стране за 5 лет, а за 10 в 15 лучших» [19]. Это была весьма амбициозная задача, к решению которой А. В. Гор-

деев приступил достаточно энергично. Ее реализация предполагала осуществление в регионе модернизационного прорыва, без которого невозможно ни повышение инвестиционной привлекательности региона, ни улучшение его имиджа. Результаты экспертного опроса, проведенного по итогам первого года работы А. В. Гордеева в новой должности, свидетельствовали о том, что региональные элиты, (бизнес-элиты, управленцы и представители экспертного сообщества) воспринимали его стиль управления как «моноцентричный», предполагающий высокий уровень личной вовлеченности руководителя во все аспекты управленческой работы и его личной ответственности [20].

А. В. Гордееву удалось выстроить эффективную модель вовлечения бизнеса в управление региональным развитием, сохранив также определенную равноудаленную дистанцию с основными группами. Выстраивая новые отношения, необходимо было также решить проблему пресечения злоупотреблений, коррупционных связей, установленных между бизнесом и властью ранее. Воронежская область к 2016 г. действительно вышла в топ-10 рейтинга регионов России по качеству жизни, заняв в нем 8 строчку. В рейтинге социально-экономического положения регионов в 2015 г. Воронежская область переместилась сразу на 5 пунктов и заняла 19 место.

Основным фактором явился рост промышленного производства, среднегодовые темпы которого за первый губернаторский срок А. В. Гордеева составили 109,6 %, при среднероссийском уровне 101 %. По среднегодовым темпам роста регионального промышленного производства воронежская промышленность — одна из самых динамично развивающихся в Российской Федерации, в среднем за 2009—2014 годы находилась на пятом месте среди субъектов РФ и на втором месте — в Центральном федеральном округе. Привлекательным условием для инвесторов является реализация крупных инвестиционных проектов в регионе. Рост инвестиций в регионе за 2010—2015 гг. составил 192,8 % (по Российской Федерации — 114,9 %). В 2016 г. в области реализовывалось 80 инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций около 300 млрд рублей.

Масштабная модернизация агропромышленного комплекса, проводимая в Воронежской области в последние годы, позволила достичь выдающихся результатов и выйти на лидирующие позиции в российском государстве в сфере растениеводства и животноводства. Сегодня Воронежская область устойчиво входит в пятерку крупнейших субъектов Российской Федерации по производству сельскохозяйственной продукции.

Выводы

Таким образом, с конца 2000-х годов по настоящее время в Воронежской области активно развивается модель инновационного прорывного развития на основе конструктивной политической консолидации. При этом в регионе созданы условия для открытого диалога и многопартийных дискуссий. Технологический прорыв, достигнутый регионом по ряду направлений, необходимо дополнить обновлением социальной политики, что, особенно в сферах здравоохранения и образования, необходимо сделать в условиях имплементации в политический процесс новейших сетевых технологий.

Политические элиты региона должны быть готовы к новым вызовам для выполнения задач ускоренного развития, поставленных в послании Президента Федеральному Собранию 1 марта 2018 года.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения 12.03.2018)
2. *Касаев Э.* Обогнать Катар! / Э. Касаев // Стратегия России. — 2017. — № 10. — С. 75—80.
3. *Соловьев А. И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» / А. И. Соловьев // Полис. — 2017. — № 2. — С. 60—81.
4. *Федотова К. Е.* «Мягкая сила» российской культуры / К. Е. Федотова // Обозреватель. — 2017. — № 3. — С. 48—53.
5. *Мистюкова Т.* Воронежская область и Бавария обмениваются опытом в сельском хозяйстве / Т. Мистюкова // Комсомоль-

ская правда. — URL: <https://www.vrn.kp.ru/daily/26684.7/3706919/> (дата обращения 12.03.2018)

6. Поддержка малого и среднего предпринимательства — опыт Германии и России // Бюджет. — URL: <http://bujet.ru/article/241971.php> (дата обращения 12.03.2018)

7. *Сергеев В. М.* Политика «мейнстрима» и ее альтернативы в современном западном мире: на пути от мирового экономического кризиса к «невозможной политике»? / В. М. Сергеев, А. А. Казанцев, К. Е. Петров // Полис. — 2017. — № 3. — С. 8—29.

8. *Кукарцева М. А.* Политический активизм / М. А. Кукарцева // Обозреватель. — 2017. — № 5. — С. 43—54.

9. Китайская модель управления государством — успешный образец // Китай. — 2017. — № 9. — С. 7.

10. *Слинько А. А.* Институционализация и модернизация избирательной системы в России: региональный аспект / А. А. Слинько, В. Н. Жуков // Регион: системы, экономика, управление. — 2015. — № 3 (30). — С. 201—205.

11. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хазаева. — М.: ТЕИС, 2011. — 357 с.

12. *Бутс Б.* Типология российских регионов / Б. Бутс, С. Дробышевский, О. Кочеткова [и др.] ; ред. Н. Главацкая. — М., 2002. — С. 124—132.

13. *Полынев А. О.* Конкурентные возможности регионов. Методология исследования и пути повышения / А. О. Полынев. — М.: КРАСАНД, 2010. — 208 с.

14. Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу. Приложение к Закону Воронежской области от 20 ноября 2007 года № 114-ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу». — URL: <http://docs.cntd.ru/document/819027301> (дата обращения 12.03.2018)

15. *Трещевский Ю. И.* Направления и инструменты государственной поддержки процессов экономического развития региона: на примере Воронежской области / Ю. И. Трещевский, М. Г. Мовсеева // Научные ведомости БелГУ. — 2008. — № 2 (42), вып. 6. — С. 197—198.

16. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.). — URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_voroneg/chapter/1/#block_99 (дата обращения 12.05.2017)

17. *Сосунов Д. В.* Роль региональной элиты в политическом процессе / Д. В. Сосунов // Наука. Культура. Общество. — 2006. — № 7. — С. 83—86.

18. *Слинько А. А.* Региональные аспекты политического лидерства в эпоху перелома трендов мирового развития / А. А. Слинько, Е. В. Строгая // Регион: системы, экономика, управление. — 2017. — № 3. — С. 74—47.

19. Воронежский губернатор Алексей Гордеев пообещал президенту РФ вывести регион в 30-ку лучших за 5 лет // 09.09.2009. Агентство Бизнес Информации (ABIREG.RU) https://abireg.ru/n_5480.html (дата обращения 12.05.2017).

20. Политические ресурсы Воронежской области : аналитический обзор // МОУ Служба общественного надзора, 2010. — URL: <http://mouson.ru/d/405148/d/politicheskie-resursy-voronezhskoy-oblasti.pdf> (дата обращения 12.05.2017).

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Дьяков П. П., аспирант кафедры политологии и политического управления

E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru

Тел. 8 (473) 233-38-78

Слинько А. А., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления

E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-75