

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 321

ПРОБЛЕМА ПРИНЦИПАЛА–АГЕНТА В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ

И.В. Чалов

Тверской государственной университет, г. Тверь

Среди различных подходов к изучению отношений между центром и регионами в государстве в последнее время все большее значение приобретает принципал-агентская теория. В данной статье отношения федерализма в современной России рассматриваются как пример проблемы принципала-агента, в категориях данного подхода описывается развитие этих отношений в новейшей истории России. Применение принципал-агентской теории является остроактуальным трансдисциплинарным направлением, использующим достижения институциональной экономики и теории игр в исследованиях политических явлений и процессов. Научная новизна данного исследования определяется применением принципал-агентского подхода к анализу изменений губернаторского корпуса и динамики отношений между региональными группами интересов и центром. Особый интерес данное исследование представляет в контексте взаимосвязи региональной политики и электорального цикла, завершившегося в 2018 году выборами президента РФ.

Ключевые слова: *российский федерализм, проблема принципала-агента, принципал-агентский подход.*

Предложенная экономистами теория «принципал-агент» уже несколько лет успешно применяется для описания политических процессов и отношений в системах государственного управления. Наделённый властью и полномочиями принципал, будучи не в состоянии самостоятельно реализовывать все свои функции, вынужден делегировать часть обязанностей, полномочий и ресурсов агенту. В то же время, агент обладает собственными интересами, отличными от интересов принципала, от лица которого он действует. При этом агент всегда обладает более полной информацией, чем принципал. В ситуации информационной асимметрии результаты недобросовестности агента практически всегда могут быть оправданы действием иных факторов.

Работы Г. Шарафутдиновой [3], А. Стародубцева [6], Р. Туровского [7], И. Бусыгиной и М. Филиппова [4] могут служить примером применения принципал-агентского подхода для исследования процессов, происходящих в региональной политике и муниципальном управлении в России. Данный подход выступает альтернативой описания отношений между центром и регионами в категориях «торга». В условиях жёсткой централизации региональной политики он оказывается, безусловно, более продуктивным.

Рассматривая российский федерализм с точки зрения подхода «принципал-агент», следует разделять региональное руководство как агента, с одной стороны, и местные элиты и группы интересов как потенциальных принципалов – с другой. Расширение практики назначения «варягов» на губернаторские посты делает такое разделение очевидным. Однако и для предыдущей эпохи оно было не менее аналитически оправданным.

Для девяностых годов была характерна ситуация, когда региональное руководство выступало в роли «общего агента» (“common agent”), представляющего сразу нескольких принципалов. Помимо федерального центра в роли принципалов могли выступать местные элиты и группы интересов, крупные предприятия (в т.ч. федерального уровня), криминальные группировки и – в случае региональных популистских режимов – избиратели региона. При всей сложности роли «слуги двух (и более) господ», такое положение представляло региональным лидерам определённое пространство для манёвра, возможность играть на противоречиях между принципалами. В этой ситуации слабость центральной власти и низкая управляемость регионами органически сочеталась с отсутствием единой региональной политики.

Централизация и унификация регионального управления в первом десятилетии XXI века определялись двумя процессами. С одной стороны, возможности федерального центра как принципала сильно возросли в связи с ростом цен на углеводороды. В новых условиях выживание регионов и благополучие региональных элит оказалось в прямой зависимости от распределения углеводородной ренты, что и позволило Москве выстроить систему отношений «лояльность в обмен на бюджетные трансферты». С другой стороны, целый ряд мер федерального центра, начиная от борьбы с региональными ОПГ и заканчивая установлением контроля над крупнейшими российскими бизнес-компаниями, привёл к резкому сокращению числа потенциальных принципалов региональной политики.

Подробное описание данного периода развития отношений между центром и регионами в терминах принципал-агентской теории было сделано Г. Шарафутдиновой. В своей работе она, в частности, указывает, что среди основных требований, предъявляемых к региональному руководству, была способность «выстроить систему «управляемой» демократии и обеспечить необходимую электоральную поддержку президенту и его режиму, в то же время, сохраняя общую социально-экономическую стабильность в своих регионах» [3, p.682].

Разрешив на данном этапе проблему «общего агента», Кремль в качестве единственного принципала столкнулся с новыми вопросами. Ключевая проблема обеспечения добросовестности и подконтрольности агентов оказалась усугублена нехваткой кадров, сочетающих наличие эффективного опыта с обязательной лояльностью. Другой характерной проблемой принципал-агентских отношений российского федерализма оказалось несоответствие формально декларируемых и легально закреплённых принципов и задач реальным целям и практикам регионального управления. Центр попытался разрешить эти проблемы путём усиления контроля над агентами. В принципал-агентской теории такой путь получил название стратегии «полицейского патруля». Как отмечает А. Стародубцев: «реализация

стратегии «полицейского патруля» ведет к парадоксальной ситуации: создание дополнительных контролирующих органов лишь усугубляет проблему «принципал-агент» вместо того, чтобы разрешить её. «Контролёры» становятся новыми агентами, контроль над которыми для принципала установить не легче, чем над изначальным агентом» [6, с.83]. Тем не менее, неэффективность избранной стратегии в условиях сравнительного изобилия ресурсов оказывалась неочевидной: новая управляемая «вертикаль власти» выигрывала в сравнении с предыдущей системой, а вопрос о стоимости такой стратегии не ставился постольку, поскольку государство могло себе её позволить. В той же мере лояльность оказывалась главным критерием отбора глав регионов постольку, поскольку неэффективность регионального руководства могла быть компенсирована дотациями из центра.

Характерно, что кризис данной системы проявился в то же время, когда падение цен на углеводороды заставило Кремль урезать межбюджетные трансферты. Выборы 2011-2012 года и последующие протесты выявили следующие проблемы выстроенной с начала 2000-х модели принципал-агентских отношений между центром и регионами. Во-первых, принципал, определяя общую цель, вынужден предоставлять агентам возможность самостоятельно определять средства достижения этой цели. Агент, в свою очередь, выбирает наиболее незатратный и простой для себя способ решения. Поставленные перед необходимостью обеспечить определённый электоральный результат партии власти, многие губернаторы предпочли использовать фальсификации и «вбросы». При условии, что риски, связанные с нарушением закона, по-видимому, не рассматривались как существенные, этот способ представлялся региональным руководителям наиболее эффективным в сравнении с попытками мобилизации провластного электората. Во-вторых, оказалось, что даже с учетом фальсификации обеспечить убедительную победу Единой России в регионах без реальной поддержки местных элит уже невозможно. Осознание этого факта заставило Кремль вновь впустить в игру региональные элиты и группы интересов.

На этот раз федеральный центр сделал всё, чтобы закрепить своё положение как доминирующего принципала и посредством законодательства, и за счёт неформальных практик. Теперь губернаторы выбираются населением региона, но на выборах побеждают назначенные Москвой врио. Депутаты-одномандатники вновь представляют региональные интересы в парламенте, но вероятность прохождения в Думу кандидатов не от партии власти предельно мала. Тем не менее, как отмечает Г.В. Голосов: «Кажется, риски, связанные с допуском региональных акторов к парламентскому представительству, были вполне осознаны в Кремле, поскольку более года потребовалось для окончательного принятия решения о выборе электоральной системы» [1, р.201].

Выборы депутатов Государственной думы и президента РФ являются ключевыми точками в политической жизни России. Особенность электорального авторитаризма в этом смысле проявляется в том, что при абсолютной предсказуемости результатов выборов, процесс их подготовки и проведения, а также способы мобилизации электората всякий раз оказываются ситуативно обусловленными. Обеспечение региональной поддержки и является основной функцией губернаторов в современной России [2]. Не случайно именно федеральные выборы всякий раз задают повестку

региональной политики и позволяют определить реальные очертания российского федерализма.

Особый интерес в связи с массовыми (19 человек в 2017 г.) изменениями в губернаторском корпусе вызывают особенности кадровой политики в региональном управлении. С одной стороны, череду добровольных отставок и спокойных замен в руководстве регионов можно воспринимать как однозначный успех модифицированной системы Российского Федерализма. Действительно, как отмечает К. Рогов [5], Москве удалось выстроить систему, в которой губернаторский пост в результате выборов неизбежно достаётся назначенным из Центра врио. Факт избрания осложняет возможность смещения глав регионов – теперь это нельзя сделать «росчерком пера». В то же время, распространение теневых практик в региональном управлении позволяет возбудить дело на любого избранного губернатора. В такой ситуации неудивительно, что в 2017 г., несмотря на явное неудовольствие, отставные главы регионов предпочитали самостоятельно освободить пост для новых назначенцев Кремля, если им предоставлялась такая возможность. Другим успехом доминантного принципа в лице федерального центра кажется назначение на губернаторские посты «своих» людей, никак не связанных с регионами. На графике (рис. 1) представлены данные об изменении роли «варягов» в региональной политике, начиная с 2000 года¹. Для сравнения приведён график (рис. 2), отражающий среднюю продолжительность пребывания на губернаторском посту. Кажется бы, всё это должно определять лояльность губернаторов и предсказуемость результатов выборов.



Р и с . 1. Средний показатель «пришлости» губернаторов

¹ Всем губернаторам присваивался рейтинг от 0 до 2: «0» - местный губернатор; «1» - губернатор местного происхождения, сделавший карьеру вне региона, либо пришлый губернатор, тесно связанный с местными группами интересов; «2» - пришлый губернатор.



Р и с . 1. Средняя продолжительность пребывания на губернаторском посту

Однако более внимательное рассмотрение заставляет усомниться в таких «оптимистичных» выводах. И, если победа инкумбента действительно сомнений не вызывает, то вот цена этой победы и её последствия для региональной политики, мягко говоря, не определены.

Во-первых, легко заметить, что при беспрецедентных масштабах кадровых изменений, значение средних показателей, представленных на графике, менялось меньше чем, например, в 2009 г. (тогда замены произошли только в 10 регионах). В 2009–2010 гг. изменения носили коренный характер: наиболее яркие и одиозные губернаторы, ассоциировавшие с «региональной фрондой», ушли с политической сцены. Так, в 2009 г. в отставку уходили такие «хозяева регионов» как Э. Россель, Е. Строев, а в следующем 2010 г. пост покинули Ю. Лужков, М. Шаймиев, М. Рахимов, К. Илюмжинов, С. Катанандов, В. Чуб. Зачастую местные губернаторы заменялись назначенцами из Столицы. В 2017 г. ситуация принципиально другая. Во-первых, из 13 назначенных «варягов» семеро заменили таких же, как они «пришлых» глав региона. А в Красноярском крае место «пришлого» В.А. Толоконского занял местный А.В. Усс. Во-вторых, из 19 заменённых глав регионов семеро пробыли на своём посту менее четырёх лет, ещё пятеро покинули пост на пятом году. При этом, несмотря на заявленное «озеленение» кадров, на своих местах в 2017 году остались и Е. Савченко, и А. Тулеев, стоящие во главе своих регионов с 1993 и 1997 гг. соответственно. Характерно, что Аман Тулеев в 2018 г. после ужасной трагедии в областной столице избежал публичной критики со стороны Кремля и покинул свой пост, сохранив при этом значительное влияние на региональную политику.

Таким образом, возвращение региональной повестки в российскую политику может быть объяснено в терминах принципал-агентской теории. Выстроенная в первом десятилетии XXI века система предполагала сочетание двух основных «рычагов» управления региональными властями. Первый – бюджетные трансферты, инвестиционные программы и прочие формы

перераспределения ренты. Второй – усилившийся «правоохранительный» надзор над региональными властями, преследование крупных региональных чиновников и глав регионов. Слабость системы оказалась связана именно с агентским характером второго рычага. Вместо того, чтобы поддерживать управляемость системы, компенсируя нехватку «пряников», «кнут» сам начинает действовать в собственных интересах, пытаясь оставить за собой как можно большую часть убывающих ресурсов. Это всё чаще выражается в конфликтах между агентами: региональными властями и силовиками. Мало того, что федеральный центр в такой ситуации практически теряет возможность проведения собственной региональной политики, ему приходится ещё и тратить ресурсы на урегулирование этих конфликтов. Другой особенностью современного этапа региональной политики, которая, по нашему мнению, будет определять повестку ближайших лет, является возвращение к системе «общего агента», отвечающего сразу перед несколькими принципалами. Этот переход особенно заметен в регионах, где сохранились достаточно мощные региональные элиты и, соответственно, источники ресурсов, независимые напрямую от Кремля. Вынужденные выстраивать отношения с местными принципалами, губернаторы (вне зависимости от их кадрового прошлого и происхождения) всё чаще будут вносить региональные вопросы в федеральную политическую повестку, всё чаще мы будем слышать жалобы на несправедливое распределение ресурсов и просьбы о помощи.

Список литературы

1. Grigorii V. Golosov. Authoritarian Learning in the Development of Russia's Electoral System / RUSSIAN POLITICS 2 (2017). pp. 182–205.
2. Reuters O.J. Robertson G.B. Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. The Journal of Politics 74(4), 2012 p.1023–1037.
3. Sharafutdinova G. Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Crated for Medvedev / The Journal of Federalism volume 40 number 4, pp. 672–696.
4. Бусыгина И., Филиппов М. Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»? // Журнал Неприкосновенный запас, 2012, №4 (84) [Электронный ресурс] URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2012/4/b7.html> (дата обращения 08.04.2018)
5. Рогов К. Избранные жертвы: что означают массовые замены губернаторов [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/06/10/2017/59d729fb9a79477e10dd12e7> <https://www.rbc.ru/opinions/politics/06/10/2017/59d729fb9a79477e10dd12e7> (Дата обращения 19.11.2017).
6. Стародубцев А. В. Бесплезное достижение? Губернаторские выборы в контексте проблем регионального развития // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2012. № 4. С. 82–90
7. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России как агент принципал-агентских отношений с государственной властью / Социально-экономические явления и процессы № 12 (058), 2013. С. 159–167.

PRINCIPAL-AGENT PROBLEM IN THE RUSSIAN FEDERALISM

I.V. Chalov

Tver State University, Tver

Recently the principal-agent theory becomes increasingly important among other approaches to the research of center-region relations. In this article, the modern Russian federalism is considered as an example of the principal-agent problem. The development of center-region relations in the modern history of Russia are described in the categories of this approach. The application of the principal-agent theory is an acute transdisciplinary research trend, where the achievements of institutional economics and game theory are used in the studies of political phenomena and processes. The scientific novelty of this article is determined by the application of the principal-agent approach to the analysis of changes in the Governor's pool and the dynamics of relations between regional groups of interests and the center. The relationship of regional policy and the electoral cycle, which ended in 2018 with the election of the President of the Russian Federation, makes the study especially interesting.

Keywords: *Russian federalism, principal-agent problem, principal-agent approach.*

Об авторе:

ЧАЛОВ Илья Витальевич – канд. филос.наук, доцент кафедры политологии, Тверской государственной университет, Институт экономики и управления, e-mail: Chalov.IV@tversu.ru

About the author:

ChALOV Il'ja Vital'evich – PhD, associate professor of the political science department, Tver State University, e-mail: Chalov.IV@tversu.ru

References

1. Grigorii V. Golosov. Authoritarian Learning in the Development of Russia's Electoral System / RUSSIAN POLITICS 2 (2017). pp. 182–205.
2. Reuters O.J. Robertson G.B. Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. *The Journal of Politics* 74(4), 2012 p.1023–1037.
3. Sharafutdinova G. Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Crated for Medvedev / *The Journal of Federalism* volume 40 number 4, pp. 672–696.
4. Busygina I., Filippov M. Agenty i principaly: chego ozhidat posle «vertikali vlasti»? // *Zhurnal Neprikosnovennyj zapas*, 2012, №4 (84) [Elektronnyj resurs] URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2012/4/b7.html> (data obrasheniya 08.04.2018)
5. Rogov K. Izbrannye zhertvy: chto oznachayut massovye zameny gubernatorov [Elektronnyj resurs] *Rezhim dostupa:* <https://www.rbc.ru/opinions/politics/06/10/2017/59d729fb9a79477e10dd12e7><https://www.rbc.ru/opinions/politics/06/10/2017/59d729fb9a79477e10dd12e7> (Data obrasheniya 19.11.2017).
6. Starodubcev A.V. Bespoleznoe dostizhenie? Gubernatorskie vybory v kontekste problem regionalnogo razvitiya // *Neprikosnovennyj zapas. Debaty o politike i kulture*. 2012. № 4. S. 82–90.
7. Turovskij R.F. Mestnoe samoupravlenie v Rossii kak agent principal-agentskih otnoshenij s gosudarstvennoj vlastyu / *Socialno-ekonomicheskie yavleniya i processy* № 12 (058), 2013. S. 159–167.