

## Непреднамеренные последствия выборов глав регионов в России

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 283  
Сентябрь 2013 г.

Дж. Пол Гуд  
*Университет Оклахомы*

Последовавшее за массовыми протестами 2011-2012 гг. возвращение выборов глав регионов в России возможно и не способствовало демократизации, но, вместе с тем, оказалось не таким уж беспроблемным для Кремля. В свете производимого режимом сокращения расходов и последовавших за переизбранием Владимира Путина на пост президента в марте 2012 г. мер давления на гражданское общество, знаменательно, что режим не отказался от своего обещания позволить проведение выборов глав регионов. Даже хотя такого рода выборы отнюдь не обязательно являются конкурентными, их восстановление должно восприниматься Кремлем как необходимое зло, чреватое непреднамеренными последствиями.

Усилия центра по ограничению и направлению процесса избрания глав регионов в нужное русло заключают в себе потенциал создания ситуации неопределенности и нестабильности в среде подчиненных. Из посылаемых режимом противоречивых сигналов относительно выборов глав регионов можно сделать вывод, что этот эффект является непреднамеренным последствием, в особенности, в плане чередования либеральных и ограничительных мер. Первоначально восстановление выборов глав регионов тогдашним президентом Дмитрием Медведевым сопровождало либерализацию процедуры регистрации партий. Однако позже Путин добавил в процесс избрания глав регионов так называемые президентский и муниципальный фильтры. Президентский фильтр требует, чтобы политические партии консультировались с президентской администрацией по поводу выдвигаемых кандидатур, по сути предоставляя Кремлю возможность отвергать их на начальном этапе. Муниципальный фильтр требует, чтобы желающие зарегистрироваться в качестве кандидатов получили достаточное количество подписей муниципальных депутатов в свою поддержку. Минимальная доля подписей, которые необходимо собрать, варьируется от пяти до десяти процентов, при этом порог устанавливается региональными парламентами, а точное число определяется региональными избирательными

комиссиями. Региональные избирательные комиссии обычно признают недействительными такое количество собранных оппозиционными кандидатами подписей, которое достаточно для отказа в регистрации; иногда это делается на том основании, что муниципальные депутаты уже поддержали своими подписями другого кандидата. Таким образом, муниципальный фильтр предоставляет властям, по крайней мере, две возможности не допустить к выборам кандидатов от оппозиции: во-первых, посредством оказания давления на муниципальных депутатов с тем, чтобы последние не подписывались в поддержку таких кандидатов (или возможно даже, чтобы они предоставили свои подписи сразу двум и более кандидатам для срыва регистрации); во-вторых, благодаря процедуре рассмотрения подписей региональными избирательными комиссиями. В результате, новая система выборов глав регионов дала преимущество тем, кто находится у власти, и поставила оппозиционные партии в невыгодное положение. Поэтому от первого раунда губернаторских выборов, состоявшихся в октябре 2012г., больших перемен не ожидалось.

И все же, несмотря на то, что эти меры были направлены на ограничение конкуренции, выборы глав регионов вновь работают в качестве символа политического статуса в среде региональной элиты. Октябрьские губернаторские выборы 2012 г. прошли в пяти регионах - Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях. Все действовавшие губернаторы преподносили свои отношения с Кремлем в качестве показателя своей успешности. В свою очередь, победа на выборах провозглашалась подтверждением оказанного Кремлем доверия. Агентство политических и экономических коммуникаций составило рейтинги, основанные на опросах экспертов. Они указывают на воздействие народного волеизъявления на оценки относительного влияния избранных в октябре 2012 г. глав регионов, на политику федерального уровня - в администрации президента, правительстве, Федеральном собрании, партийной и бизнес-элите. С июня 2012 по июль 2013 г. Олег Кожемяко (Амурская область) поднялся в этом рейтинге с 62 на 7 позицию. Сергей Митин (Новгородская область) - с 60 на 37 место. Олег Ковалев (Рязанская область) - с 53 на 25. Евгений Савченко (Белгородская область) - с 18 на 6. Лишь позиция в рейтинге Николая Денина (Брянская область) осталась неизменной (56 место), что может объясняться скандальным характером его избрания, учитывая, что его даже временно снимали с выборов<sup>1</sup>.

В ходе следующего раунда выборов глав регионов связь между восприятием статуса и народным волеизъявлением была особенно отчетливо видна на примере мэрских выборов в Москве. Ради участия в выборах Сергей Собянин ушел в отставку с должности мэра более чем за год раньше срока истечения своих полномочий (который должен был наступить не раньше 2015 г.). Кстати, в свое время Собянин проявил такое же рвение, отказавшись от завоеванного благодаря

---

<sup>1</sup> Влияние каждого главы региона оценивается десятью экспертами по шкале от 1 (наименее влиятельный) до 10 (наиболее влиятельный), затем определяются средние арифметические значения экспертных оценок влияния глав регионов ([http://www.ng.ru/regions/2013-08-08/5\\_rating.html](http://www.ng.ru/regions/2013-08-08/5_rating.html)).

поддержке избирателей поста губернатора Тюменской области вскоре после того, как выборы глав регионов были отменены в 2005 г. В отличие от октябрьских выборов 2012 г., в ходе которых действующие губернаторы не проявляли особой заинтересованности даже в имитации состязательности, нынешние руководители Москвы и Московской области стремились к тому, чтобы соответствующие выборы убедительно выглядели конкурентными. Доминирование «Единой России» в парламентах субъектов РФ и зависимость местных правительств от региональных бюджетов означает, что оппозиционные кандидаты фактически не могут пройти регистрацию без согласия действующего главы региона. Однако, как в Москве, так и в Московской области Сергей Собянин и Андрей Воробьев демонстративно способствовали участию в выборах таких оппозиционных лидеров как Алексей Навальный и Геннадий Гудков с целью усилить восприятие выборов как легитимных и прозрачных: данный пункт был озвучен первым заместителем главы президентской администрации Вячеславом Володиным в июне 2013 г. В обоих субъектах федерации Собянин и Воробьев дошли даже до мобилизации муниципальных депутатов с целью обеспечить Навальному и Гудкову необходимые для преодоления муниципального фильтра подписи. Эта любезность распространялась отнюдь не на всех оппозиционных кандидатов: только шестеро были зарегистрированы, в то время как еще десять кандидатов не сумели пройти через муниципальный фильтр в Московской области, в Москве же в регистрации было отказано тридцати из тридцати шести кандидатов. Некоторые журналисты сообщали даже о якобы личном участии Собянина в организации невероятного освобождения Навального после того как последний в июле 2013 г. был приговорен к пяти годам лишения свободы. Тесная связь между способностью действующего руководителя выиграть выборы и восприятием статуса в дальнейшем привела к предположению, что Собянин рассматривает московские выборы в качестве ступени к тому, чтобы стать преемником Путина.

В дополнение к президентскому и муниципальному фильтрам для прямых выборов, Путин также предложил предоставить регионам возможность отказа от их проведения. Во время президентства Дмитрия Медведева выдвижение кандидатов в губернаторы производилось партиями, имевшими большинство в региональных парламентах (на практике «Единой Россией»). Некоторые наблюдатели утверждали, что это усилило роль региональных парламентов по отношению к главам данных субъектов РФ. Однако, в конечном счете, выдвижения производились центральными партийными органами, а не их региональными отделениями. В самом деле, те рекомендации относительно кандидатур глав регионов, которые делались региональными отделениями «Единой России», часто игнорировались центральным аппаратом партии.

Возвращая возможность отказа от прямых выборов, Путин сослался на то, что выборы потенциально способны спровоцировать этнические конфликты в республиках РФ. Он выделил Дагестан в качестве случая, в котором не предусматривающий прямых выборов порядок определения главы региона может способствовать сохранению традиционных для региона механизмов

распределения власти между аварцами и даргинцами. Однако соответствующая процедура в том виде, в каком она была принята, позволяет любой политической партии, представленной в региональном или общероссийском парламенте выдвигать кандидатов на пост президента республики. Другими словами, порядок «непрямых» выборов сокращает возможности региональных партий влиять на то, как Кремль отбирает глав субъектов РФ, посредством вовлечения в процесс тех партий, которые не представлены в региональных парламентах.

Дисциплинарный подтекст этой процедуры не мог ускользнуть от внимания региональных акторов. К отмене прямых выборов глав регионов к настоящему времени проявили интерес лишь немногие регионы. Пока их круг ограничен лишь Дагестаном и Ингушетией (возможно, к ним присоединится и Кабардино-Балкария). Однако даже в этих случаях Кремль был вынужден вступить в конфликт с региональными элитами. В Дагестане заявление Магомедсалама Магомедова о том, что республика готова провести прямые выборы президента, побудило Володина потребовать его отставки в январе 2013 г. На его место Путин назначил исполняющим обязанности депутата Госдумы Рамазана Абдулатипова, который, в свою очередь, добился того, что республиканский парламент отказался от прямых выборов. Популярный мэр дагестанской столицы Саид Амиров также поддерживал идею проведения прямых выборов и, по-видимому, имел хорошие возможности для того, чтобы претендовать на президентский пост вплоть до своего ареста в июне 2013 г. Предложенный Путиным окончательный список кандидатов, из числа которых региональный парламент формально выбирает главу республики, включал самого Абдулатипова и двух соперников с невысокими шансами на успех – министра труда и социального развития Малика Баглиева и уполномоченного по правам человека Уммупазиль Омарову.

В Ингушетии противники непопулярного главы республики Юнус-Бека Евкурова собрались в Москве в июне 2013 г. для того, чтобы потребовать (безуспешно) назначения прямых выборов главы республики. Вместо этого, поданный в Кремль список кандидатов включал двух политиков, предложенных «Единой Россией» (Евкурова и заместителя председателя парламента Магомеда Татриева) и, кроме того, также непопулярного бывшего президента республики Мурата Зязикова. В свою очередь, Путин внес на рассмотрение парламента Ингушетии кандидатуры Евкурова, Татриева и главы регионального отделения «Справедливой России» Урусхана Евлоева.

Предпочтение Кремлем назначений из центра прямым выборам в обеих республиках обнаруживает слабость его связей с местными элитами, делая видимыми границы патронажа и институционального контроля. Путин обосновывает практику назначений в этнических республиках тем, что это безопаснее, чем выборы. Однако такое обоснование может в лучшем случае рассматриваться в качестве требующей подтверждения гипотезы или, в худшем случае, как вызов региональным элитам, подталкивающий их попытаться доказать его неправоту. Другие республики внимательно наблюдают за происходящими в

Дагестане и Ингушетии процессами. Первым признаком их внимания стало решение республиканских парламентов Башкортостана и Татарстана, которые в апреле 2013 г. категорически отказались рассматривать закон, закреплявший от прямых выборов глав республик.

Возрождение выборов глав регионов ставит в затруднительное положение новое поколение назначенных Кремлем руководителей, не имеющих опыта участия в избирательных кампаниях. Сейчас они считаются потенциально лишенными поддержки населения до тех пор, пока противоположное не будет доказано выборами. Вместе с тем, они не являются независимыми акторами, каковыми были предшествовавшие им в 1990-х и в начале 2000-х гг. избранные главы регионов. Этот контраст особенно ярко проявляется в случаях с исполняющими обязанности губернаторов, в настоящее время стремящимися к выборам после отставки политических тяжеловесов. Наиболее значительным примером такого рода является исполняющий обязанности губернатора Московской области Андрей Воробьев, который сменил популярного и влиятельного Сергея Шойгу после назначения того министром обороны в ноябре 2012 г. Светлана Орлова была назначена исполняющей обязанности губернатора Владимирской области после ухода руководившего регионом в течение шестнадцати лет Николая Виноградова. У Орловой, которая провела большую часть своей политической карьеры на посту сенатора Совета Федерации от Кемеровской области, мало связей в регионе, где она, как считается, не пользуется популярностью. Аналогично, Константин Ильковский стал исполняющим обязанности губернатора Забайкальского края после того, как Равиль Генятулин оставил свой пост после семнадцатилетнего нахождения на нем (первоначально он был избран губернатором Читинской области в 1996 г.). Карьера Ильковского ранее была связана с бизнесом в Якутии, но в 2011 г. он был избран в парламент по региональному списку «Справедливой России» в Бурятии. В настоящее время он является единственным главой региона, который не связан с «Единой Россией», хотя следует учесть, что правящая партия не выставляла против него своего кандидата. Помимо этих руководителей, в первый раз вышел на выборы возглавляющий Чукотский Автономный округ Роман Копин, назначенный губернатором в 2008 г. У Копина не было опыта участия в избирательных кампаниях, но у него также не было каких-либо серьезных конкурентов. Ему, к тому же, благоприятствовала необходимость преодоления потенциальной оппозицией трудностей со сбором подписей, обусловленных редким авиасообщением. В Магаданской области Владимир Печеный был назначен исполняющим обязанности губернатора (а затем выиграл выборы в сентябре 2013г.) после прекращения полномочий Николая Дудова в феврале 2013 г. Положение Печеного среди исполняющих обязанности глав регионов было наиболее прочно: ранее он дважды избирался на пост главы регионального центра, на котором находился в период с 2004 по 2013 гг. Положение Вячеслава Шпрота (Хабаровский край) и Виктора Зимины (Республика Хакасия) также

считалось относительно устойчивым (что и подтвердили выборы сентябрьские выборы).

При рассмотрении следующего раунда выборов необходимо принять во внимание разницу в ресурсах, которыми располагают временные и постоянные главы регионов. С учетом этого, можно ожидать возникновение расслоения между теми главами, которые достаточно сильны для того, чтобы контролировать и выиграть выглядящие конкурентными выборы, и теми, кто сохранит свои должности лишь благодаря использованию таких набивших оскомину методов, как заурядные фальсификации на выборах (использование «каруселей» при голосовании и т.п.), ограничение конкуренции посредством использования административного ресурса (манипулирования СМИ, отстранения оппозиции от участия) или благодаря формированию альянсов в центре для исключения из процесса региональных акторов. Возможно непреднамеренно Путин повысил для глав регионов ставки выбора между этими путями, издав весной 2013 г. указ, наделивший министров правительства правом вносить предложение по отправлению губернаторов в отставку. В ходе своей встречи с руководителями регионов в июне Путин выступил против тенденции принятия ими решений кулуарно, замены реальной работы совещаниями и назначений на основе лояльности, а не заслуг. Тем самым президент фактически подверг критике российскую политическую действительность, но при этом переложил ответственность на региональных лидеров. В то время как Кремль расширяет число оснований и механизмов для отставки глав регионов, последние вполне могут попытаться опробовать конкурентные выборы в качестве альтернативного основания для обеспечения прочности своих позиций.

Elliott School of  
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)