

## Попытки Кремля удержать контроль над регионами: результат вызывает сомнения

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 467

Март 2017 г.

Ора Джон Ройтер<sup>1</sup>

*Висконсинский университет, Милуоки*

В 1990-х и начале 2000-х годов отношения между Кремлем и региональными элитами были важнейшим элементом российской политической жизни. Однако по мере рецентрализации федеральной власти с приходом Президента Путина эти отношения постепенно отошли на второй план. Тем не менее, судя по целому ряду недавних событий, российская региональная политика заслуживает пристального внимания аналитиков. Некоторые тенденции в назначениях региональных чиновников – особенно растущее количество недавно назначенных «пришлых» губернаторов, не имеющих тесных связей с возглавляемым ими регионом – могут ослабить способность путинского режима мобилизовать местный электорат. Кроме того, такие недавние реформы, как возврат губернаторских выборов и одномандатных округов на выборах в Госдуму, а также усиление репрессий Кремля в отношении региональных чиновников, могут подорвать единство правящей российской элиты, которое давно является одним из столпов стабильности путинского режима.

### **Назначения региональных чиновников**

Фактически, губернаторы российских регионов назначаются Кремлем, а не избираются на всенародных выборах, еще с 2005 года.<sup>2</sup> С тех пор Кремль отдал работу по мобилизации региональных избирателей на общенациональных выборах на откуп региональным лидерам, вознаграждая тех, кто добивается хорошего результата. Более того, исследования политологов показывают (а кремлевские инсайдеры [подтверждают](#)), что оценка работы региональных губернаторов основана преимущественно на том,

---

<sup>1</sup> [Ora John Reuter](#) - доцент кафедры политологии Висконсинского университета в Милуоки.

<sup>2</sup> Прямые выборы вернули в 2012 году, однако президент сохранил за собой право увольнять губернаторов и назначать исполняющих обязанности. С 2012 года обычной практикой стало назначение Путиным фактического губернатора исполняющим обязанности за несколько месяцев до выборов, после чего и.о. побеждает на выборах с большим отрывом.

насколько хорошо им удастся мобилизовать голоса за Единую Россию. В такой работе губернаторы хорошо поднаторели, поскольку большинству из них удалось построить мощные политические машины в своем регионе в 1990-х и начале 2000-х годов. Признавая важность работы региональных лидеров на президентских и парламентских выборах, Кремль не спешил менять влиятельных губернаторов после того, как их должность перестала быть выборной в 2004 году. Большинство из них остались на своих местах, а взамен уволенных обычно назначались фигуры, имеющие большое влияние в своем регионе.

Тем не менее, как показано на **Рис. 1**, доля губернаторов, имевших прочные связи со своим регионом еще до своего назначения, неуклонно падает (хотя пока остается выше 50%). При этом «пришлые» губернаторы обычно назначаются из числа бизнесменов, чиновников федерального уровня или (реже) силовиков. В 2016 году Путин заменил не так уж много губернаторов, однако тенденция назначения губернаторов, не имеющих прочных связей с соответствующим регионом, стала намного более очевидной. Как видно из **Рис. 2**, назначение губернаторов, ранее работавших вместе с Путиным или под его руководством, пока остается не таким уж частым явлением – однако из восьми губернаторов, назначенных в 2016 году, целых четыре являются прямыми ставленниками Путина и не имеют прочных связей в регионе своего назначения.

То, что Кремль предпочитает назначать своих доверенных лиц, а не региональных политиков, вполне понятно и объяснимо. Политик, чья профессиональная квалификация заключается лишь в близости к основным фигурам из путинского режима, с большей вероятностью сохранит преданность этому режиму в тяжелые времена. А вот политикам, имеющим свои собственные, независимые от режима ресурсы (например, уже существующую политическую поддержку и опору в регионе), намного легче будет гарантировать для себя политическое будущее в случае смены федеральной власти. Некоторые из них теоретически даже смогут сохранить за собой губернаторское кресло. Все это ослабляет их мотивацию сохранять преданность режиму Путина.

Однако такая практика имеет явные недостатки в электоральном плане. Замена популярных местных политиков на присланных из центра назначенцев может подорвать всю мобилизационную стратегию Кремля. Исследования показывают, что Единая Россия обычно получает более высокий результат там, где губернатор является популярной фигурой и имеет прочные связи со своим регионом. Опыт работы в регионе дает ему многочисленные преимущества перед пришлыми назначенцами из центра – в т.ч. лучшую информированность о региональных процессах, установившуюся сеть «клиентов» среди влиятельных региональных фигур, общественную поддержку и связь с местными элитами.

Указанные тенденции совпали по времени с отменой прямых выборов мэров в крупных российских городах. К 2015 году Кремль заменил народно избираемых мэров на своих назначенцев (технократов с весьма ограниченным электоральным опытом) в 66% крупных городов. Кроме того, поскольку выборы в законодательные органы

российских регионов стали менее конкурентными, все меньше и меньше пропутинских депутатов в этих органах имеют опыт участия в настоящей выборной кампании.

В результате всех этих процессов становится все более очевидным дефицит электорального опыта у региональных чиновников. В 1990-х и 2000-х годах становление региональных политиков происходило в ходе выборных кампаний, которые зачастую были весьма конкурентными. Должность доставалась тому, кто заручился поддержкой наибольшего числа избирателей благодаря эффективности своей политической машины, личной харизме или умелому ведению предвыборной кампании. После этого Кремль привлекал таких политиков к своим собственным общенациональным кампаниям и ставил их электоральный опыт себе на службу для мобилизации избирателей. Отменив выборность региональных должностей разных уровней (или сделав выборы менее конкурентными) путинский режим взрастил целую когорту региональных чиновников, практически не умеющих мобилизовать электорат.

С 2014 года режим держится на астрономических рейтингах личной популярности Путина – но если эти рейтинги вдруг пойдут вниз, то Москве может стать очень сложно мобилизовать избирателей в регионах. Фактически, эта проблема уже проявилась на выборах в Думу в 2011 году, а явка избирателей на всех выборах последних лет неуклонно падает. Более того, в последнее время режим стремится деполитизировать выборы и не прикладывает особых усилий к обеспечению массовой мобилизации избирателей. Это особенно очевидно в крупных городах, где поддержка режима ниже среднего по стране и продолжает падать. Теперь режим все больше полагается на зависимых от государства избирателей, особенно проживающих в сельских районах. Пропутинские партии все еще получают много мест в региональных законодательных органах, однако их победы выглядят не слишком впечатляюще в силу низкой явки. Пассивность избирателей подрывает саму функцию легитимизации власти, которую призваны выполнять выборы. Более того, из-за низкой явки режим недополучает ценную информацию о географическом распределении и самой природе социального недовольства избирателей.

### **Единство элит**

Две наиболее распространенных причины падения авторитарных режимов – это раскол в среде правящей элиты и массовые народные волнения. После серии массовых протестов в 2011-2012 году в России основное внимание уделяется именно второй причине. Однако ряд определенных процессов за последние несколько лет указывает на то, что более пристального внимания как раз заслуживает единство элит (или его отсутствие) в российских регионах.

Единство элит всегда было мощнейшей опорой путинского режима. Один из показателей такого единства, которым часто пользуются политические аналитики – это количество оппозиционных кандидатов, которые в прошлом были членами правящей партии. Как видно из **Таблиц 1-3**, на региональных выборах это количество пока

невелико. Тем не менее, данные показывают, что это количество пошло вверх в 2013 году, когда личные рейтинги Путина достигли самой низкой точки за последние годы. При этом элиты в авторитарных режимах, где сохраняется институт выборов, склонны к стадному поведению. Падение популярности главы режима может спровоцировать целый каскад «дезертирства». В 2011-2013 годах путинскому режиму этого удалось избежать, но как только сплоченность российских избирателей и элит вокруг лидера на фоне событий в Украине пойдет на спад, личные рейтинги Путина тоже, скорее всего, возобновят свое падение. Если на этот раз они упадут еще сильнее, чем в 2011-2013 годах, то аналитикам нужно будет отслеживать признаки «дезертирства» среди региональных элит в качестве возможного предвестника коллапса всего режима.

Это особенно важно на фоне недавних событий, из-за которых режиму будет сложнее поддерживать единство элит в будущем. Возврат одномандатных округов на выборах в Госдуму ослабил контроль Единой России над членами своей парламентской фракции. При этом он также играет на руку региональным губернаторам, которые в 1990-х годах укрепляли свои позиции, помогая своим ставленникам избираться в Думу, причем в основном именно по одномандатным округам. На выборах 2016 года эта практика возобновилась с новой силой.

Возврат губернаторских выборов также может подорвать единство элит, особенно в случае обострения кризиса. Кремль удерживает жесткий контроль над выборами губернаторов, а Путин сохраняет за собой право на их увольнение. Это очевидным образом ограничивает губернаторскую самостоятельность. Тем не менее, нынешние губернаторы обладают народным мандатом, т.е. важным самостоятельным ресурсом, которого у них не было с начала 2000-х годов. В случае продолжения застоя в экономике и (или) падения рейтингов Путина нельзя исключить, что кто-то из них может попытаться использовать свою электоральную легитимность в качестве платформы для перехода в оппозицию.

Наконец, единство элит может быть подорвано и нарастающими кремлевскими репрессиями в отношении региональных чиновников. За последние несколько лет резко возросло число [арестов](#) высокопоставленных официальных лиц в регионах, в большинстве случаев по обвинению в коррупции. Уголовное преследование оппозиционеров и уже уволенных чиновников давно стало вполне обычным явлением – но в последние 2-3 года резко участились и аресты действующих прокремлевских функционеров. Более того, некоторые из этих арестов сопровождались показательными пиар-акциями; чиновников задерживали прямо на рабочем месте или в компрометирующих обстоятельствах. За период с 2015 по 2016 год было арестовано четверо действующих губернаторов, шесть заместителей губернаторов и 16 мэров крупных городов. Определить истинные причины каждого конкретного ареста очень сложно, однако общая картина складывается весьма показательная.

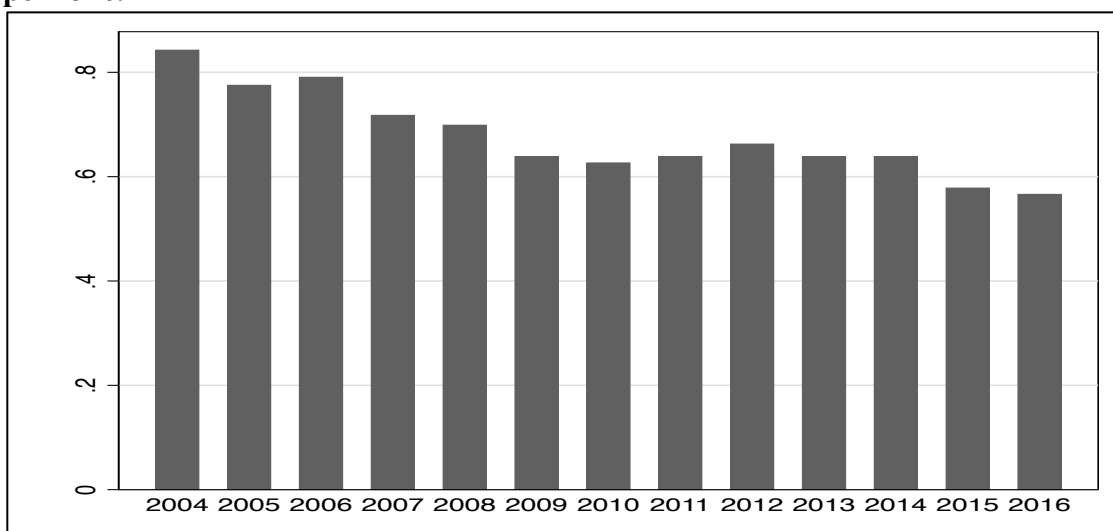
Аресты многим кажутся бессистемными, их жертвы выбираются едва ли не случайно – а это, в свою очередь, вызывает чувство неуверенности и неопределенности среди региональных элит. Негласная договоренность, существовавшая между Путиным и

региональными элитами с начала 2000-х годов, была основана на взаимной выгоде и четких взаимных ожиданиях. От региональных чиновников Кремль требовал лояльности и мобилизации поддержки электората. За это им гарантировалось карьерное продвижение и политическая поддержка из центра. Нынешние бессистемные репрессии могут разрушить эту негласную договоренность. В конце концов, зачем элитам сохранять лояльность Кремлю, если нет никаких гарантий того, что лояльность будет вознаграждена?

В какой-то степени две вышеуказанных тенденции нейтрализуют друг друга. Поводов для «дезертирства» становится больше, но с другой стороны, растет число преданных сторонников режима, которые получили свои должности путем назначения, а не победы на выборах. Нельзя исключить, что так и было задумано Кремлем. Однако не следует и преувеличивать частоту назначения на губернаторские должности «пришлых» чиновников. На самом деле более половины действующих губернаторов имеют прочные связи со своим регионом – а значит, многие из них не являются прямыми ставленниками Путина.

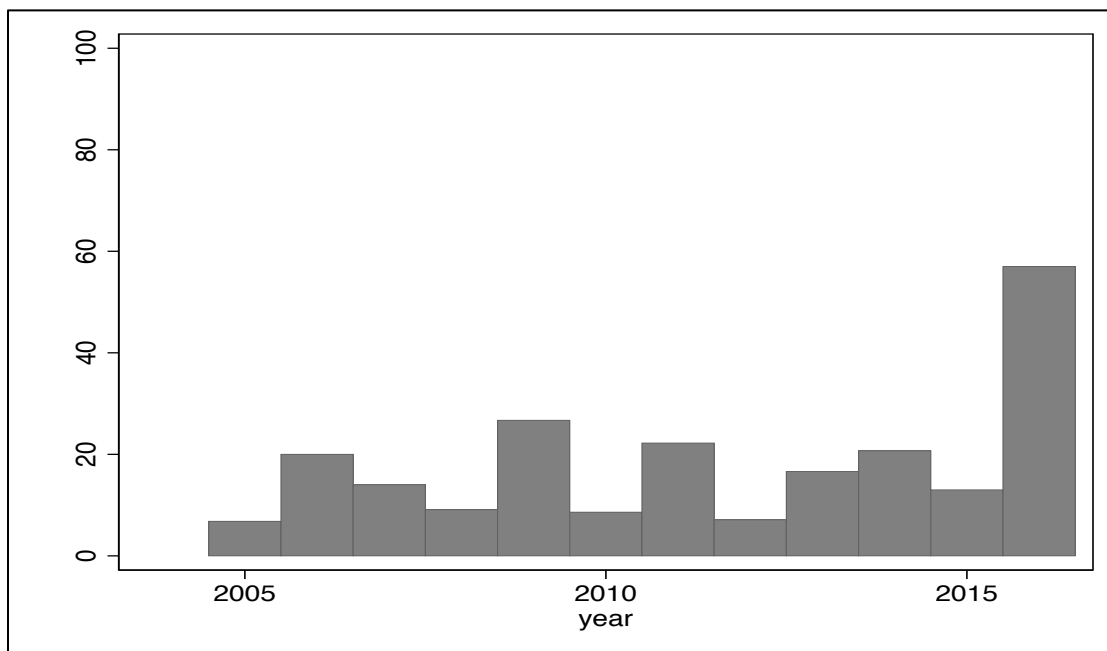
Недавние события в Мексике, Нигерии и Венесуэле показывают, что автократии с федеральным государственным устройством более уязвимы в случае массового дезертирства региональных элит. Во всех трех случаях провалу правящего режима на федеральных выборах предшествовали переходы на сторону оппозиции региональных чиновников и поражения кандидатов от правящей партии на выборах местного уровня. Приведенные выше данные по России и их анализ не дают оснований предрекать скорый коллапс режима в РФ. Однако этот режим очевидно сталкивается со все более серьезными вызовами, грозящими вырваться на поверхность и требующими к себе самого пристального внимания аналитиков.

**Рис. 1: Доля действующих губернаторов с прочными рабочими связями в своем регионе.\***



\*По состоянию на 31 декабря каждого года. Считается, что губернатор имеет прочные рабочие связи в своем регионе, если он провел в этом регионе большую часть своей карьеры после выпуска из ВУЗа.

**Рис. 2: Доля назначаемых каждый год губернаторов, имеющих прямые профессиональные связи с Путиным\***



\*Данная цифра относится не к общему числу действующих губернаторов, а только к тем, что назначены в соответствующем году. Губернатор считается имеющим профессиональные связи с Путиным, если он в прошлом работал вместе с Путиным или был его подчиненным как до, так и после избрания Путина президентом. Все чиновники федерального уровня, назначенные Путиным, учитываются как «работавшие под руководством Путина».

**Таблица 1: Кандидаты, вышедшие из состава Единой России для участия в губернаторских и мэрских выборах в качестве оппозиционных кандидатов в 2009-2014 г.**

Год	Кол-во выборов	Опп. кандидатов	Опп. кандидаты из числа бывш. членов ЕдРос	Процент опп. кандидатов, вышедших из ЕдРос	Процент выборов с участием «дезертиров»	Кол-во победивших «дезертиров»
<b>Губернаторы</b>						
2012	5	12	0	0	0	0
2013	8	32	2	6	25	0
2014	30	135	0	0	0	0
2015	21	52	2	3,8	9,5	0
<b>Мэры</b>						
2009	18	64	1	1,6	5,5	0
2010	10	26	1	3,8	1	0
2011	8	22	0	0	0	0
2012	19	85	3	3,5	15,7	1
2013	11	61	2	3,2	18,2	0
2014	11	31	2	6,4	18,2	0

**Таблица 2: Депутаты местных зак. собраний, вышедшие из Единой России**

Год	Рег. выборы	Кандидаты, бывшие членами ЕдРос. в предыдущих созывах	«Дезертиры»	Избранные «дезертиры»	Процент кандидатов-дезертиров	Процент избранных кандидатов-дезертиров
2010	14	248	13	2	0,05	0,01
2011	39	779	35	8	0,04	0,01
2012	7	172	7	3	0,04	0,02
2013	16	347	33	5	0,10	0,01
2014	11	249	13	4	0,05	0,02

\*Данные российской ЦВК ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)) и авторская База данных по российским политическим элитам.

**Таблица 3: Вышедшие из ЕдРос кандидаты среди ведущих оппозиционных кандидатов на выборах в региональные зак. собрания, 2009-2015**

Год	Кол-во «ведущих оп. кандидатов»	Выборов	Кандидаты первой тройки опп. партий, вышедшие из ЕдРос	Процент кандидатов первой тройки опп. партий, вышедших из ЕдРос
2009	99	12	1	1
2010	116	13	4	3,4
2011	351	39	10	2,85
2012	79	6	1	1,27
2013	193	16	11	5,7
2014	148	14	9	6
2015	96	11	2	2
<b>Всего:</b>	<b>1082</b>	<b>111</b>	<b>38</b>	<b>3.5</b>

Источник: авторская База данных по российским политическим элитам.