

Нарастающая неопределенность НОВЫЙ РАУНД ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ В РОССИИ

Аналитическая записка № 224
ПОНАРС Евразия
Сентябрь 2012 г.

Гульназ Шарафутдинова
Университет Майами

Электоральная конкуренция на региональном уровне явилась ключевым фактором демократизации на уровне национальном в таких странах как Мексика. Насколько недавнее возвращение губернаторских выборов может открыть такие перспективы для путинской России? Этот вопрос представляется особенно актуальным, принимая во внимание те «трещины в стене путинского режима», которые появились после парламентских выборов в декабре 2011 года. Характерными приметами этого периода стали, с одной стороны, политическая нестабильность, массовая мобилизация и осмелевшая оппозиция; а с другой стороны, «закручивание гаек» при президенте Владимире Путине, последовавшее вслед за либеральными шагами Дмитрия Медведева в конце его президентства. В настоящей аналитической записке я утверждаю, что заданная новым раундом губернаторских выборов политическая динамика может привести к усилению той самой политической нестабильности, для борьбы с которой режим приложил столько усилий.

Возвращение губернаторских выборов (соответствующий закон вступил в силу в июле 2012 года) явилось одной из самых важных политических реформ, проведенных Медведевым в конце своего президентского срока. Этот неожиданный шаг со стороны Кремля можно рассматривать с двух разных точек зрения. С одной стороны, имел место все более широкий консенсус среди экспертов, также как и растущее понимание со стороны части представителей власти, что действовавшая с 2005 года система назначений губернаторов была уязвимой перед перспективой утери административного контроля в некоторых регионах и потенциальной дестабилизации ситуации на национальном уровне,

учитывая, что все большее число непопулярных губернаторов оказывались неспособными гарантировать результаты выборов желанные для Кремля. Данная тенденция была особенно очевидна в тех регионах, где долго занимавшие свои должности губернаторы (бывшие для данных регионов своими) были заменены варягами (чужими для регионов людьми), не встроеными в сети местных элит и испытывавшими дефицит тех навыков, которые позволили бы им легко интегрироваться и выстроить отношения сотрудничества с региональными элитами. В этом отношении показательны случаи Орловской, Свердловской и Самарской областей после ухода с губернаторских постов Е. Строева, Э. Росселя и К. Титова соответственно¹. Нехватка проверенных на административной работе кадров также затрудняла назначения, что поняли в Кремле давно. Поэтому, у властей были свои рациональные причины административного характера для возвращения системы губернаторских выборов.

В то же время большинство экспертов уделяло основное внимание движущим эту реформу соображениям политической рациональности, особенно принимая во внимание выбранное для реформирования время. Путин первым отметил необходимость реформы в декабре 2011 года в разгар массовых протестов, охвативших страну после парламентских выборов. Поэтому обещание провести такую реформу, по крайней мере поначалу, многими трактовалось как уступка протестующим, хотя фактически принятый закон составлен так, что позволяет поддерживать политическое статус-кво.

Вместо восстановления свободных выборов губернаторов новый закон воздвиг существенные барьеры, позволяя Кремлю контролировать регистрацию кандидатов и препятствовать участию в выборах представителей оппозиции. Главным барьером является муниципальный фильтр: каждого кандидата должны поддержать от 5 до 10% депутатов муниципальных собраний (регионы должны сами законодательно определить точный процент). Полный контроль партии власти над муниципальными собраниями означает, что кандидаты от оппозиции, скорее всего, не смогут собрать необходимые подписи. Другим барьером является президентский фильтр: президент может провести консультации со всеми кандидатами и отобрать троих для участия в выборах. Кроме того, хотя закон и допускает самовыдвижение, каждый субъект РФ должен прописать в региональном законодательстве, разрешается ли самовыдвижение в дополнение к выдвижению от политических партий. До сих пор ни один регион не разрешил самовыдвижение кандидатов на губернаторских выборах, тем самым сделав эту возможность призрачной.

Короче говоря, возвращение к выборам глав регионов произошло в очень ограниченном масштабе, что имело целью обеспечить сохранение статус-кво и высокой степени контроля со стороны партии власти и лично президента. В то же

¹ Егор Строев был губернатором Орловской области с 1993 по 2009 год, Эдуард Россель руководил Свердловской областью с 1995 по 2009 год, Константин Титов управлял Самарской областью с 1991 по 2007 год.

время, как и во всех случаях изменения правил и институтов, те процессы, которые развернутся в контексте институциональных изменений, могут оказаться более сложными и непредсказуемыми, чем это представлялось авторам закона. Более того, неизбежный возврат публичной политики в субъекты РФ и политизация регионов делают еще менее вероятной способность Кремля управлять процессом в соответствии со своими планами. Следовательно, даже с учетом наличия всех этих барьеров и ограничений, есть пространство для размышлений о потенциальных незапланированных последствиях возвращения губернаторских выборов. Ниже я рассматриваю три потенциальных последствия, которые могли бы угрожать способности режима контролировать политический процесс. После этого я дам краткий обзор предстоящих губернаторских выборов (запланированных на 14 октября 2012 года) и в заключении проанализирую воздействие неопределенности на режим.

Непредвиденные последствия

Во-первых, когда выборы являются свободными, они неизбежно создают неопределенность в отношении того, кто окажется победителем, а, следовательно, стимулируют фрагментацию элит и конкуренцию между ними. Новый закон, восстанавливающий губернаторские выборы, имеет целью снижение неопределенности через создание механизмов контроля над допуском кандидатов к участию в выборах. Однако основной механизм – муниципальный фильтр – может оказаться не настолько «пуленепробиваемым», как на то надеется режим, особенно по прошествии времени и в условиях потенциального роста числа побед оппозиционных кандидатов на местных выборах. Следовательно, новые возможности, созданные возвращением губернаторских выборов, могут ободрить те элиты, которые при системе назначений губернаторов, возможно, предпочли бы избрать «стратегию неохотного согласия». Наличие латентных и открытых конфликтов внутри элиты во многих регионах хорошо известно. Те регионы, которые лишились губернаторов-долгожителей (игравших роль арбитров между враждующими группировками), и взамен получили в руководители чужаков, являются главными кандидатами на то, чтобы пережить подобные конфликты и стать площадками для конкурентных губернаторских выборов.

Во-вторых, по мере увеличения роли контроля над муниципалитетами состязательность на низовом уровне (на выборах в муниципальные собрания) похоже возрастет, и она уже увеличивается по мере того, как оппозиционные партии делают на эти выборы все большую ставку. Известно множество случаев, когда оппозиционные кандидаты выигрывали местные выборы в России: в частности, они получили почти треть мандатов в районных муниципальных собраниях города Москвы в марте этого года. Они также выиграли выборы мэра в Тольятти, Таганроге, Ярославле и Черноголовке (небольшом городе в Подмосковье). В некоторых регионах, таких как Орловская область, КПРФ контролирует 12% мест в муниципальных собраниях, что делает возможным преодоление муниципального барьера реальными кандидатами от оппозиции.

Оппозиционные лидеры, похоже, понимают важность местных выборов и осознают, что некоторые из этих побед (особенно победа, одержанная в Ярославле) были достигнуты благодаря финансовой, административной и гражданской поддержке из других городов.

Наконец, существует аргумент, согласно которому выборы формируют платформу для разрешения проблемы коллективного действия и создают возможности для мирных революций². Эту логику можно также применить к губернаторским выборам в России, поскольку роль последних важнее, чем роль местных выборов. Население региона понимает, что исполнительная ветвь власти в России является доминирующей, и, вероятно, будет активнее участвовать в региональной политике после восстановления выборов губернаторов. Следовательно, случаи фальсификаций в ходе губернаторских выборов, скорее всего, будут привлекать больше внимания и вызывать более активное сопротивление со стороны общества. Это окажется особенно вероятным тогда, когда возможность участия в выборах получают сильные кандидаты от оппозиции. Учитывая важность губернаторских выборов, люди могут использовать время их проведения для выражения недовольства властями. Хотя те протесты, которые сотрясали Россию в месяцы после парламентских и президентских выборов, пошли на спад, тот свежий гражданский настрой и тот новый «способ действия», которые были заданы Москвой, возможно, получат распространение в других крупных городах России. В данном случае московский средний класс явился законодателем мод для хорошо зарабатывающих профессионалов в других частях России. Опросы общественного мнения, проведенные в июле, также демонстрируют рост поддержки массовых акций протеста, в то же время фиксируя падение числа тех, кто ожидает снижения распространённости протестных настроений³.

Выборы 14 октября

Кремль готовится к новому раунду губернаторских выборов. В первые пять месяцев 2012 года была заменена почти четвертая часть губернаторов. Такие замены произошли в тех регионах, где способность властей контролировать результаты выборов вызвала сомнения. Поэтому первые выборы, запланированные на 14 октября в пяти регионах (Новгородской, Рязанской, Белгородской, Амурской и Брянской областях), как предполагается, будут наиболее консервативными и контролируруемыми⁴. В связи с этим эксперты считают, что три губернатора, которые будут участвовать в выборах – Евгений Савченко (Белгородская область), Олег Кожемяко (Амурская область) и Сергей Митин (Новгородская область) – имеют «наилучшие шансы быть

2 Joshua Tucker, "Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems and Post-Communist Color Revolutions," *Perspective on Politics* 5, 3, 2007, 537-553.

3 <http://www.levada.ru/01-08-2012/rost-protestnykh-nastroenii>

4 Президентская администрация активно участвовала в выборах в каждом из этих регионов.

переизбранными»⁵. Эти оценки подтверждаются тем, что серьёзным оппозиционным кандидатам участвовать в этих выборах не было позволено. В то же время неопределённым представляется исход выборов в двух остальных регионах (Брянской и Рязанской областях), в которых оценивающие ситуацию эксперты прогнозируют возможность второго тура и даже вероятность поражения действующих губернаторов. В Рязанской области губернатор Олег Ковалев имеет дело с активным противодействием со стороны элит. Игорь Морозов - хорошо известный региональный политик, участвовавший в губернаторских выборах в 2004 году и представляющий Рязань в Государственной Думе, - был выдвинут кандидатом в губернаторы от партии «Патриоты России». В Брянске кандидат от КПРФ Вадим Потомский заявляет о своей готовности преодолеть муниципальный фильтр, что в таком случае может позволить ему стать реальным соперником нынешнего непопулярного губернатора Николая Денина. Как разрешится эта неопределённость в данный момент непонятно. Эксперты отмечают, что в одном из этих случаев Кремль может позволить оппозиции одержать победу для того, чтобы предотвратить немедленное разочарование общества в новой системе губернаторских выборов. В то же время разумно ожидать, что поражение Кремля в обоих регионах показало бы слабость режима и обострило бы борьбу в дальнейшем.

Победы оппозиции в таких случаях, как мэские выборы в Ярославле, представляют собой опыт потенциально успешных стратегий на местных выборах. В Ярославле кандидата от оппозиции поддерживала политическая коалиция, состоящая из КПРФ, левоцентристской партии «Справедливая Россия», либеральной партии «Яблоко» и движения «Солидарность». Выборы в Ярославле также продемонстрировали высокий уровень гражданского участия: многие волонтеры, которые работали наблюдателями на выборах, приехали из Москвы и других городов, внося вклад в победу оппозиционного кандидата.

Последствия неопределенности режима

В сфере экономики неопределённость побуждает инвесторов вкладывать меньше и следить за появлением выгодных вариантов инвестиций в будущем. В сфере политики наблюдается обратная логика, и неопределённость, по крайней мере, в России, ведёт к чрезмерно крупным вложениям, обусловленным опасениями понести ещё большие политические (а значит и экономические) потери. Короче говоря, Кремлю, вероятно, придётся инвестировать больше ресурсов (административных, финансовых и кадровых) для обеспечения желаемого результата. В самом деле, недавно опубликованные (18 июля 2012 года) «Новой газетой» документы раскрывают данные об очень тщательном мониторинге центром местных и региональных выборов и его вмешательстве в электоральный процесс с целью обеспечения победы партии власти. Следовательно, первым эффектом возвращения губернаторских выборов вопреки задумке авторов

⁵ По оценкам Политической экспертной группы во главе с Константином Калачевым.

реформы является усиление давления на систему, что может создать условия для дальнейшего нарастания неопределенности.

Во-вторых, если оппозиция сможет выиграть некоторые или хотя бы какие-то из региональных выборов, эти победы создадут прецедент, ободряя оппозицию в других регионах и обнаруживая, что режим не является непобедимым. Эта динамика опять-таки могла бы способствовать нарастанию угрожающей режиму неопределенности. Короче говоря, даже если бы Кремль попытался избежать электоральной неопределенности на губернаторских выборах путем создания серьезных барьеров для регистрации кандидатов, разворачивающаяся с течением времени динамика электоральных процессов могла бы увеличивать изначально присутствующую в этих процессах маленькую неопределенность, тем самым открывая новые окна возможностей для политической оппозиции в России. Оппозиции в таком случае останется только более эффективно организовываться на региональном и местном уровне и создавать широкие коалиции в поддержку единых кандидатов от оппозиционных сил, способных бросить вызов действующим губернаторам. Эта стратегия доказала свою действенность во многих других странах, переживавших либерализацию контроля над результатами выборов в контексте режимов состязательного авторитаризма⁶.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
TO RESEARCH AND
EURASIA ● 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

⁶ Marc Morje Howard and Philipp D. Roessler, "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes," *American Journal of Political Science* 50 (2), 2006, pp. 365-381.