

БОРЬБА ПРОДОЛЖАЕТСЯ

*Смена глав регионов в избирательном цикле
1999 — начала 2002 годов*

Выборы глав регионов чаще всего рассматриваются как производное от общероссийской политической ситуации и как материал для прогнозирования возможных изменений на политической сцене России в будущем. Одновременно они привлекают внимание как место столкновения олигархических группировок и столичных кланов и полигон для отработки новых устрашающих политтехнологий.

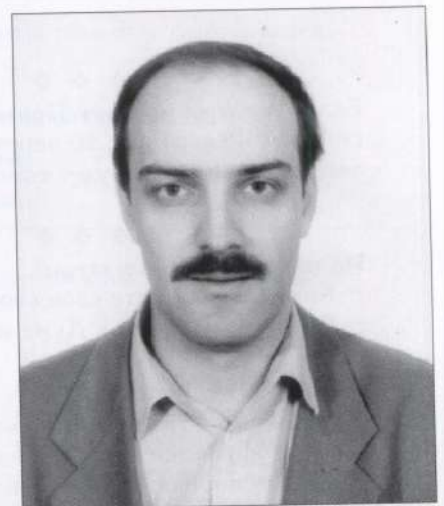
Гораздо меньше внимания уделяется региональным выборам как самостоятельному институту, как ключевому этапу в политическом развитии регионов. Между тем нынешние выборы в большинстве регионов были уже вторыми (в первый раз прямые выборы проводились только в Карачаево-Черкессии и Удмуртии). В ряде республик, где выборные кампании начали проводиться с 1991 г. (Адыгея, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Чувашия, Якутия),¹

последние выборы были третьими по счету. Вторые, а тем более третьи выборы уже дают возможность изучать их историю, динамику и стоящие за ними траектории регионального политического развития. Если рассмотреть вместе всю совокупность выборов второго цикла, то становятся заметными тенденции, которые раньше были скрыты от глаз даже внимательных наблюдателей.

ДВА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ЦИКЛА

Начать анализ стоит со сроков проведения выборов, поскольку региональный выборный календарь отражает сложную политическую историю России последнего десятилетия.

Прежде всего, сроки последних региональных выборов представляют собой эхо предыдущего регионального избирательного цикла, «ядро» которого пришлось на сентябрь — декабрь 1996 года. Такие



Алексей ТИТКОВ,
Московский центр Карнеги

рамки определились на рубеже 1995–1996 годов в ходе затяжного конфликта интересов между Прези-

¹ В третий раз прошли выборы и в регионах, где губернаторы досрочно покинули свой пост, — в Иркутской, Нижегородской областях, Приморском крае.

дентом, руководителями субъектов Федерации и двумя палатами Федерального собрания. Под занавес работы первого, переходного Совета Федерации был принят компромиссный вариант закона о формировании верхней палаты парламента, который требовал провести выборы глав исполнительной власти регионов до конца 1996 года. Так определилась верхняя граница «ядра» избирательного цикла. Нижнюю границу обозначили выборы Президента России в июне – июле 1996 года. Президентская администрация старалась до избрания главы государства не допустить никаких других выборов, справедливо полагая, что занятые своими выборами главы администраций будут меньше помогать переизбранию Президента. От июля два месяца на избирательную кампанию, получается сентябрь 1996 г. – нижняя граница цикла.

Второе «ядро», поменьше, образовала группа регионов, в которых первые выборы прошли одновременно с думскими в декабре 1995 г. по особому разрешению Президента, «в порядке исключения». Еще чуть раньше, в августе 1995 г., состоялись выборы губернатора Свердловской области – эту дату можно принять за начало первого избирательного цикла. Его окончанием стоит считать декабрь 1997 г., когда были проведены первые выборы главы Республики Алтай.

Таким образом, первый большой цикл региональных выборов занял почти полтора года. За это время прошло 85 выборов глав регионов (включая повторные выборы в Краснодарском крае, Амурской области, Эвенкии, досрочные выборы в Иркутской и Нижегородской областях), из которых 50 пришлось на «ядро» цикла, то есть на сентябрь – декабрь 1996 года. Но даже в такие расширенные рамки избирательного цикла не попали регионы, где первые выборы состоялись в апреле 1993 г. (Красноярский край, Пензенская и Липецкая области), и ряд республик, живущих по собственному политическому календарю.

Календарь второго избирательного цикла показывает сильную тенденцию к смещению сроков по сравнению с первым. Открывшие цикл выборы в Белгородской области прошли уже в мае 1999 г. (еще раньше, в апреле, начались выборы главы Карачаево-Черкессии, первые в истории республики). Выборы в Ады-

гее и Кабардино-Балкарии состоялись только в январе 2002 года. Как видим, между ними промежутки больше двух с половиной лет. Сильно сглаженным оказывается главный пик – с октября по декабрь 2001 г., на который теперь пришлось меньше половины всех выборов – 31. Заметно меньше и второй пик, совмещенный с думскими выборами декабря 1999 г., – 9 выборов вместо 14. При этом сразу в 8 регионах (вместо одной Москвы в 1996 г.) выборы были совмещены с президентскими.

Главная причина «расползания» сроков связана с переносом выборов. Инициаторами их переноса на более ранний срок, как правило, выступали действующие главы регионов: на досрочных выборах они оказываются в более выгодных условиях, чем соперники, не успевающие развернуть полноценную избирательную кампанию. При этом сам по себе факт переноса выборов служит свидетельством силы губернатора, его влияния на законодательное собрание и вообще на обстановку в области. На всех досрочных выборах второго избирательного цикла (Белгородская, Новгородская, Омская, Томская области – в 1999 г., Алтайский край, Кировская, Мурманская, Саратовская, Самарская области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа – в 2000 г., Кемеровская и Орловская области – в 2001 г.) побеждали только действующие губернаторы.

В дальнейшем произвольный перенос выборов на более ранний срок был серьезно затруднен. Важным прецедентом стало судебное решение по президентским выборам в Марий Эл, где перенос даты голосования на два месяца был признан незаконным на том основании, что он нарушает права молодых избирателей (к моменту проведения выборов в назначенный срок им уже исполнилось бы 18 лет). Уловкой для губернатора послужила и возможность заявить о досрочной отставке: в таком случае выборы вынужденно назначались на ближайшие три месяца, а губернатор, переизбравшись на досрочных выборах, к тому же мог претендовать на то, чтобы отсчет его сроков пребывания у власти опять начинался с нуля. После очередной «тактической» отставки А.Тулеева в феврале 2001 г. Центризбирком и Государственная Дума наконец решили заделать эту лазей-

ку в законодательстве: теперь подавший в отставку глава региона лишался права участвовать в ближайших досрочных выборах.

Но остается другая причина постепенного «размывания» избирательного цикла – разница в сроках полномочий глав исполнительной власти в разных регионах. От общей группы краев и областей с четырехлетним губернаторским сроком отделилась Ростовская область, где в 1996 г. губернатора избрали на пять лет. В 2000 г. на пять лет выбирали губернатора Калининградской области. Пятилетний срок полномочий предусмотрен и в законодательстве большинства республик. Поэтому выборы в Татарстане, Якутии, Адыгее, Кабардино-Балкарии по срокам будут все больше расходиться с основным избирательным циклом.

ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ

В большей части публицистических статей и аналитических исследований, посвященных второму избирательному циклу, создавалось впечатление о региональных выборах как о предсказуемых и малоинтересных, едва ли не «отчетно-выборных собраниях», на которых «партия власти» с помощью перекройки местных законов, административного манипулирования избирателями, устранения серьезных конкурентов, победила легко и с большим отрывом. «Сегодня утомленное большинство за власть, а за перемены – максимум четверть», «партия середины», «партия застоя» обречена на победу – такого рода впечатления преобладали¹. Более того, пессимистические прогнозы относительно характера этих выборов появились едва ли не сразу по завершении выборной серии 1996–1997 годов. Уже тогда высказывалось мнение, что те выборы были последними свободными выборами в регионах, а дальше победители смогут полностью подмять под себя ресурсы региона, разгромить оппозицию и тем самым обеспечить себе переизбрание на новый срок без серьезной борьбы, по «среднеазиатскому сценарию».

Действительно, непосредственное живое впечатление от основной массы последних выборов и было примерно таким. Между тем обобщенные статистические данные дают несколько другую картину. Интерес к выборам, если судить о нем по явке избирателей, даже вырос – 58,3% против 51,2%. Доля голосо-

¹ Орешкин Д. Девальвация выборов: Страна между правом выбирать и правом подчиняться // НГ-Политика. 2000. 11 ноября.

вавших против всех кандидатов тоже немного возросла – 7,4% против 6,0% в прошлом цикле, но явно не настолько, чтобы говорить о резко усилившемся отрицательном отношении к региональным выборам.

Случаи, когда действующая власть добивалась для себя более выгодных условий, чем четырем годами ранее, на слуху у всех, кто занимался последними региональными кампаниями: в Псковской, Брянской, Волгоградской областях главы регионов победили в первом туре с небольшим перевесом, а во втором, если бы он сохранился в областных законах, вероятно, проиграли бы. Примеры, конечно, показательные, но говорить о массовом переписывании избирательных законов под действующую власть не приходится. На выборах 1995–1997 годов требование о получении победителем более половины голосов содержалось в 71% региональных избирательных законов, простого большинства было достаточно в 24% регионов. На нынешних выборах это соотношение изменилось на 65% и 27% – сдвиг относительно значимый, но явно не повсеместный. При этом норма о количестве голосов, необходимом для избрания, не только облегчалась, но и в отдельных регионах, наоборот, ужесточалась – так было в Амурской, Курской, Тверской, Читинской областях, Корякском и Усть-Ордынском автономных округах, Республике Алтай. Относительно более частыми были изменения порога явки, необходимого для признания выборов состоявшимися. Если в 1995–1997 годах порог более четверти использовался в 57% регионов, более половины избирателей – в 29% регионов, то в 1999–2002 годах порог явки в 25% становится преобладающим – 74% при 18% регионов с пятидесятипроцентной явкой. Стоит отметить группу регионов, где избирательный закон был «облегчен» и одновременно выборы были перенесены на более ранний срок. Это Алтайский край, Кировская и Мурманская области. Подобное пересечение не случайно: и то, и другое свидетельствует о силе губернатора, его административном влиянии.

Количественные показатели не дают однозначного подтверждения оценкам об ослаблении напряженности и конкурентности борьбы на региональных выборах. Доля регионов,

где выборы прошли в два тура, по сравнению с прошлым циклом осталась примерно на прежнем уровне – около 34%. И это несмотря на изменение «правил игры», при котором избирательных законов с двухтуровой системой все-таки стало меньше. Среднее число кандидатов даже выросло с 5,0 до 6,5, а «эффективное число кандидатов»,¹ отражающее разброс голосов на выборах, осталось примерно таким же – около 3,2 против 3,0 в прошлом избирательном цикле.

Впечатления об уменьшении остроты борьбы и усилении безальтернативности выборов вроде бы подтверждаются тем, что вырос средний отрыв победителя от ближайшего преследователя: 55,7% за победителя против 17,9% за пришедшего вторым при 48,9% и 22,8% соответственно на прошлых выборах (при двухтуровой системе учитывались только результаты первого тура). Одновременно заметно увеличилась доля выборов с подавляющим (больше 50 пунктов) отрывом победителя от ближайшего соперника: 28% по сравнению с 17% на прошлых выборах. Точно так же с 17% до 28% выросла доля выборов с эффективным числом кандидатов меньше 2 (это означает, что у победителя не было ни одного сколько-нибудь серьезного соперника).

При этом оказывается, что увеличение доли безальтернативных по своей сути выборов происходило прежде всего за счет тех, на которых перевес победителя был не таким подавляющим, но тоже очень значительным – от 25% до 50%. В прошлый раз подобные выборы составляли свыше 30% от всех, теперь – менее 24%. Вместе с тем доля выборов с небольшим отрывом победителя и соответственно с большим эффективным числом кандидатов, наоборот, даже выросла.

Эффект «триумфального шествия» победителей возникает не за счет абсолютного усиления власти и контроля губернаторов, а, скорее, из-за вполне рационального решения конкурирующих элитных групп отказаться от немедленной борьбы за власть в ситуации, когда популярность действующего главы региона остается достаточно высокой и шансы победить его не очень велики. В этих условиях ставка делается на следующие выборы с расчетом на то, что

позиции губернатора (или его наследника) могут ослабеть. Тогда выборы неизбежно окажутся сильно конкурентными, с упорной борьбой относительно равных соперников.

Сравнение уровня конкурентности выборов по отдельным регионам, отраженного в показателе эффективного числа кандидатов, позволяет более подробно определить сдвиги в характере выборов в нынешнем избирательном цикле по сравнению с предыдущим (для анализа взяты 74 региона, где выборы состоялись в обоих избирательных циклах, поэтому их можно сравнивать в динамике).

Прежде всего, за сохранением среднего показателя на прежнем уровне кроются существенные сдвиги: только примерно в трети регионов значения эффективного числа кандидатов остались приблизительно такими же, как в прошлом выборном цикле. Одинаково расширились группы регионов с очень низкой (число эффективных кандидатов меньше двух) и очень высокой (более 5) конкурентностью за счет почти полного «вымывания» средней группы (3–4).

На одном полюсе находится группа регионов со стабильно низкой конкурентностью (Краснодарский, Хабаровский край, Вологодская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа). К ней примыкают регионы, где во втором цикле борьба получилась чуть более упорной, но тоже с очевидным перевесом победителя (Москва, Саратовская область, Еврейская автономная область), или где, наоборот, произошел переход от выборов «с явным преимуществом», но все-таки с элементами борьбы, к практически безальтернативным (Астраханская, Новгородская, Томская области, Агинский Бурятский, Чукотский автономные округа). Победителями в этой группе стали почти исключительно действующие главы регионов.

Одинаково высокая конкуренция – число эффективных кандидатов больше 4 – на выборах в первом и втором циклах наблюдалась только в пяти областях (Калининградской, Московской, Новосибирской, Псковской и Свердловской) и одной республике (Алтай). Вероятно, участие в выборах сразу нескольких равных по силам кандидатов – явление, не характерное для регионов в обычном, спокойном состоянии. Оно сви-

¹ Этот показатель рассчитывается по аналогии с «числом эффективных партий», определяемым при анализе парламентских выборов. Он представляет собой величину, обратную сумме квадратов долей голосов, поданных за кандидатов на выборах. В исследованиях, посвященных российским выборам, его ввел в оборот профессор Г.Голосов из Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Таблица 1
Эффективное число кандидатов и смена власти на региональных выборах
1995–1997 и 1999–2002 годов

1995–1997 1999–2002	До 2	От 2 до 3	От 3 до 4	От 4 до 5	Более 5	Всего в 1999–2002 годах, в том числе смен власти
До 2	Кабардино-Балкария, Татарстан, Хабаровский, Вологодская, Краснодарский, Орловская, Хапты-Мансийский, Ямало-Ненецкий	<i>Алтайский,</i> Астраханская, Новгородская, Ростовская, Агинский, Бурятский, Чукотский	Томская	<i>Хакасия</i>	<i>Мурманская,</i> <i>Санкт-Петербурге</i>	18/1
От 2 до 3	Северная Осетия, Саратовская, Москва, Еврейская	<i>Адыгея,</i> Приморский, Белгородская, <i>Владимирская,</i> <i>Воронежская,</i> <i>Калужская,</i> <i>Магаданская,</i> Омская, Самарская, Ярославская, Таймырский	Чувашия, Якутия, Коми, Архангельская, <i>Кировская,</i> Пермская, Тюменская, Ульяновская, <i>Челябинская,</i> Корякский, <i>Усть-Ордынский,</i> Эвенкийский	Сахалинская, Читинская, <i>Ненецкий</i>		31/9
От 3 до 4		<i>Амурская,</i> Ивановская, Тульская	Иркутская, <i>Костромская,</i> <i>Курганская</i>			6/2
От 4 до 5	<i>Курская</i>	Оренбургская	<i>Волгоградская,</i> <i>Рязанская,</i> Тамбовская	<i>Калининградская</i>	<i>Свердловская</i>	7/4
Более 5		<i>Ставропольский,</i> <i>Брянская,</i> <i>Ленинградская,</i> <i>Тверская,</i> Коми-Пермяцкий	Нижегородская, Марий Эл, Камчатская	Московская, <i>Псковская</i>	Алтай, Новосибирская	12/7
Всего в 1995– 1997 годах, в том числе смен власти	13/2	27/11	22/11	7/4	5/5	

Примечание: курсивом выделены регионы, в которых главы исполнительной власти сменились после выборов 1995–1997 годов; жирным шрифтом – регионы, в которых смена произошла после выборов 1999 – начала 2002 годов (кроме случаев, когда победил «наследник» действующего главы региона); жирным курсивом – регионы, в которых смена произошла дважды в течение двух циклов.

детельствует о состоянии неопределенности и кризиса.

Именно в группе регионов с наибольшим эффективным числом кандидатов проявилась разница между поведением действующих губернаторов в прошлом избирательном цикле, когда они впервые участвовали в подобных кампаниях, и в нынешнем, когда они уже стали более опытными бойцами. Для действующих глав образца 1996 г. допустить высокую конкуренцию почти наверняка означало проиграть выборы и расстаться с властью. В 1995–1996 годах губернаторы проиграли во всех четырех регионах с эффективным числом кандидатов больше 5 (Мурманская, Новосибирская, Свердловская, Санкт-Петербург). На выборах 1999–2000 годов из семи глав регио-

нов, столкнувшихся с большой конкуренцией на выборах, выиграли четверо (Ставропольский край, Брянская, Тверская, Псковская области), а проиграли только трое (Марий Эл, Московская, Новосибирская области). Подобная разница в результатах косвенно свидетельствует о том, что губернаторы стали более «конкурентоспособными» и лучше приспособленными к борьбе в избирательных кампаниях.

Упомянутый уже пессимистический прогноз о том, что на смену упорной и равной борьбе придет доминирование «административного ресурса» действующего главы, сбывается в сравнительно небольшом числе регионов, примерно в каждом девятом: в Санкт-Петербурге, Хакасии, Мурманской области, Ненецком ав-

тономном округе (в них главы исполнительной власти проиграли выборы 1996 г.) и в меньшей степени – в Сахалинской и Читинской областях. Самая обширная группа объединяет регионы с числом эффективных кандидатов от 2 до 3. Характерно, что именно в этой «средней» группе доля проигравшей действующих глав регионов оказывается близкой к среднему по всему избирательному циклу.

Самое очевидное отличие результатов второго избирательного цикла от первого – успехи действующих губернаторов: в прошлый раз сменилась половина глав регионов, теперь – только треть. На основании этого некоторыми экспертами делались выводы о начинающемся застое в составе региональной элиты: «У власти находится все та же партийно-

хозяйственная номенклатура, причем в ряде случаев даже не второй ее эшелон, а первые лица, занимавшие самые высокие кабинеты еще в 80-е годы. Проигрыш бывших первых секретарей обкомов КПСС Ю.Горячева и И.Шабанова не изменил положения»¹.

На успехах действующих губернаторов стоит остановиться подробнее. Об одной из причин — губернаторы стали более опытными, лучше приспособленными к выборному состязанию — уже говорилось. Более детальное изучение состава победителей и проигравших приводит к выводу, который может показаться парадоксальным: в этом избирательном цикле обновление региональной власти было не меньшим, чем в предыдущем. В 14 из 34 случаев смены власти после выборов 1995–1997 годов речь шла только о возвращении к власти «бывших» — прежних руководителей обкома, исполкома, облсовета, отстраненных от власти глав администраций. Сейчас из 23 новых победителей на выборах 1999 — начала 2002 годов насчитывается только один бывший первый секретарь обкома (Г.Ходырев в Нижегородской области), один бывший глава администрации (О.Бетин в Тамбовской области) и один бывший председатель Законодательного собрания (М.Машковцев в Камчатской области). Получается, и в нынешнем, и в прошлом избирательном цикле к власти одинаково пришли по два десятка новичков, прежде не имевших опыта управления регионом. Подобный уровень ротации власти, дважды проявившийся в очень непохожие один на другой политические периоды, пока можно считать нормальным для выборов глав российских регионов.

ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ

Региональные выборы представляют собой, в первую очередь, борьбу между различными группами региональной элиты — административной, политической, хозяйственной. Вмешательство в ход кампании «варягов» из-за пределов региона или «контрэлитных» протестных кандидатов было скорее исключением, чем правилом, тем более что и они должны были учитывать сложившуюся в регионе расстановку сил. Примером тому могут служить выборы губернатора Ульяновской области, появление на которых сильного кандидата «со стороны» — генерала

В.Шаманова наложилось на давнее противостояние между аграриями во главе с действующим губернатором Ю.Горячевым и оппозиционной городской группировкой, объединившей и «правых», и «левых», что и решило исход борьбы в пользу второй из них.

Набор элитных позиций, с которых можно всерьез вести борьбу за пост главы региона, довольно ограничен: действующий глава, председатель законодательного собрания, мэр главного города, депутат Государственной Думы, представитель круп-

И В НЫНЕШНЕМ, И В ПРОШЛОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЦИКЛЕ К ВЛАСТИ ОДИНАКОВО ПРИШЛИ ПО ДВА ДЕСЯТКА НОВИЧКОВ, ПРЕЖДЕ НЕ ИМЕВШИХ ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ.

ной хозяйственной структуры — вот преимущественные роли, представленные на губернаторских выборах, как нынешних, так и прошлых.

Значительная часть кандидатов заявляется на региональных выборах, даже не думая о победе — или для завоевания известности на будущее, или для рекламы своей коммерческой или политической структуры, или для выполнения негласной роли «помощника» одного из основных претендентов. Чтобы отсеять всех подобных участников второго-третьего ряда, мы выбрали для анализа только кандидатов, набравших не менее 5% голосов.

Сдвиги в составе кандидатов, произошедшие между двумя избирательными циклами, видны из таблицы 2.

Обращает на себя внимание, насколько менее успешным по сравнению с прошлым избирательным цик-

лом было выступление председателей законодательных собраний и насколько выросла роль мэров региональных центров. На выборах 1995–1997 годов на долю председателей законодательных собраний пришлось девять побед — больше, чем на любую другую группу (Алтайский край, Амурская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Курганская, Свердловская, Тамбовская области, Эвенкийский автономный округ), на выборах 1999 — начала 2002 годов — только одна победа председателя Госсвета Коми В.Торлопова, одержанная «под занавес» второго выборного цикла (сюда же можно условно отнести и победу председателя Госсвета А.Волкова в Удмуртии, сохранявшей до этих выборов парламентскую систему власти). В прошлый раз успех представителей законодательной власти объяснялся, во-первых, возвращением прежних «хозяев» (из девяти победителей — два бывших первых секретаря обкома, один бывший второй секретарь, два бывших председателя облсовета, два бывших председателя облисполкома, ранее отстраненный глава администрации), во-вторых, преимуществом в опыте, которое имели уже прошедшие через выборы председатели собраний над назначенными главами администраций.

На новых выборах эти факторы уже не действовали, зато сказалось подчиненное положение законодательной власти в большей части регионов. Ряд председателей законодательных собраний отказались от борьбы за пост главы региона после неудачи на выборах в Государственную Думу по одномандатным округам, которые многими рассматривались как смотр сил, последняя репетиция перед региональными выборами. Тогда из восьми председателей законодательных собраний в своем округе победила только В.Пивненко — председатель одной из палат Законодательного собрания Карелии, остальные (в Адыгее, Архангельской, Белгородской, Иркутской, Костромской, Сахалинской, Читинской областях) уступили более сильным соперникам.

Мэры региональных центров, традиционно считающиеся главными соперниками губернаторов, в первом избирательном цикле 1995–1997 годов, наоборот, проявили себя на удивление слабо. Относительно успешными можно считать только выборы в Волгоградской области, где мэр г. Волго-

¹ Колосов В., Вендина О., Бородулина Н. Победа за «партией власти» // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 1.

Таблица 2

**Состав кандидатов на региональных выборах
1995–1997 и 1999–2001 годов**

Кандидаты	1995–1997		1999–2002	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Губернаторы, президенты	63		65	
Хозяйственники	45	30	45	33
Депутаты Госдумы, члены Совета Федерации	30	20	26	19
Мэры региональных центров	4	3	8	6
Главы района, города (кроме регионального центра)	5	3	5	4
Лидеры партий, общественных организаций	15	10	10	7
Работники федеральных структур в регионе	3	2	11	8
Председатели законодательных собраний	10	7	6	4
«Силовики»	3	2	8	6
Работники науки, образования	9	6	5	4
Служащие региональных администраций	6	4	4	3
Заместители председателя, руководители комитетов законодательных собраний	8	5	3	2
Политики общероссийского уровня из-за пределов региона	3	2	3	2
Другое	9	6	4	3
Всего	213	100	203	100

Примечания: 1. Учитывались кандидаты, получившие не менее 5% голосов.
2. При расчете долей групп кандидатов не учитывались действующие главы регионов.

рада Ю.Чехов совсем немного уступил в борьбе за выход во второй тур, а выиграл выборы председатель Волгоградского горсовета Н.Максюта. Намного уступили действующим губернаторам мэр г. Оренбурга Г.Донковцев и отстраненный от должности мэр г. Владивостока В.Черепков. Со всем неудачно выступили мэры г. Абакана Н.Булакин и г. Тулы Н.Тягливый.

Результат, полученный мэрами на выборах 1995–1997 годов, будет более понятным, если учесть, что тогда, в последний год перед выборами, состав губернаторов был существенно обновлен и в ряде случаев губернаторское кресло заняли руководители региональных центров. Так было в Амурской, Воронежской, Сахалинской и Читинской областях. Кроме того, главой администрации Вологодской области назначили мэра г. Череповца, самого большого города в области, а саратовским губернатором – первого вице-мэра г. Саратова Д.Аяцкова, фактического хозяина областного центра. На счету этих назначенцев четыре победы и два поражения в равной борьбе от бывших «хозяев» в Амурской и Воронежской областях. На досрочных выборах в июле 1997 г. в Иркутской и Нижегородской областях, в которых не участвовали ушедшие в отставку губернаторы, также победили мэры областных центров.

Таким образом, заметное присутствие руководителей региональных центров на нынешних выборах можно считать возвращением к норме после заниженных результатов прошлого избирательного цикла. На этот раз на счету руководителей областных центров было две победы (В.Толоконский в Новосибирской области и Ю.Трутнев в Пермской), два вторых места (Б.Коробов в Костромской области и Ф.Сидоренко в Сахалинской), три третьих (М.Кузьмин в Ставропольском крае, С.Мальцев в Курской области и Ю.Чехов – в Волгоградской) и одно четвертое (Г.Донковцев в Оренбургской области) со средним результатом около 21%.

Попытки бывших руководителей регионов вернуться к власти, составлявшие один из главных сюжетов выборов 1995–1997 годов, теперь занимали незначительное место. «Хозяева» советского времени сыграли заметную роль на прошлых выборах, а на нынешних появлялись только в единичных случаях: на их счету победы в Оренбургской (бывший второй секретарь обкома А.Чернышев, не допущенный к прошлым выборам из-за «ценза оседлости») и

Нижегородской (бывший первый секретарь обкома Г.Ходырев) областях и проигрыш бывшего первого секретаря обкома Б.Корсунского в Еврейской автономной области. Бывшие главы администраций, потерявшие свой пост по итогам прошлых выборов или ранее, баллотировались в Алтайском крае (В.Райфикешт), Владимирской (Ю.Власов), Мурманской (Е.Комаров), Новосибирской (И.Индинок) областях, Корякском автономной округе (С.Леушкин), но одинаково безуспешно. Единственным исключением стала победа О.Бетина, возглавлявшего Тамбовскую область в 1995 году.

Самой многочисленной группой кандидатов остаются хозяйственные руководители – промышленники, финансисты, предприниматели. Доля хозяйственников среди кандидатов выросла по сравнению с предыдущим избирательным циклом, но победителей, представляющих бизнес и производство, стало меньше. Правда, на про-

шлых выборах чаще побеждали не «чистые» хозяйственники, а бывшие региональные руководители, на время ушедшие из политики: среди них – Н.Кондратенко (заместитель генерального директора «Кубаньглавснаб»), В.Муха (вице-президент банка «Левобережный»), Ю.Евдокимов (руководитель филиала финансово-промышленной группы «Система»). Впрочем, и для них стажировка в бизнесе оказалась не просто формальностью, строчкой в трудовой книжке, она повлияла на их деятельность после возвращения к власти. Тот же Н.Кондратенко назначил представителей «Кубаньглавснаба» и связанных с ним агропромышленных монополий на ключевые посты в правительство края, а банковский опыт В.Мухи сказался на предпринятых им смелых экспериментах в области региональных займов и ценных бумаг. Теперь единственным политиком, победившим на региональных выборах после временного пребывания в бизнесе, стал

Л.Маркелов, бывший депутат Государственной Думы, последний год перед выборами занимавший пост заместителя генерального директора Росгосстраха. «Просто» хозяйственных руководителей среди победителей прошлого избирательного цикла было совсем немного – директора совхозов В.Малеев (Усть-Ордынский автономный округ) и В.Стародубцев (Тульская область). На последних выборах их стало больше: губернаторами были избраны генеральный директор «Норильского никеля» А.Хлопонин (Таймырский автономный округ), руководители золотопромышленных компаний В.Логинов (Корякский автономный округ) и Х.Совмен (Адыгея), топ-менеджер нефтяной компании «ЮКОС» Б.Золотарев (Эвенкийский автономный округ).

Состав кандидатов-хозяйственников позволяет примерно определить, какие отрасли промышленности активнее других участвуют в политике на региональном уровне. В 1995–1997 годах больше всего было кандидатов из финансовой и банковской сферы, затем шли пищевая промышленность и сельское хозяйство, строительство, нефтегазовый комплекс. На выборах 1999–2001 годов группа лидеров осталась почти такой же, только место строителей заняли металлурги.

Еще две группы кандидатов заметно увеличили свое участие в региональных выборах – это «силовики» и представители федеральных структур в регионах.

Разговоры о том, что «силовики» рвутся во власть», слышал любой,

кто хоть отдаленно интересовался последними региональными выборами в России. За всеми преувеличениями и домыслами, которые с ними связаны, стоит действительный факт усиления роли военных и спецслужб в публичной политике. Лучшим свидетельством общественного запроса на сильных и решительных политиков (служба в силовых структурах ассоциируется именно с такими качествами) были довыборы в Государственную Думу, совмещенные с президентскими выборами в марте 2000 г.: тогда в пяти из восьми округов, в которых они проводились, победили «силовики» – офицеры и генералы (действующие или отставные) армии, флота, милиции, внутренних войск.

На региональных выборах 1999–2001 годов участие «силовиков» было значительно меньшим. Впрочем, и на них попробовали силы представители всех основных силовых ведомств: Вооруженных сил (Калининградская, Ульяновская области, Кабардино-Балкария), Федеральной службы безопасности (Воронежская, Рязанская области, Чувашия), Министерства по чрезвычайным ситуациям (Марий Эл, Хакасия), Министерства внутренних дел (Тамбовская область, Марий Эл, Алтай). Вдобавок в региональных выборах участвовали воспитанники армии и ФСБ, раньше пришедшие в политику: депутаты Государственной Думы В.Дорогин (Камчатская область), М.Гришанков (Челябинская область), В.Войтенко (Читинская область). Выступление «силовиков»

получилось успешным: победы генерала армии В.Шаманова в Ульяновской области, адмирала В.Егорова – в Калининградской и генерал-майора ФСБ В.Кулакова – в Воронежской (плюс победа отставного главкома сухопутных войск В.Семенова в Карачаево-Черкессии), вторые места генерал-полковника В.Войтенко в Читинской области, полковника ФСБ М.Гришанкова в Челябинской области, генерал-лейтенанта ФСБ С.Воронова в Чувашии и генерал-лейтенанта М.Батырова в Кабардино-Балкарии, третьи – адмирала В.Дорогина в Камчатской области, генерал-лейтенанта МЧС И.Тетерина в Марий Эл, генерал-майора ФСБ В.Суржикова в Курской области.

Другие федеральные структуры власти, кроме «силовых», также оказались хорошо представленными на этих выборах. На их счету победы представителя Президента О.Бетина в Тамбовской области и заместителя представителя Президента по Уральскому федеральному округу С.Собянина в Тюменской области. Но их участие, как и «силовиков», все-таки не было всеохватным, хотя и свидетельствовало об усилении влияния федерального Центра. В целом же региональные выборы, проходившие на фоне усиления федеральной властной вертикали, оказались, по мнению экспертов, скорее противовесом этим тенденциям. Пределы федерального вмешательства, его ограниченность продемонстрировали курские выборы, на которых потерпел поражение главный федеральный инспектор (в прошлом представитель Президента и руководитель областного ФСБ) В.Суржиков, и дополнительные выборы в Приморском крае в мае – июне 2001 г., на которых полномочный представитель Президента по Дальневосточному федеральному округу К.Пуликовский и подчиненная ему исполнительная вертикаль безуспешно проталкивали в губернаторы первого заместителя полпреда Г.Апанасенко.

ДЕМОГРАФИЯ ВМЕСТО ГЕОГРАФИИ

При изучении характера региональных выборов почти обязательно приходится сравнивать их с закономерностями, проявляющимися на общероссийских голосованиях. В их числе, конечно, известное всем политгеографам деление на «реформаторский» Север и южный «красный пояс».

На выборах прошлого избиратель-



¹ Титков А. Региональные выборы: особенности и закономерности // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 7–8.

ного цикла разница между ними была ощутимой. Тогда в «красном поясе» действующие губернаторы проигрывали в основном старым «хозяевам» советского времени, в северном «синем поясе» — новичкам, прежде не стоявшим у власти в регионе. Только на выборах в северной «синей» части страны наблюдалась инверсия (по сравнению с общероссийскими голосованиями), когда кандидата от левой оппозиции поддерживали города, особенно региональные центры, а действующий «реформаторский» глава администрации находил поддержку в «консервативном» селе¹.

На выборах 1999–2001 годов борьба между старыми и новыми (советского времени и ельцинского) региональными элитами уже не играла сколько-нибудь заметной роли. В то же время казавшееся необычным четыре–пять лет назад массовое голосование городских избирателей за кандидатов-коммунистов (если это не действующий губернатор!), а сельских — за «правую» власть теперь стало практически повсеместным. Впрочем, здесь, наверное, стоит говорить не о «полевении» городских избирателей, а о проявившейся в такой форме склонности горожан голосовать за перемены, за новые лица у власти. Голосами городских избирателей были избраны такие разные люди, как коммунисты В.Тихонов (Ивановская область) и Г.Ходырев (Нижегородская область), «силовики» В.Кулаков (Воронежская область) и В.Шаманов (Ульяновская область), «олигарх» А.Хлопонин (Таймырский автономный округ).

Приглушенность контрастов между Севером и Югом сделала более заметными различия между макро-регионами страны. В этом плане выделяется Центрально-Черноземный район: в нем из семи областей (включая близкую и во многом схожую Пензенскую область) власть на выборах сменилась в шести, в том числе в пяти из них — уже дважды! За два избирательных цикла смена власти произошла почти везде в Центральном районе и на Урале, но, как правило, только по одному разу. Гораздо большей стабильностью отличаются Поволжье, Восточная Сибирь и Дальний Восток — здесь власть сменилась примерно в половине регионов, а также Западная Сибирь, где за два цикла выборов поменялись только треть руководителей. Особенно низкая «выживаемость» глав областей Центрального Черноземья на

выборах 1999–2001 годов стала неожиданностью для многих. Поражения глав администраций на более ранних выборах 1993–1996 годов вполне объяснялись политическими предпочтениями «красного пояса», подталкивавшими избирателей голосовать против президентских назначенцев. Но оказалось, что прошлые успехи консервативных кандидатов старой номенклатуры недолговечны. Они тоже проиграли, причем их сменили не более «левые» и оппозиционные кандидаты, как можно было предположить, а, наоборот, относительно «правые» прагматики. Объяснения произошедшему можно ис-

*При слабой
выраженности
идеологических
различий
важным
параметром
выборов
становится
возраст
основных
кандидатов.*

кать частично в уже заданной инерции голосования против власти, частично — в наметившейся на президентских выборах 2000 г. тенденции «поправления» «красного пояса».

При слабой выраженности идеологических различий, почти неразличимых партийных этикетках важным параметром выборов становится возраст основных кандидатов. После выборов 1995–1997 годов говорить о приходе нового поколения региональных руководителей не приходилось. Тогда только половина (17 из 34) пришедших к власти губернаторов была моложе проигравших. В 9 случаях, наоборот, к власти пришли более старые руководители, еще в 6 — губернатора сменил его ровесник (разница в возрасте меньше пяти лет). В среднем на смену 51-летнему губернатору пришел 49-летний. На выборах 1999 — начала 2002 годов омоложение стало очевидным: из двух с половиной десятков регионов, поменявших

власть на выборах, только в трех (Нижегородская и Оренбургская области, Коми-Пермяцкий округ) новыми руководителями стали более старшие по возрасту, еще в трех (Калининградская и Курская области, Республика Адыгея) на смену губернаторам пришли их ровесники. Новые руководители регионов — тоже зрелые опытные люди (средний возраст — 48 лет), «молодые олигархи» Р.Абрамович и А.Хлопонин не делают общей картины (тем более, что в 1996 г. побеждали и более молодые кандидаты — В.Малеев в Усть-Ордынском округе и Е.Михайлов в Псковской области). Сдвиг получается за счет ухода губернаторов пенсионного возраста: люди старше 60 лет составляют больше половины проигравших или ушедших без борьбы. Средний возраст ушедших губернаторов — 58 лет. Вместе с тем регионов, где «конфликт поколений» проявился в явном виде и стал главной темой избирательной кампании, было немного (например, Пермская, Челябинская, Амурская области).

Уход «старой гвардии» оказался едва ли не главным итогом второго избирательного цикла. Между поражением Г.Неделина, находившегося на хозяйстве Таймырского автономного округа с 1971 г. (в качестве заместителя председателя, затем председателя исполкома), и проигрышем другого долгожителя В.Хубиева в Карачаево-Черкессии (председатель исполкома с 1979 г.), открывшим серию выборов в апреле 1999 г., целая вереница ушедших из власти «крепких хозяйственников» советской закалки, приступивших к управлению регионом в раннюю перестройку, в 1985–1987 годах: А.Рябов, В.Тихомиров, Н.Кондратенко, В.Броневич, Ю.Горячев, И.Шабанов, еще более опытный (второй секретарь обкома в 1977 г., председатель облисполкома в 1979 г.) В.Бирюков, многолетние руководители Якутии и Адыгеи М.Николаев и А.Джаримов. Еще четыре года назад это поколение было полностью востребованным. На прошлых выборах оно возвращало себе власть в одном регионе за другим, во многом определяя лицо губернаторского корпуса. Теперь оставшихся можно пересчитать по пальцам.

Выборы в Амурской области в марте — апреле 2001 г. особенно ярко показали тенденцию к смене поколений. Со старым руководителем области А.Белоноговым, который еще в конце 80-х годов был председателем облисполкома, за-



тем первым секретарем обкома, соперничал 36-летний депутат Государственной Думы Л.Коротков – профессиональный политик, бывший журналист, два года назад исключенный из КПРФ из-за разногласий с партийным руководством. Существенных политических и идеологических различий между ними не было. После первого тура А.Белоногов шел впереди с большим преимуществом (43,6% против 20,5% у его соперника), но во втором туре избиратели предпочли более молодого: 49,4% за Л.Короткова при 42,9% за прежнего главу администрации.

«ПРОБЛЕМА 2004 ГОДА»?

Поколение губернаторов, вставшее у руля власти в регионах на самом рубеже 80-х – 90-х, между советским временем и началом реформ, на выборах 1999–2001 годов хорошо «держало удар» и прошло их почти без потерь. Теперь оно составляет костяк российских губернаторов. Но можно предположить, что на выборах 2003–2005 годов придет и их черед. Именно региональные руководители призыва 1990–1991 годов особенно настойчиво вели борьбу за право на третий срок губернаторства. Но похоже, что многим из них третьи выборы принесут разочарование и уход.

Проблема третьего срока будет играть против действующих губернаторов даже в случае, если им удастся сохранить устраивающие их законодательные нормы. В правосознании общества все равно будут сильные настроения за ограничение губер-

наторства двумя сроками, попытки же остаться у власти подольше в большинстве случаев будут восприниматься негативно. Таким образом, на выборы пойдут главы, не только выработавшие свой политический «срок жизни», но и не имеющие прочных оснований, чтобы претендовать на продление властных полномочий. Это вызовет усиление протестного голосования и приведет к значительному обновлению региональной политической жизни.

Уже сейчас можно предположить, что следующие выборы пройдут по более жестким правилам, не столь выгодным для региональных властей: будет введена обязательная система абсолютного большинства с двумя турами (подобная поправка уже внесена Президентом в Государственную Думу и имеет все шансы быть принятой); появятся ограничения на участие в выборах, связанные с отстранением губернатора от должности или его добровольной отставкой; вероятно, в законе будет записан запрет на произвольный перенос выборов на более ранний срок.

Если такие предположения окажутся верными, то трудности, ожидающие значительную часть губернаторов на следующих выборах, можно назвать «проблемой 2004 года» – по аналогии с часто звучащей в выступлениях финансистов «проблемой 2003 года» (год наибольших выплат России по внешнему долгу).

Наряду с этим можно прогнозировать, что на следующих региональных выборах вмешательство феде-

рального Центра будет более действенным, чем на прошедших. Кроме причин, вызревающих внутри регионов в связи с предстоящим уходом многих губернаторов (в борьбе за «наследство», которая разворачивается в таких случаях, Центр наверняка попытается сыграть роль арбитра), должны появиться и стимулы, связанные со стратегией самой федеральной власти. Сейчас основные планы связывались все-таки не с результатами выборов, а с развернутым с весны 2000 г. строительством новой системы управления, основанной на сильной вертикали власти. К следующим выборам ограничения, связанные с этой системой, скорее всего станут очевидными, и эффект не оправдавшихся надежд заставит вновь вернуться к «штучной» работе с регионами, к подбору удобных региональных руководителей.

На итоги следующих выборов в регионах должны повлиять сдвиги в политических предпочтениях избирателей. Часть из них наблюдается от одной избирательной кампании к другой, к примеру, последовательный рост оппозиционных, в том числе коммунистических настроений в регионах Дальнего Востока. Победа в 2000 г. кандидата от Компартии РФ на Камчатке, несмотря на кажущуюся (и в какой-то степени действительную) случайность, представляется знаковым явлением, отражающим эти тенденции.

Другие тенденции впервые проявились на президентских выборах 2000 г., и пока остается только предполагать, насколько прочными они окажутся. Особенно важным выглядит наметившееся ослабление региональных контрастов: увеличение поддержки правительства в «красном поясе», заметно «побледневшем», при росте оппозиционных настроений в северных регионах с более реформаторскими предпочтениями. Вероятно, такие сдвиги во многом связаны с начавшимся в стране экономическим подъемом, затронувшим в первую очередь ее южные регионы. Можно предположить, что они скажутся на результатах региональных выборов и приведут к большей, по сравнению с нынешней, устойчивости власти в «консервативном поясе» и, наоборот, к большей ее сменяемости в северных регионах.

