

Сентябрь
2013

ДОКЛАД

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ КАНДИДАТОВ В
ГУБЕРНАТОРЫ 2013



Сентябрь 2013 года станет месяцем, когда пройдет второй цикл губернаторских выборов после возвращения практики избрания глав субъектов РФ. Выборы назначены в Москве, Московской области, Владимирской области, Забайкальском крае, Хакасии, Магаданской области, Хабаровском крае и Чукотском АО. Непрямые выборы пройдут в двух республиках Северного Кавказа.

Сходства и различия кампаний 2012-2013 гг.

Предыдущие выборы региональных глав проходили в «тестовом» режиме. В пяти регионах, где избирали губернаторов в октябре 2012 года, политическая ситуация была в целом управляема и предсказуема. В случае Белгородской и Амурской областей инкубенты были безальтернативны, в случае Новгородской области безальтернативность выборов была достигнута ценой скандала и недопуска кандидатов от парламентских партий. Только на выборах в Брянской и Рязанской областях был реализован кризисный сценарий, однако их исход в целом не представлял никаких значительных угроз для политической системы в целом. В 2013 году ситуация для кандидатов от власти даже упростилась - по сути, ни одна из губернаторских кампаний не проходит по кризисному сценарию.

Следует учитывать, что **конкурентность региональной политики в 2010-ые годы снизилась в силу объективных факторов**. Если обратиться к практике выборов глав регионов в 1993-2004 гг.¹, то, **как правило, серьезными оппонентам действующих губернаторов были политики, уже имеющие собственную электоральную машину, узнаваемость и базовый электорат**. К ним относятся:

1. Бывшие главы регионов, отправленные в отставку и объединившие вокруг себя контрэлиты. Как правило, они стартовали на выборы главы региона со статусной позиции, полученной в ходе выборов (например, председатель Облдумы, как Э. Россель, или депутат Госдумы, как П. Сумин);
2. Депутаты Госдумы, избранные по одномандатным округам;
3. Члены Совета Федерации, избранные на прямых выборах (до 1995 г.);
4. Мэры городов (как правило, столиц региона);
5. Спикеры региональных законодательных собраний;
6. Руководители крупных промышленных предприятий, доминирующих в экономике региона, или их ставленники;
7. Федеральные политики, имеющие высокий уровень узнаваемости и финансовую поддержку внешних для региона бизнес-групп (А. Руцкой, А. Лебедь, Б. Громов и т.д.).
8. В эпоху «суверенной демократии» все эти категории стали более малочисленными;
9. Бывшие руководители регионов, как правило, находили свое место во властной обойме или уходили со своих постов отнюдь не на пике популярности, а значит, не могли рассчитывать на поддержку населения;

¹ См., в частности, монографию Е. Минченко «Как стать и остаться губернатором»
http://minchenko.ru/netcat_files/pdf/gubernator_minchenkobook.pdf

10. Выборы в Госдуму по одномандатным округам отменили;
11. Сенаторов стали назначать;
12. Значительная часть муниципалитетов перешла на непрямые выборы глав, не позволяющие им иметь высокий уровень популярности. Часть популярных мэров пошла на повышение в рамках уже назначений глав регионов (М. Юревич, О. Кувшинников);
13. В условиях доминирования «Единой России» стало невозможным противостояние исполнительной и законодательной власти в регионах;
14. В ряде регионов политическая власть была приведена в соответствие с экономической в рамках процедуры назначения (Красноярский край, Вологодская область, Чукотский АО и т.д.). Параллельно стоит отметить снижение политического влияния руководителей предприятий в условиях деградации ряда отраслей промышленности (особенно заметно в металлургии) и выстраивания вертикально-интегрированных компаний, менеджеры которых на местах, как правило, не имеют собственного публичного лица;
15. Снижение конкурентности федеральной политики сузило круг политиков, имеющих известность на уровне страны.
 1. Каковы же основные отличия электорального цикла 2013 года:
 2. 1) Значительно увеличилось число субъектов Федерации, в которых проходят выборы глав (с 5 до 10);
 3. 2) Выборы проходят в регионах, имеющие стратегическое значение для существующей политической системы (Москва², Московская область);
 4. 3) Ряд субъектов Федерации выведен из общероссийского электорального процесса. В Ингушетии и Дагестане выборы губернаторов пройдут по сложной парламентской схеме. Однако, несмотря на отсутствие формальной кампании, конкуренция между элитными группами была в обоих случаях в формате публичных акций, медийных кампаний и закулисных переговоров;
 5. 4) Возросло среднее число кандидатов (см. таблицы №1 и №2 в Приложении к настоящему докладу);
 6. 5) Практически отсутствуют скандалы с выдвижением кандидатов от парламентских партий;
 7. 6) "Единая Россия" по разным причинам не выдвинула своих кандидатов сразу в 2 регионах (Забайкальский край и город Москва);
 8. 7) Парадоксальным образом федеральная власть оказалась вынужденной искусственно увеличивать степень конкурентности выборов, предоставив возможность для участия в них представителям несистемной оппозиции (в Москве и Московской области).

Однако в подавляющем большинстве выборных регионов оппоненты действующих глав или исполняющих обязанности не ставят перед собой задачу выиграть выборы. Кандидаты обеспечивают раскрутку себе и своей партии накануне предстоящих региональных и/или федеральных выборов. В ряде случаев выдвижение или участие в выборах тех или иных кандидатов становятся элементами внутриэлитного торга.

Кроме того, на выборах 2013 г. появились и новые технологии:

- Создание элитных коалиций вокруг и.о. губернатора-варяга (Московская область, Забайкальский край, Владимирская область);

² О выборах мэра Москвы см. отдельный доклад http://minchenko.ru/analitika/analitika_36.html

- Выдвижение в сенаторы кандидатов, которые способны ослабить накал политической борьбы (Владимирская область, Забайкальский край) или решают PR-задачи в рамках электоральной кампании (Московская область);
- Технология «карнавализации» - создание и продвижение сценария «кандидат от власти и толпа безликих маргиналов». Можно отметить большое количество заявившихся на выборы кандидатов (Москва, МО), на фоне поведения которых кандидат от власти должен был выглядеть респектабельно;
- Участие ряда глав регионов в дебатах (в дебатах участвовали В. Зимин, А. Воробьев, С. Орлова, в Забайкальском крае вместо К. Ильковского в дебатах принимали участие его доверенные лица). Стоит заметить, что, учитывая невысокий накал собственно электоральной борьбы в этих регионах, участие в дебатах действующих и и.о. губернаторов не привело к перераспределению рейтинга в пользу других кандидатов, однако добавило им имиджевых очков в глазах населения («не боится открытой дискуссии»).

Вместе с тем существуют и значительные сходства технологических приемов, использованных в кампаниях 2012-2013 гг.:

- Встречи действующих руководителей региона с Президентом и членами Правительства, усиливающие их политический вес;
- Освещение в СМИ деятельности главы региона как несущий медийный проект кампании;
- Использование в наружной агитации фоновой рекламы, повторяющей элементы прямой рекламы кандидата;
- "Дымовая завеса". Фокусирование федеральной информационной повестки на предвыборных кампаниях в одном-двух регионах, которые должны заслонить любые скандалы во всех остальных регионах. В 2012 году роль «дымовой завесы» сыграли выборы мэра Химок, к которым было приковано максимальное внимание со стороны федеральных СМИ. В этом году такую функцию выполнили выборы в Москве. Вероятно, этот прием будет использоваться федеральным центром в единый день голосования и в следующие годы;
- Кандидаты-спойлеры. В ряде регионов можно говорить о наличии спойлеров на выборах. В ряде случаев наблюдатели фиксировали, что за некоторых кандидатов собирают подписи представители штаба основного кандидата от власти. Использование спойлеров является традиционной «серой» технологией, которая использовалась на выборах в России. Однако введение муниципального фильтра только увеличило дисбаланс между кандидатом от власти, который и так обладает мощным административным ресурсом, и представителями оппозиции. В существующей политической ситуации кандидаты от власти могут «пропустить» спойлеров через муниципальный фильтр для атаки своих оппонентов;
- Ставка на низкую явку;
- В ряде случаев закулисные договоренности элит оказывают большее воздействие на итоговый результат, чем собственно голосование избирателей (Рязанская область 2012, Хабаровский край 2013, Чукотка 2013).

Стоит отметить высокую вариативность политических стратегий новых глав регионов по отношению к их предшественникам:

- Преемственность (Московская область, Чукотский АО);
- Контраст и непрямая критика предшественника (Москва, Владимирская область);
- Умалчивание (в остальных случаях).

Муниципальный фильтр

На уровне субъектов Федерации главной политической технологией стало манипулирование муниципальным фильтром. Напомним, что единственный прецедент, когда все кандидаты, подавшие заявления, смогли собрать необходимое число подписей и были зарегистрированы, был в прошлом году в Белгородской области. Однако это объясняется тем, что отделения КПРФ и «Справедливой России» в регионе бойкотировали выборы.

Практика использования муниципального фильтра региональными властями состоит не только в формальном отсеивании значительной части кандидатов, не способных собрать необходимые подписи.

Регион	Процент муниципальных подписей	Возможность самовыдвижения
Москва	6	Да
Московская область	7	Нет
Владимирская область	8	Нет
Забайкальский край	8	Нет
Хакасия	10	Нет
Магаданская область	10	Нет
Хабаровский край	8	Нет
Чукотский автономный округ	10	Нет

Муниципальный фильтр в нынешнем виде (от 6 до 10% по региону и в 2/3 муниципалитетов) позволяет действующему главе региона контролировать состав участников выборов, регистрировать кандидатов-спойлеров и технических кандидатов, препятствовать регистрации оппонентов, которых он считает опасными соперниками. На примере Москвы и Московской области, где партия власти дала недостающие для

регистрации подписи оппозиционерам А. Навальному и Г. Гудкову, а также Забайкальского края, где, как считают эксперты, представители штаба К. Ильковского помогли кандидату от партии «Гражданская сила» Р. Балагуру, видно, что муниципальный фильтр является частью административного ресурса.

Можно констатировать, что возможность преодоления муниципального фильтра имели кандидаты, готовые играть в «договорной матч». Небольшим исключением стали только кандидаты от КПРФ, опирающиеся на сильные местные отделения партии. Во Владимирской области и Забайкальском крае муниципальный фильтр позволил нейтрализовать опасных для власти оппонентов. Так во Владимирской области было обнаружено, что часть подписей предоставленных кандидатом от «Гражданской платформы» А. Филипповым, уже были отданы за коммуниста А. Боброва. В Забайкальском крае избирательная комиссия забрала 39 подписей, отданных за А. Кошелева. Однако, по мнению региональных экспертов, в случае участия в кампании шансы на победу Кошелева и Филиппова все равно были невелики.

Итоги применения муниципального фильтра 2012-2013гг.:

- Общая доля «отсеченных» кандидатов в регионах, где самовыдвижение не допускается, оказалась относительно невелика (от 1 до 3 кандидатов). Однако в ряде регионов до выборов не дошло более половины из заявленных кандидатов – в 2012 году в Новгородской, Брянской и Рязанской областях, в 2013 году и Московской области. В Брянской области снялись с выборов три кандидата, но учитывая, что выдвигалось всего пять человек, это радикально изменило расстановку сил: первый тур прошел по правилам второго;
- Важным последствием работы муниципального фильтра стало фактическое ограничение по количеству участников предвыборной гонки. Своего максимума оно достигло во Владимирской области (7 кандидатов). Но, в основном, число участников губернаторских выборов колеблется в границах 3-5 человек. Из-за полного контроля над списком кандидатов снижаются и качественные характеристики участников;
- В ряде случаев муниципальный фильтр бьет по позициям парламентских партий. Во всех случаях политическое меню оказывается составлено таким образом, чтобы предопределить выбор избирателей. Парадоксальной выглядит ситуация, когда муниципальный фильтр легко преодолевается кандидатом от «Патриотов России», но его не могут пройти представители «Справедливой России» и КПРФ, как это произошло в Новгородской области в прошлом году. Региональные отделения этих партий в Белгородской области и вовсе бойкотировали губернаторские выборы в октябре 2012 года. Таким образом, даже членство во влиятельной системной партии не гарантирует стопроцентную возможность участия на выборах главы региона;
- Муниципальный барьер легко преодолевают спойлеры и технические кандидаты, которые готовы играть роль «массовки» для кандидата от власти. Опыт губернаторских выборов 2012-2013 годов демонстрирует, что система муниципального фильтра на данном этапе и в данном формате не позволяет решать задачу отсека кандидатов-спойлеров;
- Муниципальный фильтр усиливает дисбаланс возможностей между кандидатом от власти, который и так имеет преимущество в виде административного ресурса, и его реальными оппонентами. В частности, оппозиционные кандидаты

лишены возможностей провести на выборы спойлеров, ведущих контркампанию против оппонентов, в то время как кандидаты от партии власти продолжают использовать подобные технологии.

В электоральных кампаниях 2012-2013 годов обозначились основные черты, из которых складывается **новый формат выборов региональных глав, общий для всех регионов вне зависимости от местной специфики.**

Федеральный центр продолжает активно вмешиваться в региональную политику **для минимизации политических рисков.** Стоит напомнить, что в 2012 году во всех потенциально кризисных регионах, где приближались выборы, губернаторы были досрочно отправлены в отставку. Их преемники получили фору в пять лет, чтобы основательно подготовиться к выборам, которые были отодвинуты как максимум до 2017 года³. В 2013 году Президент РФ потерял право назначать глав регионов, а для двух регионов СКФО была введена процедура парламентского избрания глав регионов. Однако **практика назначений и.о. по своему эффекту не сильно отличается от полноценных назначений.** После окончания срока полномочий губернатора, президент может продлить их, фактически «благословив» старого главу на продолжение работы, либо назначить новую фигуру. Назначенный временно исполняющий обязанности главы получает время и ресурсы, необходимые для укрепления собственных позиций в регионе и успешного избрания на выборах в сентябре. Стоит, правда, отметить, что практика назначения временно исполняющими обязанности губернатора совершенно новых лиц содержит в себя ряд политических рисков. Яркими примерами в 2013 году являются Владимирская область и Забайкальский край. В обоих случаях назначения варягов С. Орловой и К. Ильковского спровоцировали внутриэлитный раскол, который, впрочем, был преодолен в ходе кампании.

Кроме того, сохраняется возможность досрочного добровольного прекращения полномочий главы региона и его выход на выборы в условиях наиболее благоприятной политической конъюнктуры и неготовности соперников. **Прецеденты Москвы, где мэр С. Собянин неоднократно отвергал возможность досрочных выборов, но затем подал в отставку, и Рязанской области дают основания полагать, что в будущем году аналогичный прием может быть использован сразу в нескольких регионах.**

Вмешательство федерального центра не ограничивается исключительно практикой назначений, многие губернаторы имеют поддержку среди политиков и бизнесменов федерального уровня (см. таблицу в Приложении 1). Однако отсутствие влиятельной группы поддержки на федеральном уровне создает риски в ходе кампании даже для фаворита выборов. В частности, полпред Президента в Дальневосточном округе В. Ишаев попытался пересмотреть достигнутый весной 2013 г. компромисс, критикуя краевые власти за поведение в ходе наводнения. Однако в итоге Ишаев расстался со своим постом, а Шпорт получил косвенную поддержку Президента в ходе его визита в край.

Введение формата единого дня голосования открыло сразу несколько дополнительных инструментов для *воздействия* на электоральное поле. Так, единый день

³ Поскольку с декабря 2012 по июнь 2013 года в массовом порядке произошли досрочные отставки региональных глав, 10 регионов в 201-2013 годах лишились возможности проведения выборов. Подробнее см. в докладе «Политические стратегии губернаторов-новичков, назначенных на свои посты в конце 2011-2012 гг.» http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/New_gubernatory_summary_final_23_04.pdf

голосования во второе воскресенье сентября позволяет провести выборы с минимальным публичным освещением и низкой явкой. Данная стратегия заметно повышает шансы на победу кандидатов от власти. Впрочем, в случае с выборами мэра Москвы проведение летней кампании создало неожиданное преимущество оппозиционному кандидату А. Навальному, избравшему в качестве одного из ключевых проектов своей кампании проведение встреч на улицах (подобная практика вряд ли может массово тиражироваться, учитывая специфику организации пространства Москвы, и степень публичного интереса к кандидату).

Кроме того, одновременное проведение выборов во всех регионах РФ дает возможность задать *общую федеральную информационную повестку*. Однако эта практика также таит в себе целый ряд серьезных рисков – одновременные крупные выборы (на уровне губернаторов, мэров крупных городов и региональных парламентов) сразу в нескольких десятках субъектах Федерации резко понижают управляемость региональным политическим пространством со стороны федерального центра. Кроме того, это создает ситуацию, когда на протяжении нескольких лет подряд ежегодно проходят крупные федеральные кампании (выборы в Госдуму в 2016, выборы более 20 региональных глав в единый день голосования в 2017 и президентские выборы в 2018 году). Эта ситуация содержит в себя целый ряд технологических сложностей – дефицит ресурсов (необходимых для выполнения майских указов В. Путина), необходимость на протяжении длительного времени поддерживать позитивную (или негативную) политическую повестку.

Описанные выше обстоятельства приводят к тому, что в публичном поле часто происходит имитация предвыборной гонки. **Политическая борьба и политический торг между основными игроками по-прежнему происходят в кулуарном режиме.** Предвыборные и поствыборные назначения в регионах наглядно демонстрируют, каким образом реализуются договоренности между основными элитными игроками в каждом из регионов. В ряде случаев в качестве ресурса для торга являются посты в региональном правительстве и места в региональном парламенте. Крупные игроки могут получить кресло сенатора. Именно так произошло в Забайкальском крае (пост сенатора получит бывший глава Агинского Бурятского автономного округа, а ныне федеральный инспектор Б. Жамсуев), Владимирской области (изначально кресло сенатора предлагалось экс-губернатору Н. Виноградову, но после его отказа пост в Совете Федерации пообещали главе владимирских эсеров А. Белякову), Хабаровском крае и Московской области. **Преобладающим сценарием подготовки к выборам является формирование внутриэлитного консенсуса, когда лидирующему кандидату удается провести успешные переговоры со всеми ключевыми игроками. Таким образом, победа на выборах достигается за рамками предвыборной кампании, а главными технологиями «победы до выборов» становятся: купирование внутриэлитных конфликтов, неформальные договоренности, подбор спарринг-партнеров и спойлеров.** В ряде случаев такая тактика позволяет минимизировать внутриэлитные конфликты.

Доминирующий сценарий кампании за пост главы региона в 2013 году — «тихая, незаметная и неинтересная кампания». Особняком стоят лишь Москва и Московская область, где по желанию федерального центра проводятся образцово-показательные выборы с участием несистемной оппозиции, и Владимирская область с Забайкальским краем, где губернаторы-варяги прибегли к более популярной в 2012 году тактике административного давления на нелояльные элиты.

Сценарии электоральных кампаний 2013 года

Сценарий	Регионы	Факторы	Характеристики
«Образцово-показательные выборы»	Москва, Московская область	Большое внимание со стороны федеральных СМИ; высокий уровень (не менее 50%) популярности действующих глав; нацеленность на легитимизацию выборов.	Допуск к выборам кандидатов от несистемной оппозиции, активная предвыборная кампания, демонстративный отказ от «серых» избирательных технологий.
«Административное доминирование»	Владимирская область, Забайкальский край	Раскол элит, существовавший давно, либо спровоцированный назначением новых губернаторов.	Выстраивание коалиций с частью региональных элит; интенсивная предвыборная кампания, высокий уровень конфликтности, жесткий прессинг оппонентов, привлечение кандидатов-спойлеров, использование муниципального фильтра для отсекаания политических оппонентов.
«Тихая кампания»	Хакасия, Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ	Губернаторы достаточно давно работают в регионе. Отсутствуют серьезные элитные расколы, или оппоненты региональных глав недостаточно сильны, чтобы развязывать открытую войну. Стихийные бедствия (Магадан, Хабаровск) на Дальнем Востоке.	Все внутриэлитные договоренности достигаются до начала предвыборной кампании, пул кандидатов формируется из технических кандидатов; отсутствие реальных оппонентов действующему главе региона; минимум агитации, низкая явка.
«Навязанный компромисс»	Дагестан, Ингушетия	Сложная межнациональная ситуация, Возможность силового противостояния элит.	Видимость кланового примирения.

Заметим, что элитная коалиция поддержки внутри региона не всегда является значимым ресурсом, поскольку управление пулом кандидатов позволяет добиться успеха и без нее. Однако наличие сплоченной оппозиционной коалиции резко снижает шансы кандидата на получение губернаторского поста и спокойный поствыборный период.

Случай Северного Кавказа

Необходимо сказать несколько слов и о новой процедуре избрания главы субъекта через парламентское голосование, которая задействована в двух регионах СКФО. Здесь интересным представляется тот факт, что **реальная конкуренция за посты руководителя Дагестана и Ингушетии шла не во время формально заявленных процедур партийного выдвижения кандидатур, их рассмотрения президентом и вынесения списка на голосование в региональный парламент, а до начала всех этих процедур.** В Ингушетии наиболее активно о своих амбициях заявляли Р. Аушев и М. Зязиков. Наиболее серьезную попытку «вклиниться» в республиканскую политику Аушев сделал весной 2013 года, когда вопрос о процедуре выборов главы региона еще только решался. Р. Аушев заявил о десятках тысячах подписей в поддержку его кандидатуры, собранных в Ингушетии, и категорически выступил за проведение в регионе всенародных выборов. Очевидно, группы, поддерживающие как Р. Аушева, так и М. Зязикова, оказывали лоббистское давление на федеральный центр с целью продвижения себя или своих ставленников на пост руководителя Ингушетии. Но после того как Кремль поддержал Ю. Евкурова, их активность в плане борьбы за пост номер один в республике резко сошла на нет.

Однако позиции Ю. Евкурова из-за ослабления конкуренции не усилились. Его основными проблемами остаются:

- Отсутствие кадровой стабильности, сплоченной и сработавшейся команды. За пять неполных лет правления Ю. Евкурова, ключевые чиновники исполнительной власти менялись неоднократно. Пожалуй, наиболее резкие кадровые перемены Евкуров инициировал, когда восстановился после покушения на него, произошедшего летом 2009 года. Тогда причиной переназначений в республике называли то, что чиновники, оставшиеся «на хозяйстве» во время лечения Ю. Евкурова, якобы проявляли повышенную самостоятельность, действовали без оглядки на руководителя региона. Впоследствии важной особенностью кадровой политики Ю. Евкурова было постепенное сокращение на ключевых постах «варягов», увеличение доли местных кадров;

- Конфликт с главой Чечни Р.А.Кадыровым. Поводом для конфликта, вошедшего в публичную фазу в августе 2012 года, стала неразмеченная граница между Ингушетией и Чечней;

- Отсутствие значимых подвижек в постконфликтном урегулировании в Пригородном районе Северной Осетии, чем умело пользуется Р. Аушев для поддержания собственного рейтинга;

- Возникновение эффекта «семьи». Ю.Евкуров не является представителем какого-либо влиятельного ингушского «тейпа»⁴, однако назначение ряда его близких родственников на заметные посты вызывало в регионе негативную реакцию.

В случае Дагестана рокировка (Р. Абдулатипов отправился из Москвы в Махачкалу, а М. Магомедова из Махачкалы в Москву на пост заместителя руководителя АП) была проведена задолго до предполагаемой даты выборов, в январе 2013 года, поэтому никакой интриги в выборе Кремля не существовало. Более того, традиционные

⁴ Ю.Евкуров выходец из Пригородного района (село Тарское/Ангушт), а "пригородненские" тейпы не входят в число традиционно влиятельных в Ингушетии.

центры силы Дагестанской политики увидели хорошие возможности в назначении и.о. президента человека, не способного опереться на свой собственный могущественный клан.

Однако к моменту начала формальной процедуры избрания ситуация кардинально изменилась. Отдельные назначения в правительстве, хотя и не знаменовали собой какой-либо кадровой революции, показывали серьезную независимость Р. Абдулатипова от кланов, доминировавших в республике до его прихода. В частности, Р. Абдулатипов назначил на пост вице-преьера экс-директора ФГУП «Махачкалинский морской торговый порт» Абусупьяна Хархарова, который в 2010 году вел ожесточенную борьбу с людьми, близкими С. Керимову, за пост гендиректор ФГУП «Махачкалинский морской торговый порт», а со второй половины 2000-х годов был в жестком конфликте с «левашинским кланом», основателем которого считается бывший председатель Госсовета Дагестана, отец предыдущего президента республики Магомедали Магомедов. Кроме того, с приходом Р. Абдулатипова правительство региона покинули люди, близкие Сулейману Керимову, в августе Керимов начал сворачивать свои проекты в Дагестане, причем часть экспертов считает, что между бизнесменом и руководителем республики конфликт приобрел личностную окраску.

Таким образом, как минимум, кадровая политика Р. Абдулатипова способствует нарастанию напряженности между элитными группами. Считается, что пока медиатором противоречий умело выступает Ильяс Умаханов (зам. Спикера СФ РФ). Однако часть элит Дагестана пытается ослабить позиции Президента. В то же время пока у Абдулатипова карт-бланш, о чем свидетельствует, в частности, арест мэра Махачкалы С. Амирова, возглавлявшего одну из наиболее влиятельных в регионе групп.

Проекты губернаторов и база элитной поддержки

Главы субъектов РФ достаточно сильное внимание уделяют якорным проектам, но не всегда стремятся вписать их в предвыборный контекст. Зачастую проекты используются исключительно для позиционирования губернатора в качестве хозяйственника и крайне редко как заменитель предвыборной программы.

Среди идущих на выборы в сентябре 2013 года представителей региональной власти наиболее популярна модель управления масштабными инфраструктурными проектами, скопированная с системы федерального управления, созданной В. Путиным. Причем, если у С. Собянина и А. Воробьева заявленные инфраструктурные проекты подкреплены реальными договоренностями с инвесторами и федеральным центром, то К. Ильковский оперирует достаточно спорным и непроработанным проектом газификации Забайкальского края. Из всех идущих на выборы губернаторов только трое не используют позиционирование, связанное с необходимостью реализации инфраструктурных проектов. Так, В. Шпорт больше говорит об управлении трудовыми ресурсами и правильном распоряжении бюджетными средствами, а В. Зимин сосредоточен на управлении промышленной политикой через союз с корпорациями, работающими в регионе (РУСАЛ, СУЭК, РЖД, РУСГИДРО). С. Орлова заявляет об особой роли управления социальной и культурной политикой, однако можно предположить, что после избрания она также сменит вектор в пользу крупных инфраструктурных проектов – строительства скоростной ж/д магистрали и аэропорта.

Одним из основных направлений подготовки к выборам в текущем электоральном цикле стало укрепление базы поддержки среди региональных элит. Особенно актуальным это стало для тех, кто был назначен исполняющим обязанности менее года назад. Так врио губернатора Магаданской области В. Печеный, будучи назначенным на новую должность, поспешил заверить элиты в том, что никаких серьезных перестановок внутри руководства области не будет. Действительно, новых назначений в областной администрации было немного. При этом В. Печеный смог сохранить контроль над мэрией Магадана, которую он возглавлял много лет.

Совсем иной подход использовался К. Ильковским, отправившим правительство в отставку буквально через несколько дней после своего назначения. Протест со стороны региональной элиты не заставил себя ждать, и новому врио пришлось вернуть старых министров и вице-премьеров. По большому счету, положение К. Ильковского в регионе оказывается неустойчивым. Поддержка со стороны «Единой России» является скорее формальным, нежели действительным инструментом. Единственным серьезным шагом в построении внутриэлитной коалиции, который можно признать удачным, стало заявление К. Ильковского о возможном выдвижении Б. Жамсуева в сенаторы. В целом же опора К. Ильковского лежит вне региона.

Более удачной оказалась деятельность С. Орловой. В работе новой врио Владимирской области сложилось сразу несколько точек напряжения: жесткий стиль управления С. Орловой, многочисленные отставки чиновников администрации и публичная критика муниципальных глав (которая также сопровождалась отставками и даже уголовными делами), скрытый конфликт с командой экс-губернатора Н. Виноградова. Тем не менее, С. Орловой удалось сделать ряд удачных шагов по

формированию тактической коалиции поддержки. В частности, предложив эсеру А. Белякова пост сенатора, она выключила опасного конкурента из предвыборной гонки за губернаторское кресло и сделала, по сути, невозможной ее критику со стороны «Справедливой России», которая участвует в выборах в региональный парламент. Помимо целой серии внутриэлитных разменов, можно назвать удачным проект «Покупай Владимирское – покупай российское!», который должен был снизить опасения владимирского бизнес-сообщества насчет темы о приходе в регион более мощных федеральных экономических групп.

Взвешенная политика в отношении региональных элит была реализована А. Воробьевым, которому удалось интегрировать в коалицию своей поддержки круги, аффилированные с экс-губернатором Московской области Б. Громым. Тем не менее, в Подмоскovie сложилась ситуация отсроченных переговоров, когда основные решения о распределении ресурсов будут приниматься уже после выборов, и в связи с этим возможны конфликты.

Устойчивое положение сложилось в Чукотском автономном округе, где можно наблюдать доминирование действующего главы региона Р. Копина, который опирается на поддержку Р. Абрамовича.

В. Зимин опирается на взаимодействие с крупными промышленными группами, работающими в Хакасии, и поддержку федерального центра. Некоторые сложности во взаимодействии есть лишь с группой ЕВРАЗ.

Также в первую очередь на федеральные элиты опирается и.о. мэра Москвы С. Собянин, реализующий политику раздела «лужковского наследства» между федеральными группами влияния. Однако поддержка его оппонента влиятельным пулом федеральных СМИ и странное поведение представителей силовых структур, способствующих «раскрутке» А. Навального, позволяет говорить о наличии внутри путинского Политбюро 2.0 ситуативно сложившейся «антисобянинской коалиции».

Заключение

Увеличение политической конкуренции в регионах РФ способствует укреплению политической системы в целом и повышению эффективности работы глав исполнительной власти субъектов РФ. **Уровень политической конкуренции в 2013 г. очевидно повысился в сравнении с 2012 г.. Однако, несмотря на это, можно ожидать победы кандидатов от власти во всех выборных регионах, причем, скорее всего, в первом же туре.**

В целом, можно сказать что губернаторы, идущие на выборы, стали больше внимания уделять диалогу с населением, а некоторые за короткий срок показали себя хорошими публичными политиками, умеющими убеждать людей. Логично, что отношения политиков с федеральным центром, который прямо санкционировал выход на прямые выборы, остаются на хорошем уровне, отличники просто имеют чуть лучшие позиции внутри «Политбюро 2.0». В отношениях с крупным бизнесом некоторые проблемы наблюдаются у К. Ильковского, который анонсировал газовый проект, не добившись одобрения «Газпрома», и у В. Шпорта, который лишен данного канала коммуникации, а вопросы крупных компаний в Хабаровском крае решаются поверх губернатора.

Исходя из оценки текущей политической ситуации в регионах, можно сказать, что **в ряде случаев выборы станут не финалом в борьбе разных групп, а, наоборот, станут точкой отсчета для перевода политической борьбы в незлиторальное поле.** Жесткий контроль выборов со стороны администраций не снимает внутриэлитных противоречий, а только откладывает возможные конфликты на поствыборный период.

В случае, когда в регионах сложился раскол региональной элиты, стоит ожидать продолжения конфликтов после выборов. В зоне риска в данном случае находятся Хабаровский край и Забайкальский край и Владимирская область. Высокий уровень напряженности традиционно сложился в Ингушетии и Дагестане, где само по себе отсутствие выборов не гарантирует спокойной политической ситуации. Недовольные текущим раскладом кланы найдут способ донести до федерального центра свое отношение к действующему главе, а если этот канал перекрыт, то возникает риск силовых столкновений. Также **высока вероятность протестной волны в Москве после выборов.** Однако это связано с ситуацией на уровне не региональных, а федеральных элитных групп. Стабильная ситуация складывается только в тех регионах, где сложилась система широкого внутриэлитного компромисса или доминирования губернатора: на Чукотке, в Магаданской области, в Хакасии.

Прогноз и рекомендации

Можно предсказывать более ожесточенную борьбу в ходе кампании по выборам глав регионов в 2014 г.. Уровень организационной и финансовой готовности оппозиционных элит к выборам будет возрастать, а эффективность технологии досрочной смены губернаторов – снижаться, поскольку сложились ожидания дальнейшего использования властью этой технологии.

Добиться еще большего прогресса в прозрачности и конкурентности выборов можно, скорректировав норму о муниципальном фильтре. Стоит отметить, что многие слабые стороны практики использования муниципального фильтра, которые проявили себя в ходе подготовки к выборам глав регионов в 2013 году, были описаны еще год назад экспертами ИСЭПИ. В аналитическом докладе⁵ предлагалось, в частности, снизить размер муниципального фильтра до 5-7%, и установить не только нижнюю, но и верхнюю планку (число подписей, полученных кандидатом не должно превышать необходимый для регистрации предел более чем в 1,5-2 раза). Кроме того, предлагалось ввести ограничения на количество подписей, которые может получить кандидат в одном представительном органе МСУ. Для упрощения практики сбора подписей также предлагалось ввести практику «праймериз» в муниципальных образованиях, единую для всех кандидатов. В какой-то мере эта идея была реализована Советом муниципальных образований Москвы.

На наш взгляд, стоит рассмотреть смягчение требования по отношению к партиям, представленным в Государственной Думе и региональном парламенте. Как максимум, можно вообще отменить для них муниципальный фильтр, а как минимум — сократить число необходимых подписей до 1-2%. В то же время сохранение муниципального фильтра для непарламентских партий и самовыдвиженцев (возможно, при снижении барьера и сокращении квоты по представленности муниципальных образований) имеет свой смысл как барьер для массового использования кандидатов-спойлеров, «двойников» и перегрузки избирательного бюллетеня.

Еще более интересным вариантом развития института муниципального фильтра и низовой демократии стало бы введение **преференциальной системы голосования** муниципальных депутатов за возможных кандидатов. В рамках данной системы, напоминающей праймериз, каждый муниципальный депутат отдает свою подпись не одному, а нескольким кандидатам, но при этом указывает уровень своих предпочтений - у него появляются кандидат 1-го выбора, кандидат 2-го выбора и т.д.. Полученные претендентами голоса складываются. В рамках регионально установленной квоты кандидаты, получившие наибольшее количество голосов муниципальных кандидатов 1-го и 2-го выбора, допускаются ко всенародному голосованию. Этот подход, как предполагается, открывал бы возможность большему числу центристских кандидатов попасть на выборы и отсеивал радикалов. **Преференциальная система голосования** также помогла бы исключить намеренно созданные или случайные ситуации, когда два разных кандидата представляли в избирком подписи одних и тех же депутатов, как это произошло в этом году на выборах во Владимирской области и Забайкальском крае.

⁵ Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г.: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования / http://www.isepr.ru/fileadmin/f/activity/report/Analiticheskii_doklad_PRJAMYE_VYBORY_GUBERNATOROV_I_SISTEMA_SBORA_MUNICIPALNYKH_PODPISEI_V_2012_g..pdf

Авторский коллектив:

*Евгений Минченко,
Кирилл Петров,
при участии
Романа Чалого и Инны Романовой*