

Кузнецов Александр Юрьевич

кандидат философских наук,
доцент кафедры политических наук
Уральского федерального университета имени
первого Президента России Б.Н. Ельцина

Kuznetsov Alexander Yuryevich

PhD, Associate Professor,
Political Science Department,
Ural Federal University

Корнильцева Елена Геннадьевна

кандидат философских наук, доцент кафедры
прикладной социологии Уральского
государственного экономического университета

Korniltseva Elena Gennadyevna

PhD, Associate Professor,
Applied Sociology Department,
Ural State University of Economics

К ИТОГАМ ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ 2018 Г. В РОССИИ

ON THE RESULTS OF THE 2018 GUBERNATORIAL ELECTIONS IN RUSSIA

Аннотация:

В статье рассматриваются модельные варианты губернаторских выборов, сложившиеся в политической практике развития федеративных отношений в современной России. Основной целью работы была оценка эффективности этих моделей как с точки зрения действующих центральной и региональных властей, так и с учетом настроений и интересов электората. Работа опирается на методы институционально-функционального анализа, сравнительного анализа вторичных статистических данных и анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы избрания губернаторов. Выявлены определенные противоречия между стремлением центральной и региональных властей РФ сохранять политическую стабильность и протестными настроениями электората. Определены наиболее эффективные механизмы, снимающие или смягчающие эти противоречия. Подтверждены некоторые выдвигавшиеся нами ранее гипотезы, что говорит о неизменной актуальности данной тематики научных исследований. Использование и анализ новейших статистических данных определяет научную новизну представленной вниманию читателей работы.

Ключевые слова:

выборы, глава региона, губернатор, региональная власть, региональная политика, избираемость власти, проблемы российского федерализма.

Summary:

The study discusses the gubernatorial election models that have been established in terms of the political development of federal relations in modern Russia. The purpose of the research is to assess the performance of these models from the perspective of the current central and regional authorities and the electorate. The following methods are used in the study: the institutional and functional analysis, the comparative analysis of secondary statistics, and the analysis of the laws and regulations related to gubernatorial elections. The research reveals the contradictions between the desire of the central and regional authorities of the Russian Federation to maintain political stability and the protest sentiments of the electorate. The authors identify the most effective mechanisms that remove or mitigate these contradictions. Several hypotheses that have been previously posed are confirmed, which explains the relevance of the subject matter. The use and analysis of the latest statistics determine the scientific novelty of the study.

Keywords:

elections, head of the region, governor, regional power, regional politics, officials' eligibility for election, problems of Russian federalism.

В сентябре 2019 г. население будет избирать напрямую глав шестнадцати субъектов РФ. Это: Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Курганская, Курская, Липецкая, Мурманская, Оренбургская, Сахалинская, Челябинская области; Забайкальский и Ставропольский края; республики Алтай, Башкортостан, Калмыкия; город федерального значения Санкт-Петербург. В октябре 2019 г. главы Кабардино-Балкарской Республики и Республики Крым будут избраны через голосование в парламенте.

Следовательно, представляется весьма полезным перед началом губернаторских выборов – 2019 напомнить некоторые уроки, полученные в ходе губернаторских избирательных кампаний, завершившихся в 2018 г. Последние в 2018 г. губернаторские выборы в России состоялись 16 декабря. Это были повторные (из-за признания недействительными результатов предыдущих) выборы губернатора Приморского края. Таким образом, были подведены итоги всех избирательных кампаний глав субъектов РФ 2018 г. в целом. Напомним, что всего в 2018 г. были назначены через голосование в парламенте или избраны населением главы 26 субъектов РФ, 4 и 22 соответственно.

Ранее в статье на эту тему мы отмечали, что уже с 2017 г., после возвращения к процедуре прямого избрания губернаторов жителями российских регионов, «смена персоналий на этом уровне происходила исключительно по схеме «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность»» и что «нормальное функционирование стандартных демократических механизмов сменяемости власти на уровне глав субъектов Федерации в результате выборов затруднено в современной России из-за ряда обстоятельств» [1, с. 16]. В настоящий момент временно исполняющих обязанности глав регионов, назначенных президентом РФ, которым предстоит избраться осенью 2019 г., восемь, причем известно, что как минимум два потенциальных губернатора пойдут на выборы не в качестве представителей партии «Единая Россия», а самовыдвиженцами. Это Александр Беглов, который будет бороться за пост губернатора Санкт-Петербурга, и Валерий Лимаренко, баллотирующийся на пост губернатора Сахалинской области.

Данные, полученные в единый день голосования 9 сентября 2018 г., еще раз подтвердили наши выводы относительно трех выделяемых нами групп субъектов РФ.

Во-первых, выделим группу субъектов РФ, где принята процедура назначения глав через голосование в парламенте. Так были назначены на свои должности главы республик Дагестан и Ингушетия, а также губернаторы Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов. Заметим, что в Ненецком АО 9 сентября 2018 г. проходили выборы нового состава Собрания депутатов, а, согласно закону, если на единый день голосования в сентябре одновременно приходятся выборы депутатов, то губернатора должны выбрать уже новые депутаты. Таким образом, назначение А.В. Цыбульского губернатором Ненецкого АО состоялось несколько позднее – 1 октября 2018 г. Для нас важно отметить, что все эти назначения проходили по все той же схеме: «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность» (в данном случае избрание депутатами).

Единственным исключением здесь была Ингушетия, действовавший с 2008 г. глава которой Ю.Б. Евкуров, не уходя в отставку, снова получил большинство – 86 % голосов депутатов Народного собрания (результаты глав и других упомянутых субъектов РФ были более 70 %). Однако, несмотря на высокий уровень официально продекларированной поддержки Ю.Б. Евкурова депутатами, уже 26 сентября, после появления информации об изменении линии границы с Чечней, в Ингушетии начались массовые народные волнения, причем местные силовики, согласно информации СМИ, отказались разгонять протестующих [2]. Вопрос о причинах дестабилизации политической ситуации в республике, конечно, дискуссионный, но можно как минимум констатировать ее совпадение с отступлением от схемы «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность» и предположить наличие причинно-следственной связи между отступлением от нее и нарушением внутривластной стабильности, даже в регионе, где принята процедура назначения главы через голосование в парламенте, а не прямое избрание населением. Причем политическая стабильность так и не восстановилась до июня 2019 г., когда Ю.Б. Евкуров досрочно сложил полномочия главы региона, уступив свое место назначенному непосредственно президентом РФ временно исполняющему обязанности.

По этой же схеме, «отставка – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность», проводились прямые досрочные выборы губернаторов населением в большинстве (16 из 22) субъектов РФ 9 сентября 2018 г. Это будет вторая группа субъектов РФ, которую мы предлагаем выделять в нашем исследовании. На рисунке 1, составленном на основании данных, взятых с официального сайта Центральной избирательной комиссии РФ [3], параллельно представлены результаты победителей на досрочных губернаторских выборах и процент явки избирателей (субъекты РФ расположены по направлению с запада на восток страны).

Отметим, что практически все «назначенцы» президента стали победителями на выборах в первом туре и что практически все они были представителями партии «Единая Россия», за исключением кандидата от Орловской области (малой родины Г.А. Зюганова), где должность губернатора фактически бессрочно «передана» представителю КПРФ Администрацией Президента [4]. Можно заметить, что результат победителя в Приморском крае не превышает 50 %, следовательно, там для выявления победителя был назначен второй тур выборов.

Приморский край явил исключительно скандальный феномен, достойный специального исследования. Здесь и центральной, и региональной властям даже пришлось пойти на прямые нарушения избирательного законодательства, чтобы признать недействительными результаты второго тура выборов, где «назначенец» президента так и не смог одержать победу. А поскольку заранее уже был спланирован перенос во Владивосток административного центра всего Дальневосточного федерального округа, пришлось срочно перемещать из Сахалинской области в Приморье на место временно исполняющего обязанности губернатора хорошо зарекомендовав-

шего себя в качестве антикризисного менеджера Олега Кожемяко. Вместе с тем был задействован весь административный ресурс, чтобы не допустить до повторных выборов фаворита предыдущих выборов Андрея Ищенко, который в результате закулисных переговоров Администрации Президента РФ и Г.А. Зюганова лишился возможности выдвигаться от КПРФ.

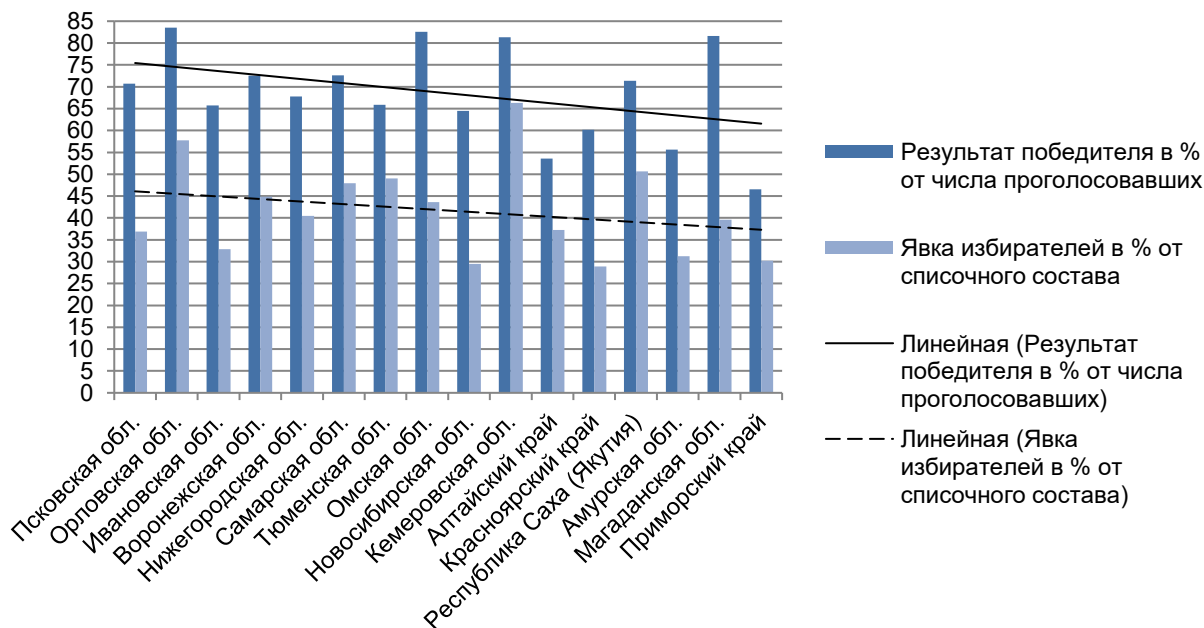


Рисунок 1 – Результаты победителей и явка избирателей на выборах глав субъектов РФ 9 сентября 2018 г.

На рисунке 1 показаны линии трендов: выраженное снижение уровня поддержки победителей и явки избирателей, что многие исследователи обоснованно связывают с уровнем легитимности действующей власти в целом [5], по мере движения с запада на восток страны. Эти тенденции были бы еще более заметны, если исключить из рассмотрения Омскую и Магаданскую области, куда исключительно удачно были назначены исполняющими обязанности губернаторов чрезвычайно харизматичные популисты – Александр Бурков и Сергей Носов соответственно.

Диаграмма, представленная на рисунке 2, составленная на основании данных, взятых с сайта РИА Рейтинг [6], напротив, свидетельствует о росте медианной зарплаты в субъектах РФ и уровне их социально-экономического развития в целом, по мере движения с запада на восток страны. Сравнение с диаграммой на рисунке 1 позволяет говорить о наличии четко проявленной отрицательной корреляции между доверием к действующим во власти первым лицам регионов и уровнем жизни населения. Мы уже отмечали это, парадоксальное на первый взгляд, обстоятельство, объясняя его тем, что протестные настроения порождаются в большей степени обманутыми ожиданиями, крушением надежд на прогресс, чем просто низким уровнем жизни электората [7].

В третью группу выделим 6 субъектов РФ, где прямые выборы глав 9 сентября 2018 г. не были досрочными, т. е. проводились без предварительной замены их временно исполняющими обязанности (рисунок 3, составлен по данным ЦИК РФ). Здесь мы наблюдаем два варианта развития ситуации.

Во-первых, победа действующего главы в первом туре (выборы мэра Москвы, выборы губернаторов Московской области и Чукотского автономного округа). Заметим, что в Москве и Московской области явка избирателей составила всего 30,90 и 38,51 % соответственно. А в Чукотском АО победа действующего губернатора была не слишком убедительной. Он набрал чуть больше половины – 57,83 % от числа проголосовавших при явке 60,17 % от списочного состава избирателей.

Во-вторых, выявление победителя во втором туре, вследствие того что ни один из претендентов не набрал в первом туре более 50 % голосов избирателей, принимавших участие в голосовании. Таким образом ситуация сложилась во Владимирской области, в Хабаровском крае и Республике Хакасия, причем в двух последних субъектах Федерации действовавшие на тот момент главы в первом туре не смогли получить даже относительного большинства голосов избирателей. Более того, действовавший тогда глава Хакасии В.М. Зимин не стал выдвигать свою кандидатуру во второй тур выборов, а все остальные кандидаты также последовательно взяли самоотвод. В конце концов во втором туре выборов главы Хакасии конкурировали В.О. Коновалов от КПРФ и условный кандидат «против всех».

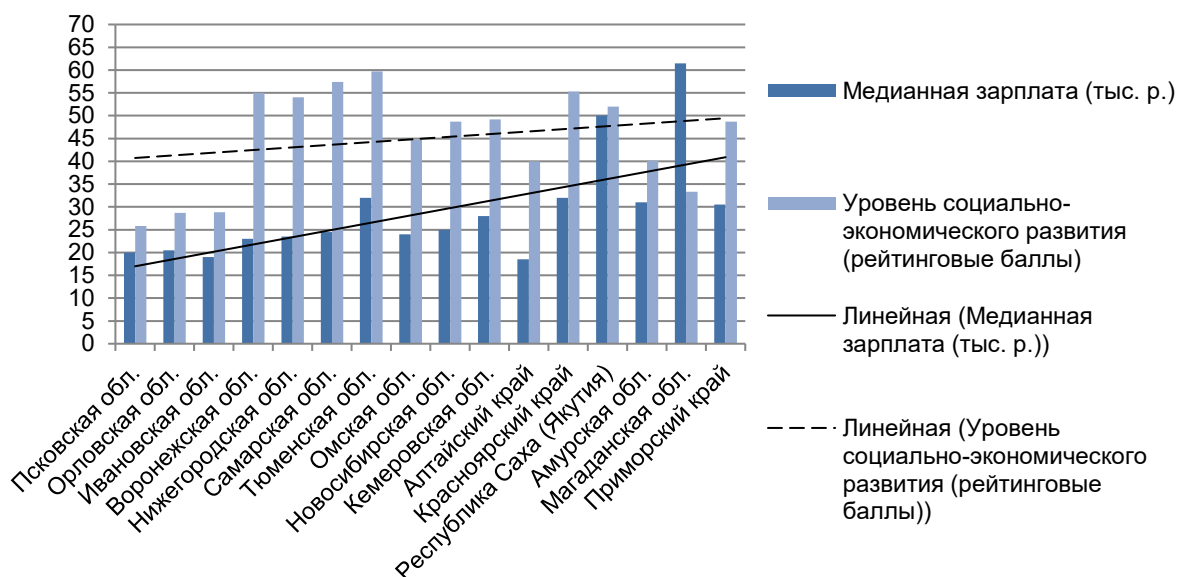


Рисунок 2 – Медианная зарплата в субъектах РФ и уровень их социально-экономического развития в 2018 г.

При таком стандартном сценарии во втором туре единственный оставшийся кандидат, оппозиционный действующей власти, вполне предсказуемо одерживает победу, собирая и активизируя (явка избирателей во втором туре везде превышала явку в первом) весь протестный электорат. Во Владимирской области и Хабаровском крае это были представители ЛДПР, в Республике Хакасия – КПРФ. Утверждают, что только отсутствие графы «против всех» позволяет В.В. Жириновскому говорить об успехах ЛДПР, а Г.А. Зюганову о достижениях КПРФ [8], однако пример Хакасии прямо свидетельствует о том, что избиратели голосуют не против всех, а за того, кто является хоть какой-нибудь альтернативой действующим во власти лицам. Единственной альтернативой представителю КПРФ Олегу Коновалову во втором туре выборов был вариант «против всех», поскольку все остальные кандидаты, баллотировавшиеся в первом туре, последовательно снимали свои кандидатуры под давлением, вероятно, ведшей затяжные переговоры с Г.А. Зюгановым относительно описанной нами ранее неоднозначной ситуации в Приморском крае Администрации Президента РФ.

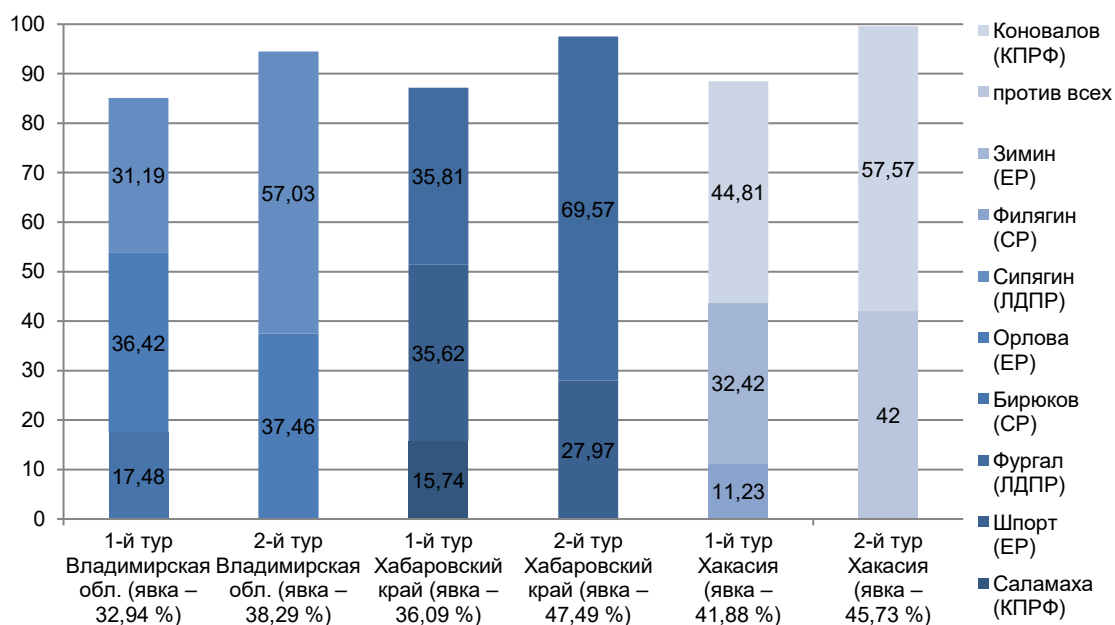


Рисунок 3 – Данные по первому и второму турам выборов глав Владимирской области, Хабаровского края и Республики Хакасия в 2018 г.

Сложно априори предполагать, сможет ли Администрация Президента добиться необходимой лояльности «оппозиционных» губернаторов, инкорпорировав их в состав политической элиты, но ясно, что это потребует дополнительных ресурсов, в первую очередь времени, которого в острых ситуациях может критически не хватать. Отметим, что на протяжении 2019 г. как Олег Коновалов, так и Сергей Фургал по разным поводам не раз получали отрицательные оценки и подвергались острой критике со стороны главы Правительства и Администрации Президента РФ, центральных и местных СМИ.

В итоге можно сделать следующие выводы.

Во-первых, желание сохранить во власти доказавших свою лояльность центру действующих глав субъектов РФ более одного срока чревато малопредсказуемыми последствиями. Это возможно при задействовании муниципальных фильтров и других манипулятивных технологий, связанных со сбором подписей избирателей и регистрацией кандидатов, отсекающих всех сильных конкурентов. Результатом чаще всего становится избрание откровенных «спойлеров», как во Владимирской области, Хабаровском крае и Республике Хакасия.

В другом случае это может быть опасная и длительная дестабилизация всей политической ситуации в субъекте Федерации, как это случилось в Республике Ингушетия. Главе республики Юнус-Беку Евкурову в конце концов все равно пришлось сложить свои полномочия, но получается, что он вынужден был сделать это под давлением протестующих.

Во-вторых, провести на место глав субъектов РФ нужные центру персоналии с достаточной степенью надежности позволяет только схема «отставка старого главы – назначение нового временно исполняющего обязанности – его избрание на должность», использованная в 2018 г. в большинстве субъектов РФ. Правда, и здесь ситуация может выйти из-под контроля, как в Приморском крае. А главное, вызывает большие сомнения соответствие этой схемы стандартным демократическим процедурам, декларируемым законодательством РФ. Согласно ст. 77 Конституции Российской Федерации, «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно» [9], что предполагает не только сменяемость, но и избираемость глав субъектов Федерации. Следовательно, их ротация должна осуществляться в процессе выборов, а не быть следствием отставки ни по собственному желанию, ни по воле вышестоящего начальства или правоохранительных органов.

Таким образом, поскольку «изменение системы формирования корпуса глав регионов обусловливается соотношением политических сил по линии «центр – регионы»» [10, с. 48], применение стандартных демократических процедур смены персоналий во власти на уровне субъектов Федерации не представляется возможным, с точки зрения центральной власти РФ. Однако, «подобно тому, как институты не высечены в камне и адаптируются к меняющимся обстоятельствам, федеральная система России также может развиваться, чтобы адаптироваться к новым требованиям» [11, р. 23].

Ссылки:

1. Кузнецов А.Ю. Специфика функционирования механизмов сменяемости власти в условиях российского федерализма // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8. С. 15–18. <https://doi.org/10.24158/pep.2018.8.2>.
2. Аваков А. Беспорядки в Ингушетии продолжились: силовики братаются с протестующими [Электронный ресурс] // Московский комсомолец. 2018. 5 окт. URL: <https://www.mk.ru/politics/2018/10/05/bsporyadki-v-ingushetii-prodolzhilis-siloviki-bratayutsya-s-protestuyushhimi.html> (дата обращения: 05.08.2019).
3. Центральная избирательная комиссия РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт. URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 12.02.2019).
4. Мухаматов Р.С. Место и роль «партии власти» в политическом дискурсе // Дискурс-Пи. 2010. № 1–2 (9–10). С. 308–309.
5. Керимов А.А. Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2015. № 1 (137). С. 81–91.
6. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 г. [Электронный ресурс] // МИА «Россия сегодня». 2018. 23 мая. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html> (дата обращения: 17.01.2019).
7. Кузнецов А.Ю. Генезис «революции крушения прогресса» в современной России // Глобальные социальные трансформации XX – начала XXI в. (к 100-летию Русской революции) : материалы научной конференции XI Ковалевские чтения 9–11 нояб. 2017 г. / отв. ред. Ю.В. Асочаков. СПб., 2017. С. 886–888.
8. Керимов А.А. Проблемы и перспективы развития политических партий // Политические партии и выборы: проблемы современности : сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Оренбург, 2016. С. 122–125.
9. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://konstitucija.ru/> (дата обращения: 23.07.2019).
10. Мухаматов Р.С. Этапы формирования корпуса губернаторов в России. // Вопросы управления. 2016. № 2 (39). С. 44–48.
11. Cashaback D. Risky Strategies? Putin's Federal Reforms and the Accommodation of Difference in Russia [Электронный ресурс] // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. 2003. Iss. 3. 31 p. URL: http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr3/Cashaback_Autonomy_final.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

References:

- Avakov, A 2018, 'Riots in Ingushetia Continued: The Security Forces Fraternize with the Protesters', *Moskovsky komsomolets*, October 5, viewed 05 August 2019, <<https://www.mk.ru/politics/2018/10/05/besporjadki-v-ingushetii-prodolzhilis-siloviki-bratayutsya-s-protestuyushhimi.html>>, (in Russian).
- Cashaback, D 2003, 'Risky Strategies? Putin's Federal Reforms and the Accommodation of Difference in Russia', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, iss. 3, 31 p., <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr3/Cashaback_Autonomy_final.pdf>.
- Kerimov, AA 2015, 'Legitimacy of Political Power: Problems, Definition and Key Theoretical Models', *Izvestia Uralskogo federalnogo universiteta. Seria 3: Obshchestvennye nauki*, no. 1 (37), pp. 81-91, (in Russian).
- Kerimov, AA 2016, 'Problems and Prospects of Development of Political Parties', *Politicheskie partii i vybory: problemy sovremennosti: sbornik nauchnykh statey po materialam Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiem)*, Orenburg, pp. 122-125, (in Russian).
- Kuznetsov, AYU 2017, 'Genesis of the "Revolution of the Collapse of Progress" in Modern Russia', in YuV Asochakov (ed.), *Global Social Transformations of the XX – Beginning of the XXI Century (to the 100th Anniversary of the Russian Revolution): Proceedings of the Scientific Conference XI Kovalevsky Readings November 9-11, 2017*, St. Petersburg, pp. 886-888, (in Russian).
- Kuznetsov, AYU 2018, 'The Specific Nature of Power Alternation Mechanisms in Terms of Russian Federalism', *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, no. 8, pp. 15-18, <https://doi.org/10.24158/pep.2018.8.2>, (in Russian).
- Mukhametov, RS 2010, 'Party of Power's Place and Role in Political Discourse', *Diskurs-Pi*, no. 1-2 (9-10), pp. 308-309, (in Russian).
- Mukhametov, RS 2016, 'Stages of Governors' Corps Formation in Russia', *Voprosy upravleniya*, no. 2 (39), pp. 44-48, (in Russian).