

Виталий Горохов

Последняя битва: выборы глав исполнительной власти в регионах России, декабрь 2003–февраль 2005 г.

Статья посвящена выборам глав исполнительной власти в регионах России, прошедшим в период с декабря 2003 г. по февраль 2005 г. Это были последние всенародные выборы глав регионов, состоявшиеся до вступления в силу Указа Президента России, приведшего к отмене выборного характера должности главы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Для краткости обозначения и во избежание путаницы в определениях, характеризующих должность главы исполнительной власти в регионах России, в статье будет использоваться термин «губернатор». Предполагается проанализировать последние всенародные губернаторские выборы с точки зрения наиболее заметных тенденций, обозначившихся в ходе проведения избирательных кампаний. Большое значение поста главы исполнительной власти вынуждало все заинтересованные политические силы концентрировать свои усилия и ресурсы на выборах губернатора. Вследствие этого выборы становились своего рода главной площадкой для выяснения политических отношений, где участники, образно выражаясь, бились, не жалея не себя, ни оппонентов.

Перед битвой

К декабрю 2003 г. в российской политической и экономической жизни наступила относительная стабильность. Долгосрочные экономические последствия экономического кризиса 1998 г., проявившиеся в увеличении конкурентоспособности российских предприятий и массовом появлении отечественных товаров на рынке, а также существенный рост мировых цен на нефть и другие энергоносители привели к экономическому росту и некоторому повышению уровня жизни в стране. Благоприятная экономическая обстановка способствовала также популярности федеральной власти и лично президента страны. В декабре 2003 г. пропрезидентская партия «Единая Россия» победила на выборах в Государственную думу. Политические успехи президента и его ад-

министрации позволили осуществлять курс по усилению позиций федеральной власти и ослаблению власти региональной. Этому способствовали такие проведенные в течение первого срока президентских полномочий В. Путина реформы, как введение института полномочных представителей президента страны и разделение всей территории страны на федеральные округа.

В первую очередь объектом пристального внимания со стороны президентской администрации стали губернаторы. Это неудивительно, так как при выборном характере своей должности губернатор являлся самой влиятельной политической фигурой в субъекте федерации. В его распоряжении и в распоряжении подконтрольной ему администрации находился широкий перечень полномочий. Во-первых, губернатор утверждал программу социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и определял общий порядок управления и распоряжения государственной собственностью. Во-вторых, губернатор и его администрация распределяли доходы от налоговых поступлений между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах региона. В-третьих, за губернаторами закреплено право законодательной инициативы, а также право вето на законопроекты, принимаемые региональными законодательными собраниями. Кроме того, как высшее должностное лицо региона или высшее должностное лицо в системе исполнительной власти глава администрации представлял субъект Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными и региональными органами власти, а также в международных отношениях.

Эти широчайшие возможности позволили губернаторам создать политические режимы, обладающие высокой степенью автономии от федерального центра. Более половины губернаторов занимали свои посты более одного срока, а тринадцать ныне действующих глав регионов возглавляют вверенные им субъекты федерации с 1990 г. При этом нет четкой зависимости между успешным сохранением должности и общим уровнем социально-экономического развития региона. Губернаторы занимают свой пост в течение длительного времени как в богатых, так и в относительно бедных регионах, что лишний раз подчеркивает значение главы региона и его огромное влияние на протекание и исходы региональных политических процессов.

Поля сражений

В период с декабря 2003 г. и до вступления в силу Указа Президента России об отмене выборного характера губернаторской должности выборы глав исполнительной власти успели состояться в 34 ре-

гионах. Их география достаточно широка — представительство получили как территории европейской, так и неевропейской части страны, регионы российского юга и севера, крупные и относительно мелкие субъекты Федерации. Волеизъявление избирателей состоялось в Башкортостане, Марий Эл, Удмуртии, Хакасии, Чечне, Алтайском, Краснодарском и Хабаровском краях, Брянской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Калужской, Камчатской, Кировской, Московской, Мурманской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской, Рязанской, Сахалинской, Тамбовской, Тверской, Ульяновской, Читинской и Ярославской областях, Корякском, Ненецком и Усть-Ордынском автономных округах, а также в городе Москве. Таким образом, 25 случаев пришлось на субъекты Федерации, образованные по территориальному признаку (22 области и 3 края), 8 — по национальному (5 республик и 3 автономных округа), 1 — на город федерального значения (Москва).

Стоит отметить, что регионы, образованные по национальному признаку, оказались не очень широко представленными в последнем цикле губернаторских выборов в период времени с декабря 2003 по февраль 2005 г. Доля случаев, приходящаяся на них, составила около 23,5%, что примерно на 12 % меньше их процентной доли от общего числа субъектов РФ. Данное обстоятельство повлияло на общие итоги выборов, так как в регионах, образованных по национальному признаку, имеются некоторые особенности электорального поведения. В этих регионах электорат, как правило, более консервативен, менее склонен к голосованию против действующей власти. В 1999–2003 гг. главы республик, отстаивавшие занимаемые посты на выборах, победили в 17 случаях из 24. При этом победы, как правило, одерживались с их явным преимуществом. Принято считать, что вследствие специфики взаимоотношений внутри политической элиты, носящей клановый характер, а также наличия подконтрольного и легко управляемого электората лидеры национальных образований более успешно добились переизбрания. Поэтому и результаты голосования в таких регионах были зачастую предсказуемыми.

Инкубенты vs оппоненты

Среди самых популярных направлений изучения результатов губернаторских выборов в современной политической науке является их анализ с точки зрения способности политика отстаивать занимаемый им пост. Соискателя выборной должности, который занимает ее на момент выборов, принято называть инкубентом, его соперников — оппонентами. Считается, что политик, отстаивающий занимаемый им пост, из-

начально имеет ряд преимуществ. Они связаны с его высоким общественным статусом, широкими властными и представительскими полномочиями. Неудивительно, что инкубент гораздо более успешен в привлечении на свою сторону местной политической элиты, чем его оппоненты¹. Кроме того, избиратели склонны ориентироваться на известных, «проверенных делами» людей. Инкубент, постоянно создающий в силу своего статуса информационные поводы, гораздо лучше знаком избирателю, чем его конкуренты.

Эти преимущества инкубентов прослеживаются и на губернаторских выборах последнего электорального цикла. В Таблице 1 результаты губернаторских выборов представлены с точки зрения успеха на них инкубентов.

Таблица 1. Победители на региональных выборах, декабрь 2003–февраль 2005 г.

Победитель на выборах	Количество случаев
Инкубент, в том числе занимающий свой пост	22
1 срок	11
2 срока	5
3 срока	6
Другие кандидаты	12
ВСЕГО	34

Главы исполнительной власти сменились лишь в 12 регионах из 34, при этом в 8 из них инкубенты по различным причинам не участвовали в выборах. Оппоненты одержали победы только в четырех субъектах Федерации — Алтайском крае, а также в Архангельской, Псковской и Рязанской областях. В первых трех случаях инкубенты уступили во втором туре, в Рязанской области губернатор занял лишь третье место. Таким образом, на губернаторских выборах в последнем электоральном цикле инкубенты пользовались успехом.

О значимости ресурса нахождения у власти, также нередко называемого административным ресурсом, достаточно явно говорит и тот факт, что победы инкубентов на выборах были более убедительными, нежели победы политиков, занявших новый для себя пост. В Таблице 2 представлены итоги губернаторских выборов с точки зрения показателей, выделяющих характер одержанной победы. Для этого рассчитаны средние процентные доли голосов, полученные инкубентами и другими участниками выборов в первом или единственном туре голосования, а также приведены данные о том, сколько туров голосо-

¹ Acemoglu D., Robinson J. Economic Backwardness in Political Perspective // American Political Science Review. Vol. 100. N 1 (February 2006). P. 115–131.

вания потребовалось для выявления победителя. Надо отметить, что по действовавшему на момент выборов в подавляющем большинстве регионов законодательству победа на губернаторских выборах считалась одержанной в первом туре, если один из кандидатов набирал 50% + 1 голос от числа всех пришедших на избирательные участки. В противном случае назначался второй тур, к участию в котором допускались два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов.

Таблица 2. Характеристики одержанных побед

Победители	Электоральный успех на выборах			Победы	
	максимальный	минимальный	средний	в один тур	в два тура
Инкумбенты	85.3	22.4	59.1	16	6
Другие	83.0	18.3	44.4	3	9

Как видим, на последних губернаторских выборах инкумбенты представляли собой самую грозную силу, одолеть которую удавалось только в редких случаях. Как правило, действовавшие на момент выборов губернаторы одерживали победы в первом туре, получая при этом весьма высокий процент голосов избирателей. В среднем он на 15% выше, чем у победителей, впервые занявших пост главы региона. Победы новичков губернаторского корпуса, наоборот, как правило, одерживались во втором туре при достаточно упорной борьбе за голоса избирателей.

Смена глав исполнительной власти произошла в Республике Чечня, Алтайском крае, а также в Астраханской, Архангельской, Брянской, Кировской, Московской, Псковской, Рязанской, Сахалинской, Тверской и Ульяновской областях. Различия в социально-экономическом развитии регионов и влияние различного рода ситуативных факторов не позволяют выделить единые для всех случаев причины смены власти в регионах. Тем не менее представляется возможным выделить определенных тенденций для объяснения смены главы исполнительной власти в регионах.

Во-первых, смена губернатора состоялась в субъектах Федерации, образованных по территориальному признаку, что подтверждает упомянутый выше тезис о том, что в регионах, образованных по национальному принципу, ротация политической элиты происходит гораздо реже. Единственный случай, выбивающийся из общей тенденции, — Республика Чечня — является исключением, так как выборы нового губернатора были вызваны физической смертью предыдущего.

Во-вторых, в большинстве своем губернаторы сменились в регионах, которые находились в сильной финансовой зависимости от федерально-

го центра. В политической науке принято делить регионы на так называемых доноров и реципиентов. Регионы-«доноры» — это такие субъекты Федерации, в которых разница между собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет доходами и суммой финансовой помощи, а также прямых расходов федерального бюджета на территории региона положительна. У регионов-«реципиентов» эта разница отрицательная. Другими словами, перераспределение средств федерального бюджета осуществляется в пользу относительно бедных регионов-«реципиентов». Сложность политического руководства в таком регионе заключается в том, что губернатор, с одной стороны, вынужден ориентироваться на волеизъявление электората, а с другой — быть лояльным федеральной власти. В случае несовпадения интересов населения и/или политической и экономической элиты региона с интересами федерального центра глава исполнительной власти вынужден принимать позицию одной из сторон, либо искать компромиссное решение. На практике это нередко приводит к нарастанию недовольства по отношению к политике губернатора, что практически всегда негативно сказывается на его электоральном успехе. И действительно, из 12 регионов, где в ходе рассматриваемого электорального цикла произошла смена губернатора, только два могут быть отнесены к стабильным регионам-«донорам», а десять — к категории «реципиентов». Отсутствие природных ресурсов, слаборазвитость промышленности и инфраструктуры зачастую являются причиной относительно низкого уровня жизни, а это сказывается на популярности региональной власти.

В-третьих, смена губернатора состоялась в регионах, где электорат традиционно оказывает высокую степень поддержки оппозиционным политическим силам. В первую очередь, речь идет о Коммунистической партии РФ и других политических силах левого толка. В шести регионах — Алтайском крае, Архангельской, Астраханской, Брянской, Рязанской и Ульяновской областях, где инкумбенты потеряли свои посты, на выборах в Государственную думу РФ в 1999 г. победила КПРФ, а в 2003 г. она твердо удерживала второе место, проиграв только пропрезидентской «Единой России». Примечательно, однако, что в четырех из перечисленных регионов в губернаторских выборах участвовали кандидаты от КПРФ, которые потерпели поражения. Еще три региона — Кировская, Сахалинская и Тверская области — представляют собой субъекты федерации с относительно высокой поддержкой различных по политической окраске оппозиционных сил. Во всех трех регионах на парламентских выборах 1999 г. КПРФ и «Отечество — вся Россия» (ОВР) составили серьезную конкуренцию проправительственному «Медведю», а в 2003 г. в этих

регионах успешно выступили «правые» партии — «Яблоко» и Союз правых сил. Сходная ситуация наблюдалась в Псковской области, где в 1999 г. победу одержал ОВР, а в 2003 г. второе место досталось КПРФ.

Исследователи региональных политических процессов в России отмечают, что с приходом к власти Владимира Путина федеральная власть резко усилила свое влияние на региональных выборах. В частности, П. Гуд подсчитал, что в период с 2001 по 2004 г. прокремлевские кандидаты на выборах в региональную исполнительную власть проиграли лишь в 23 случаях, одержав победу в 56². Смену губернаторов в отдельных регионах в этой связи можно рассматривать как следствие желания федеральной власти усилить собственный контроль за действиями лидеров нелояльных регионов.

Самовыдвиженцы vs политические партии

У политиков, боровшихся за губернаторскую должность, была возможность самовыдвижения, а также выдвижения от политического объединения (политической партии или избирательного блока). В Таблице 3 представлена информация о способах выдвижения кандидатов, добившихся успеха в последнем цикле губернаторских выборов.

Таблица 3. Политическая принадлежность кандидатов-победителей

Способ выдвижения	Количество случаев (процент от общего числа)
Самовыдвижение	30
Выдвижение политическим объединением	4
В том числе	
Единая Россия	3
Избирательный блок «За родное Оренбуржье»	1

Как видим, стратегия самовыдвижения доминировала. Слабость и низкая степень развития политических партий в сочетании с нестабильной, высоко фрагментированной партийной системой в регионах России вынуждала большинство губернаторов отказываться от использования партийных ярлыков и выбирать модель «губернатора над партиями». Как правило, губернатор и поддерживающая его региональная элита

ориентировали избирателей непосредственно на кандидата, баллотирующегося на должность главы региона, не прибегая к партийной или идеологической риторике. Такое положение дел можно считать типичным для выборов глав исполнительной власти в регионах России на протяжении всего постсоветского периода. Тем не менее последний электоральный цикл дал рождение новой тенденции взаимодействия губернаторов и политических партий. Она заключается во вступлении губернаторов в партию власти и выходе из региональных и/или оппозиционных политических объединений. Правда, в 2003–2004 гг. эта тенденция не приняла массового характера. По сравнению с предыдущим электоральным циклом четыре губернатора отказались от выдвижения политическими объединениями. В двух случаях, наоборот, губернаторы потеряли статус самовыдвиженцев, выступив в качестве партийных кандидатов от «Единой России» (Курганская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ). Благодаря этому обстоятельству «Единая Россия» стала единственной партией, чьи кандидаты одержали победы более чем в одном регионе. К упомянутым выше субъектам Федерации добавилась Брянская область, где к власти пришел новый губернатор — выдвиженец от «Единой России».

Важно отметить, что лишь немногие губернаторы выдвигались «партией власти». Это обстоятельство лишний раз подчеркивает, что глава исполнительной власти в регионе при выборном характере собственной должности был ключевой фигурой, оказывающей огромное влияние на протекание и исход региональных политических процессов. Как правило, губернатор не нуждался в привлечении партийных ресурсов. Стабильная принадлежность политическому объединению может быть прослежена лишь в Оренбургской области, где губернатор два цикла подряд выдвигался избирательными объединениями: сначала Аграрной партией России, а затем избирательным блоком «За родное Оренбуржье», к которой участвовала АПР. Не отрицая роли «партийных» ресурсов, можно предположить, что и в Оренбургской области большое значение играла личная популярность кандидата.

Более пристальное изучение политических партий и других политических объединений как игроков на выборах глав исполнительной власти в регионах в целом подтверждает тезис о том, что они не стали ключевым институтом электоральной мобилизации населения на выборах губернатора. В рассматриваемом электоральном цикле в 56 % случаев (19 из 34) на выборах главы региона не было ни одного «партийного» кандидата. В остальных регионах количество выдвиженцев от партийных объединений варьировалось в диапазоне от одного до трех. Наибольшее количество кандидатов выдвинули Либерально-демократи-

² Goode J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007. 59: 3. P. 365–399. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/09668130701239799>.

ческая партия России — 11, КПРФ — 8, «Единая Россия» — 5 (в том числе 3 победителя), Союз правых сил — 3. Любопытная ситуация сложилась на выборах в Волгоградской области, где состоявший ранее в КПРФ инкубент-самовыдвиженец успешно боролся с двумя кандидатами от «Единой России», один из которых был ею официально выдвинут, а другой пользовался неформальной поддержкой. Ни один из них не вышел даже во второй тур. Несмотря на уникальность этого случая, он хорошо укладывается в тенденцию, демонстрирующую, что в подавляющем большинстве случаев выдвиженцы от политических объединений не вели реальной борьбы за должность. Региональные отделения политических партий на выборах главы региона зачастую решали свои узкие задачи и не претендовали на главный приз.

После битвы: победители и новые «правила игры»

Выборы проходили по принципу «победитель получает всё», так как был лишь один приз — пост главы исполнительной власти в регионе. В этой связи стоит дать краткую характеристику победившим на выборах политикам.

Губернатор-победитель — это не просто популярный политик. Само прохождение через процедуру всенародных выборов подразумевает публичное признание. Главы регионов — это, как правило, самые влиятельные представители по-

литической элиты, оказывающие реальное воздействие на политический процесс.

Губернатор-победитель — это самая известная в регионе фигура, которая в силу своего статуса и личного потенциала способна удерживать власть. Именно поэтому круг лиц, возглавлявших российские регионы, был достаточно ограничен. Инкубенты крайне неохотно расставались со своими постами.

Губернатор-победитель — это ядро, вокруг которого концентрировались региональные политические элиты и организованные группы. Как правило, успех регионального политического объединения зависел от его поддержки губернатором, а не наоборот. Именно поэтому политические партии гораздо чаще использовали имя губернатора для саморекламы, нежели сам глава региона вставал под знамена той или иной политической организации.

Безусловно, возвышению губернаторов в региональной политической жизни во многом способствовал факт их всенародного избрания. Стремление президента Владимира Путина усилить позиции федеральной власти на региональном уровне привели в конечном итоге к отмене прямых губернаторских выборов. После этого борьба за пост главы региона стала носить куда более закрытый характер. Губернаторам были предложены новые «правила игры», где их успех зависит не от поддержки избирателей, а от доверия федеральной власти и лично президента страны.