



 ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

АЛЕКСАНДР КЫНЕВ

ГУБЕРНАТОРЫ В РОССИИ:

МЕЖДУ ВЫБОРАМИ И НАЗНАЧЕНИЯМИ

ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»

Александр Кынев

**ГУБЕРНАТОРЫ В РОССИИ:
МЕЖДУ ВЫБОРАМИ И НАЗНАЧЕНИЯМИ**

Москва **2020**

УДК 324(470+571)
ББК 66. 3 (2Рос)
Г93

Кынев, А.В.

Г 93 Губернаторы в России: между выборами и назначениями / А. Кынев. — Москва :
Фонд «Либеральная миссия», 2020. — 1030 с.

ISBN 978-5-903135-68-4

УДК 324(470+571)
ББК 66. 3 (2Рос)

ISBN 978-5-903135-68-4

© Фонд «Либеральная миссия», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ _____	7
ВВЕДЕНИЕ. ГУБЕРНАТОРЫ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ ____	10
1. РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ КОНЦА 1980-Х — НАЧАЛА 1990-Х ГОДОВ: ОТ УНИФИКАЦИИ И СОВЕТСКОЙ КОЛЛЕГИАЛЬНОСТИ К ПЕРСОНИФИКАЦИИ И РАЗНООБРАЗИЮ _____	18
2. ПЕРИОД ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ: КОМБИНИРОВАНИЕ НАЗНАЧЕНИЙ И ВЫБОРОВ (1991–1995) _____	36
2.1. Основные особенности политики федерального центра в отношении регионов периода первоначальной трансформации. Эволюция системы управления регионами в 1991–1995 годах ____	36
2.2. Особенности правового регулирования назначения и выборов губернаторов в 1991-1995 годах. _____	58
2.3. Особенности избирательных кампаний и назначений 1991–1995 годов _____	63
2.3.1. Особенности выборов и назначений 1991 года _____	72
2.3.2. Особенности выборов и назначений 1992 года _____	78
2.3.3. Особенности выборов и назначений 1993 года _____	80
2.3.4. Особенности выборов и назначений 1994 года _____	91
2.3.5. Особенности выборов и назначений 1995 года _____	96
2.4. Общие итоги изменений в составе губернаторского корпуса и политической роли губернаторов в 1991-1995 годах __	106
2.5. Отношения губернаторов и законодательных собраний в 1991–1995 годах _____	124
2.6. Отношения губернаторов и органов местного самоуправления в 1991–1995 годах _____	137
2.7. Губернаторы и политические партии в 1991–1995 годах ____	144
3. ПЕРИОД МАССОВЫХ ПРЯМЫХ ВЫБОРОВ (1996–2004) _____	155
3.1. Основные особенности политики федерального центра в отношении регионов периода массовых прямых выборов ____	155
3.1.1. Особенности политики федерального центра в отношении регионов в 1996–2000 годах _____	156
3.1.2. Особенности политики федерального центра в отношении регионов в 2000–2004 годах _____	171

3.1.3. Укрупнение регионов _____	191
3.2. Особенности правового регулирования выборов губернаторов в 1996–2004 годах _____	221
3.3. Особенности избирательных кампаний и назначений 1996–2004 годов _____	230
3.3.1. Особенности выборов 1996 года _____	233
3.3.2. Особенности выборов 1997 года _____	255
3.3.3. Особенности выборов 1998 года _____	263
3.3.4. Особенности выборов 1999 года _____	274
3.3.5. Особенности выборов 2000 года _____	286
3.3.6. Особенности выборов 2001 года _____	307
3.3.7. Особенности выборов 2002 года _____	325
3.3.8. Особенности выборов 2003 года _____	337
3.3.9. Особенности выборов 2004–2005 годов _____	353
3.4. Общие итоги изменений в составе губернаторского корпуса и политической роли губернаторов в 1996–2004 годах _____	377
3.4.1. Губернаторы-«силовики» и особенности их политики _____	395
3.4.2. Усиление влияния крупного бизнеса на состав губернаторов _____	404
3.4.3. Влияния полпредств в федеральных округах на деятельность губернаторов _____	420
3.4.4. Губернаторы и их команды _____	422
3.5. «Особенные случаи»: попытки парламентарных моделей управления российскими регионами в 1990-е годы _____	437
3.5.1. Республика Дагестан _____	438
3.5.2. Карачаево-Черкесская Республика _____	443
3.5.3. Удмуртская Республика _____	446
3.5.4. Республика Алтай _____	449
3.5.5. Республика Мордовия _____	451
3.6. Отношения губернаторов и законодательных собраний в 1996–2004 годах _____	457
3.7. Отношения губернаторов и органов местного самоуправления в 1996–2004 годах _____	463
3.8. Губернаторы и политические партии в 1996–2004 годах _____	481
4. СИСТЕМА «НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ» (2005–2012) _____	513
4.1. Причины и характер проведения реформы управления регионами конца 2004 года _____	513

4.2. Особенности правового регулирования системы наделения полномочиями, ее эволюция в 2005–2012 годах и причины ее изменений	526
4.2.1. Период 2005–2009 годов («период полпредов»)	527
4.2.2. Реформирование системы наделения полномочиями при Д.А. Медведеве. Период 2009–2012 годов (формализация партийного участия)	550
4.3. Общие итоги изменений в составе губернаторского корпуса и политической роли губернаторов в 2005–2012 годах	579
4.3.1. Губернаторы и их команды	623
4.4. Рост институциональной унификации и система «параллельных вертикалей»	647
4.5. Отношения губернаторов и законодательных собраний в 2005–2012 годах	663
4.6. Отношения губернаторов и органов местного самоуправления в 2004–2012 годах	687
4.7. Губернаторы и политические партии в 2005–2012 годах. Влияние системы «наделения полномочиями» на результаты федеральных и региональных парламентских выборов	717
4.7.1. Губернаторы и партии в условиях ужесточения «малопартийной» системы и пропорционализации региональных выборах	717
4.7.2. Влияние системы наделения полномочиями на результаты выборов и электоральную динамику. Попытки диверсификации системы в условиях сохранения «малопартийности»	744
5. ГУБЕРНАТОРСКИЕ ВЫБОРЫ ПО СИСТЕМЕ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» (С 2012 ГОДА)	756
5.1 Отмена системы «наделения полномочиями» и появление системы выборов с применением «муниципального фильтра»	756
5.2. Особенности правового регулирования системы «муниципального фильтра»	772
5.2.1. «Особенные случаи»: отмены прямых выборов в 2012–2018 годах	793
5.3. Особенности губернаторских избирательных кампаний и назначений 2012-2018 годов	800
5.3.1. Особенности преодоления «муниципального фильтра»	810
5.3.2. Особенности агитационных кампаний и достижения электоральных результатов	846
5.3.3. Феномен второго тура выборов губернаторов в 2015–2018 годах	879

5.3.4. Особенности выборов 14.12.2012 _____	894
5.3.5. Особенности выборов 08.09.2013 _____	902
5.3.6. Особенности выборов 14.09.2014 _____	909
5.3.7. Особенности выборов 13.09.2015 _____	922
5.3.8. Особенности выборов 18.09.2016 _____	932
5.3.9. Особенности выборов 10.09.2017 _____	935
5.3.10. Особенности выборов 09.09.2018 _____	942

5.4. Общие итоги изменений в составе губернаторского корпуса и политической роли губернаторов в 2012-2018 годах. __ 953

5.5. Отношения губернаторов и законодательных собраний в 2012–2018 годах _____ 971

5.6. Отношения губернаторов и органов местного самоуправления в 2012–2018 годах _____ 979

5.7. Губернаторы и политические партии в 2012–2018 годах ____ 1004

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ВОЗМОЖНАЯ ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ _____ 1024

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изначально целью этой работы было собрать и унифицировать вместе разрозненные материалы о формировании органов исполнительной власти российских регионов, начиная с момента распада Советского Союза по нынешний день. Чтобы заинтересованный в этой информации читатель мог найти ее в едином структурированном материале.

Убежден, что детальное знание и понимание того, как развивалась и формировалась власть российских регионов, начиная с 1991 года, крайне важно и для того, чтобы определить, как ей стоило бы развиваться в дальнейшем. Решая частные управленческие проблемы, политтехнологи и законодатели нередко повторяют прошлые политические и институциональные ошибки, игнорируют порой совершенно очевидным образом неизбежно возникающие побочные эффекты принимаемых политических решений. Чтобы не ошибаться и стремиться создавать адекватные и эффективные политические институты, необходимо знать и помнить, как они появлялись и развивались.

Система управления регионами — важнейшая и очень сильно мифологизированная проблема. При этом нередко посвященные ей отдельные материалы грешат не только неполнотой, но даже грубыми фактическими ошибками (к примеру, в сфере электоральной статистики 1990-х годов, когда одна ошибочная публикация по предварительным данным рождает цепную реакцию перепечаток и цитирования). Поэтому, во-первых, при написании этой книги ставилась задача обобщить и систематизировать в едином формате весь процесс трансформации института глав регионов в России с момента распада Советского Союза по сей день, включая наведение порядка и систематизацию в хронологическом порядке статистики по избранию и назначению глав регионов (нередко вместо исторических фактов мы имеем место с широко тиражируемыми политическими мифами, порой далекими от реальных событий), обобщению данных об отношениях глав регионов с региональными парламентами, органами местного самоуправления, политическими партиями и собственно федеральным центром. Во-вторых, помимо собственно статистических обобщений каждый период формирования региональной власти в России за эти годы иллюстрируется описанием наиболее интересных, на взгляд автора, региональных примеров (это касается всех вопросов — от проведения избирательных кампаний до кадровой политики губернаторов и их отношений с политическими партиями).

До настоящего времени лучшей и наиболее полной и системной работой по анализу формирования и деятельности региональной исполнительной власти

после 1991 года можно считать вышедший в 1998 году в Московском Центре Карнеги «Политический альманах России — 1997» под редакцией Н.В. Петрова и М. Макфола. Но даже он, просто в силу времени своего выхода, охватывает только часть периода массовых избраний губернаторов населением, который продолжался до февраля 2005 года, не до конца проанализирована даже в нем практика назначений губернаторов, действовавшая в 1991–1996 годах, а также ситуация с роспуском губернаторами региональных парламентов в этот период. Систематизация данного периода до его окончания в феврале 2005 года уже сама по себе требует нового анализа и обобщений. По периоду 2005–2012 годов, когда губернаторы наделялись полномочиями (фактически назначались), качественных обобщенных публикаций, соответствующих уровню «Политического альманаха России», просто нет.

После 1998 года выходили отдельные работы, затрагивающие часть процесса формирования региональной власти. Часть исключительно электоральной статистики по выборам глав регионов обобщена в нашей (А.В. Кынева и А.Е. Любарева) книге 2010 года «Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция». В 2013–2018 годах ежегодная электоральная статистика и иные данные по мониторингу избирательных кампаний обобщались и публиковались в наших книгах в рамках регионального мониторинга Комитета гражданских инициатив (КГИ) и Фонда «Либеральная миссия»¹. Часть собранных за эти годы данных также включена в предлагаемое вашему вниманию издание. Некоторые материалы по отдельным темам, затронутым в книге, публиковались автором в виде статей в периодических изданиях и научных сборниках. Например, доклад для Московского Центра Карнеги «Политико-административный ландшафт региона и его эволюция», ныне на сайте МЦК не доступный.

Из затрагивающих отдельные аспекты данной проблемы также необходимо отметить работы В.Я. Гельмана, Р.Ф. Туровского (в первую очередь, «Политическая регионалистика»), Н.В. Зубаревич, Я.Ш. Паппэ, В.В. Иванова, О.Б. Подвинцева, К.В. Киселева, Е.Н. Минченко и других. В 2014 году довольно интересный сборник статей «Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации» (под общей редакцией Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева) выпустил Пермский научный центр УрО РАН.

1 См. книги Кынева А.В., Любарева А. Е., Максимова А.Н.: Региональные и местные выборы 8 сентября 2013: тенденции, проблемы и технологии / Москва : Фонд Кудрина, Фонд «Либеральная миссия», 2014 ; Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2015 ; На подступах к федеральным выборам – 2016: региональные и местные выборы в России 13 сентября 2015 года / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2015 ; Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2017; Российские выборы – 2017: ответственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2018.

Все данные в предлагаемой книге приведены на основании официальных данных выборов (к сожалению, на информационных ресурсах часто размещены некорректные цифры, связанные или с публикацией предварительных данных, которые затем копируются без уточнений, или с ошибочным подсчетом авторами на основании протоколов). Наиболее часто такие ошибки касаются подсчета явки на выборы, то есть доли избирателей, принявших участие в выборах. При этом много некорректных цифр по результатам не только на в целом очень полезных ресурсах центра «Панорама» и в статьях электронных ресурсов типа Wikipedia (где не просто много некорректных цифр, но пропущены целые регионы или вторые туры отдельных выборов), но есть проблемы даже с публикациями на сайтах системы Центризбиркома РФ. К примеру, по неизвестным причинам полностью отсутствуют и на сайте ЦИК РФ, и на сайте Оренбургского облизбиркома данные о выборах губернатора области, состоявшихся 7 декабря 2003 года; выборах губернатора Санкт-Петербурга 2003 года и т.д. В данных случаях использовались бумажные версии публикаций избирательных комиссий. Часто затруднен поиск официальных данных по регионам, ликвидированным в процессе укрупнения. Все это в данном издании автор постарался учесть и восполнить.

Благодарю своих коллег по экспертному сообществу, выражая особую благодарность за содействие в подготовке книги Н.В. Зубаревич, А.Е. Любареву, А.Н. Максимову, Н.В. Петрову, Д.П. Соснину.

ВВЕДЕНИЕ. ГУБЕРНАТОРЫ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Роль и влияние руководителей территорий, из которых состоит страна, почти в любом государстве — крайне важный фактор, существенно влияющий на реальное распределение власти, особенности политического режима и политической ситуации, а в странах с большой территорией и их сильной дифференциацией — особенно. Сам фактор географической удаленности, а часто и изолированности территории, уменьшает возможности не просто влияния центральной власти на происходящее, но часто даже на возможность центральной власти получать оперативную и достоверную информацию о том, что на местах происходит в реальности.

Существует давняя традиция изучения и классификации государств именно исходя из особенностей их административно-территориальной структуры и распределений полномочий между центральными и местными властями: от классической концепции Ш.-Л. Монтескье о связи размеров территории государства с типом его управления до многочисленных концепций федерализма. Для России, которая является самой большой по площади страной мира (даже после распада СССР), изложенное выше верно вдвойне. Как справедливо отмечает Р.Ф. Туровский, *«определенные модели региональной политики и баланса отношений между центром и регионами существовали в России всегда. На каждом историческом этапе были центробежные силы, региональное самосознание и система защиты региональных интересов, и было государство, которое задавало центростремительную тенденцию, пыталось консолидировать территорию, обеспечить ее единство. Россия формировалась в процессе «собираания» и завоевания земель как территориально неоднородное государство, постоянное приращение территории которого усиливало эффект гетерогенности»*¹.

Система управления территориями в подобных условиях крайней неоднородности становится одним из ключевых факторов стабильности и эффективности управления страной в целом, обеспечения ее национального единства при одновременном неизбежном учете самобытности и традиций конкретных территорий. Изначально централизованное московское (российское) государство возникало путем объединения уделов, которые до этого были фактически

1 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика / Москва : Издательский дом ГУ — ВШЭ, 2006. — С. 296.

самостоятельными государствами. Самостоятельными государствами были и такие вошедшие в состав российского государства территории, как Казанское, Сибирское и Астраханское ханства. Образование централизованного российского государства и его непрерывное до XX века территориальное расширение сопровождалось постоянными административно-территориальными преобразованиями и изменением системы управления, которая в условиях самодержавия неизбежно носила централизованный (хотя часто плохо контролируемый из-за огромных размеров страны) характер.

До эпохи Петра I системного административного деления в российском государстве в современном понимании не было. Эволюция административно-территориального деления России по мере укрепления единого государства сопровождалась постепенной ликвидацией уделов. В XVII столетии территория России делилась на уезды, во многих случаях примерно соответствовавшие бывшим княжествам. Некоторые территории управлялись приказами — центральными ведомствами, выполнявшими также одновременно исполнительные и судебные функции. Представителями верховной власти на местах являлись воеводы. Для борьбы с коррупцией на местном уровне воевод постоянно меняли (раз в два-три года). Параллельно с представляющими правительство воеводами на местах существовала земская власть местных общин («миров») во главе с земскими старостами, боровшихся за свое право составлять жалобы на действия начальства.

Сама должность губернатора появилась в России во исполнение указов императора Петра I от 18 декабря 1708 года и 10 января 1714 года и стала частью произведенной им общей реформы управления¹. Административно-территориальное деление страны на губернии было введено непосредственно после восстаний 1707–1709 годов, когда обнаружилась неспособность старое воеводского управления предупредить волнения на местах. Должность губернатора вводилась для руководства административными, полицейскими, финансовыми, хозяйственными, военными и судебными учреждениями. Первоначально были учреждены восемь губерний в 1708 году (Московская, Ингерманландская, Архангелогородская, Киевская, Смоленская, Казанская, Азовская, Сибирская). Слишком крупные территориальные единицы оказались слабо управляемы, и в 1719 году были разделены на 11 губерний (учреждены Рижская, Ревельская, Астраханская, Нижегородская губернии и упразднена Смоленская), причем 9 из них делились на 42 провинции. В дальнейшем административное деление много раз менялось.

Внутреннее деление губерний также постоянно менялось: в 1710–1715 годах они делились на обер-комендантские провинции, в 1715–1719 — на ландратские доли (административно-фискальные единицы). В 1713–1719 годах гу-

1 Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. / М.М. Богословский. — Москва, 1902; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. — Москва, 1983.

бернаторы управляли губерниями совместно с «ландратами», избираемыми (по 8–12 человек в каждой губернии) местным дворянством.

По указу от 29 мая 1719 года была проведена новая реформа губерний. Были упразднены ландратские доли, губернии разделены на провинции, а провинции — на дистрикты. По реформе 1727 года дистрикты были ликвидированы, вместо них восстановили уезды. Постепенно возникали новые губернии за счет разукрупнения прежних. Всего после реформы 1727 года в империи насчитывалось 14 губерний и около 250 уездов.

При Екатерине I указом от 15 марта 1727 на губернаторов были возложены функции «расправы и суда» на подведомственной территории. В начальный период правления Екатерины II происходило образование новых губерний на присоединенных землях (Новороссийская, Малороссийская, Слободско-Украинская, Псковская, Могилёвская, Азовская губерния с землями Войска Донского). В Сибири была выделена отдельная Иркутская губерния. В итоге территория империи стала делиться на 23 губернии и 62 провинции.

В результате губернской реформы 1775 года размеры губерний уменьшились, их число выросло вдвое, были ликвидированы провинции, внутри ряда губерний выделены области, изменены границы уездов. Процесс реорганизации старых губерний в новые, которые стали называться наместничествами (за исключением Московской, Санкт-Петербургской и Кольванской губерний, а также Таврической области), растянулся на 10 лет (до 1785 года). С 1775 года губернатор (до 1865 именовался гражданским губернатором) подчинялся генерал-губернатору, а с начала XIX века еще и Министерству внутренних дел. В 1876 году генерал-губернатор получил право отменять любое губернаторское распоряжение. В соответствии с указом от 16 августа 1802 года «О должности начальника губерний» губернатор назначал всех чиновников, контролировал деятельность земских и городских структур общественного самоуправления (думы, магистраты, ратуши), возглавлял высший административно-распорядительный орган губернии губернское правление.

К 1796 году Российская империя делилась на 44 наместничества, 5 губерний, 1 область, отдельной единицей являлась Земля донских казаков. При Павле I всем наместничествам вернули наименование губерний. Многие из них были переименованы и укрупнены, число высших единиц административно-территориального деления уменьшилось с 51 до 42.

Александр I стал восстанавливать прежнюю сетку губерний. На протяжении XIX века образование новых административно-территориальных единиц происходило главным образом на вновь присоединенных территориях (Бессарабия, Финляндия, Польша, Закавказье, Средняя Азия), отчасти — за счет реформирования и разукрупнения уже существующих (в Сибири, Поволжье, на Урале, Дальнем Востоке). Территории на окраинах империи обычно назывались областями, а не губерниями. К 1914 году большинство областей входили

в 4 генерал-губернаторства (Иркутское, Приамурское, Степное, Туркестанское) и Кавказское наместничество.

В 1864 году в 34 губерниях Европейской России (к 1916 — в 43 губерниях) в соответствии с земской реформой были образованы выборные органы местного всесословного самоуправления — губернские и уездные земства. В их ведении находились вопросы местного хозяйства, здравоохранения, образования, статистики и др. В 1860-х годах при губернаторе начали создаваться губернские присутствия, большинство из которых являлись местными учреждениями МВД и Министерства финансов. Местными органами Министерства государственных имуществ (с 1894 года — Министерство земледелия и государственных имуществ) были действовавшие в пределах нескольких губерний палаты (с 1866 года — управления) государственных имуществ.

Борьба за унификацию территориальной структуры постоянно сочеталась с необходимостью асимметричных решений для учета специфики тех или иных присоединяемых территорий. Так, в 1808 году к империи было присоединено Великое княжество Финляндское, изначально имевшее особую систему управления, фактически сохранявшее собственные органы власти (включая сейм, хотя при Николае I его не созывали) на грани незакрепленной юридически личной унии с Россией через фигуру императора. В княжестве даже использовался григорианский календарь, а не юлианский, как в остальной России. Во главе местных административных учреждений был поставлен Правительствующий совет, в 1816 году преобразованный в Императорский финляндский сенат. В 1865 году финская марка была отвязана от российского рубля; финляндский банк преобразован и поставлен под контроль и гарантии земских чинов. В 1906 году был принят новый закон о выборах, который первым в Европе давал право голоса женщинам.

По решению Венского конгресса с 1815 по 1915 год в состав империи входило Царство Польское (Привисленские губернии), которое власти империи с постоянным жестким сопротивлением пытались интегрировать (так, в итоге, и безуспешно) с остальной страной. После Февральской революции Временное правительство России 16 (29) марта 1917 года объявило о том, что будет содействовать созданию Польского государства на всех землях, населенных в большинстве поляками, при условии заключения им с Россией «свободного военного союза».

В конце XIX века были установлены протектораты над центральноазиатскими государствами. Хорезмское государство (в России именовалось Хивинским ханством) оказалось под протекторатом Российской империи в 1873 году. При этом сохранилась правящая династия, а внутренняя система власти не изменилась. Бухарский эмир 23 июня 1868 года признал вассальную зависимость от России, а в сентябре 1873 года по новому договору Бухарский эмират признался протекторатом). Коммерческое соглашение Кокандского ханства с Россией 1868 года фактически сделало Коканд зависимым от нее государством, а

подписанный в 1875 году мирный договор, составленный по типу соглашений с Бухарой и Хивой, предусматривал отказ хана от непосредственных дипломатических соглашений с какой-либо державой, кроме России. После постоянной внутренней борьбы, мятежей и многократной смены власти в январе 1876 года Кокандское ханство было полностью ликвидировано.

Еще с конца XIX века на основной территории страны существовали проекты разукрупнения, а также создания новых губерний в районах, где активно развивалась промышленность. В 1914–1917 годах в прессе активно обсуждался вопрос о необходимости организации новых губерний в центральной части страны и в Сибири.

Кроме того, существовали градоначальства Российской империи — города с прилегающей территорией, выделенные из губерний вследствие их особого значения или географического положения и непосредственно подчинявшиеся министру внутренних дел. После Февральской революции градоначальства были преобразованы, а после октября 2017 года — ликвидированы.

Временное правительство в 1917 году заявило о намерении провести изменения в административно-территориальном делении, признало независимость центральноазиатских эмиратов, однако его проекты были прерваны октябрьскими событиями 1917 года и гражданской войной. С установлением советской власти первоначально губернии сохранялись, ими управляли губернские исполнительные комитеты, которые избирались на губернских съездах советов. В эти годы началось формирование новой системы власти, где параллельно существовали партийные органы и советы и исполкомы.

25 октября (7 ноября по новому стилю) 1917 года в результате Октябрьской революции была провозглашена Российская Советская Республика, с 19 июля 1918 года именуемая Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой (согласно Конституции РСФСР 1937 года и Конституции СССР 1936 года — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика). Согласно Конституции 1918 года, РСФСР объявлялась федерацией советских национальных республик; кроме того предусматривалось, что в РСФСР входят автономные областные союзы (союзы областей, «отличающихся особым бытом и национальным составом»).

Одновременно с этим шел процесс суверенизации в разных частях бывшей Российской империи. 4 декабря 1917 года была принята Декларация независимости Финляндии, одобренная парламентом Финляндии 6 декабря. 18 (31) декабря 1917 года правительство Советской России признало независимость Финляндии. 3 марта 1918 года советское правительство подписало Брестский мир, согласно которому признало независимость Украинской Народной Республики (без указания границ). В ходе дальнейших событий параллельно была провозглашена независимая Украинская Советская Республика (и тут же ликвидирована из-за утраты всех заявленных территорий), а затем в результате захватов территорий воюющими державами ликвидирована и сама УНР,

провозглашена Украинская держава (границы которой перешли за пределы даже формальных границ УНР), которая не признавалась советским правительством и не фигурировала в Брестском мире. Воссозданные в январе 1919 года Украинская Советская Республика и параллельная с ней Донецко-Криворожская Советская Республика вновь считались частью РСФСР, пока 10 марта 1919 года не была провозглашена независимая УССР.

В январе 1919 года Президиум ВЦИК принял постановление «О признании независимости Белорусской ССР» (правда тогда только из Минской и Гродненской губерний). 22 апреля 1918 года Закавказский сейм провозгласил на территории закавказских губерний независимую Закавказскую Демократическую Федеративную Республику, которая через месяц распалась на три государства: Демократическую Республику Азербайджан, Первую Республику Армения и Грузинскую Демократическую Республику. В 1920 году юридически было признано отделение Эстонии, Латвии и Литвы.

30 апреля 1918 года в Ташкенте была провозглашена Автономная Туркестанская Республика Российской Социалистической Советской Федерации (территория бывшего Туркестанского края).

6 апреля 1920 года, во избежание прямого конфликта между РСФСР и Японией, была провозглашена Дальневосточная Республика, которую РСФСР признала независимой (15 ноября 1922 года ВЦИК, в ответ на просьбу Народного собрания Дальневосточной Республики, включил ее в состав РСФСР в качестве Дальневосточной области).

8 октября 1920 на территории бывшего Бухарского эмирата была создана самостоятельная Бухарская Народная Советская Республика, установившая 4 марта 1921 года договорные отношения с РСФСР. 26 апреля 1920 года была провозглашена Хорезмская Народная Советская Республика в составе РСФСР (в 1922 году в составе РСФСР вошла в СССР, затем была преобразована в Хорезмскую ССР, а осенью 1924 года ее территория была разделена между Узбекской ССР, Туркменской ССР и Каракалпакской АО РСФСР).

После окончания процесса хаотизации и распада Российской империи и образования СССР 30 декабря 1922 года путем объединения РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР в одно государство с едиными органами власти начался процесс территориальной унификации и при этом постоянных административно-территориальных преобразований, которые при этом сохраняли асимметричный характер административно-территориального деления.

В ходе первой советской реформы административно-территориального деления (1923–1929) губернии были ликвидированы, их заменили области и края. Статья 13 Конституции РСФСР 1925 года в редакции 18 мая 1929 года, устанавливала, что РСФСР «объединяется с этими национальностями [России] путем образования в составе РСФСР национальных автономных советских социалистических республик и областей».

В 1923–1929 годах была проведена реформа по укрупнению административно-территориальных единиц. Были образованы края (Северо-Кавказский, Сибирский, Дальневосточный, Нижне-Волжский, Северный, Нижегородский (с 1932 года — Горьковский), Средне-Волжский (с 1935 года — Куйбышевский), области (Уральская, Ленинградская, Центрально-Черноземная, Западная (из упраздненных Брянской, части Калужской, Смоленской, части Тверской губерний и других территорий), Ивановская промышленная область (из упраздненных Владимирской, Иваново-Вознесенской, Костромской и Ярославской губерний), Центрально-Промышленная область (из упраздненных Московской, Рязанской, Тверской, Тульской, части Владимирской и части Калужской губерний), а также АССР (первой в декабре 1923 года образована АССР Немцев Поволжья; затем Автономная Карельская ССР, Чувашская АССР, созданная из Чувашской автономной области). Также к 1930 году были созданы Башкирская Бурят-Монгольская, Дагестанская, Казакская АССР, Киргизская АССР, Крымская АССР, Татарская АССР, Якутская АССР.

За время существования СССР и РСФСР многократно менялись внешние и внутренние границы союзных республик, а также принципы внутреннего устройства. В 1924 году южная часть Туркестанской АССР была выведена из состава РСФСР и разделена между новыми союзными республиками: Узбекской ССР (включая Таджикскую АССР, которая в 1929 году стала самостоятельной союзной республикой) и Туркменской ССР. Одновременно были упразднены отдельные Хорезмская и Бухарская ССР. 5 декабря 1936 года с принятием новой Конституции СССР Казахская АССР выведена из состава РСФСР и преобразована в Казахскую ССР. Аналогичным образом статус союзной республики получила Киргизия. 31 марта 1940 года Карельская АССР была преобразована в Карело-Финскую ССР. 11 октября 1944 года Тувинская Народная Республика вошла в состав СССР, где была включена в состав РСФСР в качестве автономной области. В 1940 были оккупированы Эстония, Литва и Латвия, также ставшие союзными республиками. Из части бывшей Восточной Пруссии 7 апреля 1946 года была образована Кенигсбергская (Калининградская) область в составе РСФСР.

В 1930-е годы крупные регионы самой РСФСР были разделены на более мелкие. 30 июля 1930 года Сибирский край был разукрупнен на Восточно-Сибирский и Западно-Сибирский края, затем их стали дробить дальше. В 1936 году с принятием новой Конституции многие края были преобразованы в области, а автономные области — в автономные ССР. В 1943–1944 годах были созданы новые области на базе дореволюционных губерний (Псковская, Новгородская, Владимирская, Костромская, Калужская, Ульяновская, Астраханская, Томская), советских губерний (Брянская, Тюменская), а также абсолютно новые области (Великолукская, Курганская, Кемеровская). Некоторые регионы возникали на совсем короткие периоды. Например, в 1952 году внутри Татарской АССР были созданы Казанская, Чистопольская и Бугульминская области.

Но уже в 1953 году их упразднили. В 1952–1953 годах внутри Башкирской АССР существовали Уфимская и Стерлитамакская области. В 1954 году созданы Белгородская, Липецкая, Каменская, Балашовская и Арзамасская области. Часть областей упразднили в 1957 году (Арзамасская, Балашовская, Великолукская, Каменская). 26 апреля 1954 Крымская область была передана в состав Украинской ССР, 16 июня 1956 года к РСФСР снова присоединили Карельскую АССР в результате преобразования ее из Карело-Финской ССР.

В 1931 году Москва и Ленинград были вновь выделены в особые административные единицы (города республиканского подчинения). К 1943 году городами республиканского подчинения также стали Свердловск, Челябинск, Молотов (Пермь), Новосибирск, Саратов, Куйбышев (Самара), Горький (Нижний Новгород), в 1945 году к ним добавились Сталинград (Волгоград) и Ростов-на-Дону, в 1947 году — Омск, в 1948 году — Сочи и Севастополь, в 1951 году — Красноярск. В 1958 году все они, кроме Москвы и Ленинграда, были лишены статуса городов республиканского подчинения (в 1954 году Севастополь передан Украине) и переданы в подчинение краев и областей.

Только в 1957 году территориальное деление России приобрело вид, просуществовавший до распада Советского Союза из 88 регионов: 16 автономных ССР, 6 краев, 49 областей, 5 автономных областей (все входили в состав краев), 10 автономных (до 1978 года — национальных) округов и два города республиканского подчинения.

1. РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ КОНЦА 1980-Х — НАЧАЛА 1990-Х ГОДОВ: ОТ УНИФИКАЦИИ И СОВЕТСКОЙ КОЛЛЕГИАЛЬНОСТИ К ПЕРСОНИФИКАЦИИ И РАЗНООБРАЗИЮ

Формально советская система управления территориями была институционально унифицирована (территории управлялись по единой схеме, несмотря на формально федеративный принцип построения государства). С другой стороны, она управлялась формально дуалистически через параллельное существование партийных органов ВКП(б) – КПСС и собственно советских органов власти (советы и их исполкомы). На практике реальная власть до конца 1980-х принадлежала в первую очередь партийной иерархии, по отношению к которой советские органы занимали фактически подчиненное положение.

Конституция СССР, принятая в 1977 в эпоху правления Л.И. Брежнева (которая незначительно отличалась от Конституции СССР 1936 года, принятой при И.В. Сталине), провозглашала, что *«вся власть в СССР принадлежит народу»*. Шестая статья Конституции закрепляла доминирование партийных органов через запись о том, что *«руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»*. Формально по своему Уставу КПСС строилась на основе «демократического централизма», предусматривавшего выборность его руководящих органов снизу доверху. Но фактически партия представляла собой жестко-централистскую иерархически построенную организацию, где каждый нижний уровень был полностью подконтролен вышестоящему. Партию возглавлял Генеральный секретарь Центрального комитета КПСС, который в отдельные периоды совмещал этот пост с ведущими государственными постами (Председатель Совета Министров СССР или Председатель Президиума Верховного Совета СССР), но даже тогда, когда такого совмещения не было, Генеральный секретарь ЦК КПСС воспринимался и вне, и внутри страны как фактический руководитель государства¹. Помимо ген-

1 В качестве наглядной иллюстрации отметим, что Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от имени СССР подписал в 1975 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев, не занимавший в то время ведущих государственных постов.

сека, партией и государством управляла узкая группа лиц, составлявшая Политбюро и Секретариат ЦК КПСС¹. В разные периоды соотношение власти Генерального секретаря и Политбюро было различным. В случае крайне редких конфликтов между Генеральным секретарем и Политбюро решающую роль играло умение конфликтующих лиц привлечь на свою сторону членов Центрального комитета КПСС и силовые структуры². В остальное время ЦК КПСС (насчитывавший несколько сот человек) лишь послушно утверждал решения, принимаемые в Политбюро.

Органами государственной власти провозглашались Советы народных депутатов, которые образовывали единую систему. В союзных и автономных республиках действовали Верховные Советы; в краях, областях, автономных областях, автономных округах — соответственно краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономного округа; в районах (на которые делились автономные республики, края и области, а также крупные города), городах, поселках и селах — соответственно районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов.

Реально, как на союзном уровне, главными центрами власти были обкомы жестко централизованной и иерархизированной КПСС, где первый секретарь обкома традиционно «спускался» (то есть, по сути, назначался при внешнем ритуале избрания, которое было безальтернативным) сверху рекомендацией высшего партийного руководства. Статусы партийных комитетов и первых секретарей регулировались внутренними правилами КПСС, формальными и неформальными (в редакциях Устава партии 1934 и 1952 годов закреплялось, что на пленумах избираются первые и вторые секретари, в редакции 1961 года первые секретари отдельно вообще не упоминались³). В своей структуре КПСС учитывала федеративное устройство государства только для союзных республик — все они, за исключением РСФСР, чьи региональные организации находились под «прямым» управлением центрального руководства КПСС, имели собственные, входившие в состав КПСС, коммунистические партии. Даже региональные партийные комитеты в автономных республиках именовались обкомами и лишь в 1990 стали рескоммами.

1 В момент избрания М.С. Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС Политбюро ЦК КПСС состояло из 10 членов и 6 кандидатов в члены; Секретариат ЦК КПСС состоял из Генерального секретаря и 8 секретарей, из которых 5 не были членами или кандидатами в члены Политбюро ЦК КПСС.

2 Такие конфликты дважды имели место в период правления Н.С. Хрущева. В 1957 году победителем вышел Н.С. Хрущев, в 1964 году — группа членов Политбюро во главе с Л.И. Брежневым.

3 Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013) / В.В. Иванов. — Москва, 2013. — С. 21.

Советы в рамках этой системы были декоративными органами, работой которых фактически руководили их исполнительные органы, исполкомы, во главе с председателями. Сами выборы в советы носили ритуально-формальный характер: были безальтернативными; выдвижение кандидатов трудовыми коллективами жестко контролировалось; избиратель, голосовавший против единственного кандидата, должен был его вычеркнуть, для чего должен был идти в кабину (что позволяло легко идентифицировать голосующих «против»), для голосования «за» отметок не требовалось; специально создавались бригады «агитаторов», которые в день голосования ходили по квартирам тех граждан, которые еще не проголосовали, и требовали, чтобы они «выполнили свой гражданский долг»; не существовало никакого общественного контроля за точностью подведения итогов.

Деятельность советов также была формально-ритуальной. Верховный Совет СССР собирался на свои сессии два раза в год обычно на один-два дня. Голосование на сессиях было всегда единогласным. В период между сессиями парламентские функции выполнял Президиум Верховного Совета, имевший право вносить изменения в действующее законодательство с последующим их утверждением Верховным Советом. Президиум состоял из Председателя, первого заместителя Председателя, 15 заместителей Председателя (обычно — Председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик) и 21 члена. Он был полностью подконтролен Политбюро ЦК КПСС. В период 1977–1985 годов Председателем Президиума Верховного Совета СССР был Генеральный секретарь ЦК КПСС.

Формально в Советском Союзе система управления территориями и само административно-территориальное деление были унифицированы (союзная республика, далее — область, автономная республика, город республиканского подчинения, далее — города областного подчинения и районы, затем города районного подчинения, поселки, сельсоветы), однако не были во всех 15 союзных республиках полностью симметричными (к примеру, в ряде союзных республик сосуществовали области и автономии с районами прямого республиканского подчинения). Самым сложным было административно-территориальное деление РСФСР, где помимо областей, автономных республик и автономных областей имелись также края и автономные (ранее — национальные) округа, а Москва и Ленинград имели статус городов республиканского значения.

При общей унификации типов административно-территориальных единиц имелись различия в формальной структуре органов управления для разных типов регионов (уже упомянуто, что если в иных регионах формальными органами власти являлись областные советы народных депутатов, которые формировали исполнительные комитеты (исполкомы), то в республиках в составе РСФСР (тогда автономные республики, АССР) представительные органы власти именовались Верховными Советами, которые имели свои Президиумы во гла-

ве с их председателями (де-юре председатель Президиума Верховного АССР был высшим должностным лицом региона, хотя фактически руководителем региона выступал первый секретарь обкома партии), а исполнительные органы власти — назначаемыми Верховными Советами республиканскими Советами Министров. Депутатами Верховных Советов АССР избирался Председатель Верховного Совета, однако он не имел никаких даже номинальных властных полномочий и выполнял исключительно технические функции. В отличие от автономных республик, ни президиумов, ни председателей у областных, краевых, окружных, городских (в городах республиканского подчинения) советов не было, избирались лишь председатели сессий Советов¹. Сами эти советы конституционно наделялись статусом местных (а не высших) органов государственной власти.

Различия в механизмах регионального управления касались скорее не формальной системы политических и государственных институтов, а конкретных практик, на которые свои определенные особенности накладывали этнические, исторические, социально-экономические, культурные и иные факторы. Также этнический состав населения территории учитывался при подборе этнического состава высшего партийного и советского руководства региона (таким образом негласно соблюдался этнический баланс), даже в годы советской власти и общенародной собственности на средства производства существовали территории (части регионов), где реальная власть была не у формальных партийных и советских органов, а у местных подразделений тех или иных союзных министерств, имевших прямой выход на Москву. В частности, это касалось многих расположенных в регионах предприятий союзного значения. В результате эта унификация не была полной. Показательно, что, хотя советские органы в Ленинграде и Ленинградской области были разные, но обком партии в Ленинграде и Ленинградской области был общий. В Москве и Московской области при этом действовали разные горком и обком КПСС.

Юридически политическая реформа управления страной и регионами началась в 1988 году в преддверии окончания в следующем году срока полномочий союзных органов власти (Верховного Совета СССР). Для подготовки реформы в конце июня — начале июля 1988 года руководством КПСС была созвана XIX Всесоюзная партийная конференция. ЦК КПСС подготовил к конференции тезисы, в которых были намечены основные положения предлагаемой реформы. Эти тезисы были заранее опубликованы, и в обществе началось их обсуждение еще до конференции.

Основные положения реформы были сформулированы в резолюции конференции «О демократизации советского общества и реформе политической системы»², которая была принята практически единогласно (двое воздержав-

1 Там же.

2 Резолюция XIX партийной конференции «О демократизации советского общества и реформе политической системы» // Правда. — 1988. — 5 июля.

лись). Резолюция провозглашала курс на фактическую передачу власти от партийных органов советским: *«восстановление руководящего положения выборных органов по отношению к исполнительным и их аппарату. Политика партии — экономическая, социальная, национальная — должна проводиться прежде всего через органы народного представительства»*. Заявлено о необходимости обновить саму организацию работы Советов: расширить круг вопросов, решаемых исключительно на сессиях; предусмотреть периодическое освобождение депутатов от служебных и производственных обязанностей для работы в Совете, постоянных комиссиях и избирательных округах, исходить из того, что каждый Совет в рамках закона имеет полную возможность выбора форм и методов своей деятельности с учетом местных условий. При формировании исполкомов, назначении и утверждении руководителей отделов, управлений, служб исполкомов должны стать правилом выдвижение нескольких кандидатур, тайное голосование, проведение конкурсов.

Конференция высказалась за то, чтобы в местных органах власти, кроме сельских и поселковых, избирались постоянно действующие президиумы Советов и во всех без исключения Советах тайным голосованием их председатели. Одновременно было заявлено, что первые секретари одновременно должны возглавить и советские органы (*«Повышению роли представительных органов способствовала бы рекомендация на должности председателей Советов, как правило, первых секретарей соответствующих партийных комитетов»*). Фактически речь шла о том, что Генеральный секретарь ЦК одновременно должен стать Председателем Верховного Совета СССР, первые секретари обкомов и крайкомов — председателями областных и краевых Советов и т.д. Вероятно, руководство КПСС предполагало сохранить контроль на предстоящих выборах (у них не было оснований сомневаться в этом) и таким образом через дополнительные статусы для первых секретарей фактически укрепить власть партии и провести ее управляемую демократизацию.

Было заявлено также о необходимости разделения властей (*«Члены исполнительных комитетов местных Советов всех ступеней, а также руководители их отделов и управлений, судьи, государственные арбитры и прокуроры не могут входить в состав депутатов соответствующего Совета. Такой принцип следовало бы распространить на членов правительства и руководителей ведомств Союза ССР, союзных и автономных республик»*) и времени нахождения руководителей в должности (введение ограничения на занятие выборных должностей, а также должностей, подлежащих назначению и утверждению Советами, двумя сроками подряд). Одновременно вопросом первостепенного значения была объявлена демократизация избирательного процесса в партии: при выборах членов и секретарей всех партийных комитетов, вплоть до ЦК КПСС, обеспечивать широкое обсуждение кандидатур и тайное голосование, возможность включения в избирательные бюллетени большего числа кандидатов, чем имеется мандатов.

Во исполнение решений XIX Всесоюзной партийной конференции в 1989 году повсеместно были введены должности председателя совета и институт Президиума совета. Данные меры в значительной степени должны были освободить советские органы от партийного диктата, функционально фактически создав органы, параллельные первому секретарю (занимавшему два поста, партийный и советский, путем «личной унии») бюро обкома КПСС. Кроме того, они обеспечивали контроль советов над исполнительной властью (исполкомами)¹.

Перед выборами 1989 года также были изменены избирательная система и сама система представительных органов власти СССР. Были подготовлены проекты Законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». После всенародного обсуждения оба закона были приняты 1 декабря 1988 года на сессии Верховного Совета СССР. Вместо одного органа (Верховного Совета СССР), собиравшегося два раза в год на один-два дня и насчитывавшего 1500 депутатов, но избиравшегося на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, была введена двухступенчатая система из двух органов. На первой ступени избирался Съезд народных депутатов СССР численностью 2250 депутатов, собирающийся раз в год для решения самых важных конституционных, политических и социально-экономических вопросов жизни страны. На второй ступени из своего состава Съезд народных депутатов избирал сравнительно небольшой по численности двухпалатный Верховный Совет СССР как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган. Две трети народных депутатов, образующих Съезд, избирались избирателями (по двойной нарезке — территориальной и административно-территориальной), треть — по новой формуле: от общественных организаций (на съездах или пленумах центральных органов массовых общественных, кооперативных, творческих и научных организаций по заранее установленным квотам)².

В РСФСР, как и в других республиках, выборы были отложены до весны 1990 года, когда истек срок полномочий Верховного Совета РСФСР, избранного в 1985 году, и местных советов, избранных в 1987 году.

Конституция СССР в редакции 1988 года предусматривала двухступенчатую структуру не только для СССР, но и для всех союзных и даже автономных респу-

1 Панов П.В. Институт губернатора в современной России: основные этапы / П.В. Панов // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации / под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева. — Пермь: Пермский научный центр УрО РАН, 2014. — С. 10–11.

2 Такая система отдаленно напоминает пропорциональную, но с двумя принципиальными отличиями: во-первых, количество мест каждой общественной организации определено было заранее, а не стало результатом волеизъявления избирателей; во-вторых, места распределялись в основном между неполитическими политическими организациями, общественными и даже корпоративными.

блик. В ней также предусматривалось для всех союзных и автономных республик избрание одной трети депутатов от общественных организаций. Однако после выборов народных депутатов СССР и начала работы Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР отношение общественности к этим нововведениям стало в основном негативным, и в большинстве республик от них решили отказаться¹.

В РСФСР, как в самой большой республике, идея двухступенчатой системы законодательных органов сохранила значительное число приверженцев, полагавших, что тем самым может быть обеспечен более представительный состав депутатского корпуса. В результате в республике была воспроизведена структура, сочетавшая громоздкий Съезд народных депутатов из 1068 человек² с формируемым им двухпалатным Верховным Советом (из Совета Республики и Совета Национальностей). Однако выборы от общественных организаций в РСФСР решили не проводить. Проекты законов «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» были опубликованы в газете «Советская Россия» 12 и 13 августа 1989 года. Все три закона были приняты на сессии Верховного Совета РСФСР 27 октября 1989 года.

На практике союзные выборы 26 марта 1989 года и выборы в союзных республиках, регионах и в местные советы 4 марта 1990 года существенно ослабили влияние КПСС и создали ситуацию растущих противоречий между партийными и советскими органами. Даже частично конкурентные выборы в условиях однопартийной системы привели к избранию народными депутатами СССР большого числа ее критиков и сторонников углубления реформ (в частности, на Съезде народных депутатов впервые за десятилетия сформировалась оппозиционная Межрегиональная депутатская группа). Большое значение имели и символические внешние факторы. С лета 1989 года началось падение коммунистических режимов в Восточной Европе, постепенно принявшее обвальный характер (Польша, ГДР, Чехословакия, Румыния). В прибалтийских республиках СССР резко усилились сепаратистские настроения, охватившие и коммунистическое руководство этих

- 1 В декабре 1989 года, уже после того, как в республиках были приняты избирательные законы, не соответствующие требованиям Конституции СССР, Съезду народных депутатов СССР пришлось вносить в Конституцию изменения, позволяющие союзным и автономным республикам самостоятельно решать, проводить ли выборы от общественных организаций и делать ли органы законодательной власти двухступенчатыми.
- 2 900 территориальных округов, 168 национально-территориальных (половина в автономиях — по четыре округа в каждой автономной республике, по два в каждой автономной области и по одному в каждом автономном округе; еще 84 округа — в краях, областях без автономных образований и городах республиканского подчинения (Москва и Ленинград)).

республик. В декабре 1989 года Коммунистическая партия Литвы объявила о своем выходе из состава КПСС. В самой КПСС усилились разногласия, которые привели к образованию в январе 1990 года внутри партии «Демократической платформы»¹.

В результате в марте 1990 года на Третьем внеочередном Съезде народных депутатов СССР из Конституции было исключено положение о руководящей роли КПСС и провозглашена многопартийность, а также был введен пост Президента СССР. Данные изменения предусматривали прямые выборы главы государства, однако для первых выборов Президента СССР было сделано исключение, и 15 марта 1990 года Съезд народных депутатов СССР избрал М.С. Горбачева первым Президентом СССР (руководство страны не решилось на проведение прямых выборов в условиях растущей нестабильности).

Отказ от прямых выборов существенно снизил легитимность М.С. Горбачева как руководителя страны (особенно после того, как путем прямых выборов были избраны президенты большинства союзных республик) и тем самым способствовал ослаблению союзной государственности.

Что касается ситуации с институциональным дизайном на региональном и местном уровнях, то проблема заключалась в том, что обеспечить планировавшееся всеобщее совмещение постов первых секретарей и председателей советов не получилось. Даже безальтернативные выборы не спасли ряд партийных кандидатов от проигрыша. На выборах народных депутатов СССР 26 марта 1989 года в 195 округах, где баллотировались один или два кандидата и ни один из них не получил абсолютного большинства (из-за того, что часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов или большинство проголосовало против безальтернативного кандидата)², выборы окончились безрезультатно. Еще в трех округах выборы были признаны несостоявшимися из-за того, что в них приняло участие менее половины избирателей. Всего потерпели поражение более трех десятков руководителей областных и городских партийных организаций, в том числе первый секретарь Ленинградского обкома КПСС, кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС Ю.Ф. Соловьев. Сменивший его вскоре на посту первого секретаря Ленинградского обкома КПСС Б.В. Гидаспов был избран депутатом на безальтернативной основе от Петроградского избирательного округа № 56 (набрал около 55% голосов) и оказался единственным из 6 баллотировавшихся членов бюро Ленинградского обкома КПСС, кому удалось победить на этих выборах. В Москве проиграли все баллотировавшиеся партийные и советские руководители: председатель Мосгорисполкома, второй секретарь горкома КПСС и два первых секретаря райкомов КПСС (из них двое заняли последние места).

- 1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и революция. Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 231–233.
- 2 Сочетание системы абсолютного большинства с возможностью голосовать против всех кандидатов породило парадоксальный феномен: в случае двух кандидатов степень результативности выборов оказалась ниже, чем в случае трех и более.

В результате некоторые первые секретари выборы проиграли совсем, другие не смогли возглавить советы (например, не смогли возглавить советы партийные руководители Москвы, Ленинграда и Ленинградской области), часть предпочла перейти на руководящие должности в советы (в результате преемники первых секретарей в обкомах сосуществовали с обычно более авторитетными и опытными предшественниками, занявшими новые должности). Таким образом переставал работать фактор «личной унии» одного лица, занимающего одновременно пост председателя совета и первого секретаря. Кроме того, в новых условиях вопросы фактической двойной подчиненности исполкомов, вопросы взаимоотношений «треугольника» из партийного, советского руководства и собственно исполкома не были в достаточной степени урегулированы.

По данным В.В. Иванова, из 301 члена ЦК КПСС депутатские мандаты Съезда народных депутатов СССР в 1989 году получили только 93, из 157 кандидатов в члены ЦК — только 41. Из 77 первых секретарей российских региональных комитетов КПСС, выдвинувшихся в округах, победил лишь 51. В 1990 году в РСФСР первые секретари возглавили Советы в 45 регионах (двух председателей Советов — Ивановской и Ульяновской областей — в дальнейшем избрали первыми секретарями). Несколько первых секретарей, избранных председателями Советов, вскоре ушли на повышение в Москву; их преемники на секретарских постах на председательство даже не претендовали (Краснодарский и Красноярский края, Вологодская область)¹.

Де-факто в разных регионах реальные позиции лиц, занимавших партийные и советские должности (председатель совета, председатель облисполкома) имели существенные отличия в том числе по причине личного фактора и личного авторитета.

К примеру, в марте 1990 года состоялись выборы Верховного Совета Башкирской АССР, его председателем 6 апреля 1990 года был избран М.Г. Рахимов, работавший тогда директором Уфимского нефтеперерабатывающего завода имени XXII съезда КПСС. Он одержал победу после двух раундов борьбы с четырьмя первыми секретарями райкомов и горкомов партии и ректором Башкирского государственного университета (во втором туре соперником Рахимова был первый секретарь Стерлитамакского ГК КПСС М. Резбаев). Башкирская партноменклатура не смогла объединиться и выставить единого кандидата, и в результате законодательную власть возглавил «новичок», представитель нефтяников и директорского корпуса. В момент раскола в элите М.Г. Рахимов многими воспринимался как временная и компромиссная фигура, неспособная серьезно вмешаться в борьбу за реальную власть. Как показало время, они жестоко ошиблись и это решение оказалось крайне важным для последующей истории Башкортостана, бессменным лидером ко-

1 Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации... — С. 27–28.

торого М.Г. Рахимов оставался до 2010 года. Председателем Совета Министров республики весной 1990 года был М.П. Миргазямов (он возглавил Совмин Башкирской АССР еще в 1986 году, ранее был первым секретарем Туймазинского горкома КПСС), приобретший на посту руководителя правительства большое влияние и неоднократно выступавший в 1990-1992 годах с альтернативными и отличающимися от взглядов М.Г. Рахимова предложениями. С крахом КПСС пост председателя Верховного Совета казался ключевым в республике, и М.Г. Рахимов сделал все, чтобы постепенно сосредоточить в своих руках максимальную власть.

Дагестанский обком КПСС с началом перестройки возглавил аварец М.Ю. Юсупов (затем работал торговым представителем в Греции). Будучи мягким интеллигентным руководителем, М.Ю. Юсупов не смог удержать власть в ходе начавшихся бурных событий. При нем стало активно развиваться национально-демократическое движение, большое влияние играл второй секретарь обкома партии русский В.А. Коробейников (затем замененный на С.Н. Решульского, в дальнейшем одного из лидеров фракции КПРФ в Государственной Думе РФ в 1990-2010-е годы). В 1987 году было решено отправить на «политическую пенсию» тогда 57-летнего председателя Совета министров Дагестанской АССР даргинца М.М. Магомедова (это в регионе было принято делать путем формального «повышения» на не имевший ранее реальной власти пост председателя Президиума Верховного Совета ДАССР), а председателем Совмина ДАССР вместо него стал кумык А.М. Мирзабеков. В 1989 году М.Ю. Юсупов ушел в отставку с поста первого секретаря обкома, и новым первым секретарем стал аварец М.Г. Алиев, который имел репутацию более сильного, чем Юсупов, лидера. Понимая, что КПСС теряет власть, М.Г. Алиев хотел совместить посты первого секретаря и председателя Президиума Верховного Совета ДАССР, оттеснив М.М. Магомедова. Однако эти планы вызвали сильное возмущение даргинцев. Поняв, что ситуация на его стороне, М.М. Магомедов уходить «по-тихому» не захотел, публичный скандал был никому не нужен, и в результате М.М. Магомедов остался на посту, который после распада СССР стал высшим в новом Дагестане. Таким образом вместо почетной отставки М.М. Магомедов стал первым лицом республики, и на первые роли вышли даргинцы.

Во главе регионов даже стали появляться не являющиеся представителями партийного (т.е. КПСС) истеблишмента «варяги». Так, на Сахалине председателем облисполкома стал проректор по международным связям Московского института народного хозяйства им. Г.В. Плеханова в 1987–1990 годах В.П. Федоров.

Появление неподконтрольных партийному руководству депутатов, деятельность новых общественных организаций, наконец, фрагментация внутри самой КПСС дополнительно усиливали процесс все больших расхождений в составе советского и партийного руководства (что ярко отразилось на уровне

выборов народных депутатов РСФСР и руководства Верховного совета РСФСР). На этом фоне роль властей Советского Союза неуклонно ослабевала, лидеры ряда союзных республик явно усиливали самостоятельность, а новые власти ряда республик вступили в противостояние с союзным центром.

Особое значение имело приобретение после марта 1990 года собственного фактического руководства крупнейшей республикой Советского Союза — РСФСР (ранее имелись лишь институционально слабые формальные советские органы РСФСР, де-факто республикой напрямую управляло руководство ЦК КПСС, так как своей компартии РСФСР не имело). 29 мая 1990 года председателем Верховного Совета РСФСР был избран смещенный в 1987 году с поста председателя Московского горкома КПСС Б.Н. Ельцин (с третьей попытки, набрав 535 голосов против 467 голосов за председателя Совета министров РСФСР А.В. Власова). 12 июля он вышел из КПСС, и прежняя фактическая личная уния высшего руководства СССР и РСФСР исчезла. Не удивительно, что в борьбе за усиление своей политической субъектности новое руководство РСФСР конкурировало в первую очередь с руководством СССР. Поэтому главным направлением реформы, в котором были едины представители практически всех политических сил, вовлеченные в деятельность российских органов власти, стала борьба за утверждение суверенитета республики. Кроме того, для достаточно весомой демократической части российских властных структур важную роль играло стремление избавиться от руководящей роли структур компартии. Эти два мотива оказались взаимосвязаны, поскольку до середины 1990 года КПСС не имела собственно российского отделения, поэтому партийное руководство в отношении новой российской власти означало бы фактически опеку со стороны тесно связанных с КПСС союзных структур. Когда же в июне 1990 года была создана Коммунистическая партия РСФСР (КП РСФСР), в ее руководстве преобладающее влияние получили представители консервативного крыла партии (возглавил КП РСФСР первый секретарь Краснодарского крайкома И.К. Полозков), что лишь усилило стремление российского руководства к избавлению от партийного диктата.

12 июня 1990 года I Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР»¹, в которой провозглашался суверенитет народа, разделение властей, гарантии прав и свобод граждан, демократическое и правовое устройство государства, равноправие всех партий и общественных организаций. Декларация также объявила приоритет российских законов перед союзными. Съезд внес изменения в Конституцию РСФСР, при этом, в отличие от союзной Конституции, из российской было полностью удалено упоминание о компартии. Перед самым закрытием Съезд принял постановление «О механизме народовластия в РСФСР», содержащее запрет на

1 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 2.

совмещение партийных («любых») других должностей, в том числе в политических или общественно-политических организациях) и государственных должностей. Таким образом, первых секретарей организаций КПСС, одновременно председательствовавших в Советах, поставили перед двойным выбором: между подчинением и неподчинением российскому съезду и, в случае согласия подчиниться, между двумя должностями. В результате большинство партийных лидеров тогда предпочло не подчиняться и остаться председателями советов, но некоторые сложили полномочия первых секретарей или отказались от председательства в совете. В целом это также работало на разрушение личных взаимосвязей партийного и советского руководства.

На II Съезде народных депутатов РСФСР, проходившем в ноябре – декабре 1990 года, был поставлен вопрос о введении поста Президента РСФСР, однако он не получил необходимого конституционного большинства. Тогда руководство РСФСР, воспользовавшись назначенным на 17 марта 1991 года референдумом СССР по вопросу сохранения Советского Союза, добилось проведения в этот же день референдума РСФСР с вопросом: «Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» На этот вопрос положительно ответили 69,85% от принявших участие в голосовании или 52,45% от числа граждан, внесенных в списки. На основании итогов референдума 5 апреля 1991 года было принято решение о назначении на 12 июня 1991 года прямых выборов Президента РСФСР (срочно был принят закон «О выборах Президента РСФСР»).

Аналогичный процесс происходил на уровне автономий внутри РСФСР. Практически все автономные республики России также приняли в 1990 году декларации о суверенитете. К тому же союзный центр прямо рекомендовал им провозглашать суверенитет. Первой 20 июля декларацию о суверенитете приняла Северная Осетия, затем 9 августа аналогичную декларацию приняла Карелия и т.д., немного позднее, в 1991 году, декларации приняли Дагестан и Кабардино-Балкария, Ингушетия еще не была создана. 11 октября 1990 года Верховный Совет Башкортостана принял Декларацию о государственном суверенитете Башкортостана. М.Г. Рахимов официально провозгласил курс на *«расширение государственного суверенитета Башкирии в обновленном Союзе ССР»*. В условиях наметившегося противостояния между властями СССР и РСФСР лидеры Башкирии были на стороне союзного руководства, но воздерживались от открытых антироссийских демаршей и деклараций о выходе из РСФСР. Одними из последних приняли Декларацию о суверенитете Тыва (12 декабря 1990 года), Дагестан (13 мая 1991 года, причем вместо Декларации здесь было принято постановление «О государственном статусе Дагестанской АССР») и сменившая статус автономной области на статус республики Адыгея (28 июня 1991 года). Были регионы, выступавшие фактически против суверенизации. Проявлением традиционной лояльности Мордовии властям страны и полной зависимости от федеральной финансо-

вой помощи стало отсутствие в республике каких-либо сепаратистских устремлений в начале 1990-х. Один из немногих регионов, Мордовия не декларировала своего суверенитета (в 1990 году она приняла Декларацию о государственно-правовом статусе, где не было положения о суверенитете). В принятой в 1995 году Конституции также не было подобных положений.

Ряд исследователей прямо признают, что власти СССР сознательно институционально усиливали внутрироссийские автономии с целью создания «внутренних» противовесов властям РСФСР¹. Так, уже после выборов народных депутатов РСФСР, когда сценарий избрания Б.Н. Ельцина председателем Верховного Совета становился все более реальным, были приняты союзные законы, уравнившие автономные республики в правах с союзными, в состав которых они входили, и объявившие автономии субъектами Союза. Законом от 24 мая 1991 года в Конституцию РСФСР внесли поправки, помимо прочего исключившие указания на «автономию» республик. Руководителей автономий (Татарстан, Башкортостан, Северная Осетия и др.) привлекли к работе над проектом нового Союзного договора, то есть предполагалось, что российские республики будут в нем участвовать вместе с Россией.

Более того, Северная Осетия, Татарстан, Тыва и Чечено-Ингушетия не стали проводить на своих территориях референдум о введении поста Президента РСФСР 17 марта 1991 года. Именно к этому времени исходят истоки фактического институционального неравенства республик в составе РФ с другими регионами в 1990-е годы, когда почти все федеральные законы о реформе органов представительной и исполнительной власти на практике не касались республик.

Руководство России поначалу взялось поощрять этот процесс. Вероятно, с одной стороны, оно пыталось перехватить инициативу и добиться лояльности руководства республик в борьбе за влияние с руководством СССР и КПСС. С другой стороны, явно имели место и идеологические соображения, и стремления части лидеров демократического движения к реформе государственного устройства (в частности, фактическому переходу к конституционно-договорной федерации). Известная фраза Б.Н. Ельцина *«берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить»* (произнесена 6 августа 1990 года во время визита в Казань) во многом символизировала этот процесс.

Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» подтверждала *«необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР»*, указывая, что конкретные вопросы реализации этих прав *«должны определяться законодательством РСФСР»* (п. 9), то есть очевидно игнорируя законодательство СССР. Однако, уже на III Съезде народных депутатов РСФСР (в марте – апреле 1991 года) Б.Н. Ельцин признал, что российское руковод-

1 Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации... — С. 32.

ство напрасно *«втянулось в соревнование с союзным Центром в раздаче суверенитетов»*.

Лидеры национальных регионов, прагматично пользуясь ситуацией, также стремились повысить свои властные полномочия и статус своих регионов на конституционном уровне. 3 июля 1991 года законами РСФСР были удовлетворены требования четырех из пяти существовавших тогда автономных областей — Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской — о преобразовании их в республики и выходе из краев, куда они ранее входили. С тех пор и по сей день в России осталась всего одна автономная область — Еврейская. Сами автономные республики после первых конкурентных выборов верховных воевтов в массовом порядке избавлялись от слова «автономный» в своем названии (становились из АССР просто ССР, а уже затем «просто» республиками).

Изменился также статус автономных округов. Изменениями Конституции РСФСР от 15 декабря 1990 года им (автономным округам) была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в состав Федерации через край (область) или самостоятельно. Правом выхода из состава области (Магаданской) в результате воспользовался только Чукотский АО. Хотя подобные инициативы выдвигались и в иных округах (в Корякском АО попытались в 1990 году провозгласить Корякскую республику), но до конца они осуществлены не были. В частности, 16 октября 1990 года на второй сессии окружного совета в Салехарде была провозглашена Ямало-Ненецкая Республика в составе РСФСР и принята декларация о суверенитете ЯНР. При принятии решения речь шла о том, что имевшийся статус округа не позволяет решить многие имеющиеся проблемы (когда основные вопросы надо было решать через расположенный почти через полторы тысячи километров формальный областной центр). В то же время, согласно статье 70 Конституции РСФСР территория области не могла быть изменена без ее согласия, а вопрос создания автономных республик и иных административно-территориальных единиц находился в компетенции органов госвласти РСФСР (статьи 72 и 73 Конституции РСФСР 1978 года). Верховный Совет РСФСР обращение окружного совета ЯНАО фактически проигнорировал, не приняв никакого решения¹. Почему в то время власти ЯНАО не настояли на своей позиции — вопрос открытый и связанный скорее всего с субъективным фактором политической смелости и готовности отстаивать свои интересы в открытой публичной борьбе. Не стоит забывать также о том факте, что в это время в ЯНАО имелись явные противоречия между окружными властями и руководством нефтяных и газовых городов, претендовавших на первенство в округе. Даже предлагался перенос административного центра из тогда глубоко периферийного Салехар-

1 Но в случае с Хакассией и Карачаево-Черкесией решения об их преобразовании из автономных областей в автономные республики на основании обращений были приняты.

да в более богатый и развитый Новый Уренгой, однако окружной совет, рассматривавший этот вопрос в августе 1993 года, отказался от переноса.

Почти одновременно Ханты-Мансийский окружной совет, воздержавшись от провозглашения декларации о суверенитете и образовании республики, заявил о необходимости признания округа равноправным субъектом Федерации. На сессии совета было отмечено, что взаимодействие субъектов Федерации в рамках Тюменского нефтегазодобывающего комплекса могло бы строиться на договорной основе по признаку территориальной ассоциации¹. То есть власти округа сделали ставку на экономическую самостоятельность и закрепление за округом распоряжения землей, недрами, лесами. В конце 1992 — начале 1993 года прибывшие в ХМАО политтехнологи-экспериментаторы из Екатеринбурга попытались организовать провозглашение в западной части ХМАО «Мансийской Республики» с подачи невесть откуда взявшегося «Комитета поддержки правительственных реформ». 25 декабря 1992 года Конгресс культуры народа манси постановил именовать себя Учредительным конгрессом народа манси, и этим же числом датирована просьба конгресса создать автономию². Инициатива была пресечена совместными действиями властей ХМАО и области, и в дальнейшем длительное время это сказывалось на отношении в регионе к PR-специалистам из Екатеринбурга и приводилось как пример безответственного политиканства на теме объединения.

6 октября 1990 года Тюменский областной совет принял Положение «О статусе Тюменской области», которое гласило, что автономные округа, до определения их статуса российским и союзным законодательством, *«являются субъектами области, обладают правами и обязанностями, предоставленными им Конституцией и законами РСФСР, самостоятельно решают все вопросы на своей территории»*. Что касается просьбы Ямало-Ненецкого окружного совета об образовании ЯНР, Тюменский областной совет просил Верховный Совет РСФСР ее отклонить *«до предоставления экономического, социального и политического обоснования статуса округа и проведения референдума по данному вопросу среди населения области и округов»*. Были в областном совете и сторонники провозглашения Тюменской Республики, проект преобразования в которую области был разработан, были и иные проекты (создание «земли» и т.д.).

В декабре 1990 года на расширенном заседании Совета Министров РСФСР ЯНАО и ХМАО настояли на формировании самостоятельных бюджетов на 1991 год. Кроме того, в округах были созданы собственные, независимые от

1 Заявление сессии Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа // Новости Югры. — 1990. — 27 окт.

2 Вьюгин М. Мансийская республика-2. Тюменский регион, уже пострадавший от Бакова, рискует недосчитаться своей земли // Федеральная пресса. — 2003. — 15 сент. Режим доступа: http://www.fedpress.ru/page_14166.html

областных, территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти — прокуратура, налоговые органы, арбитражные суды и т.д. В ответ на обращение в ноябре 1991 года Президиума Тюменского областного совета к Президенту России с просьбой передать главе администрации области право назначения глав администраций городов и районов на территории ХМАО и ЯНАО в округах были приняты решения считать данное обращение незаконным и не имеющим на территории округов юридической силы. Тем временем в округах начинался процесс собственного институционального строительства, формировалась, в частности, разная система органов МСУ (в ХМАО муниципальные органы власти создавались только на уровне городов и районов, в Тюменской области только на уровне поселений).

К концу 1991 года в составе Российской Федерации фактически было уже 89 регионов: 6 краев, 10 автономных округов, автономная область, два города федерального значения, 49 областей, 21 республика (к 16 автономным республикам, существовавшим ранее, добавились 4 республики, преобразованные из автономных областей; кроме того, Чечено-Ингушская республика разделилась на Чеченскую Республику и Республику Ингушетию (формально в июне 1992 года, а фактически еще осенью 1991 года)¹).

После избрания 12 июня 1991 года Б.Н. Ельцина Президентом РСФСР (вступил в должность 10 июля 1991 года) на прямых выборах, он по уровню фактической легитимности обошел М.С. Горбачева, избранного Съездом народных депутатов. В июле 1991 года Б.Н. Ельцин вышел из КПСС, продемонстрировав, что отныне руководителем крупнейшей союзной республики может быть не член КПСС.

Аналогичным образом стали повышать свой правовой статус некоторые региональные лидеры, что еще больше усиливало дисбалансы между региональными властями и властями СССР и руководством КПСС/КП РСФСР. Фактически, на этом фоне начинает усиливаться и региональная дифференциация политических институтов.

Тема прямых выборов региональных и местных руководителей населением находит все большее отражение в политическом дискурсе, становится одной из основных идей сторонников демократических преобразований в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Первыми переход от советской модели с полным формальным доминированием представительных органов власти (по сути — парламентарной республики) к модели парламентско-президентской еще в 1991 году совершили крупнейшие города — Москва и Санкт-

1 30 ноября 1991 года состоялся всенародный ингушский референдум по вопросу восстановления ингушской государственности путем образования Ингушской Республики в составе РСФСР. 4 июня 1992 года Верховным Советом РФ принят Закон «Об образовании Ингушской Республики», 10 декабря 1992 года это решение утвердил съезд народных депутатов. Закон вступил в силу 9 января 1993 года по истечении 10 дней со дня официального опубликования.

Петербург, где были введены посты избираемого непосредственно населением мэра. 17 марта 1991 года, одновременно с референдумами СССР и РСФСР, в Москве по предложению председателя Московского городского Совета народных депутатов Г.Х. Попова был проведен опрос (фактически городской референдум) по вопросу «Считаете ли вы необходимым провести прямые выборы мэра Москвы жителями города?». Утвердительно на этот вопрос ответили 81,1% проголосовавших, или 54,8% всех зарегистрированных избирателей Москвы. В соответствии с его результатами Президиум Верховного Совета РСФСР назначил на 12 июня 1991 года одновременно с первыми выборами Президента РФ выборы мэра Москвы. Несколько позднее на этот же день Президиум Верховного Совета РСФСР назначил проведение еще двух экспериментальных выборов — мэров Ленинграда¹ (город республиканского РСФСР значения) и Северодвинска (город областного значения, второй по числу жителей город в Архангельской области).

В этот же день по решению Верховного Совета Татарской ССР были проведены выборы Президента Татарской ССР, должность которого была учреждена в мае 1991 года. При обсуждении вопроса о статусе Президента были высказаны предложения определить его как высшее должностное лицо и главу исполнительной власти или как «главу государства». Приняли второй вариант. 12 июня, демонстративно вместе с избранием Президента РСФСР, бывший первый секретарь Татарского обкома КПСС, председатель Верховного Совета Татарской ССР М.Ш. Шаймиев был избран Президентом Татарской ССР на прямых выборах на безальтернативной основе (70,6 % голосов).

Также произошла персонификация власти в Москве и Ленинграде. Победителями первых прямых выборов руководителей регионов в Москве и Ленинграде (в котором одновременно проходил опрос о переименовании в Санкт-Петербург) стали соответственно председатели Моссовета Г.Х. Попов и Ленсовета А.А. Собчак

В автономных республиках вместо поста председателя коллегиального Президиума Верховного Совета вводился пост непосредственного избираемого Верховным Советом единоличного председателя. Фактически изменения в данных регионах происходили синхронно с аналогичными изменениями на общероссийском уровне.

В результате перестройка и демократизация создали условия для того, чтобы формальное федеративное устройство страны стало превращаться в реальное региональное институциональное своеобразие. Прежде декоративные советы на региональном уровне стали реальными центрами власти, которые в 1991–1993 годах фактически имели «право на все»: полностью назначать весь персональный состав исполнительной власти, менять названия

1 Одним из тех, кто активно добивался введения поста мэра Ленинграда, избираемого населением, был В.В. Путин, занимавший тогда должность советника председателя Ленинградского городского Совета народных депутатов.

регионов, самим решать, сколько депутатов работает на освобожденной основе и т.д.

Процесс трансформации системы управления российскими регионами резко ускорился с августа 1991 года после провала попытки государственного переворота и запрета КПСС. Вскоре прекратил существование и сам Советский Союз. В связи с окончательным распадом СССР 25 декабря 1991 года (именно 25 декабря ушел в отставку М.С. Горбачев), на следующий день Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием СНГ. Россия стала государством-правопреемником, а официальное название государства законом от 25 декабря 1991 года № 2094-1 было изменено на Российская Федерация. 21 апреля 1992 года Съезд народных депутатов РСФСР поддержал переименование, приняв соответствующие поправки в Конституцию.

2. ПЕРИОД ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ: КОМБИНИРОВАНИЕ НАЗНАЧЕНИЙ И ВЫБОРОВ (1991–1995)

2.1. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНОВ ПЕРИОДА ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ В 1991–1995 ГОДАХ

Особенности этого периода — сочетание влияния двух процессов. Первый — это последствия утраты монополии КПСС на власть и распада СССР, который привел к радикальному изменению фактического распределения властных полномочий на региональном уровне. Второй — ожесточенная борьба за власть уже внутри Российской Федерации между Президентом Б.Н. Ельциным и Съездом народных депутатов и Верховным Советом, которые пытались добиться поддержки со стороны регионального руководства (одновременно пытаясь влиять на его формирование в свою пользу).

Активное изменение системы управления регионами и одновременная трансформация самого административно-территориального деления страны начались вскоре после выборов республиканских, региональных и местных советов 1990 года и начала деятельности Съезда народных депутатов РСФСР. В предыдущей главе отмечено, что уже после выборов 1990 года начался распад прежней унифицированной советской системы управления регионами — были введены посты избираемых населением мэров Москвы и Санкт-Петербурга (Ленинграда), а также президента Татарстана. После этого неизбежно встал вопрос об избрании путем прямых выборов глав администраций других субъектов Федерации и местных органов власти.

Формально упоминание про местную администрацию и главу местной администрации появилось в Конституции в мае 1991 года, когда в новую редакцию главы 18 внесли запись, что в краях, областях, автономных областях, автономных округах вместо исполкомов, подотчетных Советам и Совету Министров РСФСР, будут действовать администрации как обособленные органы государ-

ственного управления, подотчетные Советам и Совету Министров РСФСР (ст. 146 Конституции в редакции этого времени). Порядок формирования администраций, включая порядок наделения полномочиями глав администраций, предполагалось установить специальным законом. Полномочиями отменять акты глав администраций наделялись Советы, Совет Министров и суды. Однако к августу 1991 года закон принят не был, и, таким образом, не было и администраций. Закон от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» предоставил Президенту право отстранять должностных лиц органов исполнительной власти на территории РСФСР, а, значит, в том числе и председателей Советов Министров республик, «в случае нарушения ими законодательства РСФСР» (ст. 8). Применять эту норму к главам исполнительной власти (президентам) республик, как считалось, было невозможно из-за их выборности¹.

11 октября 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Постановление (не закон!) «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР». Оно указывало, что глава исполнительной власти (президент) республики входит в единую систему исполнительной власти, возглавляемую Президентом РСФСР. Республика сама могла определять полномочия главы исполнительной власти, но при этом она должна была объявлять его своим высшим должностным лицом и поручать ему возглавлять свое правительство. Также, согласно этому Постановлению, глава республики должен был избираться на прямых выборах, проводимых с согласия Президиума Верховного Совета, регулируемых республиканскими законами.

Поправками в Конституцию от 1 ноября 1991 года в нее была включена глава 151, посвященная президентам республик. В ней говорилось о «главе исполнительной власти (Президенте) республики», который является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в республике, возглавляет и формирует Совет Министров (Кабинет Министров) республики — орган исполнительной власти и входит в единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом РСФСР. Определять полномочия и порядок его избрания должна была республиканская конституция и законы. Президент РСФСР получил право приостанавливать действие актов глав республик, если они противоречат Конституции и законам РСФСР.

Роковым ударом по дуалистической партийно-советской модели власти регионов (обкомы-советы) нанесли события августа 1991 и запрет КПСС, в результате которых сам институт первых секретарей был упразднен, а руководители региональной исполнительной и представительной власти полноценными самостоятельными региональными лидерами. 23 августа 1991 года на сессии Верховного Совета РСФСР Президент Б.Н. Ельцин подписал Указ «О приостановлении деятельности КП РСФСР», а 25 августа 1991 года Указ «Об имуществе КПСС

1 Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013) / В.В. Иванов. — Москва, 2013. — С. 40.

и КП РСФСР», наложивший запрет на операции с партийным имуществом. После проведенного разбирательства Указом от 6 ноября 1991 года деятельность КПСС и КП РСФСР на территории Российской Федерации была запрещена, их организационные структуры предписывалось распустить, а партийное имущество подлежало национализации. Данные указы вызвали недовольство части народных депутатов РФ, обратившихся в Конституционный суд РФ, который 30 ноября 1992 года признал право на существование первичных организаций КПСС, но лишь сформированных по территориальному признаку.

Поддержка частью регионального руководства действий ГКЧП дополнительно стимулировала действия властей РСФСР на слом советской модели управления регионами. Девять председателей региональных исполкомов были отстранены от должности указами Президента РСФСР¹. Одновременно в чрезвычайных условиях Президентом РСФСР была инициативно начата реформа самой системы управления регионами, которая лишь в дальнейшем была законодательно закреплена решениями Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР. Вместо председателя исполкома вводилась должность главы администрации (губернатора). Причем сам термин «губернатор» изначально был и остается во многом неформальным, будучи юридически закрепленным в дальнейшем лишь в некоторых регионах.

21 августа 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законной деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР». В соответствии с данным постановлением, Президент РСФСР мог до принятия необходимых законов отстранять председателей краевых и областных советов, Советов автономной области и автономных округов в случае неисполнения ими законов РСФСР и исполнения решений «антиконституционных органов». Также этим постановлением была введена *«должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа»*. Главы администраций объявлялись правопреемниками исполкомов Советов.

На следующий день 22 августа 1991 года Президент России подписал Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», который предусматривал, что «исполнительно-распорядительные функции государственного управления» в краях, областях, автономной области и автономных округах осуществляются главами администраций, назначаемыми Президентом по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов и подотчетными Президенту. Было отмечено, что

1 Панов П.В. Институт губернатора в современной России: основные этапы // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации (под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева). — Пермь : Пермский научный центр УрО РАН, 2014. — С.12.

«кандидатуры на пост главы администрации автономной области и автономных округов подбираются с учетом национальных особенностей и традиций коренных народов». Глава администрации мог быть освобожден от должности Президентом по своей инициативе или по представлению соответствующего Совета, либо по инициативе главы администрации. При освобождении от должности главы администрации или невозможности исполнения им своих полномочий Президент РФ, согласно этому указу, временно, на срок до 6 месяцев назначал исполняющего обязанности главы администрации. Региональные органы исполнительной власти переподчинялись главе региона, а не Совету. Этим же указом с момента назначения на должность главы администрации прекращались полномочия исполкома соответствующего Совета народных депутатов. Таким образом, фактически был учрежден институт главы администрации субъекта Федерации (неформально именуемый институтом губернаторства).

Республики в составе России (бывшие автономии) указ не затрагивал, хотя в двух регионах, преобразованной из автономной области Карачаево-Черкесской Республике и вновь созданной Республике Ингушетии, первые главы администраций были назначены указами Президента РФ (в Ингушетии — временный глава на несколько месяцев).

Этим же указом одновременно *«в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР»* учреждались представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках. *«В целях координации»* деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда назначались представители Президента РСФСР на местах, входящие в состав Контрольного управления Администрации Президента РСФСР.

После издания данного указа в августе-декабре 1991 года Президент РФ сместил руководителей исполкомов областей и краев, назначив своими указами глав администраций областей, краев, автономной области и автономных округов.

Почти одновременно в течение лета 1991 года в Верховном Совете РСФСР был разработан проект Закона РСФСР «О выборах главы администрации» № 1803-I, принятый первоначально 4 октября 1991 года. В постановлении о порядке введения данного закона в действие предлагалось провести выборы глав администраций 8 декабря 1991 года. Однако данное постановление вызвало резко негативную реакцию Президента РСФСР. Он направил в Верховный Совет обращение, в котором просил перенести сроки выборов на 1992 год в связи с тем, что, по его мнению, проведение выборов в тот момент могло стать серьезным препятствием на пути выхода страны из кризиса¹.

1 Обращение Президента РСФСР опубликовано в «Российской газете» 18.10.1991.

Кроме того, Президент высказал некоторые замечания и по тексту принятого закона.

Верховный Совет 18 октября отказался принять решение о переносе выборов, после чего Президент был вынужден наложить вето на принятый закон. 24 октября 1991 Верховный Совет вновь рассмотрел закон и, согласившись с замечанием Президента, исключил из закона норму, ограничивающую участие военнослужащих в выборах глав администраций. После этого закон был принят во второй раз. Республики в составе РСФСР, как уже отмечалось, имели в то время особые права. В частности, они самостоятельно принимали свое избирательное законодательство, и Закон РСФСР «О выборах главы администрации» имел для них не обязательный, а рекомендательный характер.

Для решения вопросов о сроках проведения выборов была создана согласительная комиссия. 25 октября 1991 было принято новое постановление о порядке введения закона в действие; оно предполагало проведение выборов по графику, который Президент должен был представить не позднее 1 декабря 1991 года.

Однако уже 1 ноября V Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в котором установил до 1 декабря 1992 года запрет на проведение выборов всех уровней (кроме выборов народных депутатов вместо выбывших и уже назначенных выборов президентов и Верховных Советов республик в составе РСФСР)¹. Таким образом, изначально предполагалось, что назначение губернаторов — это временная мера до проведения прямых выборов, однако во многих регионах первые губернаторские выборы прошли лишь спустя пять лет, в течение которых ими руководили президентские назначенцы.

Согласно упомянутому выше постановлению от 1 ноября 1991 года, Съезд народных депутатов РФ обязал Президента назначать глав администраций «по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории».

Этот порядок фактически был подтвержден в новом законе РФ от 01.04.1993 № 4733-1 (с изм. от 28.08.1995) «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации».

В соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года Президент Б.Н. Ельцин 25 ноября 1991 года издал Указ «О порядке назначения глав администраций».

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 259–266.

По истечении года после принятого 1 ноября 1991 года решения о введении годового моратория на выборы глав администраций, VII Съезд народных депутатов РФ 10 декабря 1992 года принял новое постановление, в котором объявил *«нецелесообразным проведение повсеместных выборов глав администраций на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва»*. В то же время Съезд разрешил соответствующим Советам народных депутатов принимать решение о назначении выборов в случаях принятия Советом решения о недоверии главе администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также если глава был назначен без согласования с Советом.

Этим разрешением воспользовались в семи областях и одном крае. Кроме того, еще две республики провели президентские выборы. Таким образом, в первой половине 1993 года после окончания действия моратория выборы глав прошли в десяти регионах. Выборы в Челябинской области проводились вопреки позиции Президента РФ, их итоги не были признаны Президентом, и избранному главой администрации председателю Челябинского областного Совета П.И. Сумину не удалось вступить в должность. Избранные в апреле главы администраций Амурской и Брянской областей были после октябрьских событий 1993 года отстранены от должностей Президентом РФ.

Во второй половине 1993 — 1995 годах прямые выборы глав регионов проводились в исключительных случаях. 3 октября 1994 года Президент РФ подписал Указ *«О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»*, который, в частности, предусматривал, что *«вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, решается Президентом РФ»*.

В середине 1995 года вопрос о необходимости избрания губернаторов обострился в связи с проблемой формирования Совета Федерации. Президентский проект, предусматривавший формирование верхней палаты путем делегирования ее членов исполнительными и законодательными органами субъектов РФ, не получил поддержки¹. Обе палаты парламента проголосовали за прямые выборы Совета Федерации, однако этот вариант не устроил Президента РФ, и он наложил вето. 17 сентября 1995 года Президент РФ подписал Указ *«О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления»*, который, в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов РФ, но лишь в декабре 1996 года, то есть после президентских выборов в РФ в июне-июле 1996 года. В условиях приближающегося окончания срока полномочий верхней палаты в декабре 1995 года все три стороны законодательного процесса стали склоняться к ва-

1 Похожая схема была реализована в 2000 году уже при В.В. Путине.

рианту формирования Совета Федерации по должностному принципу — из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Однако главным препятствием для прохождения такого варианта оставалось то, что большинство глав регионов не были избраны на эту должность, а назначены Президентом РФ. В результате торга 5 декабря 1995 года был принят и немедленно подписан Президентом РФ новый Закон «О порядке формирования Совета Федерации» о его формировании по должностному принципу. Третья статья данного закона определяла, что выборы глав регионов должны быть завершены не позднее декабря 1996 года. Фактически назначенным губернаторам разрешали занимать место в Совете Федерации в течение года. Отсрочка выборов губернаторов делалась с очевидным расчетом на то, чтобы во время президентских выборов 1996 года большинство регионов возглавлялись лояльными Б.Н. Ельцину руководителями, поскольку легко было прогнозировать, что губернаторские выборы во многих регионах принесут победу представителям левопатриотической оппозиции. В порядке исключения в трех областях выборы были назначены на 17 декабря 1995 года (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы); позднее это исключение было распространено еще на десять регионов (в т.ч. на Чеченскую Республику¹).

Таким образом, система назначения глав большинства российских регионов, сложившаяся в 1991–1995 годах, была основана преимущественно на их назначении Президентом России по согласованию с региональным парламентом. Вместе с тем, подобный механизм изначально вводился как временный и позиционировался как применяемый только в переходный период и в исключительных условиях. И хотя подобное исключение де-факто стало правилом, многие субъекты РФ сохранили прямые выборы губернаторов (президентов). Прежде всего, это республики, которые изначально имели статус субъектов Федерации и максимум автономии в определении системы региональных органов государственной власти.

Тогда же все чаще де-факто глав администраций регионов в СМИ начинают именовать губернаторами, хотя юридически в федеральных правовых актах такой термин отсутствовал. Первыми термин «губернатор» отдельные регионы стали вводить в инициативном порядке. По сведениям СМИ, в первую же неделю работы на новом месте назначенный 30 ноября 1991 года главой администрации Нижегородской области Б.Е. Немцов издал распоряжение, согласно которому его, главу областной власти, официально нужно было именовать губернатором. Таким образом, по одной из версий, он стал первым губернато-

1 После инцидента в Буденновске в июне 1995 года между федеральным центром и чеченскими сепаратистами было заключено перемирие. Проведение федеральной властью 17 декабря 1995 года выборов главы республики, на которых безальтернативным кандидатом был Д.Г. Завгаев, привело к новому обострению вооруженного конфликта.

ром новой России¹. Однако это не так. Назначенный 8 октября 1991 года главой администрации Сахалинской области В.П. Федоров в первые же дни после назначения (точнее, 14 октября 1991 года) издал постановление № 1, в котором провозгласил себя губернатором, а распоряжением № 1 назначил семь вице-губернаторов. Немного позднее в Ненецком автономном округе назначенный глава администрации Ю.В. Комаровский распоряжением от 24 декабря 1993 года ввел в Ненецком АО должность губернатора автономного округа, а также института вице-губернаторов. Однако следующий руководитель НАО, В.В. Хабаров, распоряжением № 182 от 27 марта 1996 года отменил введенное Комаровским название должности как не предусмотренную Уставом НАО.

При этом система управления регионами и фактическая роль глав регионов изменились после политического кризиса сентября-октября 1993 года, за которым последовал роспуск советов в большинстве регионов (за исключением национальных республик). Как известно, 21 сентября 1993 года Б.Н. Ельцин подписал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». Указ предусматривал прекращение полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ и проведение 11–12 декабря 1993 года² выборов нового двухпалатного федерального парламента. Действия Президента РФ ожидаемо не были признаны действующим парламентом, и противостояние сторон завершилось вооруженными столкновениями 3–4 октября 1993 года и победой президентской стороны. 15 октября 1993 года Б.Н. Ельцин издал Указ № 1633 о проведении 12 декабря всенародного голосования по проекту Конституции РФ, одновременно этим же указом было утверждено и само Положение «О всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года».

Первоначальная редакция Указа Президента РФ № 1400 года предусматривала сохранение полномочий представительных органов власти в регионах, однако после событий 3–4 октября 1993 года началась ликвидация и этих органов.

Первыми были распущены советы в Москве. 7 октября Президент РФ издал Указ № 1594 о прекращении полномочий Моссовета, районных и других советов в Москве и проведении выборов в представительный орган власти Москвы одновременно с выборами в Государственную Думу. Указом от 24 октября № 1738 было дано согласие на проведение в тот же день выборов и в Московскую областную думу; этим же указом были утверждены Положение «О выборах в Московскую городскую думу 12 декабря 1993 года» и Положение «О выборах в Московскую областную думу 12 декабря 1993 года».

9 октября был подписан Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ», которым предусматри-

1 Белов В., Токман Д. Борис Немцов. Рецепт вечной молодости // Профиль. — 1999. — 18 янв. — № 1 (123).

2 Позднее было уточнено, что выборы проводятся в течение одного дня — 12 декабря 1993 года.

валось прекращение деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых и сельских Советов, их функции передавались соответствующим местным администрациям.

Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» предусматривал проведение в период с декабря 1993 года по март 1994 года выборов в представительные органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. 27 октября указом № 1765 были утверждены «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ разработать и принять соответствующие положения с учетом данных «Основных положений».

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» предусматривал прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов и проведение выборов в представительные органы местного самоуправления в период с декабря 1993 года по июнь 1994 года. Указом от 29 октября 1993 года № 1797 были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом данных «Основных положений».

В результате, главы администраций (губернаторы), назначенные Президентом РФ, фактически превратились на короткий период между роспуском одних и выбором других представительных органов власти в полновластных хозяев территорий. Правда, при этом их власть, хотя по сути не ограничивалась институционально, однако ограничивалась фактически «сопротивлением среды» в виде поддержки (или неподдержки) со стороны местных элит, личного доверия или недоверия к главе администрации со стороны жителей и существенным потенциалом протестной активности во многих регионах.

Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, позволила субъектам Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти, правда, с оговоркой: *«в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом».* Однако соответствующий федеральный закон был принят лишь в 1999 году, а до этого пробелы федерального законодательства лишь в какой-то мере устранялись указами Президента РФ и постановлениями Конституционного суда РФ. Избрание в 1993–1994 годах новых законодательных органов в большинстве субъектов РФ позволило создать в этих регионах свои конституции или уставы и свое региональное избирательное законодательство. В условиях минимальных ограничений в эти годы со стороны федерального за-

конодателя регионы фактически были свободны выстраивать свои политические системы и институциональные правила, как считали нужными. В подавляющем большинстве субъектов РФ в конституциях и уставах было предусмотрено прямое избрание глав регионов (президентов, губернаторов и т.п.). В то же время в некоторых регионах предусматривалось избрание главы исполнительной власти законодательным органом (подробнее см. раздел 3.5).

В результате от прежнего институционального единообразия быстро не осталось и следа. Некоторые регионы создавали двухпалатные парламенты, некоторые использовали смешанную избирательную систему, некоторые — чисто мажоритарную, некоторые — блоковую (многомандатные округа), разным стало разделение властей (в одних регионах формировалось как отдельный институт региональное правительство, в других исполнительную власть напрямую возглавляло высшее должностное лицо, разным был перечень должностей для назначения на которые требовалось согласие регионального парламента) и т.д. Дифференциация политических режимов регионов существенно увеличилась — наряду с успешно развивавшимися демократическими режимами (Санкт-Петербург, Карелия, Свердловская область и т.д.), целый ряд территорий превратились в настоящие автократии, порой игнорирующие федеральное законодательство. В Калмыкии, в частности, дошло до фактического назначения в 1994 году части депутатов Народного Хурала республики президентом Калмыкии (9 из 27 депутатов избирались по единому списку кандидатов, выдвигаемому президентом Калмыкии). Фактически подобная система взаимоотношений центра и регионов напоминала полуфеодалные взаимоотношения короля и феодалов по принципу «вассал моего вассала — не мой вассал». Именно в это время на страницах газет появилась метафора «региональный феодализм» — пусть и не очень точная, но подразумевающая как значительный уровень децентрализации, так и авторитарный характер подавляющего большинства региональных режимов.

Во многом описанный выше процесс правовых трансформаций хронологически совпадал с процессом политического торга между федеральной исполнительной и законодательной властью и стремлением Президента РФ Б.Н. Ельцина в процессе противостояния не только заменить нелояльных себе глав регионов, но и опереться на региональные элиты. В ходе конфликта со Съездом народных депутатов и Верховным Советом президентская сторона сделала ставку на руководителей исполнительной власти в регионах, позволив им значительно усилить свою власть. В дальнейшем федеральный центр зачастую закрывал глаза на нарушения в регионах федерального законодательства в обмен на политическую лояльность их глав и готовность обеспечить нужные результаты на федеральных выборах. Особенно часто это касалось «национальных» регионов¹.

1 См.: Михайлов В.В. Республика Татарстан: демократия или суверенитет? / Москва, 2004.

Еще в 1992 году при Президенте РФ был создан Совет глав республик, а в 1993 году — Совет глав администраций. Существенной роли эти органы не сыграли, однако, они демонстрировали видимость консолидации корпуса глав регионов вокруг Ельцина. 23 августа 1993 года Ельцин в борьбе с двоевластием издал Указ «О дополнительных мерах по правовой и социальной защите глав исполнительной власти субъектов РФ», которым явно рассчитывал повысить лояльность регионалов. В этом указе вновь фиксировалось, что главы исполнительной власти субъектов Федерации являются должностными лицами в единой системе исполнительной власти. При этом предусматривались существенные надбавки к их должностным окладам и, кроме того, на случай поражения на выборах — сохранение за ними заработной платы в течение года. Показательно, что Ельцин считал себя вправе регулировать должностные оклады не только своих назначенцев, но и президентов республик и других избранных глав.

Одним из пунктов программы Б.Н. Ельцина еще при избрании председателем Верховного Совета РСФСР в мае 1990 года было подписание Федеративного договора. Договор был подписан 31 марта 1992 года Б.Н. Ельциным, Председателем Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатовым и руководителями 86 из 88 тогда существовавших субъектов Федерации. Под договором были оставлены места для подписей представителей Татарстана и Чечено-Ингушетии (они так и не были поставлены). 10 апреля 1992 года постановлением Съезда народных депутатов РФ Федеративный договор был включен в Конституцию РФ как ее составная часть. Федеративный договор в реальности состоял из трех договоров, которые вместе им и именовались (отдельные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик; органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; органами власти автономной области, автономных округов) и двух протоколов к первым двум договорам. Показательно, что даже в названии Договора республики были названы суверенными. В частности, согласно Протоколу, к договору с суверенными республиками, их представители «доводили до сведения органов власти», что необходимо обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат высшего законодательного органа РФ представителям республик в составе РФ, автономных областей и автономных округов. Протокол к договору с краями, областями и городами федерального значения был подписан представителями Калужской, Ленинградской областей и Санкт-Петербурга с оговорками по поводу отдельных пунктов.

В новую Конституцию, принятую 12 декабря 1993 года на референдуме, Федеративный договор включен не был. Согласно заключительным положениям Конституции, в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции РФ действуют положения Конституции РФ. При этом, согласно части 3 статьи 11 Конституции РФ, «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органа-

ми государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

15 февраля 1994 года после длительных переговоров был подписан первый индивидуальный договор федерального центра с конкретным регионом — Республикой Татарстан, который не подписал Федеративный договор 1992 года и не принял участия в референдуме по проекту новой Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Данный двусторонний договор в результате стал самым первым правовым актом, который определил положение республики в российской политической системе на все последующие годы. Затем началось подписание отдельных договоров с иными субъектами: в 1994 году было подписано 3 договора (1 июля — с КБР, 3 августа — с Башкортостаном), в 1995 году — 4 (23 марта — с Северной Осетией, 29 июня — с Республикой Саха (Якутия), 29 августа — с Бурятией, 17 октября — с Удмуртией). Как хорошо видно, в эти годы такие договоры заключались только с республиками, причем только с некоторыми из них.

Р.Ф. Туровский отмечает, что *«изначально договор воспринимался как правовой акт, позволяющий закрепить тот или иной регион в составе федерации на особых условиях. Другими словами, это была компромиссная форма отношений с теми регионами, которые претендовали на государственный суверенитет»*¹. В договорах центр фактически признавал за республиками статус суверенных государств. Договор с Татарстаном, например, по некоторым формулировкам может трактоваться как учредительный и межгосударственный. По ряду вопросов республики приобретали полномочия, которые относятся к федеральной компетенции. Тот же Татарстан получал почти полную бюджетную автономию, его отчисления в федеральный бюджет были минимальны и определялись двусторонним соглашением. Соглашение от 1994 года определило взносы Татарстана в бюджет РФ (13% налога на прибыль, 1% подоходного налога, НДС по ежегодно согласуемому нормативу), при этом регион получал все акцизы и доходы от приватизации. Почти все государственные активы на территории Татарстана оказывались в республиканской государственной собственности (исключение сделано для силовых и некоторых других федеральных структур, отдельных предприятий ВПК). Он распоряжался всеми водными, лесными и другими природными ресурсами на своей территории, самостоятельно (еще по соглашению 1992 года) контролировал разработку, добычу и реализацию природных ресурсов, прежде всего нефти и продуктов нефтегазохимической переработки. Республика получила право на участие в международных отношениях и самостоятельное осуществление внешнеэкономической деятельности.

1 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика / М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. — С. 542–545.

Аналогичные параметры экономического и частичного политического суверенитета были определены договорами с Башкортостаном и Якутией. Башкирские национальные организации требовали от руководства республики не подписывать, по примеру Татарстана и Чечни, федеративный договор. С другой стороны, организации демократической направленности, а также славянское и татарское национальные движения, протестовали против отгораживания от «демократической России». Расколот был и Верховный Совет. В результате республиканские лидеры сделали компромиссный шаг, подписав договор 31 марта 1992 года, но с особым приложением, по которому республика получила одноканальный бюджет, право на создание независимой судебной-правовой системы, самостоятельность во внешнеэкономической деятельности, важные уступки в вопросе республиканской собственности. После этого М.Г. Рахимов 1 апреля 1992 года подписал федеративный договор от имени Республики Башкортостан. Именно упомянутое приложение к федеративному договору было в течение года (до референдума об экономической самостоятельности региона в апреле 1993 года) главным аргументом властей для обоснования проводимой ими изоляционистской экономической политики. Верховный Совет отменил действие ряда указов президента РФ на территории Башкортостана, в частности в отношении находящейся на территории республики собственности. Власти активно поддерживали экономический национализм. Идея национального и регионального суверенитета приобретала в Башкирии все больше и больше сторонников. В качестве пятого вопроса 25 апреля 1993 года на референдуме в Башкортостане был вынесен вопрос: «Согласны ли вы, что Республика Башкортостан должна иметь экономическую самостоятельность и договорные отношения с РФ на основе Федеративного Договора и приложения к нему в интересах народов Республики Башкортостан?». В референдуме приняло участие более 70% избирателей, из них более $\frac{3}{4}$ ответили на этот вопрос «да». Одновременно с выборами Госдумы в декабре 1993 года был проведен референдум по вопросу о расширении экономической самостоятельности региона («за» проголосовало 79% избирателей). Но это интерпретировалось властями республики и как поддержка политической самостоятельности. В августе 1994 года «особое положение» региона было юридически закреплено после подписания серии соглашений между правительствами Республики Башкортостан и Российской Федерации, а также договора о разграничении полномочий и предметов ведения между республиканскими и федеральными органами власти. Помимо прочего, эти соглашения разграничивали контроль над находящейся в Башкирии бывшей союзной собственностью. Почти полностью, за исключением нескольких предприятий ВПК, она была закреплена за республикой. Этим была достигнута еще одна цель — не допустить к управлению башкирскими предприятиями финансово-промышленных групп извне республики (в частности, ЛУКОЙЛ).

В августе 1991 года, за неделю до событий в Москве, президиум Верховного Совета Якутии первым среди бывших автономий объявил все госпредприятия и учреждения на своей территории собственностью республики. Глава региона М.Е. Николаев отправил телеграмму Ельцину с сообщением о национализации союзной собственности и о прекращении отгрузки в Минфин и Гохран СССР золота и алмазов. В декабре 1991 года М.Е. Николаев одним из первых фактически безоговорочно поддержал «беловежские» соглашения. Вручая Президенту РФ уникальный алмаз весом 241,8 карата с символическим названием «Свободная Россия», Николаев заявил: «Приверженность единству с Россией является фундаментальным принципом всех наших усилий по укреплению государственности республики». На практике это вылилось в создание в феврале 1992 года АО «Алмазы России — Саха», в рамках которой были впервые объединены три составные части алмазного бизнеса: добыча, сортировка и реализация необработанных алмазов, а также начато создание собственных предприятий по огранке алмазов и производству ювелирных изделий. Заключенный затем договор с федеральным центром о разграничении полномочий и предметов ведения был сопровожден, помимо 15 соглашений, еще и закрытым указом Б.Н. Ельцина, по которому алмазная квота Якутии равнялась 25%. По некоторым сведениям, была увеличена и золотая — до 15%¹. 29 сентября 1995 года на пресс-конференции М.Е. Николаев заявил, что Якутия избрала иную модель суверенитета, чем Татарстан: республика подчеркивает свою готовность строить государственность в рамках федерации, но не скрывает стремления к экономической самостоятельности. Как подчеркнул М.Е. Николаев, до объявления госсуверенитета промышленность Якутия получала всего 4% от прибылей размещенных на своей территории промышленных предприятий, *«серьезные вопросы в центре не принимались и не рассматривались»*. Теперь *«имеется всё для решения наших проблем»*, заявил президент².

Существенные полномочия получали главы регионов и помимо данных соглашений. 21 февраля 1992 года был подписан Президентом РФ и вступил в силу Закон РФ «О недрах», определяющий основные принципы формирования и регулирования отношений недропользования. Согласно данному закону, без глав регионов не решались вопросы недропользования, при подписании лицензионных соглашений действовал принцип «двух ключей» (требовались подписи губернатора и главы федерального ведомства).

Фактически власти многих регионов создавали и собственные телерадиокомпании, помимо филиалов ВГТРК. В конце 1994 года мэр Москвы Ю.М. Лужков учредил одну из первых коммерческих телекомпаний в России — «Теле-

1 Амбиндер Л. Президентом Якутии можно быть и без выборов // Коммерсантъ. — 1995. — 2 сент. — № 161.

2 Михаил Николаев уверен в экономическом суверенитете // Коммерсантъ. — 1995. — 30 сент. — № 181.

экспо» (учреждена Правительством Москвы и торговым домом «Мосэкспо», в эфир по лицензии вышла 1 марта 1995 года, неофициально канал вещал еще в ноябре 1994 года). Телеканал ТВЦ появился существенно позднее, в 1997 году.

В борьбе за поддержку регионов в начале 1990-х союзный и российский федеральный центр сделали им ряд важных уступок, усиливающих их влияние на деятельность в том числе силовых структур. Особенно важными эти нормы были в республиках в составе РФ, власти которых постоянно пытались расширить свои возможности влияния на назначения силовиков.

Согласно Закону от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции», главы регионов получили право согласования назначения глав УВД с федеральным центром. Согласно статье 7 данного закона в его первоначальной редакции, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел исполкомов Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда, назначались министром внутренних дел РСФСР по согласованию с исполкомами соответствующих Советов народных депутатов (вскоре исполкомы заменили администрации) с последующим утверждением на сессии этих Советов. В районах, городах, районах городов начальники управлений также назначались по согласованию с исполнительными комитетами соответствующих Советов с последующим утверждением на сессии этих Советов.

Что касается органов прокуратуры, то вопрос о назначении прокуроров союзных республик по согласованию с ЦИК этих республик поднимался еще при подготовке Конституции СССР 1936 года, но был разрешен введением строго централизованного построения прокуратуры¹. В 1990 году к этому вопросу вернулись, предоставив в ст. 166 Конституции СССР право на назначение прокуроров союзных республик высшим органам государственной власти этих республик по согласованию с Генеральным прокурором СССР². После распада СССР впервые согласование назначения прокуроров субъектов РФ упоминалось в Законе РФ 1992 года «О прокуратуре», где говорилось, что прокуроры республик в составе РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с данными республиками. В 1995 году в закон были внесены изменения, в соответствии с которыми Генеральный прокурор РФ согласовывал назначение прокуроров уже всех субъектов РФ. Однако в федеральном законодательстве не указывалось, с какими органами власти субъектов РФ решать вопрос о назначении прокурора субъекта РФ. В ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре» закреплено, что назначение согласо-

1 Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ / Москва, 1991. — С. 35.

2 Кожевников О.А. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2010. — № 2 (71). — С. 52–56

ывается с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ. Из анализа норм конституций и уставов субъектов РФ следует, что примерно в трети из них согласование производится с законодательной ветвью власти (Конституции Башкортостана (п. 20 ст. 71), Республики Алтай (ст. 159), Бурятии (ст. 102), Северной Осетии — Алании (ст. 106), Карелии (ст. 41, 98), Хакасии (ст. 130), Мордовии (ст. 84), Коми (ст. 100), Республики Саха (Якутии) (ст. 91), Уставы Приморского края (ст. 47), Амурской (ст. 38), Воронежской (ст. 31), Иркутской (ст. 26), Калининградской (ст. 20), Липецкой (ст. 30), Новосибирской (ст. 56), Орловской (ст. 77), Пензенской (ст. 22), Саратовской (ст. 44), Сахалинской (ст. 20), Тамбовской (ст. 54), Тюменской (ст. 28, 38), Челябинской (ст. 64), Ярославской (ст. 62) областей, Санкт-Петербурга (ст. 30), Ненецкого автономного округа (ст. 25)). В ряде субъектов РФ согласование производится с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти (Конституции Карачаево-Черкесии (ст. 107), Кабардино-Балкарии (ст. 127), Татарстана (ст. 114), Адыгеи (ст. 107), Марий Эл (ст. 96), Удмуртии (ст. 60), Чечни (ст. 104), Чувашии (ст. 95), Уставы Алтайского (ст. 94), Ставропольского (ст. 71), Хабаровского (ст. 48) краев, Архангельской (ст. 23), Волгоградской (ст. 27, 39), Ивановской (ст. 63), Кировской (гл. IX), Костромской (ст. 47), Московской (ст. 113), Мурманской (ст. 82), Нижегородской (ст. 53), Новгородской (ст. 33, 50), Омской (ст. 41, 50), Оренбургской (ст. 89), Псковской (ст. 9.1), Ростовской (ст. 43, 54), Рязанской (ст. 29, 49), Самарской (ст. 88, 95), Свердловской (ст. 76), Смоленской (ст. 50) областей, Москвы (ст. 52), Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ст. 34), Чукотского автономного округа (ст. 93), Ямало-Ненецкого автономного округа (ст. 75))¹. По Конституциям Ингушетии (ст. 101), Калмыкии (ст. 44), Тывы (ст. 113), Уставам Курской области (ст. 44) и Еврейской автономной области (ст. 26) данный вопрос разрешался к этому времени главой исполнительной ветви власти: главой республики, президентом, губернатором или правительством субъекта РФ. Орган согласования не был определен, или данный вопрос вообще не разрешен в конституциях и уставах Дагестана, Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Вологодской, Калужской, Кемеровской, Курганской, Ленинградской, Магаданской, Ульяновской областей. В уставах Владимирской области (ст. 37) и Москвы (ст. 52) было определено, что порядок согласования регламентируется соответствующим законом этого субъекта РФ. В Московской области такой порядок определялся Законом Московской области от 16 июля 1996 года «О порядке согласования назначения на должность прокурора Московской области». Данный Закон появился после выхода Определения Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 16-О «О прекращении производства по спору о компетенции, возникшему между Московской областной

1 Курманов М.М. Актуальные проблемы взаимодействия прокуратуры и законодательного органа субъекта РФ // Адвокат. — 2005. — № 2.

думой и Генеральной прокуратурой РФ», в котором было указано, что в соответствии со статьей 129 (часть 3) Конституции РФ прокуроры субъектов Федерации назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Закрепляя обязательность такого согласования, данная конституционная норма вместе с тем не определяет, к компетенции какого органа власти субъекта Федерации — законодательного или исполнительного — это согласование относится. В связи с этим данный вопрос, согласно решению Конституционного суда, должен быть разрешен в соответствующем федеральном законе или в законе субъекта Федерации, если последнему такое право предоставлено федеральным законом.

В начале 1990-х ряд субъектов Федерации сделали попытку вообще отказаться от какого-либо согласования при назначении прокурора, указав, что он назначается высшими органами государственной власти данного субъекта РФ (Татарстан, Башкортостан, Тыва). Более того, в Башкортостане в 1993 году был принят Закон «О прокуратуре Республики Башкортостан», который придал прокуратуре республики особый статус, формально выводящий ее из правового поля системы единой российской прокуратуры¹. Представители Ингушетии безрезультатно вносили предложение о том, чтобы прокурор субъекта РФ не только назначался на должность, но и освобождался от должности по согласованию с субъектом РФ. Нередко на региональном уровне происходили конфликты между различными ветвями власти, претендующими на участие в согласовании назначения на должность прокурора субъекта РФ. Несмотря на то, что законодательный орган власти Чувашской Республики закрепил за собой это право, Президент Чувашии своим распоряжением от 19 января 1997 года отстранил прокурора региона от исполнения обязанностей, сославшись на ст. 109-7 Конституции Чувашской Республики, дающую ему право на отстранение должностных лиц органов исполнительной власти от занимаемой должности. Данное распоряжение было издано без учета того, что органы прокуратуры в систему исполнительной власти не входят. В последующем Верховный Совет Чувашии по заявлению первого заместителя прокурора региона признал данное распоряжение президента региона недействительным. Аналогичные факты имели место в Республике Ингушетия и ряде других субъектов РФ, где высшие должностные лица субъектов требовали освободить от занимаемой должности «неугодных» им прокуроров субъектов РФ².

Показательно, что фактически до 1997 года федеральный центр воздерживался от назначения в республики представителей Президента, которые во

1 Зинуров Р.Н. Правовой статус прокуратуры Башкортостана как субъекта федерации: Автореф. диссертации на присуждение ученой степени канд. юрид. наук / Москва, 1998. — С. 4.

2 Кожевников О.А. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2010. — № 2 (71). — С. 52–56.

все иные регионы системно назначались с 1991 года. Попытки назначить представителей Президента в Кабардино-Балкарию и Чечено-Ингушетию фактически закончились неудачей, только в Чувашии в 1992 году появился представитель Президента (им стал бывший предсовмина республики). Затем представители Президента в республике назначались только в исключительных случаях по одному в год: Мордовия в 1993 году, Чечня в 1994 году, Калмыкия в 1995 году. В 1996 году существовавшее под разными названиями представительство в зоне осетино-ингушского конфликта было преобразовано в представительство Президента в Ингушетии и Северной Осетии¹.

При том, что федеральный центр, очевидно, шел на существенные уступки, в первую очередь, лидерам национальных республик, он явно сопротивлялся всем попыткам расширить список «особых» регионов, которые предпринимались в эти годы. Борьба за превращение областей в республики рассматривалась частью политической элиты как способ институционально уравнивать республики с другими регионами и реформировать саму систему территориального устройства. Таким образом, в самой федеральной политике присутствовали элементы двойственности — одновременно одни боролись за устранение асимметрии прав и статуса регионов через попытки остановить или, как минимум, ослабить усиление регионов, а другие — через попытки, наоборот, усилить всех до уровня республик.

Выдвигались, в частности, проекты создания «земель» или даже «республик» из нескольких областей и краев². Один из самых известных случаев — несостоявшаяся Уральская Республика.

По одной из версий, само название «Свердловская область» после переименования Екатеринбурга было сохранено по причине ожиданий новой административной реформы и создания укрупненной Уральской области (земли, респу-

1 Политический альманах России 1997. Том 1. М.: Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 27.

2 В частности, секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев предлагал «создать в России (путем объединения краев, областей, возможно республик, вхождения в состав России новых регионов) свыше двух десятков земель со средней численностью населения от 3,5 до 8,5 миллионов человек и примерно равным экономическим потенциалом». Территории предлагалось объединять на экономических основаниях и республики также подлежали объединению. Проект, разработанный в 1995 году под руководством Л.В. Смирнягина и А.В. Новикова предполагал деление страны на 23 (в других вариантах — до 25) территории, которые в проекте были названы федеральными округами. При этом прежнее административное деление не уничтожалось, а новые структуры как бы «накладывались» на старые. Укрупнить регионы России на губернии или земли изначально предлагал лидер ЛДПР В.В. Жириновский. См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М.: Юрист, 1994. — С. 135–136; Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // Полис. — 2000. — № 5. — С. 104; Жириновский В.В. О судьбах России. Ч. I–III / Москва, 1993.

блики) с центром в Екатеринбурге. Идея создания 8–10 укрупненных регионов выдвигалась кандидатом в народные депутаты РСФСР Б.Н. Ельциным весной 1990 года. В конце 1990 года действовала Уральская ассоциация межрегионального сотрудничества (сначала было две ассоциации: одна с республиками — Башкортостаном и Удмуртией, другая без них, но вскоре они практически слились). В пользу проекта административного укрупнения говорил опубликованный осенью 1991 года проект Конституционной комиссии (ответственный секретарь О.Г. Румянцев). Варианты объединения обсуждались и облсоветом, и общественными движениями. Один из проектов, появившихся в ноябре 1991 года, предлагал объединение в Зауральский край трех областей — Свердловской, Тюменской и Курганской. Тогда же облсовет разработал проект закона о создании в порядке эксперимента Уральской республики в составе трех вышеназванных областей (Курганской, Свердловской, Тюменской), а также Пермской, Оренбургской и Челябинской. Исполнительным органом предлагалось сделать Государственный совет из глав областных администраций.

Идея повышения статуса области продолжала активно обсуждаться в 1992–1993 годах. Поддержка жителей была получена на областном референдуме, прошедшем 25 апреля 1993 года одновременно с общероссийским о доверии Президенту. На вопрос «Согласны ли Вы с тем, что Свердловская область по своим полномочиям должна быть полноправна с республиками в составе Российской Федерации?» положительно ответили 83,4% проголосовавших. В результате 1 июля 1993 года облсовет провозгласил повышение статуса области до Уральской республики. Собравшиеся 14 сентября 1993 года в Екатеринбурге руководители облсоветов и администраций Курганской, Оренбургской, Свердловской и Челябинской областей выразили готовность начать работу по созданию «большой» Уральской республики, к которой они предложили объединиться и Тюменской области.

Одновременно, помимо борьбы за Уральскую Республику, глава администрации Э.Э. Россель стал требовать у Президента РФ ограничить интересы федерации в области только армией, вооружением, внешней политикой, атомной энергетикой, железнодорожным транспортом, фундаментальными науками. В октябре 1993 года областные власти заявили о ведении в действие Конституции Уральской Республики с возложением на Э.Э. Росселя обязанностей губернатора. Референдум по конституции республики, выборы губернатора и двухпалатного законодательного собрания были назначены на 12 декабря 1993 года одновременно с общероссийским референдумом по новой конституции и выборами Госдумы РФ. Однако 9 ноября 1993 года последовал Указ Президента РФ о роспуске облсовета, увольнении Э.Э. Росселя и отмене решений о создании Уральской Республики. Россель через несколько дней был избран президентом Ассоциации экономического взаимодействия Уральского региона. Некоторые исследователи считают, что в реальности Э.Э. Россе-

ля убрали за то, что он неоднократно заявлял, что Свердловская область отправляет в федеральный бюджет ежегодно до 1,5 млрд долларов, а получает обратно, лишь после хождений по московским кабинетам, лишь малую часть денег. Губернатор критиковал федеральные министерства и ратовал за одноканальную систему формирования бюджета, при которой центр получает от регионов лишь определенные виды налогов.

Власти некоторых русских регионов (Вологодская область — в апреле 1993 года референдум по вопросу равных прав областей и краев с республиками, около 80% голосовали «за»; Приморский край — декларация крайсовета с обращением к Съезду народных депутатов от 8 июля 1993 года¹; решение Архангельского облсовета в 1993 году о повышении статуса региона до республиканского) также пытались в 1992–1993 годах провозгласить себя республиками, чтобы получить такие же привилегии в налогово-бюджетной сфере и контроле за ресурсами, как и некоторые республики в составе РФ. В Красноярском крае существовала идея создания Енисейской республики с включением территорий автономных округов. Томский облсовет в июле 1993 года решил провести референдум о наделении области правами республики, администрация области опротестовала решение, но облсовет стоял на данной позиции. Конфликт вокруг референдума в сентябре 1993 года дополнился противостоянием по поводу действий Б.Н. Ельцина в отношении парламента (депутаты облсовета во главе с председателем участвовали во Всесибирском совещании 29 сентября 1993 года в Новосибирске и одобрили выдвинутую на нем идею создания Сибирской Республики). В результате 9 октября 1993 года деятельность облсовета была приостановлена, а через неделю он был распущен. Референдум о повышении статуса области, состоявшийся 3 октября 1993 года, провалился («за» проголосовало немногим более 20% принявших участие избирателей).

В начале июля 1993 года Челябинский облсовет, который тогда еще возглавлял П.И. Сумин, принял решение о преобразовании области в Южно-Уральскую Республику.

Предпринимал попытку обособиться Ненецкий автономный округ. Губернатор НАО Ю.В. Комаровский даже назначил на 20 марта 1994 года референдум о непосредственном вхождении Ненецкого автономного округа в состав РФ, минуя Архангельскую область. В конфликт вмешалось правительство России, принявшее Постановление от 24.02.1994 № 141 «О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Ненецкого автономного округа». Президент России своим указом отменил намеченный референдум. В течение 1994–1995 годов отмечалось несколько попыток юридически закрепить связи между округом и областью. Первым шагом в урегулировании взаимоотношений явились разработка и подписание 25 марта 1994 года «Догово-

1 Сидоров И. Создается Приморская республика // Коммерсантъ. — 1993. — 8 июля. — № 127.

ра о взаимоотношениях между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа». Договор так и остался «бумажным» соглашением. 10 января 1995 года главы администраций трех соседних субъектов федерации (Республики Коми, Архангельской области и Ненецкого автономного округа) подписали «Соглашение об экономическом, научном и культурном сотрудничестве». Следующим шагом стало подписание уже 30 июня 1996 года и ратификация «Договора об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом»¹.

Именно для национальных республик было характерно наибольшее расхождение с общероссийским законодательством в целом и электоральными практиками в частности. Так, статья 9 Конституции Республики Саха (Якутия), принятой 7 апреля 1992 года, гласила, что «Саха (Якутия) является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей. Республика вправе устанавливать торговые и иные отношения с другими государствами, заключать международные договоры и участвовать в деятельности международных организаций». В отношении Президента Республики Саха (Якутия) статья 66 Конституции 1992 года гласила, что «Президентом Республики Саха (Якутия) может быть избран только гражданин республики по рождению, непрерывно проживший в ней не менее 15 лет, в возрасте не моложе 40 лет и не старше 60 лет, свободно владеющий обоими государственными языками республики и обладающий избирательным правом». Пассивным избирательным правом на выборах Главы Республики Коми обладал кандидат не моложе 35 и не старше 65 лет. В 1998 году в Конституцию Республики Коми были внесены изменения: возрастной ценз кандидата на должность Главы Республики Коми был снижен до 30 лет.

Также 15-летний ценз оседлости для главы региона, кроме Якутии, был введен в Республике Тыва, 10-летний ценз оседлости — в Республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Коми, Татарстан. В Республике Карелия был введена норма о проживании в регионе не менее, чем 7 лет до выборов и не менее 10 лет после достижения совершеннолетия. Требования о владении для претендентов в главы региона тувинским языком содержалось в Конституции Тывы. В Северной Осетии президентом республики мог быть избран гражданин не моложе 35 лет, владеющий осетинским и русским языками. В Уставе Москвы было установлено, что мэром города может быть избран гражданин, постоянно проживающий в городе не менее 10 лет, в Уставах Курганской, Свердловской, Тамбовской областей этот срок был равен 5 годам.

Ярким примером явно специфических институциональных практик была Тыва, которая до 1944 года являлась независимым государством (Тувинская Народная Республика — Республика Танну-Тува), однако и после официаль-

1 Барандова Т., Киселев Е. Ненецкий автономный округ — 70 лет. Региональный мониторинг ИГПИ, 1999. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1999/0999/83.html>

ного вхождения в СССР сохранила прежнюю властную элиту. Новая Конституция Республики Тыва была принята 21 октября 1993 года и одобрена на референдуме 12.12.1993, то есть после прекращения существования СССР и до принятия 12 декабря 1993 года новой Конституции России (то есть заведомо имела проблема приведения ее в соответствие с федеральной Конституцией). В Конституции Тывы 1993 года применялись иные теоретические установки, правовые схемы, которые прямо вступали в противоречие с федеральной Конституцией, около 40 статей тывинской Конституции противоречили Конституции России. Самые серьезные противоречия существовали по вопросам статуса республики, в том числе — разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и Тывой. Ст. 1 Конституции Тывы устанавливала, что «Республика Тыва — суверенное демократическое государство», признающее свое нахождение в составе России на основе Федеративного договора и договорных отношений, а часть 2 ст. 11 закрепляла верховенство Конституции республики на территории Тывы. Предусматривалась также возможность приостановления действия федеральных правовых актов и даже федеральной Конституции в случаях чрезвычайных ситуаций, политического и государственного кризиса, либо ущемления интересов республики; возможность выхода из РФ. Проект российской Конституции, слишком жесткий, по мнению властей республики, получил в декабре 1993 года в регионе меньше трети голосов.

Проект Конституции Адыгеи, выдвинутый для обсуждения во временном парламенте (Хасэ) в октябре 1994 года, вызвал большие споры из-за предусмотренного в нем верховенства адыгейских законов над общероссийскими, также из-за крайне широких прав этнических адыгов. Конституция стала одним из главных тем на прошедших в феврале 1995 года переговорах между президентом Адыгеи А.А. Джаримовым и делегацией Краснодарского края во главе с губернатором Е.М. Харитоновым, председателем ЗС А.А. Багмутом и атаманом Всекубанского казачьего войска В.П. Громовым. Представители Краснодарского края возражали против объявления Адыгеи суверенным государством, однако согласились с паритетом русских и адыгейцев в Хасэ (что противоречило реальной численности населения, так как русских в Адыгее существенно больше), по поводу шапсугской автономии продолжалось обсуждение. В результате принятая в марте 1995 года Конституция Адыгеи оказалась умереннее первоначального проекта¹.

Невзирая на стремление властей регионов максимально усилить свои полномочия, политический сепаратизм в явном виде был характерен только для Чечни. Пиком децентрализации можно считать первую чеченскую войну 1994–1995 годов, но высокий уровень политической самостоятельности регионов

1 Политический альманах России 1997. Том 2. М.: Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 70.

сохранялся до конца правления Б.Н. Ельцина¹, когда уже почти все главы регионов избирались населением.

2.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЗНАЧЕНИЯ И ВЫБОРОВ ГУБЕРНАТОРОВ В 1991–1995 ГОДАХ

Как было отмечено в предыдущем разделе, в 1991–1993 годах были приняты два закона, один из которых был посвящен избранию, а второй — фактическому назначению глав администраций регионов.

Закон «О выборах главы администрации» № 1803-1 (для республик — рекомендательный) первоначально был принят 4 октября 1991 года и повторно, после замечаний Президента РФ, 24 октября 1991 года. Однако в связи с мораторием на проведение выборов (вначале до 1 декабря 1992 года, затем «на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва») он применялся крайне редко. Выборы проводились лишь в случаях принятия региональным Советом решения о недоверии главе администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также если глава был назначен без согласования с Советом.

Согласно данному закону, избранным в первом туре должен был считаться кандидат, получивший в ходе выборов наибольшее число голосов, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей (именно по этой причине, например, в 1993 году понадобился второй тур выборов губернатора Красноярского края, где 51% за В.М. Зубова в первом туре были менее 25% от списка). Если ни один не получал достаточного числа голосов, по двум наиболее успешным кандидатам должно было проводиться повторное голосование, где необходимо было получить относительное большинство, а явка не имела значения. В большинстве республик сохранялось традиционное правило — необходимость получения кандидатом более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

После того, как, согласно Постановлению Съезда народных депутатов от 1 ноября 1991 года «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», Президента РФ обязали назначать глав администраций «по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории», был принят Указ Президента РФ от 25 ноября 1991 года «О порядке назначения глав администраций». В нем было зафиксировано, что пред-

1 Зубаревич Н.В. Общество и элиты в российских регионах: изменения за постсоветский период. // Дуткевич П., Саква Р., Куликов В.И., Шестопап Е.Б., Шутова А.Ю., Якунина В.И. (ред.-сост.) Четверть века после СССР: люди, общество, реформы. — М.: Издательство Московского университета, 2015. — С. 363–379.

ставленная Президентом кандидатура на должность главы администрации может рассматриваться Советом не более 10 дней, и она считается согласованной, если за нее проголосовали более половины депутатов, присутствующих на соответствующем заседании (а не от общей численности). В случае несогласования кандидатуры в установленный срок или ее отклонения Президент был вправе внести кандидатуру «на новое согласование» (оговорок про то, что это должна была быть обязательно новая кандидатура, не было) или назначить исполняющего обязанности главы администрации на один год. Внести Президенту предложения об освобождении главы администрации от должности были уполномочены Председатель Совета Министров РСФСР, руководитель Администрации Президента и Главный государственный инспектор — начальник Контрольного управления Администрации Президента.

Затем появился новый закон от 1 апреля 1993 года № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации». Фактически он закрепил порядок, зафиксированный ранее (назначение главы лишь по согласованию с советом, право совета выразить недоверие главе и т.д.).

Фрагменты Закона РФ от 01 апреля 1993 года № 4733-1 (с изм. от 28.08.1995) «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»

Статья 1. Условие назначения на должность главы администрации.

Назначение на должность главы администрации в порядке, определенном настоящим Законом, осуществляется при условии принятия соответствующим Советом народных депутатов решения, предлагающего Президенту РФ, главе исполнительной власти (Президенту) республики в составе РФ или главе непосредственно вышестоящей администрации произвести назначение главы администрации.

Статья 2. Порядок назначения на должность главы краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения администрации

1. Президент РФ вносит на согласование Совета народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа, городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга одну или несколько кандидатур на должность главы соответствующей администрации. Совет народных депутатов в месячный срок со дня внесения представления Президента РФ и о согласовании кандидатур рассматривает их. Кандидатура

на должность главы администрации считается согласованной, если за нее проголосовало более половины от числа народных депутатов, присутствующих на сессии Совета. В случае отклонения Советом народных депутатов кандидатур на должность главы администрации Совет народных депутатов вправе обратиться к Президенту РФ с предложением внести на рассмотрение Совета народных депутатов иные кандидатуры на должность главы администрации в порядке, установленном настоящим Законом, **либо принять решение о проведении выборов главы администрации в соответствии с Законом РСФСР «О выборах главы администрации»**. Нерассмотрение Советом народных депутатов в установленный срок представленных Президентом РФ кандидатур на должность главы администрации является основанием для Президента РФ назначить главу администрации самостоятельно.

2. Совет народных депутатов вправе направлять Президенту РФ представления на возможных кандидатов на должность главы администрации, предварительно рассмотренные на сессии Совета.

...Статья 5. Прекращение полномочий назначенного на должность главы администрации в случае выражения ему недоверия.

При принятии соответствующим Советом народных депутатов решения о выражении недоверия главе администрации соответственно Президент РФ, глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РФ или глава непосредственно вышестоящей администрации в двухнедельный срок с момента получения такого решения освобождает главу администрации от должности. Решение Совета народных депутатов о выражении недоверия главе администрации считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от числа народных депутатов, избранных в Совет народных депутатов. Несоблюдение соответственно Президентом РФ, главой исполнительной власти (Президентом) республики в составе РФ или главой непосредственно вышестоящей администрации двухнедельного срока рассмотрения решения Совета народных депутатов о выражении недоверия главе администрации влечет прекращение полномочий главы администрации непосредственно по истечении указанного срока.

Статья 6. Досрочное прекращение полномочий назначенного на должность главы администрации.

Соответственно Президент РФ, глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РФ или глава непосредственно вышестоящей администрации вправе досрочно прекратить полномочия назначенного на должность главы администрации за нарушение Конституции РФ и законов РФ, актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ и иными федеральными органами государственной власти и управления, зако-

нодательных и иных нормативных актов, принимаемых органами государственной власти и управления субъектов Федерации, актов, принимаемых органами местного самоуправления.

Статья 7. Порядок применения настоящего Закона в случае нарушения процедуры назначения на должность главы администрации.

В случае, если назначение на должность главы администрации произведено без согласования с соответствующим Советом народных депутатов в период до вступления в силу настоящего Закона, Совет народных депутатов вправе в течение месяца с момента вступления в силу настоящего Закона предложить соответственно Президенту РФ, главе исполнительной власти (Президенту) республики в составе РФ или главе непосредственно вышестоящей администрации произвести назначение на должность главы администрации в соответствии с установленным настоящим Законом порядком. При принятии Советом народных депутатов решения, предлагающего соответственно Президенту РФ, главе исполнительной власти (Президенту) республики в составе РФ и или главе непосредственно вышестоящей администрации произвести назначение на должность главы администрации в установленном настоящим Законом порядке, соответственно Президент РФ, глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РФ или глава непосредственно вышестоящей администрации в месячный срок с момента получения такого предложения принимает решение о внесении на согласование кандидатур на должность главы администрации в порядке, предусмотренном статьями 2 и 3 настоящего Закона. Несоблюдение соответственно Президентом РФ, главой исполнительной власти (Президентом) республики в составе РФ или главой непосредственно вышестоящей администрации месячного срока рассмотрения предложения Совета народных депутатов о назначении на должность главы администрации в установленном законом порядке влечет прекращение полномочий назначенного до вступления в силу настоящего Закона главы администрации непосредственно по истечении указанного срока.

Статья 8. Порядок назначения на должность главы администрации в связи с досрочным прекращением полномочий избранного на должность главы администрации, а также с истечением срока полномочий исполняющего обязанности главы администрации.

В случаях досрочного, в соответствии с законодательством, прекращения полномочий избранного на должность главы администрации, а также истечения срока полномочий исполняющего обязанности главы администрации, назначенного на должность до вступления в силу настоящего Закона, Совет народных депутатов вправе предложить соответственно Президенту РФ, главе исполнительной власти (Президенту) республики в

составе РФ или главе непосредственно вышестоящей администрации произвести назначение на должность главы администрации в порядке, предусмотренном статьями 2 и 3 настоящего Закона.

Статья 9. Порядок освобождения от занимаемой должности главы администрации, назначенного Президентом РФ.

Глава администрации, назначенный на должность Президентом РФ, в том числе до вступления в силу настоящего Закона, может быть освобожден от занимаемой должности Президентом РФ в порядке, установленном настоящим Законом.

В некоторых регионах предпринимались попытки проведения референдумов по различным вопросам электоральной политики, и, в частности, способу избрания руководителей регионов.

17 декабря 1995 года был проведен референдум о продлении срока полномочий до декабря 1999 года депутатов всех уровней в Республике Мордовия *«целью непроведения в этот период выборов вышеназванных органов, совмещения, как правило, этих выборов с российскими и экономии бюджетных средств»*. 61,3% избирателей проголосовали «за», 33,7% — «против».

Референдумы о введении поста президента проводились в Дагестане в 1992 и 1993 годах. 28 июня 1992 года на референдум был вынесен вопрос «Считаете ли Вы необходимым введение поста президента Республики Дагестан, избираемого всенародным голосованием?». «Да» ответило 10,6% от явки в 63,7%. 22 октября Верховный Совет Дагестана решил назначить на декабрь 1993 года повторный референдум о введении поста президента. Однако, несмотря на это, на референдуме все равно «за» проголосовало менее трети избирателей (30,8% при явке 64,3% избирателей), в основном аварцев и даргинцев, представители которых Р.Г. Абдулатипов и М.М. Магомедов тогда считались основными претендентами на этот пост в случае его введения (они же были избраны членами Совета Федерации на прямых выборах 12 декабря 1993 года).

12 декабря 1993 года в Карелии прошел референдум по вопросу: «Считаете ли Вы, что высшее должностное лицо (глава исполнительной власти) Республики Карелия должно избираться населением Республики Карелия?». При явке 52,8% «да» ответило 79,3% избирателей. В Коми в этот день на референдум был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым ввести в структуру высших органов государственной власти Республики Коми должность президента Республики Коми, избираемого всем населением республики, являющегося главой государства и непосредственно возглавляющего исполнительную власть Республики Коми?». Явка составила всего 47,9%, «да» ответило 42,5% от принявших участие в референдуме.

17 декабря 1995 года в Чувашии прошел референдум по вопросу: «Считаете ли Вы необходимым упразднить (отменить) институт президентства в Чувашской Республике?». Явка — 59,2%, «да» — 47,8%.

26 марта 1995 года прошел опрос по поводу введения в Удмуртии поста президента: эту идею поддержало лишь 30,2% избирателей при явке 46,98%.

Кроме того, референдумами утверждались Конституция Республики Тыва (12.12.1993, явка — 65,0%, «да» — 82,0%) и Ингушетии (27.02.1994, явка — 80%, «да» — 97,6%), основные положения Устава Иркутской области (27.03.1994, явка — 43,6%, «да» — 80,7%).

2.3. ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ И НАЗНАЧЕНИЙ 1991–1995 ГОДОВ

На практике описанная выше система назначений глав регионов в этот период изначально работала следующим образом: совет депутатов того или иного региона направлял Президенту РФ список кандидатов, один из которых назначался. Например, в Магаданской области облсоветом были предложены председатель облсовета В.И. Кобец (бывший председатель облисполкома) и действующий председатель облисполкома В.Г. Михайлов. Президент РФ Б.Н. Ельцин назначил последнего. Алтайский краевой Совет предложил на пост главы администрации края директора совхоза В.Ф. Райфикешта (был доверенным лицом Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1991 года) и председателя крайагроомсоюза А.Г. Назарчука. 8 октября 1991 года Президент назначил главой администрации директора совхоза В.Ф. Райфикешта.

Читинская область в Кремль отправила два представления. Читинское отделение Российского движения демократических реформ (Г.Х. Попова – А.А. Собчака) предложило на этот пост кандидатуру Б.П. Иванова, который за полгода до этого в апреле 1991 года возглавил облисполком (бывший председатель плановой комиссии облисполкома, первый заместитель председателя облисполкома, начальник Главного планово-экономического управления). Альтернативой ему стал тогдашний председатель комиссии облсовета по экономической реформе Д.Э. Селютин (1961 г.р., бывший консультант социально-экономического отдела обкома КПСС)¹, которого поддерживал первый заместитель председателя облисполкома В.Е. Ломако, считавшийся в области непревзойденным мастером закулисных интриг. В результате политического торга губернатором области был назначен Б.П. Иванов, его первым заместителем — В.Е. Ломако, а Д.Э. Селютин возглавил областной комитет по имуществу.

В Ярославской области Б.Н. Ельцин выбрал председателя Рыбинского горисполкома А.И. Лисицына из 4 человек, предложенных облсоветом: первое место в голосовании в облсовете занял бывший первый секретарь Ярославского горкома КПСС и председатель в 1990–1991 годах облисполкома В.А. Ко-

1 В дальнейшем Д.Э. Селютин работал в группе МДМ.

валев, второе — член фракции «Демократическая Россия» Съезда народных депутатов РФ, начальник цеха сборки и испытания моторов Ярославского моторного завода Н.И. Непряев, третье — А.И. Лисицын и четвертое — президент Ярославского областного союза предпринимателей А.Ф. Гусев. В.А. Ковалев получил 97 голосов, Н.И. Непряев — 48 голосов, за А.И. Лисицына проголосовали 15 депутатов, а А.Ф. Гусев получил всего 9 голосов.

Редко бывали безальтернативные списки. В Волгоградской области таким кандидатом оказался аграрий, председатель облизполкома (ранее, в 1975–1985 годах, — первый зампред облизполкома) И.П. Шабунин.

Нередко назначая главами администраций народных депутатов России, а также депутатов региональных Советов, Б.Н. Ельцин фактически заранее ограничивал себя в праве отрешать их от должности, поскольку по законам «О статусе народного депутата РСФСР» и «О статусе народного депутата местного Совета в РСФСР», их нельзя было увольнять без согласия Верховного Совета или соответствующего регионального Совета.

Назначения оказались растянутыми во времени. Первым российским регионом, где Президентом Б.Н. Ельциным был назначен глава администрации (24 августа 1991 года) стал Краснодарский край. После августовского путча 1991 года Н.И. Кондратенко сместили с поста председателя Краснодарского крайсовета за поддержку ГКЧП, новым председателем крайсовета стал представитель «демократов» доцент-историк А.М. Ждановский (в конце 1990-х вступил в «Яблоко», работал деканом факультета управления Кубанского государственного университета). Главой администрации края был назначен президент корпорации «Кубаньуниверсалмонтаж» В.Н. Дьяконов, который входил во фракции «Демократическая Россия» и «Радикальные демократы» на Съезде народных депутатов РСФСР и в крае влиянием не пользовался. Губернатор создал краевое правительство во главе с Н.Д. Егоровым. В.Н. Дьяконов стал проводить бескомпромиссный реформаторский курс в консервативном регионе — были разработаны документы по организации приватизации, реформе здравоохранения, акционированию перерабатывающих сельхозпредприятий, развитию фермерского движения. Его позиции были непрочными даже внутри самой краевой администрации (уже в конце 1992 года он был заменен на Н.Д. Егорова). В 1996 году он баллотировался на пост губернатора Краснодарского края, но занял лишь шестое место, набрав 1,1% голосов.

Следующими регионами, где произошли назначения, стали Кемеровская область (27 августа 1991 года, М.Б. Кислюк, в 1990–1991 годах — заместитель председателя Кемеровского облизполкома, народный депутат РСФСР, член депутатских групп «Демократическая Россия» и «Радикальные демократы»), Астраханская область (28 августа 1991 года, А.П. Гужвин, бывший второй секретарь Астраханского обкома КПСС, с 1987 года — председатель облизполкома) и Самарская область (31 августа 1991 года, К.А. Титов, председатель Куйбышевского горисполкома).

Завершали назначения 24 декабря 1991 года Пермская область (Б.Ю. Кузнецов, депутат облсовета, с 1985 года — начальник Камского речного пароходства), Ставропольский край (Е.С. Кузнецов, бывший первый секретарь Октябрьского райкома КПСС г. Ставрополя, с 1990 года — председатель Ставропольского горсовета), Ивановская область (А.Ф. Лаптев, бывший первый заместитель председателя областного агропромышленного комитета, затем — зампред и в 1990–1991 годах — председатель облисполкома) и Курганская область (В.П. Герасимов с 1988 года — председатель Курганского облисполкома, народный депутат РСФСР, член фракции «Коммунисты России»). 26 декабря 1991 года обрели руководителей Агинский Бурятский (Г.Ц. Цэдашиев, председатель окрисполкома, ранее — глава окружной потребкооперации) и Усть-Ордынский Бурятский (А.Н. Батагаев, председатель окрисполкома) автономные округа.

Лишь 29 декабря 1991 года был назначен губернатор Красноярского края — после долгих поисков оптимального кандидата временно возглавить регион согласился имевший репутацию прогрессивного руководителя бывший директор знаменитого совхоза «Назаровский», бывший народный депутат СССР, председатель комитета Верховного Совета по аграрным вопросам и продовольствию возрастной 64-летний А.Ф. Вепрев. Своей команды у него не было, и администрация состояла из самых разных людей: первым заместителем губернатора — главой правительства края стал бывший председатель крайисполкома, близкий к левым В.И. Сергиенко, а заместителем по экономике стал близкий к демократам профессор В.М. Зубов.

Последней назначенного главу администрации получила с огромным опозданием Саратовская область, только 28 февраля 1992 года. Причем глава администрации был отобран не по признаку особых деловых качеств и серьезного влияния в регионе. Это была компромиссная кандидатура директора птицефабрики, народного депутата РСФСР Ю.В. Белых. Его назначили несмотря на то, что в годы перестройки Саратов был одним из крупных центров демократического движения, которое развивалось совместно с экологическим движением. После событий 1991 года прежняя обкомовская и облисполкомовская элита в основном осталась не у дел, однако и саратовские «демократы» оказались не готовы к руководству областью. В области началась затяжная борьба за поддержку Администрации Президента, которой добивалось множество политиков.

В некоторых регионах назначался даже не глава администрации, а лишь и.о. главы администрации. В Ярославской области в условиях отсутствия явного местного лидера демократического движения пост главы администрации области был вакантен с августа по декабрь. Лишь 3 декабря 1991 года и.о. губернатора был назначен имеющий репутацию близкого к демократам хозяйственника выходец из Рыбинска, бывший директор Рыбинского деревообрабатывающего комбината «Свобода», в 1987–1990 годах — председатель райисполкома Центрального района Рыбинска и зампред горисполко-

ма, в мае–декабре 1990 года председатель Рыбинского горисполкома А.И. Лисицын. В сентябре 1992 года он из и.о. главы администрации согласно новому указу стал полноценным руководителем региона.

И.о. главы администрации Саратовской области был назначен и Ю.В. Белых, ставший полноценным главой администрации только 30 июня того же года.

Также лишь и.о. главы администрации удалось назначить в Орловской области, где им 5 декабря 1991 года стал директор Мценского агротехнического ПТУ, один из организаторов сопротивления ГКЧП в области Н.П. Юдин. Это было сделано вопреки мнению облсовета, который поддержал другую кандидатуру — бывшего секретаря обкома КПСС А.Е. Васильковского, который набрал вдвое больше голосов, чем его соперник. При этом у местных демократов также был иной «естественный лидер» — представитель президента в области В.И. Евдокимов. Поскольку Н.П. Юдин не получил поддержки со стороны Орловского областного Совета народных депутатов, то он оставался исполняющим обязанности до прихода к власти Е.С. Строева 11 мая 1993 года. 13 января 1992 года и.о. главы администрации Карачаево-Черкесской Республики был назначен председатель Карачаево-Черкесского облисполкома В.И. Хубиев.

Всего в августе 1991 года — феврале 1992 года указами Б.Н. Ельцина были назначены 68 глав администраций.

В Ульяновской области за это время главу назначали дважды. Облсовет, выразив после августовского путча 1991 года доверие своему председателю Ю.Ф. Горячеву, рекомендовал Президенту Б.Н. Ельцину назначить его главой администрации. Президент рекомендацию проигнорировал, и 24 октября 1991 года на пост главы Ульяновской областной администрации был назначен директор завода «Контактор» В.В. Малафеев, которому из-за полного отсутствия поддержки и обструкции со стороны местных чиновников практически так и не удалось приступить к работе. В результате уже 2 ноября 1991 года указ о назначении В.В. Малафеева был приостановлен «в связи с обстановкой, сложившейся в области», а еще через два месяца, 9 января 1992 года, Указом Президента главой администрации был назначен бывший председатель Ульяновского областного Совета народных депутатов и экс-первый секретарь Ульяновского обкома КПСС Ю.Ф. Горячев.

Кроме названных выше примеров конфликтных назначений (Орловская и Ульяновская области), были и иные случаи, когда Советы не поддерживали кандидатуры Президента, которых он все равно назначал (фактически нарушая собственные указы).

В частности, 24 октября 1991 года главой администрации Пензенской области без согласия облсовета был назначен бывший генеральный директор Пензенского территориального ПО бытового обслуживания населения «Пензбыт», организатор Пензенской товарно-сырьевой биржи А.А. Кондратьев. В обл-

совете за него проголосовали всего 27 человек из более чем 250 депутатов облсовета¹. 5 февраля 1993 года в Пензе прошла еще одна сессия облсовета, на которой большинством голосов (119 против 72) депутаты отказали в согласовании кандидатуры А.А. Кондратьева на пост главы администрации.

14 декабря 1991 года Президент назначил и.о. главы администрации Брянской области не согласованного облсоветом В.А. Барабанова (зампред райисполкома с 1989 года, народный депутат России, представитель Президента РФ в области с 1991 года), ставшего полноценным главой с января 1992 года.

Большинство глав администраций, назначенных в 1991 — начале 1992 года, проработали до периода массовых прямых выборов 1996–1997 годов, однако часть была заменена ранее, а некоторым разрешили досрочно пройти через прямые выборы.

Если не считать повторное назначение главы администрации в Ульяновскую область в январе 1992 года, то первым уволенным назначенцем стал глава администрации Воронежской области В.К. Калашников. Его назначили 6 октября 1991 года, а уволили уже 18 марта 1992 года за «серьезные нарушения, допущенные при распределении легковых автомобилей, предназначенных сдатчикам зерна и сельхозпродукции, а также использование служебного положения в личных целях». Он оказался героем расследования газеты «Воронежский курьер». Вместо него 10 апреля был назначен председатель Воронежского горисполкома, бывший гендиректор ПО по выпуску тяжелых механических прессов «Воронежтяжмехпресс» А.Я. Ковалев.

5 мая 1992 года сменили главу администрации Псковской области А.А. Добрякова (бывший директор «Псковнефтепродукта»), обвиненного в причастности к незаконным поставкам топлива и цветных металлов в Прибалтику. Широкие круги политических сил области выступали за смещение его с должности. Однако, вместе выступая против А.А. Добрякова, депутаты-демократы и депутаты-коммунисты имели разные представления о том, кто должен быть новым губернатором. Кандидатурой демократов стал член группы «Демократическая Россия», заместитель главы администрации города Пскова по экономической реформе В.Н. Туманов. К этому времени городскую администрацию Пскова уже возглавлял член ДР А.В. Прокофьев. 20 мая кандидатура В.Н. Туманова была неожиданно согласована облсоветом с перевесом всего в 7 голосов («за» — 72, «против» — 65). 22 мая В.Н. Туманов был назначен официально. В первый же день работы В.Н. Туманов распорядился восстановить прямую телефонную связь с председателем областного Совета.

30 декабря 1992 года новым краснодарским губернатором стал Н.Д. Егоров. Выше уже отмечено, что первый назначенный губернатор В.Н. Дьяконов изначально был в конфликте с консервативным большинством крайсовета.

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Москва : Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 768.

В июне 1992 года вопрос о недоверии Дьяконову вынесли на сессию крайсовета (30 июня недоверие было выражено). На площади с требованиями отставки губернатора митинговали «красные» казаки и представители прокоммунистических организаций. Б.Н. Ельцин сначала не сдавал своего ставленника. Прибыв в Сочи для первой встречи с тогдашним президентом Украины Л.М. Кравчуком, он ответил на вопрос журналиста, что он на стороне Дьяконова. Однако жалобы продолжали идти, и ряды его оппонентов пополнил Н.Д. Егоров, в открытом письме обвинивший губернатора в «развале края» и ушедший с поста председателя правительства (был назначен на этот пост в 1991 году с должности первого заместителя председателя Агропромсоюза края по экономике) на должность зампреда крайсовета. 15 ноября 1992 года на выборах народного депутата РФ по вакантному Краснодарскому национально-территориальному округу (вместо В.Ф. Шумейко), которые формально не состоялись (явка 37,2% при требуемых 50%), лидировал бывший председатель крайсовета Н.И. Кондратенко с 64,4%, а приехавшие из Москвы демократы провалились, как и местные. На одновременном референдуме 81,4% участников проголосовали за проведение в феврале — марте 1993 года выборов главы краевой администрации. В итоге Б. Ельцин отправил В. Дьяконова в отставку (26 ноября — временно, после согласия Верховного совета 9 декабря — окончательно). Депутаты крайсовета требовали новых выборов, но согласились в итоге на назначение новым губернатором Н.Д. Егорова. Егоров стремился успокоить ситуацию и провел жесткую административную реформу, заморозил начатую В.Н. Дьяконовым земельную реформу, объявил о жесткой миграционной политике в отношении «некоренного» населения Кубани.

Наконец, 23 декабря 1992 года в отставку был отправлен глава администрации Липецкой области Г.В. Купцов, который к этому времени уже воспринимался в регионе и в Москве как не очень адекватная и скандальная фигура. И.о. губернатора до выборов, назначенных на ближайшую весну, стал его заместитель В.В. Зайцев, председатель комитета экономического прогнозирования и финансов, ранее работавший старшим преподавателем Института бизнеса и менеджмента. Одни обвиняли Купцова в том, что он проявил личную нескромность в приобретении автомобиля, другие — в неумении работать с людьми. Так, в конце 1992 года он вступил в конфликт с мэром Липецка А.И. Савенковым, пытаясь привлечь его к ответственности в связи с «низкой транспортной дисциплиной в городе»¹. Впоследствии Г.В. Купцов подал в суд на Президента РФ, требуя восстановления в должности главы администрации. Дело в том, что он был отправлен в отставку без конкретной формулировки, что дало ему возможность оспорить сам факт увольнения в суде.

1 Железняк В. Липецкая область в январе 1999 года. Политический мониторинг ИГПИ. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jan1999/Lipezk0199.htm>

Началась длительная тяжба, и в 1994 году суд признал его увольнение незаконным и постановил выплатить компенсацию, но в должности Г.В. Купцова не восстановил, поскольку на нее в апреле 1993 года был избран М.Т. Наролин. В феврале 1995 года Г.В. Купцов был официально снят с должности президентским указом с новой формулировкой «в связи с неизбранием губернатором в апреле 1993 года».

Всего в 1992 году Президентом были уволены 8 глав администраций (с учетом добровольной отставки избранного мэра Москвы Г.Х. Попова в июне 1992 года¹), в 1993 году — 9 (из них два увольнения в сентябре — октябре — это избранные в апреле 1993 года в Амурской и Брянской областях на прямых выборах представители левой оппозиции А.В. Сурат и Ю.Е. Лодкин; ранее, в апреле, в шести регионах назначенные губернаторы проиграли выборы), в 1994 году — 7 (две смены в Краснодарском крае), в 1995 году — 5.

Были также характерные для импульсивной кадровой политики Б.Н. Ельцина примеры объявленных, но отмененных увольнений губернаторов. К примеру, губернатор Ненецкого АО Ю.В. Комаровский в апреле 1993 года подал в отставку с поста главы администрации, которая была удовлетворена 16 апреля 1993 года, однако затем он вновь был назначен главой администрации.

Детективная история произошла с недоувольнением 20 марта 1993 года глав администраций Иркутской и Новосибирской областей Ю.А. Ножикова и В.П. Мухи. В Иркутской области особенно острыми в отношении региона и центра были вопросы судьбы «Иркутскэнерго»: иркутяне и красноярцы решились оспорить в Конституционном суде решение Президента РФ. Предметом ходатайства стал подписанный в августе 1992 года указ, который передавал акции иркутских и красноярских гидроэлектростанций в уставный фонд учрежденного РАО ЕЭС. В сентябре 1993 года суд усмотрел в указе Президента противоречие Федеративному договору, поскольку не учитывалось мнение субъекта Федерации по предмету совместного ведения. Российские власти добивались если не возвращения «Иркутскэнерго» в состав РАО ЕЭС, то выхода областных электростанций на федеральный оптовый рынок электроэнергии. Власти региона были против, так как подключение к федеральному рынку электроэнергии резко подняло бы стоимость электроэнергии в области, что было бы ударом по базовой для региона алюминиевой промышленности. Многим запомнилось выступление Ю.А. Ножикова на митинге протеста 27 марта 1993 года, где он вышел к народу и поддержал его требования. Тогда же в Новосибирской области закончила работу комиссия Контрольного управления Администрации Президента, выявившая факты злоупотребления служебным положением при распределении земельных участков, бесконтрольное расходование валютных средств и иные нарушения.

1 Без учета трех замен глав временной администрации Ингушетии, которые производил не Президент, а глава временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской республики.

20 марта 1993 года в телевизионном обращении Президент Б.Н. Ельцин заявил о введении «особого порядка управления страной», одновременно об отстранении от должности глав администраций Иркутской и Новосибирской областей Ю.А. Ножикова и В.П. Муху *«за систематическое невыполнение распоряжений президента и злоупотребление служебным положением»* (причиной стали их заигрывания с левопатриотическими силами). Объявленный в обращении указ так и не был опубликован. В ответ в Иркутске прошел митинг поддержки Ножикова, с заявлением о неконституционности действий Президента РФ выступили малый совет облсовета и даже депутаты Верховного совета соседней Бурятии. В итоге через два дня Ельцин отменил свое решение. Обоим главам администраций главой правительства В.С. Черномырдиным были принесены официальные извинения. Насколько известно, через несколько дней Б.Н. Ельцин извинился перед В.П. Мухой и назвал произошедшее недоразумением, произошедшим по вине нерадивых помощников.

Как уже отмечалось, прямые выборы глав регионов в это время преимущественно происходили в республиках в составе РФ, и в иных регионах были редкостью — всего в 1991–1995 годах прошли 44 кампании по прямым выборам глав регионов, из них три были безрезультатными (в Калмыкии и Чувашии в 1991 году никто из кандидатов не набрал требуемого большинства, в Челябинской области в 1993 году итоги выборов не были признаны Президентом). В 19 регионах потребовался второй тур (из них в трех только что названных случаях — безрезультатный). В 24 случаях главы были избраны впервые или ими стали новые люди (то есть не те главы администраций, которые баллотировались или там, где глав администраций или президентов еще не было). Чаще всего на выборах глав и президентов в республиках побеждали действующие или бывшие председатели Верховных Советов данных регионов (исключения — Ингушетия, Калмыкия, Мордовия, Тыва, Чувашия). В Ингушетии выбрали бывшего главу временной администрации, в Тыве — главу правительства. Все эти кампании носили ярко выраженный персонифицированный характер. Безальтернативным было голосование в Калмыкии и в Чеченской Республике в 1995 году, в Ингушетии в 1993 и 1994 годах, в Татарстане в 1991 году, в Карелии в 1994 году, в Кабардино-Балкарии во втором туре в январе 1992 года.

С учетом сорванных и непризнанных выборов, а также увольнений и отставок избранных глав, к концу 1995 года в 36 регионах из 89 у власти находились главы, избранные населением (из них 16 — республики).

Шесть регионов к концу 1995 года были парламентскими республиками (Республика Алтай, Дагестан, КЧР, Хакасия, Удмуртия, с оговорками — Мордовия).

В качестве определенной компенсации отсутствия у большинства глав регионов в эти годы прямой легитимности выступали выборы первого состава

Совета Федерации, состоявшиеся 12 декабря 1993 года, на которых баллотировались многие главы администраций.

Первая редакция Положения «О федеральных органах власти на переходный период», утвержденная Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400, предусматривала вхождение в Совет Федерации по должности руководителей исполнительных и законодательных органов власти регионов. Однако, после того, как во многих регионах законодательные органы и/или их руководители выступили в поддержку Верховного Совета, это стало политически невозможным. С другой стороны, руководители исполнительных органов большинства регионов были в тот момент назначены Президентом. Таким образом, легитимность такого органа, сформированного по должностному принципу, была бы крайне сомнительной. В этих условиях было решено сформировать первый состав Совета Федерации путем прямых выборов по двухмандатным округам, соответствующим субъектам Федерации, при этом каждый избиратель имел два голоса. Администрация Президента РФ настоятельно рекомендовала руководителям субъектов Федерации баллотироваться в верхнюю палату. Это особенно было важно для президентских назначенцев, которые тем самым могли получить легитимацию через процедуру выборов¹.

Всего в краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах (68 субъектов Федерации) баллотировались 49 глав администраций регионов и 23 председателя соответствующих Советов. В 14 регионах одновременно баллотировались оба руководителя. В то же время в 10 регионах не решились баллотироваться руководители ни исполнительного, ни представительного органов власти. По результатам голосования главы администраций добились успеха в 42 регионах, в то время как председатели Советов были избраны лишь в 12. И только в четырех субъектах Федерации избранными оказались одновременно оба руководителя.

Из девяти действовавших в то время президентов республик баллотировались шесть (кроме Чечни, Татарстана и Марий Эл), и все они были избраны. В 12 республиках, где на тот момент не было должности президента, баллотировались 10 председателей Советов Министров и 9 председателей Верховных Советов. При этом в восьми республиках одновременно баллотировались оба руководителя, в трех — один из них, и лишь в Хакасии оба руководителя в выборах не участвовали. По результатам голосования были избраны 9 председателей Советов Министров и 7 председателей Верховных Советов, при этом в пяти республиках были избраны оба руководителя. В Чеченской Республике

1 Вскazyвалась также точка зрения, что участие глав администраций субъектов Федерации в выборах 12 декабря 1993 года было задумано как гарантия от саботажа одновременно проводимого голосования по проекту Конституции РФ (см.: Собынин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями / Москва, 1995. — С. 92).

выборы не проводились. Также не проводились выборы депутатов Совета Федерации в Республике Татарстан и Челябинской области (в первой был зарегистрирован всего один кандидат, во второй — всего два, хотя число кандидатов в округе должно было быть больше двух)¹.

2.3.1. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ 1991 ГОДА

Как уже отмечалось выше, 1991 год стал годом решающего перелома в системе формирования органов региональной исполнительной власти и появления самого института главы администрации региона. В августе — декабре 1991 года в 65 регионах главы администраций впервые были назначены указами Президента РФ (на конец года без назначенного главы оставалась только Саратовская область, в Ульяновской области назначение В.В. Малафеева было приостановлено, ожидалось также назначение в Карачаево-Черкессии). При этом 1 ноября 1991 года был введен не касающийся республик годичный мораторий на проведение выборов всех уровней.

Кроме данных назначений, еще в 10 регионах в 1991 году состоялись первые официально признанные прямые выборы региональных руководителей (из них в 2 регионах они завершились безрезультатно, так как во втором туре оба кандидата в каждом регионе получили голосов «против» больше, чем голосов «за»). В предыдущей главе упоминались состоявшиеся вместе с выборами Президента РФ 12 июня 1991 года первые прямые выборы мэров Москвы, Санкт-Петербурга и Президента Татарстана.

В Москве было зарегистрировано 5 из 11 кандидатов. Победил председатель Моссовета Г.Х. Попов (65,3%), второе место занял бывший председатель Мосгорисполкома В.Т. Сайкин (16,3%), далее шли председатель Севастопольского райсовета А.М. Брючихин (4,5%), гендиректор московского НПО «Спектр», бывший первый секретарь Ленинского РК КПСС В.В. Ключев (4,3%), руководитель оздоровительно-эстетического физкультурного центра «Радость» В.Н. Родионова (3,8%). Явка — 66,5%.

В Санкт-Петербурге были всего два кандидата. При явке в 64,9% председатель Ленсовета А.А. Собчак (66,1%) победил депутата Ленсовета, гендиректора ПСМО «Ленгидроэнергоспецстрой» Ю.К. Севенарда (25,7%).

В Татарстане при явке 63,4% победил единственный кандидат — председатель Верховного Совета Татарской ССР М.Ш. Шаймиев с 70,6% голосов.

Во второй половине 1991 года состоялись выборы президентов еще в 7 республиках. Из них только в одном регионе (Якутия) они завершились в один тур, в Чувашии и Калмыкии по итогам вторых туров никто избран не был, и предстояло провести новые выборы. В Кабардино-Балкарии и Адыгее вторые туры прошли уже в январе 1992 года. Фактически новые руководители этих семи ре-

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. / М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 344–346.

гионов были избраны в двух (Мордовия и Кабардино-Балкария, где формально в сентябре 1991 — январе 1992 годов первым лицом региона был Х.М. Кармоков).

Также 27 октября состоялись выборы Президента непризнанной властями РФ **Чеченской Республики** (в сентябре 1991 года власть в регионе захватил Объединенный конгресс чеченского народа — ОКЧН¹), которые по этой причине мы не учитываем в общей статистике (3 кандидата, объявленная явка 72%, избран председатель Общенационального конгресса чеченского народа Джохар Дудаев с 90,1%). Верховный Совет РСФСР объявил эти выборы незаконными, однако сил для подавления мятежа в тот момент у российской власти не оказалось.

Что касается регионов с сорванными выборами, то в них ситуация выглядела похожей. В **Чувашии** после выборов в Верховный Совет Чувашской АССР в марте — апреле 1990 года его председателем остался А.М. Леонтьев, прежде бывший председателем Президиума Верховного Совета, а до того — секретарем обкома. Во время событий августа 1991 года А.М. Леонтьев находился в Москве, где должно было состояться подписание нового Союзного договора. Оставшийся в регионе заместитель председателя Верховного Совета Э.А. Кубарев обвинил А.М. Леонтьева в сотрудничестве с ГКЧП. Внеочередная сессия Верховного Совета 29 августа отстранила А.М. Леонтьева от должности «за непринципиальную и выжидательную позицию» и безальтернативно избрала председателем Э.А. Кубарева. В тот же день в республике был введен пост президента.

Сам закон «О выборах Президента Чувашской ССР» был принят 17 октября 1991 года. Президентом мог быть избран гражданин Чувашской ССР не моложе 30 лет и не старше 60 лет, владеющий государственными языками Чувашской ССР. Наряду с Президентом избирался также и вице-президент республики. В бюллетень включался кандидат, собравший не менее 10 тыс. подписей. Выборы могли быть признаны несостоявшимися, если в голосовании приняло участие менее половины избирателей, а также в связи с выбытием кандидата, если в бюллетень был включен только один кандидат (то есть могли быть без-

1 В ходе августовского путча 1991 года Верховный Совет Чечено-Ингушской АССР поддержал ГКЧП. Вооруженные сторонники ОКЧН 22 августа захватили телецентр, затем основные административные здания, включая здание республиканского КГБ. 6 сентября председатель Верховного совета ЧИАССР Д.Г. Завгаев под давлением был вынужден подписать прошение об отставке. 15 сентября Верховный Совет ЧИАССР самораспустился и лидеры ОКЧН объявили о переходе верховной власти к ним, отменили действие российских законов и Конституции ЧИАССР. Власти РФ этих решений никогда не признавали. 1 октября 1991 года решением Председателя Временного Высшего Совета ЧИАССР Хусейна Ахмадова Чечено-Ингушская Республика была разделена на независимую Чеченскую Республику Нохчи-чо и Ингушскую автономную республику в составе РСФСР. Через 4 дня большинство членов Временного Высшего Совета отменило данное решение своего председателя

альтернативными). Второй тур проводился, если в избирательный бюллетень включались более двух кандидатов и ни один из них не набрал более 50% голосов. При повторном голосовании избранным считался тот кандидат, который набрал больше голосов, чем другой кандидат, а также числа голосов, поданных против него. При этом явка также должна была быть не менее 50%.

Из восьми выдвинутых кандидатов были зарегистрированы четверо, при этом отказался от борьбы председатель правительства Н.А. Зайцев, считавший выборы несвоевременными. Не смогли собрать 10 тыс. подписей ректор университета Л.П. Кураков, председатель оргкомитета чебоксарских МЖК В.О. Федоров и выдвинутый СДП предприниматель, координатор объединения «Демократическая Чувашия» В.А. Алексеев.

В первом туре 8 декабря 1991 года приняли участие 58,6% избирателей, из которых 19,6% голосовали против всех, еще 5% бюллетеней были недействительными. Лидировали председатель Государственного комитета РСФСР по делам национальностей, экс-глава правительства Чувашии Л.П. Прокопьев (28,3%) и председатель постоянной комиссии Верховного Совета Чувашии по культуре, развитию языка и межнациональных отношений А.П. Хузангай (20,2%), выдвинутый партией Чувашского национального возрождения (ЧАП — от «Чăваш аталану партийĕ»). Только третьим оказался Э.А. Кубарев (13,7%), поддержанный «Демократической альтернативой», четвертым — руководитель профсоюза работников АПК П.В. Ивантаев (13,2%), кандидат Крестьянского союза. Во втором туре 22 декабря при явке 56,7% необходимого для победы абсолютного большинства голосов не получил ни один из них. А.П. Хузангай набрал 46,4%, Л.П. Прокопьев — 43,1%. На повторные выборы Верховным Советом Чувашской ССР был введен мораторий на год до декабря 1992 года. Через год выборы были еще раз отложены¹.

В **Калмыкии** к 1991 году оформилось противостояние двух элитных групп — председателя Верховного Совета Калмыкии, бывшего секретаря обкома КПСС В.М. Басанова и председателя Совета Министров Калмыкии Б.Ч. Михайлова. При этом Басанов воспринимался как большой сторонник укрепления регионального суверенитета, а Михайлов — как политик, близкий к реформаторам. В 1991 году в регионе ввели пост президента и назначили его выборы на 19 октября 1991 года — это были вторые президентские выборы в российских автономиях после Татарстана. Были зарегистрированы всего три кандидата — В.М. Басанов, Б.Ч. Михайлов и глава администрации Черноземельского района, экс-секретарь райкома В.Г. Чумудов.

В первом туре 19 октября при явке 62,7% Басанов и Михайлов получили 32,1% и 33,7% голосов соответственно. В ходе второго тура 3 ноября при явке 57,6% никто вновь не смог получить необходимого минимума голосов: Б. Ми-

1 Линик Л.Н., Ефимов О.М. Институт Президентства в Чувашской Республике: становление и развитие / Чебоксары, 2007. — С. 5–11.

хайлов — 45,3%, В. Басанов — 40,37%. Оба получили голосов «за» меньше, чем голосов «против». Конкуренты обвиняли друг друга в улусизме — ставке на субэтнические клановые группировки (при этом Басанова больше поддержали западные русские районы, Михайлова — восточные калмыцкие). Новые выборы были отложены на вторую половину 1992 года.

Что касается пяти результативных выборов, то 20 декабря 1991 в первом и единственном туре выборов Президента Якутии при явке 74,9% победил председатель Верховного Совета Якутии М.Е. Николаев с 76,7%. Его единственный оппонент, заместитель Председателя Совета Министров Якутии Н.Д. Черов, набрал лишь 7,3%. Вице-президентом был избран В.А. Штыров.

В *Республике Марий Эл* пост Президента ввели 17 октября, и первые выборы 8 декабря прошли при участии всего 3 кандидатов. При явке в 57,4% лидировали Председатель Верховного Совета РМЭ В.М. Зотин с 48,1% (избран в августе 1990 года вместо подавшего в отставку с поста спикера первого секретаря обкома Г.А. Посибеева) и директор Йошкар-Олинской обувной фабрики А.Г. Попов с 11,2%. 14 декабря во втором туре при явке 65,8% победил В.М. Зотин (58,9%) при 15% у А.Г. Попова.

В *Мордовии* первый тур выборов президента прошел 14 декабря, а второй 22 декабря 1991 года привел к смене власти в регионе. После выборов 1990 года председателем Верховного Совета Мордовии стал первый секретарь обкома партии А.И. Березин, с которым конкурировал ставший его замом секретарь обкома партии по сельскому хозяйству Н.В. Бирюков. Председателем Совмина остался В.С. Учайкин, бывший председатель президиума Верховного совета Мордовской АССР Н.М. Жочкин стал первым заместителем председателя Верховного Совета¹.

В августе 1990 года явно не без участия коллег по обкому началась кампания против А.И. Березина — его обвиняли в злоупотреблениях при распределении жилплощади и преследовании за критику. Вместе сложились митинги местной «ДемРоссии» и интриги в руководстве Верховного Совета и обкома партии. В итоге А.И. Березин сначала ушел с поста первого секретаря, а затем и с поста председателя Верховного Совета (в итоге его даже исключили из КПСС). Новым председателем Верховного Совета стал Н.В. Бирюков (среди его оппонентов был первый секретарь Теньгушевского райкома КПСС Н.И. Меркушкин). Сменился и первый секретарь обкома партии (им стал В.А. Скопцов, вторым секретарем был избран Н.И. Меркушкин). В декабре 1990 года произошло покушение на депутата Верховного Совета В.Д. Гуслянникова (ему сломали ноги), на этой волне его популярность резко выросла. В причастности к покушению обвинили жену В.С. Учайкина, и он вскоре ушел в отставку.

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Москва : Центр Карнеги, 1998. — С. 207–212.

На волне демократического подъема августа 1991 года и роспуска КПСС в октябре сессия Верховного Совета Мордовии приняла решение об учреждении постов президента и вице-президента Мордовии и назначила выборы на 14 декабря 1991 года. Предполагалось, что этот пост займет Н.В. Бирюков. Однако единого кандидата номенклатура выставить не смогла. Различные группировки Верховного Совета представляли Н.В. Бирюков, ректор Мордовского университета, народный депутат РФ Н.П. Макаркин и Н.И. Меркушкин. Не было единого кандидата и от исполнительной власти (зампред Совмина П.Д. Грузнов, бывший работник ЦК КПРФ С.Ф. Сорокин и М.Ф. Ковшов). Демократов представляли В.Д. Гусянников, народный депутат России Н.П. Медведев и В.В. Конаков (последние представляли уже скорее «московских», а не местных демократов).

В итоге при сильном дроблении голосов в первом туре при явке 57,6% из восьми кандидатов Н.В. Бирюков получил 18,9% голосов, В.Д. Гусянников — 16,6%, Н.П. Медведев — 13,1%. Н.И. Меркушкин был только пятым. Во втором туре 22 декабря при явке в 57% победил никогда ничем не руководивший В.Д. Гусянников (56%) при 38% за Н.В. Бирюкова.

В *Кабардино-Балкарии*, как и в других северокавказских республиках, в конце 1980-х власть перешла от формально русского (первого секретаря обкома Е.А. Елисеева) к представителю титульной национальности: в феврале 1990 года первым секретарем обкома стал кабардинец В.М. Коков. С марта В.М. Коков стал также формально высшим должностным лицом региона — председателем Верховного Совета¹. После постановления Съезда народных депутатов России о запрещении совмещать партийные и государственные посты в августе 1990 года он оставил партийную должность. В 1990–1991 годах в обстановке подъема демократического и национальных движений в Кабардино-Балкарии В.М. Коков, несмотря на верность КПСС и поддержку депутатской группы «Коммунисты России», сумел, благодаря гибкой политике, укрепить свои позиции как внутри республики, так и на государственном уровне. После августовского путча 1991 года члены движения «Демократическая Кабардино-Балкария» начали голодовку с требованием отставки руководства региона (за встречу с Г.И. Янаевым и нахождение в Москве с целью подготовки к подписанию Союзного договора), их поддержала группа «Радикальная реформа» в Верховном Совете КБР. Правительство региона 27 августа подало в отставку, сообщив, что делает это под давлением, сессия Верховного Совета КБР 17 сентября отказалась ее принимать, но после повторного заявления все же приняла отставку Президиума Верховного Совета и Правительства. 18 сентября 1991 года новым председателем Верховного Совета КБР был избран ранее бывший зампредом регионального парламента Х.М. Кармоков. Прежний спикер В.М. Коков стал первым заместителем председателя Совета Министров

1 Там же. С. 141–146.

КБР. Почти одновременно был учрежден пост Президента КБР. Первые президентские выборы прошли 22 декабря 1991 при почти полном бойкоте со стороны балкарцев. В первом туре выборов 22 декабря 1991 приняли участие 53,6% избирателей, В.М. Коков получил 39,3% голосов (всего было 4 кандидата). Далее шли кандидат от демократов народный депутат России, гендиректор «Каббалкавтотранса» Ф.А. Хараев (19,8%), Х.М. Кармоков (14,5%) и руководитель фракции «Радикальная реформа» Верховного Совета КБР, академик П.М. Иванов (13,5%). Затем Ф.А. Хараев снял свою кандидатуру, объяснив это напряженной политической обстановкой и отсутствием полной поддержки народа у всех кандидатов, в бюллетень на выборах во втором туре был включен только В.М. Коков. За неделю до голосования балкарцы во исполнение решения второго этапа I Съезда балкарского народа, решили бойкотировать выборы: избирательные участки не открылись в большинстве балкарских населенных пунктов (всего не открылись 28 участков, что признал и республиканский избирком). Впоследствии на этом основании некоторые балкарские активисты отказывали В.М. Кокову в праве называться главой Кабардино-Балкарии (заявление Национального совета балкарского народа от 22 января 1992 года, в котором Коков назван избранным «одним из двух субъектов, образующих республику»).

5 января 1992 года во втором туре при явке 53,8% избирателей за В.М. Кокова проголосовали 88,96%, против — 11,1%. Противники В.М. Кокова утверждали, что результаты выборов были фальсифицированы и что в голосовании не участвовало до 80% граждан республики.

В **Адыгее** в первом туре выборов 22 декабря 1991 года в бюллетене было шесть кандидатов. Лидировали председатель Верховного Совета Адыгеи, бывший первый секретарь Адыгейского обкома КПСС А.А. Джаримов (39,75%) и представитель «Демократической России» профессор П.М. Хакуз (17,28%). Явка составила 58,8%. Далее шли народный депутат РСФСР А.И. Хурыз (9,31%), заместитель председателя Майкопского горсовета Б.М. Мерзакулов (8,28%), директор Адыгейского педагогического училища К.Г. Ачмиз (4,39%). Второй тур состоялся 5 января 1992 года. Уверенно победил А.А. Джаримов (69,4% голосов против 23,4% у П.М. Хакуза) при явке 59,9% избирателей.

В регионах, где высшими должностными лицами были главы региональных парламентов, в 1991 году сменились руководители в четырех случаях. В Чувашии им стал Э.А. Кубарев (см. выше), в Кабардино-Балкарии ненадолго с сентября 1991 года — Х.М. Кармоков (см. выше).

В **Республике Тыва** борьба за власть обострилась еще в 1990 году. После выборов нового парламента весной 1990 года Председателем Верховного Совета Тывы в борьбе с двумя соперниками — секретарем обкома КПСС по сельскому хозяйству Ш.Д. Ооржаком и руководителем Народного фронта К.А. Бичелдеем, будущими президентом и председателем Верховного хурала — был избран Ч.-Д. Ондар. Проигравший Ш.Д. Ооржак на следующий день

был избран председателем правительства вместо покинувшего этот пост В.Е. Серякова. События августа 1991 года спровоцировали в регионе новую смену власти. После серии выступлений, демонстраций и даже голодовок подал в отставку председатель ВС Ч.-Д. Ондар, обвиненный в поддержке ГКЧП. Новым председателем Верховного Совета 2 октября 1991 года был избран руководитель Народного фронта К.А. Бичелдей, опередивший Ш.Д. Ооржака.

Также в октябре 1991 года сменилось руководство Верховного Совета **Бурятии**. В апреле 1990 года первым секретарем Бурятского обкома КПСС на альтернативной основе был избран Л.В. Потапов, он же возглавлял фракцию коммунистов в Верховном Совете. Во время путча он занял выжидательную позицию, и в октябре 1991 года был избран новым председателем Верховного Совета республики вместо бывшего председателя Совета Министров БАССР С.Н. Булдаева, смещенного за «непринципиальную позицию».

2.3.2. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ 1992 ГОДА

В 1992 году, после массовых назначений конца 1991 года, незначительным было как число новых назначений, так и замен ранее назначенных. В условиях моратория на проведение выборов, прямые выборы прошли только в Республике Тыва, где вместо председателя Верховного Совета Тывы К.А. Бичелдея первым лицом — Президентом Тывы — стал Председатель Совета Министров Ш.Д. Ооржак.

Всего в 1992 году было принято 8 решений о назначении глав регионов Президентом РФ (не считая временной администрации Ингушетии), из них 5 — замены ранее назначенных, один — вместо ранее избранного, но ушедшего в отставку. Еще в двух регионах главы были назначены впервые (25 февраля 1992 года в Саратовской области Ю.В. Белых и 13 января 1992 года в Карачаево-Черкессии В.И. Хубиев).

Как уже отмечалось выше, 9 января 1992 года главой администрации Ульяновской области вместо В.В. Малафеева был назначен Ю.Ф. Горячев; также были назначены новые главы администраций Воронежской области (А.Я. Ковалев вместо В.К. Калашникова); Псковской области (В.Н. Туманов вместо А.А. Добрякова); Краснодарском крае (Н.Д. Егоров вместо В.Н. Дьяконова); Липецкой области (В.В. Зайцев вместо Г.В. Купцова).

6 июня после отставки избранного мэром **Москвы** 12 июня 1991 года Г.Х. Попова, новым мэром был назначен избранный с ним в паре вице-мэром Ю.М. Лужков.

Что касается **Тывы**, то после смены в октябре 1991 года руководства Верховного Совета региона, в ноябре 1991 года был введен пост Президента Тывы, на 15 марта 1992 года были назначены выборы. На них из двух кандидатов при явке в 74,6% уверенно победил Ш.Д. Ооржак с 83,2%. Его оппонент генеральный директор коммерческо-снабженческого предприятия «Тувапосредкомпания» Б. Санчи получил лишь 9,6% голосов.

Шло формирование администрации нового региона России — **Республики Ингушетия**, где сменились четыре главы временной администрации (одного назначил Президент, трех — глава временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской республики).

Ранее, 15 сентября 1991 года Съезд народных депутатов всех уровней, избранных на территориях компактного проживания ингушей, после сбора более 62 тыс. подписей за образование Ингушской Республики, объявил о ее создании. 4 июня 1992 года Верховный Совет РФ принял закон об образовании нового региона, и уже 6 июля полпредом Верховного Совета до формирования органов власти Ингушской Республики был назначен В. Ермаков. До избрания Верховного Совета Ингушетии регионом должна была руководить временная администрация, глава которой назначался Президентом. В июле 1992 года Б.Н. Ельцин назначил на эту должность А.А. Аслаханова.

Однако после того, как в октябре 1992 года между Ингушетией и Северной Осетией произошел вооруженный конфликт по поводу территории Пригородного района, 2 ноября на территориях обеих республик было введено чрезвычайное положение. Управление на территориях ЧП (Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики) было передано новой временной администрации (ее возглавляли поочередно вице-премьеры Г.С. Хижа, С.М. Шахрай и др). 18 ноября 1992 года распоряжением главы временной администрации на территориях Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики и.о. главы администрации Ингушской республики был назначен М.А. Баркинхоев. Через 10 дней и.о. главы администрации Ингушетии был назначен генерал-майор Р.С. Аушев. Однако, не сумев добиться от российских и североосетинских властей возвращения ингушских беженцев в Пригородный район, 19 декабря 1992 года Р.С. Аушев подал в отставку, потребовав вывода российских войск из республики. В январе 1993 года Президиум Верховного Совета РФ, поддержав инициативу ингушских лидеров, учредил должность Президента в Ингушетии. Тогда же Р.С. Аушев начал кампанию по сбору подписей за официальное выдвижение своей кандидатуры на пост Президента Ингушетии на выборах 1993 года (было собрано 100 тыс. подписей). Вместо него главой временной администрации Ингушетии был назначен генерал-майор М.А. Султыгов.

В двух регионах руководство сменилось парламентским путем.

В **Калмыкии** осенью 1992 года ушли в отставку проигравшие президентские выборы 1991 года председатель Верховного Совета Калмыкии В.М. Басанов и председатель совета министров Калмыкии Б.Ч. Михайлов. В течение недели затем депутатам не удавалось избрать новых руководителей.

Новым председателем Верховного Совета 5 ноября стал бывший министр сельского хозяйства И.Э. Бугдаев, и.о. главы правительства — вице-премьер, народный депутат РФ Максим Мукубенов. Участники прошедшего Чрезвычайного Съезда народов Калмыкии потребовали от Верховного Совета назначения выборов, которые были назначены на 11 апреля 1993 года.

В приобретшей в июле 1991 года статус республики **Хакасии** дважды сменилось руководство избранного в декабре 1991 года Верховного Совета (председатель Верховного Совета был высшим должностным лицом). В конце января — начале февраля 1992 года была проведена первая сессия нового парламента. Его председателем 29 января 1992 года был избран генеральный директор агропромышленного комбината «Хакасия» В.В. Шавыркин. Однако под давлением депутатов-хакасов (13 из 97 от общей численности депутатов), после пикетов и иных акций протеста, уже 4 февраля он вынужден был сложить полномочия, и вместо него был избран бывший председатель облисполкома и облсовета этнический хакас В.Н. Штыгашев.

В **Республике Алтай** хотя был избран новый парламент, однако его председателем в феврале 1992 года вновь был избран В.И. Чаптынов (бывший первый секретарь Горно-Алтайского обкома КПСС и председатель областного Совета, переименованного в Верховный Совет).

2.3.3. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ 1993 ГОДА

В девяти регионах в 1993 году главы сменились согласно Указам Президента РФ.

28 января 1993 года и.о. главы администрации **Красноярского края** вместо А.Ф. Вепрева (ушел в отставку 21 января) назначен его заместитель, начальник главного управления экономики администрации края, доктор экономических наук В.М. Зубов. Внутри администрации бывшего директора совхоза А.Ф. Вепрева шли перманентные конфликты, сложными были также отношения администрации с крайсоветом. Зубов назначен при поддержке Вепрева, причем он как простой заместитель был назначен в обход первого заместителя В.И. Сергиенко, что было воспринято как победа местных «демократов». При этом одновременно были назначены прямые выборы губернатора.

12 февраля 1993 года губернатором **Тюменской области** вместо назначенного министром топлива и энергетики РФ Ю.К. Шафраника был назначен первый зам. губернатора, бывший председатель облисполкома Л.Ю. Рокецкий

8 апреля 1993 года новым губернатором **Сахалинской области** назначен генеральный директор совместного российско-японского предприятия «Пилленга Годо», специализирующегося на разведении лососевых рыб, Е.А. Красноярцев. Первое сообщение о заявлении В.П. Федорова об отставке, направленном Президенту, появилось 23 февраля. Накануне, 22 февраля, на сессии областного Совета депутаты фактически выразили ему недоверие, посчитав, что его действия наносят ущерб экономике области.

23 мая 1993 года в результате затяжного конфликта с крайсоветом ушел в отставку губернатор **Приморского края** В.С. Кузнецов. Новым губернатором был назначен бывший директор рудной компании «Восток», золотопромышленник Е.И. Наздратенко, выходец из Дальнегорска. Он избирался народным депутатом РФ, входил в состав фракции «Промышленный союз» и в «Коалицию ре-

форм». В феврале 1993 года Е.И. Наздратенко был вызван Б.Н. Ельциным в Москву и имел с ним личную беседу по результатам которой, вероятно, и было принято решение. Насколько известно, решающую роль в его назначении сыграла учрежденная им вместе с А.В. Павловым и И.П. Лебединцем Приморская акционерная корпорация товаропроизводителей (ПАКТ), объединяющая более двух сотен руководителей крупнейших предприятий (как оборонных и горнодобывающих, так и рыбоперерабатывающих и пищевых).

25 сентября 1993 года уволен избранный в марте населением глава администрации **Брянской области** Ю.Е. Лодкин. Он выступил резко против указа Президента РФ № 1400, расценив его как государственный переворот, его поддержали облсовет и коллегия областной администрации. В отказе Ю.Е. Лодкина проводить объявленные Президентом выборы в Федеральное Собрание юристы Администрации Президента увидели нарушение избирательных прав граждан, что стало поводом для его отстранения от должности. Здание администрации, в котором пытался укрепиться Ю.Е. Лодкин и его сторонники, было захвачено ОМОНОм. И.о. главы администрации (с декабря 1993 г. — полноправным главой) был назначен председатель Комитета по управлению имуществом В.А. Карпов, прежде работавший инструктором финансово-хозяйственного отдела обкома КПСС. Он единственный из заместителей Ю.Е. Лодкина не поддержал призыва губернатора не подчиняться указам Президента.

5 октября 1993 года уволен избранный в апреле губернатором **Амурской области** на прямых выборах А.В. Сурат. Вместо него временно исполняющим обязанности назначен председатель Амурского областного Комитета по геологии и использованию недр В.П. Полеванов (с 18 декабря — полноправный губернатор).

5 октября 1993 года «за противодействие поэтапной конституционной реформе» уволен губернатор **Новосибирской области** В.П. Муха. Согласно найденным в Доме Советов РФ бумагам, В.П. Муха рассматривался А.В. Руцким (наряду с Ю.В. Скоковым и Г.А. Явлинским) как один из трех кандидатов в премьер-министры (указывалось, что его кандидатура выглядела бы «неожиданно, но сильно», демонстрируя «поддержку регионов», «устойчивое, неконъюнктурное правительство»). Новым главой администрации области был назначен глава администрации Новосибирска, а ранее глава Новосибирского горисполкома с 1988 года И.И. Индинок. Он также был сопредседателем регионального отделения Движения демократических реформ, президентом Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

11 октября 1993 губернатором **Белгородской области** вместо В.И. Берестового (который выступил против решения Б.Н. Ельцина о роспуске Верховного Совета и указа № 1400) назначен бывший зампред Белгородского облисполкома, с 1990 года консультант Минсельхоза РФ, генеральный директор фирмы «Российские семена» Е.С. Савченко.

10 ноября 1993 года временно исполняющим обязанности губернатора **Свердловской области** после увольнения Э.Э. Росселя стал председателем областного правительства В.Г. Трушников.

Формально на одну отставку губернатора в 1993 году могло быть больше — губернатор **Ненецкого АО** Ю.В. Комаровский в апреле подал в отставку с поста главы администрации, которая была удовлетворена 16 апреля 1993 года. Однако затем он вновь был назначен главой администрации.

В 1993 году прошли 12 прямых выборов глав регионов, на которых были избраны 9 новых руководителей, до выборов не являвшихся высшими должностными лицами (если бы были признаны в Челябинской области, их число было бы 10). Действующие руководители регионов победили только в Башкортостане и Красноярском крае.

В первой половине 1993 года, после окончания действия моратория на проведение выборов, выборы глав прошли в десяти регионах, включая области, где глава был назначен без согласия совета (республики Ингушетия и Калмыкия; Красноярский край; Амурская, Брянская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Смоленская, Челябинская области). Почти все они, кроме Ингушетии, Красноярского края и Липецкой области (победили бывший врио главы администрации Ингушетии Р.С. Аушев, назначенный губернатор В.М. Зубов и первый зам. главы администрации М.Т. Наролин), были неудачными для федеральных властей, так как на них победили представители левой оппозиции. Впрочем, победившие в Орловской области (бывший первый секретарь обкома КПСС и бывший секретарь ЦК КПСС Е.С. Строев); Пензенской области (бывший председатель облисполкома, народный депутат РФ А.Ф. Ковлягин) и Смоленской области (директор завода А.Е. Глушенков) кандидаты оказались вполне прагматичными и сумели выстроить отношения с Администрацией Президента. В Калмыкии президентом избрали прошедшего популистскую кампанию молодого бизнесмена К.Н. Илюмжинова.

Итоги выборов в Челябинской области не были признаны Президентом РФ, и избранному главой администрации председателю Челябинского областного Совета П.И. Сумину не удалось вступить в должность, которую продолжил занимать ранее назначенный В.П. Соловьев. Избранные в апреле главы администраций Амурской (бывший зам. главы администрации А.В. Сурат, поддержанный облсоветом) и Брянской областей (народный депутат РСФСР, журналист и коммунист Ю.Е. Лодкин) были после октябрьских событий отстранены от должностей Президентом РФ.

В конце года также прошли прямые выборы президентов Башкортостана и Чувашии (в последней это были повторные выборы после сорвавшихся выборов 1991 года), где победили Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов и бывший министр юстиции РФ Н.В. Федоров.

В Башкортостане, Ингушетии, Калмыкии, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской областях выборы завершились в один тур, в Красноярском

крае, Амурской, Брянской и Челябинской областях, Чувашии потребовался второй тур. Итоги выборов главы администрации Липецкой области оспаривались в суде. Суд признал наличие массовых фальсификаций, но счел недоказанным их влияние на результат выборов¹.

Первые выборы в 1993 году состоялись 28 февраля во вновь образованной **Республике Ингушетия**. Единственным кандидатом на них был бывший в ноябре — декабре 1992 года глава временной администрации республики генерал Р.С. Аушев. По официальным данным явка составила 97,2%, Р.С. Аушев получил 99,9%.

Еще в восьми регионах выборы глав были назначены на 11 апреля, когда первоначально намечалось проведение общероссийского референдума о доверии Президенту и Съезду народных депутатов. Из них в четырех потребовался второй тур (состоялся 25 апреля вместе с общероссийским референдумом), в четырех губернаторы определились уже в первом туре.

В **Калмыкии** после отставки в 1992 году бывших руководителей региона В.М. Басанова и Б.Ч. Михайлова основная борьба шла между двумя «московскими калмыками» (выходцами из региона, живущими в Москве) — первым заместителем командующего авиацией сухопутных войск, Героем Советского Союза, ветераном войны в Афганистане генералом В.Н. Очировым и молодым бизнесменом президентом международной корпорации «Сан» К.Н. Илюмжиновым. На стороне Очирова выступала вся местная номенклатура, Илюмжинова тогда поддерживали «демократические силы» в руководстве страны. Третьим кандидатом был председатель Ассоциации фермеров В.Х. Бамбаев. Илюмжинов выступал под лозунгами суверенитета и национального возрождения, вел популистскую агитацию под лозунгом «Богатый президент — неподкупная власть» (обещая превратить Калмыкию во второй Кувейт, за год стабилизировать экономику, предоставить каждой семье ссуды, сократить государственный аппарат в 10 раз, пригласить на работу в регион Егора Гайдара, сделать мужчинам шестидневную рабочую неделю, а женщин от работы освободить и т.д.)². Также он выделил молоко- и хлебозаводам дотации для снижения вдвое цен на хлеб и молоко и пообещал после избрания выделять на эти цели 30% ресурсов республики. По собственному признанию, Илюмжинов якобы являлся учредителем около 50 различных коммерческих структур с годовым оборотом якобы в 500 млн долларов (никаких реальных доказательств этого никогда не предъявлялось). В итоге Илюмжинов получил 65,37% голосов избирателей при 29,22% за Очирова и 1,55% за Бамбаева. Явка составила 80%.

11 апреля 1993 года прошли и первые прямые выборы губернатора **Крас-**

1 Решение Липецкого областного суда от 21 декабря 1994 г. см.: <http://www.sps.lipetsk.ru/2430.htm>. См. также: Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями / Москва, 1995. — С. 66–71.

2 Политический альманах России 1997. Том 2... — С. 153–154.

ноярского края. В первом туре принимали участие восемь кандидатов. Баллотировались реформаторски ориентированные и опиравшиеся на разные демократические организации назначенный в январе и.о. губернатора В.М. Зубов, председатель крайсовета В.А. Новиков, глава Фонда социально-экономической адаптации В.М. Воронцов. Баллотировались также представитель Президента РФ в крае Ю.Н. Москвич и глава фирмы «Лайф», бизнесмен С.В. Зырянов, мэр Красноярск В.А. Поздняков. Левые поддерживали бывшего главу крайисполкома В.И. Сергиенко, национал-патриоты — бывшего директора химкомбината «Енисей», Героя Социалистического Труда П.В. Романова.

Явка в целом по краю составила 47,1%, причем в Таймырском автономном округе в соответствии с решением окружного Малого совета выборы не проводились, а в Норильске явка составила лишь 12%. В. Зубов набрал 51,3%, В. Сергиенко — 16,4%, П. Романов — 10,9%, С. Зырянов — 4,3%, В. Воронцов — 2,5%, В. Новиков — 2%, Ю. Москвич — 1,9%, В. Поздняков — 0,6% голосов. Несмотря на уверенное лидерство В. Зубова, потребовался второй тур, так как по краевому закону для победы надо было набрать не менее 25% от общего числа зарегистрированных избирателей, чего не удалось достичь из-за низкой явки. Высказывалось мнение, что если бы не было фальсификаций в южных районах края, оплоте Сергиенко, на которого были ориентированы многие местные главы, то второй тур не понадобился бы. Во втором туре 25 апреля 1993 года, проходившем вместе с российским референдумом, явка составила уже 61%, на этот раз Зубов был избран с результатом 73,12% голосов, а Сергиенко набрал лишь 19%.

В **Амурской области** в первом туре 11 апреля в бюллетене также было 8 кандидатов. Явка составила 51,39%. Лидировали левоцентрист, бывший зам. главы администрации, директор АО «Мост» А.В. Сурат с 34,76% (поддержан облсоветом) и первый заместитель главы администрации области, председатель комитета экономики Н.Ф. Колядинский с 30,42%. Далее с большим отрывом шли ректор местного университета Б.А. Виноградов (7,49%), действующий глава администрации А.А. Кривченко (6,03 %), ректор Дальневосточного государственного аграрного университета Б.И. Кашпура (5,69%), эколог А.И. Садовский (5,64 %), А.А. Усов (4,59%) и заместитель главы администрации области Г.А. Никандров (3,22%). Во втором туре 25 апреля, совмещенном с референдумом, явка выросла до 60,4%. Победил А.В. Сурат с 52,91% против 44,56% у Н.Ф. Колядинского.

В **Брянской области** плюрализма было еще больше — 14 кандидатов в бюллетене. Основная борьба развернулась между главой администрации В.А. Барабановым и народным депутатом, корреспондентом ТАСС Ю.Е. Лодкиным, прежде не имевшим опыта хозяйственного управления, что и подчеркивали сторонники администрации.

При этом не было единства внутри администрации: в выборах участвовали

первый заместитель главы А.И. Коновалов (которого В.А. Барабанов тут же уволил) и заместитель главы Н. Филиппов (во втором туре выборов они оба перешли на сторону Ю.Е. Лодкина). Голоса реформаторских избирателей расплывались также народный депутат России Ф.Г. Госпорьян, представитель «ДемРоссии», директор «Брянсквтормета» Н.Д. Руденок и писатель-фермер, полковник запаса В.Н. Лесков, выдвинутый Крестьянской партией. Также в выборах участвовали бывший председатель облисполкома, директор филиала фирмы «Российские семена» В.И. Польской и председатель Брянского горсовета П.П. Ширшов.

Явка в первом туре составила 56,0%. Вперед вышли В.А. Барабанов (33,8%) и Ю.Е. Лодкин (29,3%), следующие места заняли П.П. Ширшов (9,4%), А.И. Коновалов (4,0%), В.И. Польской (3,8%), Н.Д. Руденок (3,2%), Ф.Г. Госпорьян (2,6%), В.Н. Лесков (2,0%) и другие кандидаты, получившие менее 1% голосов. После первого тура П.П. Ширшов и А.И. Коновалов поддержали Ю.Е. Лодкина. Во втором туре 25 апреля при участии 68,8% избирателей (также сказался проводимый в тот же день общероссийский референдум) Ю.Е. Лодкину (51,4%) удалось опередить В.А. Барабанова (44,9%).

Ю.Е. Лодкин был тогда единственным из вновь избранных глав, открыто заявлявшим о своем членстве в КПРФ. По отношению к Президенту Б.Н. Ельцину он с самого начала был настроен «выполнять указы и распоряжения, идущие на пользу людям, и не выполнять антинародные».

В **Липецкой области** второго тура не потребовалось. При наличии 13 кандидатов (было 14, но один — председатель Хлевенского райсовета В.Ф. Тагенцев — снял кандидатуру) при объявленной явке 57,6% победу в первом же туре набрал заместитель главы администрации, бывший первый заместитель председателя облисполкома М.Т. Наролин (из команды бывшего первого секретаря В.В. Донских) с 49,8% от явки или 28,7% от списка избирателей (ряд экспертов называет его фактическим руководителем области после увольнения в 1992 году губернатора Г.В. Купцова). Второе место с 7,8% занял зам. председателя комитета по управлению государственным имуществом В.Ф. Безруков. Врио губернатора В.В. Зайцев занял третье место с 5,3%. Экс-губернатор Г.В. Купцов занял только четвертое место с 4,8% голосов. В выборах участвовали зам. председателя областного фонда имущества А.М. Абрамов, председатель областной организации ДПР В.Н. Бетенеков, глава администрации Хлевенского района А.И. Бурцев, председатель НПСР В.И. Дмитриевский, Глава администрации Октябрьского района Липецка А.С. Коробейников, зам. начальника УВД по охране общественного порядка В.А. Крысанов, гендиректор АО «Грязинский культиваторный завод» В.А. Никонов, врач А.М. Холин и председатель областного фонда имущества В.И. Шацких.

Выборы проходили с нарушениями, М.Т. Наролина и облизбирком обвинили в фальсификациях. В.Ф. Безруков подал жалобу, которую суд рассматривал почти два года. В итоге суд признал, что число голосов, поданных за М.Т. Наро-

лина, было необоснованно завышено на 6 тыс. из 263 тыс. голосов, за него поданных. Однако итоги выборов были оставлены в силе, поскольку «приписка» не меняла результата.

Также без второго тура обошлись выборы в **Орловской области**. Явка составила 65,7% при 4 кандидатах (еще два сняли кандидатуры в пользу Строева). Уверенно победил директор ВНИИ селекции и сортового разведения плодовых культур, бывший первый секретарь обкома КПСС и бывший член Политбюро ЦК КПСС Е.С. Строев с 52,87%. Врио главы администрации Н.П. Юдин получил 34,18%. Далее шли предприниматель В.Н. Решетников (6,9%) и преподаватель Орловского государственного университета В.А. Зябкин (1,13%).

В **Пензенской области** из 9 кандидатов (первоначально 13) при явке 62% победил народный депутат России, бывший второй секретарь обкома КПСС и председатель облисполкома в 1989–1991 годах А.Ф. Ковлягин с 71% голосов. На втором месте был народный депутат М.Ю. Дурасов (член ДПР, 6,7%), далее — первый заместитель губернатора В.А. Лазуткин (3,7%). Глава администрации А.А. Кондратьев занял лишь четвертое место с 2,6% голосов (избирательная кампания совпала с возбуждением против него уголовного дела по поводу финансовых нарушений во время заграничных командировок). Разоблачительные статьи против Кондратьева публиковали «Правда» и «Российская газета», упоминал о регионе в своем антикоррупционном докладе вице-президент России А.В. Руцкой. Далее шли фермер В. Черных (2,1%), заместитель губернатора, кандидат «ДемРоссии» В. Титов (2,1%), директор оборонного завода «Старт» А.А. Есин (1,3%), председатель облкомимущества В.В. Диденко (1%) и глава администрации Первомайского района Пензы В.М. Христофоров (0,5%). Как хорошо видно, против Кондратьева баллотировались его собственные подчиненные.

Наиболее скандальная ситуация сложилась в **Челябинской области**. После того, как VII Съезд народных депутатов в декабре 1992 года разрешил регионам проводить выборы глав администраций (среди инициаторов решения был и председатель облсовета П.И. Сумин, одновременно бывший народным депутатом России), Челябинский облсовет в январе 1993 года назначил на ближайшее 11 апреля прямые выборы губернатора. Но областная администрация сочла решение облсовета юридически неправомочным и оспорила его в суде. В течение трех месяцев шли судебные решения, разъяснения и указы, противоречившие друг другу. В результате областной суд и Верховный суд РФ отменили решения о назначении выборов. При этом Верховный Совет РФ дважды, после назначения выборов в январе и после первого тура в апреле, принимал решения в пользу облсовета. Президент РФ вмешался в ситуацию за два дня до голосования, объявив выборы незаконными на основании принятого накануне решения областного суда. Всего на пост главы администрации выдвигались 14 человек (в том числе глава администрации В.П. Соловьев, но он и не соби-

рался регистрироваться), в бюллетене было 9.

В условиях неясности правового статуса голосования явка была низкой (31,5%). П.И. Сумин, намного опередивший других кандидатов с 58,4% голосов, не получил положенного по закону большинства голосов в 25% от списочного состава избирателей. Мэр Миасса В.С. Григориади был вторым с 6,4%. Причем Григориади заявлял, что он сторонник реформ и противник проведения выборов, а в выборах участвует «на всякий случай», если они вдруг будут признаны законными. Далее шли председатель постоянной комиссии по местному самоуправлению Челябинского горсовета В. Радионов с 4,8%, председатель областного комитета по управлению госимуществом В.И. Головлев (также 4,8%), глава Ленинского района Челябинска В.И. Буравлев (3,3%), председатель Челябинского областного Русского национального собрания, поддержанный казаками О. Князев (2,9%), издатель газеты «Накануне», председатель Национально-государственной партии из г. Златоуст, местный националист С.В. Костромин (2,6%), старший научный сотрудник Института машиноведения УрО РАН, председатель РО РДДР и бывший лидер РО ДПР П.В. Модерау (2,2%), заместитель директора Челябинского ПО Всероссийского общества слепых В.В. Княгиничев (1,5%).

16 апреля 1993 года Верховный Совет РФ вновь признал решение областного Совета о проведении выборов правомочным, и 25 апреля одновременно с референдумом состоялся второй тур. Явка составила 58,4% (на одновременном референдуме — 60,2%). На этот раз П.И. Сумин набрал 48,2% голосов, В.С. Григориади — 35,4%. Вскоре губернатор Соловьев снял последнего с должности мэра за невыполнение установки не участвовать в «незаконных выборах». Возникла ситуация наличия двух параллельных и не признающих друг друга областных администраций.

7 июня 1993 «челябинское дело» было рассмотрено Конституционным судом РФ, который признал законным решение областного Совета о назначении выборов. По мнению Конституционного суда, решения Верховного Совета и Президента РФ имели меньшую юридическую силу, чем Федеративный договор, по которому субъекты Федерации могут самостоятельно формировать свои органы власти. Вслед за этим 10 июля 1993 года П.И. Сумин принял присягу на сессии облсовета. Тем не менее, Президент РФ и Правительство РФ продолжали признавать главой администрации В.П. Соловьева, на стороне которого оставался и областной суд, отменивший решение облсовета о признании Сумина избранным главой области. 9 августа П.И. Сумин и назначенные им заместители вместе с руководством облсовета провели совещание с руководителями Советов и руководителями городов и районов, где было потребовано переподчинение. В этот день того же от глав администраций районов потребовал В.П. Соловьев. 11 августа облсовет призвал П.И. Сумина действовать более решительно. 27 августа в Челябинске состоялись митинги обеих сторон. 1 сентября президиум Верховного суда РФ отменил решения коллегии по граждан-

ским делам Челябинского областного суда от 8 апреля, в котором решения областной избирательной комиссии о регистрации кандидатов на должность главы областной администрации были признаны незаконными. 17 сентября состоялась внеочередная сессия облсовета, присутствовавший на ней В.П. Соловьев вновь отказался покидать пост. Облсовет принял обращение к Президенту ускорить издание указа об освобождении Соловьева. С августа на сторону Сумина постепенно стали переходить отдельные чиновники. Его поддержали шесть глав местных администраций, начальник областного отделения Центробанка. Однако после октябрьских событий 1993 года П.И. Сумин потерял поддержку в Москве. 11 октября В.П. Соловьев своим указом приостановил деятельность облсовета и назначил выборы новой представительной власти на 12 декабря. 22 октября 1993 года Указом Президента РФ были вновь подтверждены полномочия В.П. Соловьева *«в связи с имеющимися попытками отстранения от осуществления его полномочий и попытками отдельных лиц создать параллельные структуры исполнительной власти»*. При этом в Москве интриги против Соловьева продолжались: в начале 1994 года был подготовлен проект постановления Правительства РФ об отставке главы администрации области (завизированный, в частности, В.С. Черномырдиным), который, однако, не был утвержден Президентом.

25 апреля вместе с российским референдумом и вторыми турами в Амурской, Брянской, Челябинской областях и Красноярском крае, прошел первый и единственный тур выборов губернатора **Смоленской области**. Решение о проведении выборов было принято совместной комиссией Верховного Совета РФ, правительства и Администрации Президента РФ. В бюллетене было 7 кандидатов (еще 7 перед выборами сняли кандидатуры в пользу А.Е. Глушенкова), победил левоцентрист, директор АО «Айсберг» (ранее Смоленский завод холодильников) А.Е. Глушенков с 41,2% проголосовавших (29,39% от списочного состава избирателей). Явка составила 71,4% избирателей.

Среди снявших кандидатуры в пользу Глушенкова были бывшие первый и второй секретари обкома КПСС В.А. Самородский и М.М. Захаров, заместитель главы администрации Смоленска и др. Второе место с 30,5% занял назначенный губернатор, член «Демократического выбора России» В.П. Фатеев. Далее следовали президент торгового дома А.А. Богданович (8,2%), глава администрации Смоленска М.Г. Зысманов (4,4%), директор департамента транспорта обл администрации В. Черепковский (3,2%), работник контрольной инспекции обл администрации С.В. Жамойдо (1,5%) и председатель областного фонда имущества В.И. Добровольский (1,2%).

12 декабря 1993 года вместе с выборами Госдумы РФ и референдумом по Конституции прошли выборы президентов Башкортостана и Чувашии.

В **Башкортостане** осенью 1991 года Верховный Совет республики принял решение о проведении, по примеру Татарии, президентских выборов. Но ход

предвыборной кампании показал, что шансы спикера Верховного Совета М.Г. Рахимова не гарантированы. Реальными претендентами на пост были премьер-министр региона, этнический татарин М.П. Миргазямов и президент одного из крупнейших в то время российских банков «Восток», депутат Верховного Совета Р.Ф. Кадыров. М.Г. Рахимов в этой ситуации явно был заинтересован в отсрочке, и большинство Верховного Совета отложило президентские выборы как несвоевременные. Сначала все силы были брошены на борьбу с М.П. Миргазямовым, который, имея большой номенклатурный опыт, стремился закрепить за Советом Министров всю полноту власти, потерянную обкомом КПСС. Борьба Верховного Совета и правительства, дававших взаимоисключающие указания и постановления, закончилась после серии провокаций против премьера в ноябре 1992 года отстранением М.П. Миргазямова от должности.

На Р.Ф. Кадырова ориентировались как немногочисленные местные «демократы», так и потерявшая власть часть партийной номенклатуры. Банк «Восток» имел филиалы почти во всех городах и районах республики. Значительную часть этих филиалов возглавляли бывшие первые секретари горкомов и райкомов партии. Проблемой Р.Ф. Кадырова были слишком тесные связи с руководством распущенного Верховного Совета.

Верховный Совет Башкортостана 4 ноября 1993 года отменил принятый годом ранее мораторий на все выборы и назначил президентские выборы¹ на 12 декабря. При явке около 63% было объявлено о победе М.Г. Рахимова с 62,7%. Его единственный конкурент Р.Ф. Кадыров получил 28,5% голосов избирателей. После выборов Кадыров еще пытался заявлять о себе, начал выпускать оппозиционную газету «Экономика и мы», но ее пришлось печатать за пределами республики. Связанные с выборами крупные денежные затраты осложнили экономическое положение Кадырова, добавились санкции победителей, а также массовый переход в систему госвласти бывших работников банка, выходцев из партноменклатуры. Логическим завершением стал отзыв лицензии у банка в середине 1996 года.

В **Чувашии**, где сорвалась первая попытка выборов Президента Чувашской Республики в 1991 году, мораторий на выборы был отменен 21 октября 1993 года решением Верховного Совета ЧР. Попытки его отмены предпринимались и ранее, особенно представителями ЧАП (Партия чувашского национального возрождения), Чувашского национального конгресса, но они были безуспешными.

В бюллетене было 7 кандидатов. При явке 62,8% победил бывший министр юстиции РФ, адвокат Н.В. Федоров (24,9% голосов), второе место занял ректор Чувашского государственного университета Л.П. Кураков (21,9%). Далее шли председатель Совета Министров Чувашии В.Н. Викторов (18%), председатель Чувашского территориального управления Госкомитета РФ по антимонополь-

1 Политический альманах России 1997. Том 2... — С. 88.

ной политике В.О. Федоров (10,4%). Лидер несостоявшихся выборов 1991 года, представитель чувашского национального движения А.П. Хузангай набрал лишь 6,3% голосов (пятое место), председатель Верховного Совета Чувашии Э.А. Кубарев — только 3,7%. Последнее место занял заведующий кафедрой медицинского факультета ЧГУ Л.Н. Иванов (0,7%).

Против всех кандидатов проголосовали 5,7% избирателей, 8,4% бюллетеней были признаны недействительными.

Второй тур выборов первоначально планировалось провести в пятницу 24 декабря, что грозило низкой явкой и новым срывом выборов. Однако через несколько дней избирательная комиссия отменила свое решение и назначила выборы на 26 декабря, воскресенье¹. Во втором туре победил Н.В. Федоров с 55,1% голосов против 38,9% у Л.П. Куракова. Явка составила 51,03%. Против всех кандидатов проголосовали 4,68%, недействительных бюллетеней — 1,45%.

Парламентским путем произошла смена власти в *Мордовии*. 3 апреля 1993 года Верховный Совет Мордовии во главе с Н.В. Бирюковым двумя третями голосов упразднил пост президента республики. При этом решения об отпущении от должности В.Д. Гуслянникова принято не было (для этого был нужен референдум). Председателем правительства парламент избрал своего первого вице-спикера В.Н. Швецова (он обошел министра сельского хозяйства, экс-первого секретаря обкома КПСС В.А. Скопцова, а руководитель местного Фонда имущества Н.И. Меркушкин взял самоотвод). Президент России Б.Н. Ельцин поддержал В.Д. Гуслянникова, а Верховный Совет России Н.В. Бирюкова. В результате некоторое время в регионе фактически существовало два параллельных правительства, однако постепенно значительная часть министров Гуслянникова перешла на работу в кабинет Швецова, и В.Д. Гуслянников фактически остался без команды. В июне 1993 года Конституционный суд РФ признал упразднение поста президента Мордовии законным. Таким образом, председатель Верховного Совета Н.В. Бирюков вновь стал фактическим главой республики.

Также была предпринята попытка сформировать пророссийские власти *Чеченской Республики*. В декабре 1993 года в Надтеречном районе, не контролировавшемся правительством Дудаева, был создан Временный Совет Чеченской Республики во главе с Умаром Автурхановым. Позднее, 3–4 июня 1994 года Съезд народов Чечни, созданный Временным Советом в селении Знаменском Надтеречного района, выразил недоверие президенту Джохару Дудаеву и его администрации и утвердил Временный Совет, до проведения выборов «наделив его полномочиями высшего органа государственной власти». 30 июля 1994 года Временный Совет принял Декрет о власти, которым

1 С.Ю. Чувашская Республика в декабре 1993 года. Политический мониторинг ИГПИ / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1993/1293/21.html>

провозгласил отстранение от должности президента Джохара Дудаева и принял на себя «всю полноту государственной власти» в ЧР. Временный Совет был расформирован в марте 1995 года.

В **Карачаево-Черкесии** несколько изменилось название должности, которую занимал назначенный в январе 1992 указом Президента РФ глава администрации В.И. Хубиев. 30 января 1993 года В.И. Хубиев был назначен Председателем Совета Министров КЧР, В.Н. Савельев возглавил Верховный Совет. Однако в политической системе КЧР реальным руководителем региона был именно В.И. Хубиев.

2.3.4. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ 1994 ГОДА

1994 год с точки зрения кадровых перемен прошел относительно спокойно. Главы регионов менялись семь раз (в том числе в Краснодарском крае дважды).

6 января постоянным губернатором Свердловской области был назначен первый заместитель главы администрации Екатеринбурга по вопросам строительства и бывший глава областного управления Госснаба А.Л. Страхов (ранее врио губернатора после отставки Э.Э. Росселя был В.Г. Трушников). Еще одним кандидатом в главы областной администрации был мэр Екатеринбурга А.М. Чернецкий. Причем и Трушников, и Страхов как депутаты облсовета голосовали за провозглашение Уральской Республики, однако, видимо, в силу их меньшей известности и большего конформизма в отношении федерального центра, были сочтены более удобными.

20.01.1994 В.Ф. Райфикешт был освобожден от должности главы администрации **Алтайского края** «по собственной просьбе». Новым главой региона стал его первый заместитель Л.А. Коршунов, по отзывам более склонный к кропотливой бюрократической работе.

25.01.1994 Л.П. Башмаков был освобожден от должности главы администрации **Рязанской области** с формулировкой «за систематическое превышение своих полномочий, необеспечение выполнения указов Президента, направленных на становление рыночной экономики». В 1992–1993 годах во время конфликта председателя горсовета Рязани В.В. Рюмина и председателя облсовета В.В. Приходько он не стал принимать ничью сторону. Но после событий 3–4 октября 1993 года, когда В.В. Рюмин распорядился снести в Рязани памятник Ленину в ночь с 6 на 7 октября, Л.П. Башмаков осудил действия Рюмина как большевистские, принял решение о неполном служебном соответствии и передал его в прокуратуру. В ответ В.В. Рюмин заявил, что добьется снятия Л.П. Башмакова. После роспуска облсовета конфликт областной и городской администраций стал главным в регионе. Сообщалось, что Президенту якобы передали некие документы об управлении Башмаковым частным предприятием во время нахождения на должности. Новым главой администрации стал Г.К. Меркулов, ранее — заместитель Башмакова.

12.02.1994 отправлен в отставку губернатор **Ямало-Ненецкого АО** Л.С. Бяндин за «систематическое превышение полномочий и совершение действий, направленных на дискредитацию органа исполнительной власти округа». Врио губернатора (с 4 августа — губернатор) назначен заместитель главы администрации Тюменской области Ю.В. Неелов (бывший председатель Сургутского райисполкома и председатель Сургутского райсовета).

16.05.1994 губернатор **Краснодарского края** Н.Д. Егоров назначен министром РФ по делам национальностей и региональной политике, и.о. губернатора на несколько месяцев стал В.Ф. Гладской (с 1990 года — первый заместитель, председатель — начальник главного планово-экономического управления Краснодарского края, вице-губернатор, председатель правительства Краснодарского края).

02.08.1994 вместо и.о. губернатора Краснодарского края В.Ф. Гладского назначен постоянный глава администрации Е.М. Харитонов, ранее — глава администрации Курганинского района и бывший председатель райсовета в родном районе Н.Д. Егорова — Лабинском. Избирался первым секретарем Лабинского райкома КПСС.

15.11.1994 глава администрации **Амурской области** В.П. Полеванов назначен заместителем председателя правительства РФ — председателем Госкомимущества (уволен уже 24 января 1995 года). Новым главой администрации области 3 декабря стал В.Н. Дьяченко (избирался секретарем Благовещенского горкома КПСС, с 1993 года — заместитель главы администрации области).

Выборы глав регионов населением в 1994 году прошли только в шести регионах (все в первой половине года). Везде руководителями региона остались те, кто и ранее был высшим должностным лицом. Во второй половине года выборов не было, так как Указом от 3 октября 1994 года Президент РФ установил, что выборы глав администраций проводятся только с разрешения Президента до тех пор, пока иной порядок не будет установлен федеральным законом. В результате были отменены выборы губернатора **Приморского края**, назначенные на 7 октября 1994 года (в итоге прошли в крае в декабре 1995-го). Для удобства с марта на октябрь 1994 года в Приморье перенесли и выборы в краевую думу (через две недели после губернаторских). Кроме Е.И. Наздратенко были зарегистрированы символические конкуренты: коммерческий директор Дальрыбкомремфлота В. Лифоров и гендиректор АО «Приморрыбпром» А.Г. Суворов (акционер созданного Наздратенко ПАКТ). Единственный реальный конкурент Наздратенко, депутат Государственной Думы РФ И.Г. Устинов не был зарегистрирован как не собравший подписи. Также были отсеяны кандидаты В.В. Гришуков, В.С. Мурашов, В.А. Гильгенберг. Когда за три дня до выборов Президент РФ подписал указ о том, что выборы могут проводиться лишь в исключительных случаях, Наздратенко немедленно заявил, что указ его не касается, так как выборы не просто назначены, а уже идут. Однако после телефонного разговора с Б.Н. Ельциным он отменил выборы. Через две недели Ельцин вручил Наздратенко орден «За личное мужество» за ликвидацию последствий майского 1994 года взры-

ва на складах Тихоокеанского флота и даже ввел Наздратенко в состав Президентского клуба. Из-за срыва выборов губернатора фактически региональные власти саботировали и выборы в краевую думу, назначенные на 23 октября 1994: они состоялись лишь в 20 округах. Полностью были провалены и выборы в гордуму Владивостока (лишь в 2 округах из 22 явка превысила 25%).

Первые результативные выборы этого года состоялись 16 января — первые выборы президента **Республики Северная Осетия**. Из семи кандидатов ко дню выборов осталось всего два: председатель Верховного Совета А.Х. Галазов (64,2%, ректор Северо-Осетинского государственного университета в 1976–1990 годах, затем первый секретарь обкома КПСС) и премьер-министр С.В. Хетагуров (32,7%). Явка составила 59,6%. Сняли свои кандидатуры бывший член Политбюро ЦК КПСС, депутат Госдумы А.С. Дзасохов, управляющий отделением Пенсионного фонда М. Касимов, ректор Горского аграрного университета Г.С. Козаев, заместитель министра внутренних дел Т. Батогов.

27 февраля 1994 года прошли новые выборы президента **Республики Ингушетия** (хотя предыдущие прошли только годом ранее). Формально — в связи с одновременным референдумом по Конституции Ингушетии и учредительными выборами Народного собрания — Парламента. Баллотировался единственный кандидат — Р.С. Аушев (94,2% голосов при явке 73%).

27 марта прошли первые прямые выборы губернатора **Иркутской области** (единственные прямые выборы в областях после весны 1993 года и до августа 1995 года). При относительно невысокой явке 45,25% губернатор Ю.А. Ножиков уверенно выиграл выборы, набрав 77,9% голосов. Главным противником Ножикова был его заместитель по социальным вопросам Б.Г. Алексеев, обиженный на губернатора (ему не предоставили возможности избраться в Госдуму при поддержке губернатора). Но он полностью провалился (7,9% голосов), был уволен из администрации, возглавив небольшую коммерческую структуру. «Техническим» кандидатом администрации на выборах 1994 был А.С. Помигало, за которого проголосовали 4,5% избирателей (вице-президент скандально известного «Инпрома», в 1996 году проиграл на выборах в краевое собрание с 20,8% голосов). Одновременно по итогам референдума 27 марта 1994 года об отдельных положениях Устава области глава региона стал официально называться губернатором.

17 апреля в **Карелии** прошли прямые выборы председателя правительства республики. Так как Председатель Совета Министров Карелии С.П. Блинников снял свою кандидатуру, в бюллетене остался единственный кандидат — Председатель Верховного Совета В.И. Степанов. Он набрал 68,6% голосов при явке 41,8% (региональный закон требовал явку не менее 35%). Третий кандидат, бывший народный депутат России П. Курицын не смог собрать подписи для регистрации.

Выборы главы **Республики Коми** прошли 8 мая 1994 года. После роспуска Верховного Совета РФ власти Коми резко изменили свою позицию в пользу

президентской республики. Руководством республики был выдвинут аргумент, согласно которому необходимо привести государственное устройство Коми в соответствие с государственным устройством России. Однако референдум 12 декабря 1993 года по поводу введения поста президента республики провалился, так как в нем приняло участие менее 50% избирателей. При этом большинство высказались против введения президентского поста. В результате руководство Верховного Совета все равно решило ввести пост избираемого населением руководителя, но назвали его главой республики.

Выборы главы республики были назначены на 8 мая 1994 года. Выдвигались 13 кандидатов, основная часть из них не сумела собрать подписи. Двое сняли свои кандидатуры в пользу Ю. Спиридонова. В результате в кампанию включились 4 кандидата: Председатель Верховного Совета Республики Коми, бывший первый секретарь обкома КПСС Ю.А. Спиридонов (его выдвинули 112 групп сразу); Председатель Совета Министров Республики Коми В.И. Худяев (27 групп); председатель Комитета возрождения коми-народа В.П. Марков и генеральный директор ОАО «Интауголь» А.Н. Гладков.

В.И. Худяев подал в Конституционный суд России просьбу рассмотреть вопрос о соответствии Конституции РФ статьи 94 Конституции Коми. По его мнению, Конституция РФ была нарушена, поскольку Конституция Коми включила местные администрации в систему органов госвласти, нарушив этим конституционные права граждан на местное самоуправление. Такая же просьба была им направлена и в Государственно-правовое управление Президента России. После того как передача «Резонанс», в которой выступил против Спиридонова заместитель премьера В.Е. Кармановский, вышла в эфир, директор гостелерадиокомпании «Коми гор» издал приказ, фактически вводящий цензуру на политические передачи (запись и выпуск в эфир лишь после личной санкции самого директора)¹.

Явка составила 36,6%, Ю.А. Спиридонов победил с 50,98% голосов. В.И. Худяев получил 33,1%, А.Н. Гладков — 8,39%, В.П. Марков — 3,79%. Самая высокая явка была зафиксирована в Прилузском районе — 56,39%, самая низкая — в Воркуте (19,7%). Лучший результат Ю. Спиридонов показал в преимущественно русской Инте (65,69% голосов), В.И. Худяев — в преимущественно коми этническом Усть-Куломском районе (77,39%)².

Наконец, 16 июня 1994 года прошли выборы Президента **Республики Бурятия**. Осенью 1993 года Верховный Совет Бурятии поддержал Верховный Совет Российской Федерации и осудил указы Ельцина, республиканский Совет Министров — наоборот. 14 октября 1993 года правительство предложило от-

1 Ильин В. Республика Коми в марте-апреле 1994 года. Режим доступа: http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/apr_94/komi.html ; Ильин В. Республика Коми в мае 1994 года. <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1994/0594/11.html>

2 Наша справка // Газета «Красное знамя» (Сыктывкар). — 2014. — 8 мая. — № 18 (25908). Режим доступа: <http://izbirkom.rkomi.ru/logos/db/files/f538dc70e1985b.pdf>

править Председателя Верховного Совета Л.В. Потапова в отставку, однако на выборах в Госдуму и Совет Федерации от Бурятии Потапов и его сторонники одержали уверенную победу (блок «Социальная справедливость»). Затем в ходе жесткой борьбы возник вопрос о конституционной реформе, избран новый президиум парламента. 24 ноября 1993 года был введен пост президента¹. Противники Л.В. Потапова выступали за разделение постов президента и главы правительства и введение верхнего возрастного порога для кандидатов в президенты в 55 лет, даже жертвуя премьером В.Б. Сагановым (Потапову было 59, Саганову — 58). Когда поправки не прошли, В.Б. Саганов отказался баллотироваться и потребовал того же от Л.В. Потапова.

Конституция была принята 22 февраля 1994 года, выборы первоначально назначены на 19 июня, но после протестов православных (из-за праздника Святой Троицы) были перенесены на 16 июня (четверг). Первоначально выдвигались шесть кандидатов, но министр внешнеэкономических связей В. Иванов и заведующий кафедрой сельхозинститута В. Хамеев сняли кандидатуры.

Явка составила 54,2% избирателей. Л.В. Потапов получил 46,2% голосов, заместитель Председателя Совета министров, председатель Государственного комитета по экономике А.С. Иванов — 25,7%, владелец частной сысской фирмы «Шаповалов и К», бывший офицер КГБ и будущий мэр Улан-Удэ В.А. Шаповалов — 15,7%, министр образования Бурятии С.Д. Намсараев — 7,9%. 30 июня во втором туре при явке в 50,8% избирателей Л.В. Потапов победил с 71,7% голосов, А.С. Иванов набрал 24,9% голосов избирателей при явке 50,8%.

В двух регионах, где в это время существовала парламентарная модель управления (республики Алтай и Дагестан), изменилась структура органов власти, однако персонально высшие руководители остались те же.

Так, В.И. Чаптынов 1 февраля 1994 года был избран Председателем Государственного собрания Республики Алтай, получив 21 голос из 27.

В 1994 была принята новая Конституция Республики Дагестан, узаконившая систему национального квотирования. Было решено, что на посту Председателя Госсовета как коллегиального высшего должностного лица представители различных этносов будут меняться (затем это ограничение было снято). 26 июля 1994 года Председатель Верховного Совета Дагестана Магомедали Магомедович Магомедов был избран Председателем Государственного Совета Республики Дагестан.

1 Политический альманах России 1997. Том 2... — С. 104–108.

2.3.5. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ И НАЗНАЧЕНИЙ 1995 ГОДА

В 1995 году всего в 5 регионах главы сменились согласно Указам Президента РФ.

24 марта главой администрации **Тамбовской области** назначен имевший репутацию «крепкого хозяйственника» первый заместитель губернатора О.И. Бетин. Прежний глава В.Д. Бабенко явно по совету из Москвы подал в отставку. Местные демократы лоббировали в губернаторы мэра Тамбова В.Н. Ковалева, председателя областного Комитета имущества И.Б. Филатьева и главу администрации Тамбовского района В.Ф. Семченко. Однако в Администрации Президента РФ была избрана более комфортная для левых фигура О.И. Бетина, который занимался в администрации текущими хозяйственными вопросами и был своим для партийно-хозяйственной элиты: помощником первого секретаря обкома КПСС, первым секретарем Котовского горкома партии и членом ЦК КПРФ (в 1990 году).

24 апреля в **Сахалинской области** вместо Е.А. Красноярова, внезапно ушедшего в отставку (при том, что он считался популярным и легко избрался в Совет Федерации в 1993 году), губернатором был назначен мэр Южно-Сахалинска И.П. Фархутдинов.

20 июля новым губернатором **Ставропольского края** назначен первый заместитель главы администрации Ставропольского края П.П. Марченко. Ранее, 30 июня, после теракта в Будённовске, ушел в отставку Е.С. Кузнецов.

15 августа главой администрации **Курганской области** вместо уволенного неделей ранее В.П. Герасимова назначен его первый заместитель (ранее, с 1988 года, первый зампред облисполкома) А.Н. Соболев.

16 августа губернатором **Брянской области** вместо В.А. Карпова был назначен представитель президента в области В.А. Барабанов, уже занимавший пост в 1991–1993 годах. Он провозгласил курс на «конструктивное сотрудничество» с коммунистами, установив нормальные отношения, в том числе с бывшим губернатором Ю.Е. Лодкиным. Но дистанцировался от областной организации НДР, в результате НДР и иные местные демократы обвинили Барабанова в союзе с коммунистами и Конгрессом русских общин.

28 апреля 1995 в соответствии с новой Конституцией **Карачаево-Черкесии** ранее возглавлявший регион В.И. Хубиев был назначен главой республики Указом Президента Российской Федерации по согласованию с Народным собранием КЧР.

Парламентским путем сменилась власть в **Мордовии** и **Удмуртии**. 24 января 1995 года бывший второй секретарь рескома КПСС Н.И. Меркушкин был назначен на должность председателя Государственного собрания Республики Мордовия. Для принятия Конституции Мордовии 21–22 сентября 1995 было создано Конституционное собрание из 1186 делегатов от всех уровней законодательной и исполнительной власти в присутствии главы Администрации Президента РФ Н.Д. Егорова. Несмотря на протесты коммунистов, Конституция бы-

ла принята. В день открытия собрания у председателя правительства В.Н. Швецова случился очередной сердечный приступ, и через три дня он скончался. 22 сентября 1995 года главой Республики Мордовия был избран Н.И. Меркушкин («за» — 1101, «против» — 68).

В **Удмуртии** 26 марта 1995 года прошли выборы нового регионального парламента — Государственного совета. На пост высшего должностного лица — Председателя Госсовета были выдвинуты две кандидатуры — прежний спикер В.К. Тубылов и премьер-министр А.А. Волков. В упорной борьбе 19 апреля 1995 года был избран А.А. Волков. При первом голосовании он получил 50 голосов, В.К. Тубылов — 46. При втором голосовании он набрал достаточные для победы 55 голосов, его соперник — 42 голоса.

В 1995 году состоялись 15 прямых выборов глав регионов (из них в четырех — в два тура). При этом к началу 1995 года избранные главы действовали лишь в 22 субъектах Федерации.

С июля 1994 по июль 1995 года выборов глав не было ни в одном регионе. Первой права проведения губернаторских выборов добилась Свердловская область, где двухтуровые выборы прошли в августе 1995 года. В октябре были проведены досрочные выборы Президента Республики Калмыкия. Именно в 1995 году, как уже отмечалось, вопрос о необходимости избрания губернаторов обострился в связи с меняющимся порядком избрания Совета Федерации, который предстояло формировать по должностному принципу. 17 сентября 1995 года Президент РФ подписал указ, который предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов РФ, но лишь в декабре 1996 года.

В порядке исключения в 13 регионах (вначале разрешили трем, потом еще десяти: Приморский край; Белгородская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Тамбовская, Тверская, Томская, Ярославская области; Чеченская Республика в подконтрольной властям РФ в это время части) выборы были назначены на 17 декабря 1995 года вместе с выборами депутатов Государственной Думы. Лишь в трех из них потребовался второй тур.

В **Свердловской области** в декабре 1994 года был принят закон о выборах губернатора, и облдума обратилась к Президенту с просьбой разрешить провести выборы в соответствии с Указом Президента РФ от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению исполнительной власти в Российской Федерации». Прибывший в регион в январе 1995 года руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов попросил депутатов отложить выборы. Областная дума не согласилась и 4 марта 1995 года назначила первые выборы губернатора на 18 июня 1995 года, одновременно в Конституционный суд был направлен запрос о проверке президентского указа о необходимости его согласия на проведение выборов. Поскольку согласие Президента на проведение выборов было получено только 11 мая 1995 года, то дата выборов была пе-

ренесена на 6 августа 1995 года. В результате решение Конституционного суда РФ не потребовалось.

С 10 июля 1995 в связи с тем, что в соответствии с законодательством о выборах губернатора А.Л. Страхов перестанет исполнять свои обязанности, рассматривались несколько кандидатур в качестве кандидатов на должность исполняющего обязанности главы. В итоге выбор был сделан на заместителя губернатора В.И. Задорожном.

В бюллетене было 8 кандидатов. Одному претенденту было отказано по подписям. Д. Чусовитин написал заявление о своем отказе баллотироваться по политическим мотивам. Г.Ю. Карелин (ДПР) и экс-спикер облсовета А.В. Гребенкин («Демократический выбор России») сняли свои кандидатуры в пользу В.Г. Трушникова. Депутат Госдумы Л.В. Некрасов, член Партии экономической свободы К. Борового, неофициально сошел с дистанции 31 июля, заявив о давлении со стороны Э.Э. Росселя, и призвал своих избирателей отдать голоса за А.Л. Страхова. Официально он представил свой отказ лишь 4 августа. Отказ баллотироваться главы администрации Екатеринбурга А.М. Чернецкого с его достаточно высокой популярностью (практически во всех рейтингах он занимал 3-е место, после Страхова и Росселя) был для многих неожиданностью и был оценен по-разному. Сам Чернецкий заявил по поводу выборов: «... данные выборы совершенно неуместны ни с точки зрения времени их проведения, ни с точки зрения возможных их результатов для населения области.... вся суть нынешних выборов — элементарная борьба за власть различных групп... Я считаю, что не имею права в этот момент уходить... Мы поставили себе задачу — вывести Екатеринбург в общественном сознании россиян на третью строчку в государстве»¹.

6 августа 1995 года состоялся первый тур. Явка составила 37,4% избирателей. За бывшего губернатора, председателя Свердловской областной думы Э.Э. Росселя отдали свои голоса 26,01% избирателей. За А.Л. Страхова — 23,44%, В.Г. Трушникова — 20,3%, бывшего первого секретаря обкома КПСС, генерального директора концерна «Русская печь» В.Д. Кадочникова — 8,06%, генерального директора АОЗТ «Средне-Уральское АО» М.Ф. Гайсина — 4,89%, генерального директора АО «Завод электромедицинской аппаратуры» А.А. Калетина — 2,99%, генерального директора уральского представительства АО «Интеруголь», президента общественного объединения «Зяблицев-Фонд» Е.Г. Зяблицева — 2,75%, кинорежиссера, депутата Екатеринбургского городского собрания С.В. Мартыанова — 2,25%. Таким образом, во второй тур вышли действующий глава администрации Свердловской области А.Л. Страхов и председатель Свердловской областной думы Э.Э. Россель.

1 Розина Е. Свердловская область в июле 1995 года. Политический мониторинг ИГПИ. Режим доступа: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1995/0795/66.html>

Из лозунгов предвыборной кампании Э. Росселя: «*Первое лицо в области сегодня*». Главный аргумент против основного соперника: А. Страхов представляет интересы московских структур — как финансовых, так и исполнительных. В поддержку Росселя дал концерты И.Д. Кобзон.

Из лозунгов предвыборной кампании А. Страхова: «*Уверенность и стабильность*», «*Уверенность и сила*», «*Верю в земляков*».

В назначенном на 20 августа втором туре выборов победил Э.Э. Россель. При явке 33,99% избирателей за него отдали 59,86% голосов, за Страхова — 32,1%. Решающим фактором в победе Росселя стала поддержка В.Г. Трушникова, занявшего третье место в первом туре. В ответ новый губернатор предложил избрать В.Г. Трушникова председателем правительства (пост, который тот уже занимал в 1991–1994 годах).

15 октября 1995 года прошли досрочные выборы президента **Республики Калмыкия**, на которых победил действующий президент К.Н. Илюмжинов, оказавшийся безальтернативным кандидатом и избранный на беспрецедентный для российской политической практики семилетний срок (85,09% голосов при явке 77,33% избирателей). Назначение досрочных выборов противоречило республиканскому избирательному законодательству. Более того, от выборов был отстранен единственный соперник — депутат Государственной Думы в 1993–1995 годах Б.В. Хулхачиев, которого обвинили в «нечистоплотности» и попытке зарегистрироваться в избиркоме с нарушением законодательства. Центризбирком РФ резко выступал против калмыцкого закона о выборах, но это ничего не изменило. Поданный в Конституционный суд РФ запрос в 1996 году был отозван под предлогом того, что власти региона уже внесли в закон поправки (не исключено, что это было элементом торга за поддержку Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1996 года).

Что касается выборов 17 декабря 1995 года, оформление избрания главой **Чеченской Республики** бывшего советского руководителя Д.Г. Завгаева на безальтернативных выборах выглядело странно (90% голосов за при 60%-ой явке, этих выборов нет даже в Сборнике Центризбиркома РФ «Выборы главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 1995–1997»). Фактически Д.Г. Завгаев прекратил деятельность как глава администрации в январе 1997 года без официальных объявлений. До данных выборов, в марте — октябре 1995 года орган под названием «Комитет национального согласия» возглавляли Умар Артурханов, затем Леча Магомадов.

В **Приморском крае** Е.И. Наздратенко, несмотря на неудачу в 1994 году, когда уже назначенные выборы пришлось отменить, все же удалось «продавить» в федеральном центре право провести губернаторские выборы раньше, чем в иных регионах. На пост губернатора баллотировались 14 кандидатов, зарегистрированы — 6, в бюллетене было 4. Перед выборами сняли свои кандидатуры генеральный директор АООТ «Приморское» А.М. Васянович (сообщалось о поддержке его А. Чубайсом) и бывший заместитель губернатора И.П. Лебединец.

В ходе кампании Е.И. Наздратенко представлял себя человеком, который ограничил экспансию Китая, боролся с «жесткой приватизацией по Чубайсу» и с московскими чиновниками за льготы для Приморья. В результате при явке 62,25% избирателей Наздратенко получил 68,55% голосов, опередив ближайшего конкурента, временно не работающего экс-мэра Владивостока В.И. Черепкова, получившего лишь 17,24% голосов избирателей. Третьим был бывший заместитель мэра Владивостока В.А. Гильгенберг с 4,21% голосов, четвертым — глава администрации Хорольского района В.П. Вильчинский с 2% голосов.

В **Белгородской области** действующий глава Е.С. Савченко шел на выборы от группы избирателей при поддержке НДР, ДПР, АПР, Республиканской партии и иных организаций. При явке в 75,6% избирателей он уверенно выиграл с 55,54% голосов. Его конкурентами были аудитор Счетной палаты М.И. Бесхмельницын (поддержан КПРФ, РКРП, СПД «Держава» А.В. Руцкого) с 32,19% голосов; депутат Госдумы первого созыва от ЛДПР С.В. Сычев с 6,04% голосов и руководитель Миграционной службы Белгородской области В.И. Набока с 1,09% (независимый).

В **Московской области** на пост губернатора первоначально выдвигались 8 кандидатов, один получил отказ в регистрации и еще один снял кандидатуру. Губернатор А.С. Тяжлов шел от группы избирателей (при публичной поддержке НДР) и лидировал с 43,3% голосов. Второе место занял заместитель председателя Московской областной думы В.В. Гальченко (также от группы избирателей, поддержан «Яблоком») с 14,67% голосов, от него немного отстал управляющий подольским филиалом банка «Возрождение» О.И. Антонов (выдвинут блоком «Коммунисты. Аграрии. Социалисты») с 14,07% голосов. Далее шли глава администрации Дзержинска В.И. Доркин (5,74%), депутат Госдумы РФ В.В. Киселев от ЛДПР (3,88%) и полковник запаса В.П. Чурилов (3,45%). «Против всех» голосовали 12,56% избирателей. Явка составила 64,35%. Второй тур скандально назначили под Новый год — на 30 декабря. В результате В.В. Гальченко за сутки до выборов объявил о снятии кандидатуры, которую уже не могли вычеркнуть из бюллетеней. Официальная явка второго тура — 29,59% избирателей. А.С. Тяжлов получил 70,83% голосов, В.В. Гальченко — 21,41%, против всех проголосовали 6,56% избирателей.

В **Нижегородской области** в апреле 1995 года Заксобрание области приняло Устав, после чего Б.Е. Немцов добился от Президента Б.Н. Ельцина согласия на проведение в области в 1995 году прямых выборов губернатора. Выборы проходили одновременно не только с выборами депутатов Госдумы, но и с выборами мэра Нижнего Новгорода.

Кандидатуры выставили 7 человек, но необходимые для регистрации 28 тыс. подписей собрали 4 кандидата, все формально независимые: Б.Е. Немцов, президент АО «Нижегородский дом», депутат гордумы В.А. Растеряев (поддержан КПРФ и движением «Нижегородский край»), заместитель предсе-

дателя исполкома «Конгресса русских общин» О.Ю. Маслов, директор по производству АООТ «Нижегородоблгаз» В.И. Соколов. Основная борьба шла между Немцовым и Растеряевым. В итоге Немцов одержал победу с 58,37% голосов уже в первом туре, Растеряев набрал 26,2% голосов, Маслов — 6,2%, Соколов — 2,3%. Явка составила 62,78% избирателей.

В **Новгородской области** главными соперниками М. Прусака были бывший представитель Президента РФ в области, помощник директора «Агропромэнерго», экс-народный депутат России А.М. Кузнецов (бывший начальник областного УВД имел репутацию борца с коррупцией, и из-за его вмешательства М. Прусака был вынужден отказаться от трехкомнатной квартиры, которую он, сохраняя дом в совхозе, получил на имя жены; в 1994 году Кузнецова сняли с должности представителя Президента, как не прошедшего переаттестацию) и депутат Государственной Думы РФ О.Ф. Очин, бывший одним из руководителей компании «Интерсервис», которая занималась системами космической связи. В 1990–1991 годах Очин был главой горсовета Новгорода и председателем Союза городов Северо-Запада, в 1991–1992 годах — заместителем губернатора. На выборах депутатов Госдумы РФ его выдвигала ПРЕС и поддерживал «Выбор России». К 1995 году он уже был членом «Конгресса русских общин». На выборах губернатора облизбирком первоначально отказал Очину в регистрации, признав его подписные листы изготовленными не по форме, однако областной суд за две недели до выборов его восстановил. Бывший союзник Прусака выступал с позиций резкой критики администрации.

Всего выдвигались 10 человек: лидер областной организации КПРФ В.Ф. Гайдым, кандидат ЛДПР, директор строительно-коммерческого АО «Малый волховец» В.А. Кондратьев (оба — бывшие первые секретари Новгородского горкома КПСС), предприниматель В.С. Александров, водитель О.П. Мурашов, водитель ПАТП № 1 П.И. Вислогузов (ранее — один из самых активных депутатов облсовета). Прусака одержал убедительную победу с 56,17% голосов. Второе место занял А.М. Кузнецов (8,94%), третье — В.Ф. Гайдым (8,72%), затем шли В.А. Кондратьев (8,13%) и О. Очин (7,45%). «Против всех» голосовало 6,05%. Явка составила 67,38% избирателей.

В **Новосибирской области** избранный весной 1994 года облсовет оказался умеренным по составу, серьезных конфликтов администрации и совета не было. Назначенный губернатором в 1993 году И.И. Индинок, вероятно, считал свое положение прочным, чтобы добиваться права на проведение губернаторских выборов в декабре 1995 года. Кроме него выдвинулись бывший глава администрации В.П. Муха, к этому времени работавший вице-президентом банка «Левобережный»; два давних соперника-демократа А.Н. Манохин и член Совета Федерации А.П. Мананников; депутаты Госдумы РФ Е.Ю. Логинов (ЛДПР, единственный официально партийный кандидат) и заместитель министра экономики И.В. Стариков (в Госдуме РФ первого созыва допускалось совмещение работы депутатом и в исполнительной власти). Именно демократический фланг

оказался изначально максимально расколот. У Мананникова и Старикова возникли проблемы с регистрацией, так как они последний год перед выборами жили за пределами области, однако им обоим удалось доказать, что они сохранили в области постоянное место жительства. В ходе кампании А.Н. Манохин снял кандидатуру, призвав голосовать за Индинка или Старикова. Кампания Индинка в целом была связана с параллельной кампанией движения «Наш дом — Россия» в Госдуму РФ, хотя он, видимо, понимая, что рейтинг НДР весьма невысок, во время избирательной кампании дистанцировался от формального названия «партии власти» (особенно перед вторым туром). Однако членство губернатора в НДР стало одним из козырей, который широко использовали его оппоненты. В.П. Муха был выдвинут кандидатом на пост главы администрации области трудовым коллективом завода «Сибсельмаш» и Новосибирским отделением КПРФ (зарегистрирован от группы избирателей). В результате при явке 67,39% избирателей кандидаты пришли плотной группой: И.И. Индинок (22,8% голосов), В.П. Муха (18,1%), А.П. Мананников (17,5%), И.В. Стариков (16,9%), Е.Ю. Логинов (15,6%). Мизерное число голосов набрали директор «Главносибирскстроя» А.С. Францев (2,0% голосов) и старший научный сотрудник Института ядерной физики, председатель НДФ П.Н. Исаев (1,0%).

После первого тура А.П. Мананников, резко критиковавший областную администрацию, полностью поддержал В.П. Муху. За день до второго тура 24 декабря Мананников ворвался в студию областного телевидения и стал требовать время для выступления в прямом эфире, из-за чего работа студии была сорвана. Другие экс-кандидаты также не стали поддерживать Индинка. Во втором туре при явке 43,23% избирателей В.П. Муха просто разгромил Индинка: 54,04% голосов против 37,2%.

На выборах губернатора **Омской области** Л.К. Полежаев получил поддержку не только собственного движения «Омское Прииртышье», но и АПР с Аграрным союзом. Это дало ему возможность выступить против референдума о частной собственности на землю, предложенного его московскими соратниками по НДР. Оппозиционные силы два месяца вели переговоры о едином кандидате, но безуспешно. Явка составила 68,73%. На них Л. Полежаев победил с 59,62%, второе место занял депутат Госдумы РФ, бывший начальник УВД области В.Н. Лотков с 13,75% (на выборах Госдумы он пользовался поддержкой «Выбора России»). Еще 8,79% избирателей проголосовало за ректора Сибирского автомобильно-дорожного института, соредатора патриотической газеты «Сибирское время» Л.Г. Горынина. 8,29% голосов получил бывший первый секретарь Омского обкома КПСС Е.Д. Похитайло (выдвинут КПРФ), 1,7% — представитель демократов председатель областного комитета имущества В.Я. Захарченко. «Против всех» голосовало 6,24% человек. Отказ в регистрации получил бывший заместитель председателя Верховного Совета РФ В.О. Исправников, поскольку он не отвечал цензу оседлости (постоянное проживание в регионе не менее года).

В **Оренбургской области** уверенно был избран губернатор В.В. Елагин (выдвинут избирателями и региональным движением «Возрождение Оренбуржья», поддержан НДР) — 58,78% голосов при явке 65,42% избирателей. Второе место занял глава администрации Оренбурга Г.П. Донковцев с 21,69% голосов (поддержка КПРФ и АПР). Далее шли генеральный директор АО «Долина» Ю.И. Калюжный (СПД «Держава») — 7,79%, глава администрации Оренбургского района И.Г. Павлычев — 4,43%, главный специалист отдела недвижимости администрации Оренбурга В.М. Михайлов («Вперед, Россия!») — 1,62%, «против всех» — 4,26% голосов. Всего было зарегистрировано 5 из 10 выдвигавшихся претендентов.

В **Тамбовской области** выборы были назначены только после прихода на должность нового губернатора О.И. Бетина в марте 1995 года. В течение полугодия администрация губернатора и облдума соблюдали негласный «мирный договор»: Бетин отозвал иск администрации из Конституционного суда по поводу Устава области, согласился на выборы губернатора в декабре, уволил председателя областной телерадиокомпании В. Смолеева. В газетах появились совместные обращения и поздравления облдумы и администрации. В отличие от непубличного и малоактивного Бабенко Бетин стремился быть на виду, давал интервью, постоянно появлялся в печати, проводил множество встреч, публичных совещаний. Заявил о планах строительства НПЗ и создании сильного областного банка. Для демонстрации лояльности федеральному центру он возглавил региональное отделение движения «Наш дом — Россия» (НДР).

Несмотря на все предыдущие отказы в просьбах облдумы и ситуации явно доминирования в области прокоммунистических настроений, выглядело чудом, что Б.Н. Ельцин 16 октября 1995 все же подписал указ, дающий области право провести губернаторские выборы. Имеются две версии этого события: Первая: Администрация Президента пошла на это, просто не имея возможности сорвать «самовольные выборы». Вторая: Указ был подписан в обмен на обещание председателя облдумы А.И. Рябова (бывший председатель облисполкома) не участвовать в выборах, которое он не выполнил.

Бетин оказал Рябову серьезное сопротивление, заручившись поддержкой промышленного и аграрного директората, и дело дошло даже до второго тура. Вместе с ними выдвигались еще 2 кандидата: директор АООТ «Фирма "Жилищная инициатива"» П.И. Горбунов (бывший народный депутат РФ и член Совета Федерации, вошедший в конфликт с «Русью» и КПРФ и вступивший в НДР, что объяснял своими «хозяйственными целями» как директора) и директор АО «Кирсановский завод сухого обезжиренного молока» Ю.А. Батуров (шел при поддержке АПР, во втором туре поддерживал Бетина). Все 4 кандидата формально были выдвинуты группами избирателей.

В первом туре при явке 68,89% избирателей О. Бетин получил 41,97% голосов, затем шли А. Рябов (36,8%), П. Горбунов (7,34%), Ю. Батуров (5,09%), «про-

тив всех» проголосовали 6,8% избирателей. Во втором туре 24 декабря, который уже не был совмещен с выборами Госдумы, явка упала до 52,85%, и Рябов победил — 52,62% против 43,48% у Бетина. Против обоих голосовало 2,18%.

В **Тверской области** выборы уже в первом туре сенсационно завершились разгромом губернатора В.А. Суслова. Всего были зарегистрированы 4 кандидата. При явке 71,32% победил глава администрации Бежецка и Бежецкого района В.И. Платов (выдвинут движением «Народовластие», поддержан «Яблоком», РОС и т.д.) с 50,5% голосов. В. Суслов набрал всего 35,2% голосов, остальные — символические проценты: президент депозит-трастовой компании «Корона-плюс» Ю.В. Донцов — 4,75%, председатель правления Старицкого районного потребительского общества В.А. Линов — 1,55%. Против всех проголосовали 6,73% человек.

Первоначально В.И. Платов баллотировался в депутаты Госдумы, но затем в связи с выдвижением в губернаторы, снял свою кандидатуру с парламентских выборов. В ходе кампании он высказывался за перераспределение полномочий между федеральным центром, региональными органами власти и МСУ (договор о разграничении полномочий область подписала в 1996 году). При этом довольно быстро у губернатора возникли сложности с заксобранием и силовиками (прокуратуры выступила против объединения городских и районных администраций в Вышнем Волочке, Кимрах, Ржеве и Торжке).

В **Томской области** выборы уверенно выиграл назначенный губернатором В.М. Кресс — 52,0% голосов при явке 63,14% избирателей. Всего в бюллетене были 4 кандидата, но сильных конкурентов у Кресса не было — они предпочли баллотироваться в Госдуму. Второе место занял директор государственного сельскохозяйственного предприятия «Томское» П.П. Кошель (ЛДПР, на выборах в Госдуму при этом был в списке Партии самоуправления трудящихся, 15,52%), за ним шел местный демократ, заведующий кафедрой анестезиологии и реаниматологии Сибирского государственного медицинского университета, депутат Томской областной думы И.И. Тютрин с 15,10%. Последнее место занял президент АООТ «Сибирская финансово-промышленная компания», бывший председатель облисполкома Р. Попайдейкин с 9,61%. Против всех проголосовали 6,23% избирателей.

В **Ярославской области** в ходе первых выборов главы региона в 1995 году за высший пост в день выборов боролись лишь два кандидата — губернатор А.И. Лисицын и первый секретарь обкома КПРФ, доцент ЯрГУ В.И. Корнилов. Остальные отсеялись, или не собрав подписи или получив отказ по их проверке, включая известного агрария Д.А. Стародубцева (брат В.А. Стародубцева). При этом ни один из действительно крупных руководителей области не стал вступать официально в эту борьбу, хотя к середине 1990-х годов сильные промышленники, мэры и депутаты уже имели потенциал для пробы своих сил на выборах. В.И. Корнилов мог сорвать выборы, сняв кандидатуру, но не сделал этого, а бывший первый секретарь обкома КПСС С.А. Калинин вообще публич-

но поддержал Лисицына. В результате А.И. Лисицын победил с результатом 51,5% голосов, В.И. Корнилов набрал 32,9%. Явка составила 68,65% избирателей. Однако вскоре после окончания выборной кампании областные организации «ДемРоссии» и КПРФ обратились в Ярославский областной суд с иском о признании выборов недействительными. После долгого разбирательства областной суд отказал заявителям в удовлетворении иска. Не возымела действия и кассационная жалоба в Верховный суд.

В **Якутии** в 1995 году была развернута кампания за проведение референдума с вопросом: «Вы за то, чтобы продлить полномочия президента Михаила Николаева до 2001 года или не продлевать и провести выборы в 1996 году?». Предполагалось провести референдум одновременно с выборами в Государственную Думу в декабре 1995 года. Первые статьи о необходимости посредством референдума продлить президентство М.Е. Николаева до 2001 года появились в газетах, выходящих на якутском языке, весной 1995 года. В августе по региону прошла серия «стихийных» митингов и собраний избирателей. По данным издания «Коммерсантъ», проводились они в соответствии с директивой правительственного департамента по работе с территориями. Разосланный во все улусы (районы) документ описывал порядок проведения собраний граждан, а также содержал аргументацию в пользу референдума и его положительного для М.Е. Николаева исхода: необходимость в гражданском согласии, политической стабильности, разумных компромиссах. Причем вопрос, зачем М.Е. Николаеву продление президентских полномочий, уже «изжит самим ходом становления молодой демократии», утверждали авторы документа¹.

Региональное отделение КПРФ публично раскритиковало инициативу проведения референдума как «попытку нынешней исполнительной власти удержаться любым путем и закрепить политику капитализации общества». Представитель КПРФ мэр Якутска С.С. Борисов, заявил, что «народом», предложившим идею референдума, является окружение президента, «теряющее кормушку в случае провала Николаева на выборах 1996 года». Также против референдума выступили местные демократы. При этом сам якутский президент М.Е. Николаев публично не высказывал своего отношения к идее референдума. На пресс-конференции 30 сентября он странным образом выразил свое отношение к идее продления его полномочий без выборов: воздержался от комментариев, однако не преминул заметить, что собрано уже свыше 200 тыс. подписей избирателей за проведение референдума, из чего можно сделать вывод, что сам он полагает вопрос практически решенным².

16 ноября 1995 года Госсобрание Якутии приняло постановление о назначении референдума на 17 декабря 1995 года по вопросу «Согласны ли Вы прод-

1 Амбиндер Л. Президентом Якутии можно быть и без выборов / Л. Амбиндер // Коммерсантъ. — 1995. — 2 сент.

2 Амбиндер Л. Михаил Николаев уверен в экономическом суверенитете / Л. Амбиндер // Коммерсантъ. — 1995. — 30 сент.

лить до 20 декабря 2001 года срок полномочий Президента Республики Саха (Якутия) Михаила Ефимовича Николаева, всенародно избранного 20 декабря 1991 года?». Однако в итоге менее чем за десять дней до референдума 8 декабря другим постановлением он был отменен.

2.4. ОБЩИЕ ИТОГИ ИЗМЕНЕНИЙ В СОСТАВЕ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА И ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ ГУБЕРНАТОРОВ В 1991-1995 ГОДАХ

Главной особенностью выборов и назначений 1991–1995 годов в большинстве регионов был их учредительный характер. Менялись не столько личности, которые во многих случаях остались те же (часто это были те же прежние партийно-советские и хозяйственные руководители, что и в 1990–1991 годах), сколько сама структура управления. На место коллегиальным советским органам приходила персонифицированная и во многом аполитично-прагматичная система власти.

Основная масса замен произошла в конце 1991 года, в 1992–1995 годах они носили более плавный, и, скорее, корректирующий характер. Всего к концу периода, как уже отмечалось, в 36 регионах действовали главы, имеющие прямую легитимность, полученную на выборах; в 6 регионах у власти были главы, избранные парламентами (Республика Алтай, Дагестан, КЧР — совместно с Президентом РФ, Хакасия, Удмуртия, Мордовия); в 47 у власти находились назначенные Президентом главы администраций.

Таблица 2.1. Число замен глав регионов в результате назначений, выборов и временного исполнения обязанностей в 1991–1995 годах¹

	Число назначений новых губернаторов	Назначение врио по причине появления вакансии до новых выборов (назначения постоянного главы)	Число избранных депутатами (из них новых)	Число прямых выборов (в том числе несостоявшихся)		Число избранных новых губернаторов	Итого замен (назначения; и.о.; избранные)
				Всего	Проведен второй тур		
1991	65	—	4 (4) Чувашия, КБР, Тыва, Бурятия	10 (из них не состоялись или отменены 2)	6 (из них в двух случаях не принес результата)	8 (формально все новые по причине уч- редительного характера вы- боров и назна- чений)	77 (подсчет замен некорректен по причине уч- редительного характера вы- боров и назна- чений)
1992	8	4	3 (2) Калмыкия, Хакасия	1	—	1	15
1993	8	1	2 (2) Мордовия, Чечня	12 (из них в одном итоги не признаны Президен- том)	5 (из них в одном итоги не признаны Президентом)	9	20
1994	6	1	2 (0)	6	1	—	7
1995	5	—	3 (2) Удмуртия, Мордовия	15	4	4	11
Всего за 1991– 1995	92	6	14 (10)	44 (из них в трех без результа- та)	16 (из них в трех без результата)	22	130

1 При проведении первого тура в одном году, а второго в другом, выборы относятся к году первого тура.

В ходе первой волны назначений губернаторов (глав администраций) с августа 1991 года по конец февраля 1992 года, когда последний регион (Саратовская область), за исключением национальных республик (кроме Карачаево-Черкессии), обрел назначенного губернатора, ключевым фактором было изменение подчиненности региональной исполнительной власти, ее фактическое включение в федеральную систему органов исполнительной власти. Вопреки расхожему мнению, радикальных замен региональных руководителей в это время было не так уж и много. В основном команда Б.Н. Ельцина ориентировалась на фигуры, которые уже занимали в регионах посты руководителей региональных исполкомов, реже — региональных советов народных депутатов. Таким образом, в реальности персональное обновление корпуса руководителей произошло скорее на год раньше, в 1990 году, когда во многих регионах были избраны новые председатели региональных исполкомов, нередко бывшие «чистыми хозяйственниками», как правило с опытом работы в строительной сфере (то есть воспринимавшиеся как политические умеренные и компромиссные фигуры).

Среди глав администраций первой волны было 30 бывших председателей региональных исполкомов или их первых заместителей. В частности, П.Н. Балакшин (Архангельская область, бывший генеральный директор Архангельского ЦБК), А.П. Гужвин (Астраханская область, в 1987 году стал самым молодым председателем облисполкома в СССР — 41 год), В.И. Берестовой (Белгородская область, одновременно с июля по ноябрь 1991 года — председатель Белгородского облсовета, как народный депутат РСФСР был членом фракции «Коммунисты России», но выступил против ГКЧП), И.П. Шабунин (Волгоградская область, бывший директор Волгоградского областного государственно-кооперативного агропромышленного объединения и первый зампред облисполкома), А.Ф. Лаптев (Ивановская область), В.А. Бирюков (Камчатская область), В.А. Десятников (Кировская область), В.П. Арбузов (Костромская область), В.П. Герасимов (в 1988–1990 годах — председатель Курганского облисполкома, затем — председатель Курганского областного Совета), В.И. Шутеев (Курская область), Ю.А. Ножиков (Иркутская область), В.Г. Михайлов (Магаданская область), А.С. Тяжлов (Московская область, бывший председатель государственно-производственной ассоциации «Мособлстройматериалы»), Л.К. Полежаев (Омская область), Л.П. Башмаков (Рязанская область, в 1988–1990 годах — председатель Рязанского облисполкома, в декабре 1993 года неоднократно заявлял, что считает себя сторонником избирательного блока «Выбор России»), В.П. Федоров (Сахалинская область), Э.Э. Россель (Свердловская область), В.А. Суслов (Тверская область), Б.П. Иванов (Читинская область), Г.Ц. Цэдашиев (Агинский Бурятский АО), С.Г. Леушкин (Корякский АО), Г.П. Неделин (Таймырский АО), А.Н. Батагаев (Усть-Ордынский Бурятский АО), А.В. Филипенко (Ханты-Мансийский АО), А.В. Назаров (Чукотский АО), А.М. Якимов (Эвенкийский АО), Л.С. Баяндин (в 1988–1990 годах —

председатель Ямало-Ненецкого окрисполкома, в 1990–1991 годах — окружного Совета народных депутатов), В.С. Кузнецов (Приморский край, председатель крайисполкома, не имевший при этом большого хозяйственного опыта и работавший в Дальневосточном отделении АН СССР), В.И. Ишаев (бывший директор Хабаровского завода строительных алюминиевых конструкций имени Е. Сидоренко, с 1990 года — первый заместитель председателя Хабаровского крайисполкома — начальник главного управления по экономике). Также и.о. главы администрации КЧР был назначен бывший председатель Карачаево-Черкесского облисполкома В.И. Хубиев

Среди назначенных, кроме упомянутых выше В.И. Берестового, В.П. Герасимова, Л.С. Баяндина были также 6 бывших председателей и заместителей председателей региональных Советов — В.П. Муха (Новосибирская область), В.А. Сулов (Тверская область, до 1990 года — председатель облисполкома), В.М. Кресс (Томская область, бывший заместитель председателя АПК области, экс-первый секретарь райкома партии), В.К. Калашников (Воронежская область, в 1990 году был председателем облисполкома, потом — облсовета). В Ленинградской области главой администрации был назначен бывший директор птицефабрики в Выборгском районе, заместитель председателя облсовета А.С. Беляков. Тюменскую область возглавил ставший в 1990 году председателем Тюменского облсовета генеральный директор предприятия «Лангепаснефтегаз» Ю.К. Шафраник.

Если брать еще уровень руководителей республик, то в 52 регионах из 89 первый состав региональных руководителей состоял из бывших председателей исполкомов, региональных или Верховных Советов.

Еще одной отдельной небольшой группой новых глав регионов были бывшие руководители регионального центра или иного крупного города — А.И. Лисицын (председатель Рыбинского горисполкома Ярославской области), К.А. Титов (председатель Самарского горсовета), В.П. Соловьев (председатель Челябинского горсовета, бывший первый секретарь Челябинского горкома КПСС), В.Ф. Чуб (председатель горсовета Ростова-на-Дону), Е.С. Кузнецов (председатель Ставропольского горсовета, бывший первый секретарь Октябрьского райкома КПСС г. Ставрополя), Ю.В. Власов (заместитель председателя Владимирского горисполкома, бывший научный сотрудник ВНИИ ящура), Ю.В. Комаровский (заместитель председателя Нарьян-Марского горисполкома), Н.А. Полуянов (председатель Кудымкарского райисполкома КПАО).

Именно представители первых двух групп назначенцев, обладающие политическим и управленческим опытом, оказались самыми успешными главами регионов. Именно из них вышла значительная часть губернаторов — «политических тяжеловесов» 1990–2000-х (В.И. Ишаев, В.М. Кресс, Л.К. Полежаев, Э.Э. Россель, В.Ф. Чуб, А.В. Филипенко, Ю.В. Неелов, К.А. Титов, А.И. Лисицын).

Третья группа назначенцев — это не занимавшие (или занимавшие крайне незначительное время) постов в исполнительной власти народные депу-

таты России и СССР, обычно с репутацией сторонников реформ. Таких в первой волне назначенцев было 13. К ним относятся директор совхоза «Логовской» Первомайского района Алтайского края, народный депутат РСФСР В.Ф. Райфикешт (Алтайский край), президент корпорации «Кубаньуниверсалмонтаж», член группы радикальных демократов на Съезде народных депутатов РСФСР В.Н. Дьяконов (Краснодарский край); бывший директор знаменитого совхоза «Назаровский», бывший народный депутат СССР А.Ф. Вепрев (Красноярский край); корреспондент ТАСС в Амурской области, народный депутат России А.А. Кривченко (Амурская область); народный депутат РФ, до 1990 года — начальник передвигной механизированной колонны, затем — заместитель председателя Навлинского райсовета В.А. Барабанов (Брянская область); народный депутат РФ, член Высшего экономического Совета при Президиуме Верховного Совета России, директор совхоза «Аврора» Грязовецкого района Н.М. Подгорнов (Вологодская область); бывший ректор Всесоюзного института повышения квалификации руководящих работников и специалистов рыбной промышленности и рыбного хозяйства, народный депутат России Ю.С. Маточкин (Калининградская область); председатель Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета РФ, член-корреспондент РАН А.В. Дерягин (Калужская область); народный депутат РФ, один из лидеров рабочего движения шахтеров в Кузбассе в 1989–1991 годах М.Б. Кислюк (Кемеровская область, недолгое время — заместитель председателя облисполкома); директор совхоза «Трудовик» в Холмском районе Новгородской области, народный депутат СССР по квоте ВЛКСМ М.М. Прусак (Новгородская область); народный депутат РФ, бывший главврач областной больницы В.Д. Бабенко (Тамбовская область, никогда не работал в органах управления), директор Дубковской птицефабрики, народный депутат РСФСР Ю.В. Белых (Саратовская область).

Самый яркий представитель этой группы — народный депутат России физик Б.Е. Немцов (одновременно с постом главы администрации Нижегородской области занимал пост представителя Президента РФ в области до 18 апреля 1994 года, то есть совмещал два поста почти два года, что является уникальным случаем). Он был членом депутатских групп «Смена», «Беспартийные депутаты», «Российский Союз».

Также в эту группу можно внести избранного президентом Калмыкии бывшего управляющего подразделением корпорации «Мицубиси» в СССР, народного депутата РСФСР К.Н. Илюмжинова.

За исключением Б.Е. Немцова, М.М. Прусака и К.Н. Илюмжинова политическая карьера этих губернаторов, как правило, оказалась скоротечной и не слишком удачной. Им не хватало не только управленческого опыта, но часто элементарного политического чутья и политической гибкости.

Четвертая группа — это «чистые хозяйственники», как правило, ранее не занимавшиеся политической деятельностью. Некоторые из них имели

имидж реформаторов. В Ленинградской области был назначен бывший директор птицефабрики в Выборгском районе, заместитель председателя облсовета А.С. Беляков. В Псковской — генеральный директор объединения компаний «Псковнефтепродукт» (филиал Сургутнефтегаз) А.А. Добряков; в Пермской — начальник Камского речного пароходства, депутат облсовета Б.Ю. Кузнецов; в Тульской — бывший в тот момент директором совхоза «Тульский», бывший начальник областного управления сельского хозяйства Н.В. Севрюгин; в Еврейской автономной области — начальник объединения «Биробиджанагропромстрой», депутат облсовета Н.М. Волков. В Ульяновской области не смог закрепиться и был вскоре заменен директор завода «Контактор» В.В. Малафеев.

Все представители этой группы также на постах губернаторов пробыли крайне недолго.

Наименьший политический опыт имела пятая, небольшая группа «странных» назначенцев из местных демократических активистов, которые не были даже народными депутатами России и назначены скорее всего только исходя из их политических взглядов и связей в среде московской демократической общественности. Именно назначенцы этой группы оказались самыми спорными руководителями, и обычно продержались на посту недолго. Среди назначенцев этой группы: директор Мценского агротехнического ПТУ Н.П. Юдин (Орловская область); доцент Липецкого политехнического института, кандидат технических наук, депутат облсовета Г.В. Купцов (Липецкая область); начальник областного комбината бытового обслуживания, один из создателей Пензенского объединения избирателей и председатель совета директоров Пензенской товарно-сырьевой биржи А.А. Кондратьев; бывший директор Вяземского льнокомбината В.П. Фатеев (Смоленская область, был известен лишь тем, что в феврале 1990 года стал инициатором первого в Вязьме политического митинга, в 1991 году объявлял голодовку против снятия облизполком денег со счета комбината). К этой же группе можно отнести ставшего первым президентом Мордовии В.Д. Гуслияникова. Многие представители этой группы были вскоре уволены, либо проиграли ближайшие прямые выборы.

Кроме упоминавшихся ранее примеров В.В. Малафеева в Ульяновской, Н.П. Юдина в Орловской, Г.В. Купцова в Липецкой областях, одним из самых неудачных было назначение Н.В. Севрюгина в Тульской области (что подтвердилось его откровенным провалом на прямых выборах 1997 года). Так, совершенно не учитывая общественные настроения в регионе, тульский губернатор стремился как мог доказывать Москве свою лояльность. Осенью 1993 года он по своей резкости в отношении Советов и оппозиции превзошел всех своих коллег. В 1995 году все областное начальство дружно взялось за создание организации НДР, в которую вошли все три первых заместителя губернатора, а также два «простых» заместителя. Сам губернатор стал пред-

седателем совета, но затем, сославшись на занятость, в ноябре 1996 года передал эти функции С.А. Шеденкову. С другой стороны шла дискредитация администрации со стороны как оппозиции, так и демократов. Общественное мнение считало тульскую администрацию крайне коррумпированной. Известной была особая любовь губернатора к хозяйству «Саженец» — бывшему совхозу «Тульский», которым ранее руководил Н.В. Севрюгин. На поддержку этого хозяйства выделялись средства из областного бюджета, здесь был построен уютный комплекс для приема гостей. Сам губернатор обзавелся коттеджем и т.д. Все счета администрации были переведены в Тульский региональный банк, в котором были трудоустроены родственники губернатора. В области неоднократно ставился вопрос о проведении референдума об отстранении Н.В. Севрюгина, главным инициатором которого была Тульская партия «Возрождение Отечества», возглавляемая известным местным спортсменом Н. Новиковым (депутат областной думы в 1996–2000 годах). Особенно активная работа в этом направлении велась в сентябре — ноябре 1994 года, но областные власти не допустили проведения референдума. Пересуды о совхозе «Саженец» и т.д. оказались мелочью в сравнении с уголовным делом, которое было заведено на заместителя губернатора, председателя Комитета по управлению имуществом Б. Шаповалова, который затем был осужден. Когда он уже начал отбывать срок, против него было заведено еще одно дело. Причем Б. Шаповалов, даже находясь под следствием, не был уволен из администрации.

Об уровне популярности Н.В. Севрюгина наглядно свидетельствует опыт его участия в избирательных кампаниях: он проиграл в 1990 году выборы народных депутатов РСФСР в Киреевском округе (получил лишь 15,1% голосов), а в апреле 1993 года, уже находясь в должности губернатора (!), проиграл дополнительные выборы народных депутатов РСФСР в том же округе, уступив простому майору Сергею Кирееву, выступавшему с русско-националистической программой (губернатору отдали голоса только 35,6% избирателей). После этого провала Н.В. Севрюгин не рискнул участвовать в выборах в Совет Федерации в декабре 1993 года. Кроме того, на посту губернатора Н. Севрюгин доказал, что не является командным игроком. Он рано или поздно ссорился со своими приближенными, которые затем превращались в его злейших врагов.

Среди первых назначенцев были два чиновника федерального уровня — первый секретарь ЦК ЛКСМ России В.В. Елагин (Оренбургская область) и бывший начальник планово-экономического управления Мурманского облисполкома, секретарь обкома (с 1988 года), председатель Государственного комитета РСФСР по социально-экономическому развитию Севера Е.Б. Комаров (Мурманская область). К этой микрогруппе можно также добавить избранного в 1993 году Президентом Чувашии бывшего министра юстиции РФ Н.В. Федорова.

Почти все назначенцы были местными (то есть жившими и работавшими в регионе к моменту назначения). Редкое исключение — назначенный главой администрации Сахалинской области В.П. Федоров, уроженец Якутии, бывший сотрудник ИМЭМО АН СССР и проректор по международным связям Московского института народного хозяйства им. Г.В. Плеханова, в 1990 избранный председателем облисполкома. История возвышения В.П. Федорова относится к 1988–1989 годам, когда он впервые посетил Сахалин (по одним данным, его пригласил обком партии, по другим — журналист местной партийной газеты, затем народный депутат РСФСР В.В. Гулий) и многими был воспринят как шанс на политическое и экономическое обновления на фоне неудовлетворенностью населения местным руководством. Политическими силами, поддерживающими Федорова на выборах, были активисты Народного фронта и Демократического союза. При этом 16 августа 1991 года на пленуме обкома КПСС он разгромил местную демократическую прессу, а 19 августа выступил с публичным заявлением, смысл которого свелся к тому, что в Москве идет борьба за власть, а в регионе надо заниматься делом. Вопреки постановлению I Съезда народных депутатов РСФСР «О механизме народовластия» и двум постановлениям Президиума Верховного Совета РСФСР в январе и марте 1991 года до августовского путча входил в руководство Сахалинской областной организации КПСС как член обкома. Популистские обещания Федорова сопровождались отсутствием конкретного плана преобразований и обвинениями в принятии авторитарных решений¹.

Критерии отбора кандидатов в губернаторы Президент Российской Федерации сформулировал так: приверженность демократическим реформам, организаторские способности, авторитет среди населения². Хотя анализ назначенческой практики (см. выше) показывает, что эти требования, по крайней мере последние два, соблюдались не всегда. Одновременно шло назначение на две должности — главы администрации и представителя Президента (с 2000 года в регионах их заменили главные федеральные инспекторы), полномочия которых тогда были не совсем ясными. На обе должности назначали указами Президента, но при этом подбор кадров производился одной и той же комиссией во главе с В.А. Махарадзе (с августа 1991 года — главный государственный инспектор — начальник Контрольного управления Администрации Президента). Именно В.А. Махарадзе был формально уполномочен вносить Президенту кандидатуры на должности глав администраций. По данным Н.В. Петрова и М. Макфола, в первые месяцы кандидатам на назначение не раз самим приходилось выбирать, какой пост занять: главы администрации или

- 1 Москвин С. Губернатор Сахалина: информация к размышлению // Панорама. — 1992. — апр. — № 1 (31). <http://www.panorama.ru/gazeta/p31fed.html>
- 2 Эпоха Ельцина. Очерки политической истории / Ю.М. Батурин, А.Л. Ильин, В.Ф. Кадацкий, В.В. Костиков, М.А. Краснов. — Москва : ВАГРИУС, 2001. — С. 205. Режим доступа: <http://www.yeltsincenter.ru/en/node/269>

представителя Президента. В двух областях назначенные представители Президента успели передумать (Брянская и Нижегородская области), и были назначены главами администраций¹.

Критически относящийся к демократическому движению В.В. Иванов отмечает², что в середине 1991 — начале 1992 года определяющую роль в расстановке «губернаторских» кадров играли бывший руководитель избирательной кампании Б.Н. Ельцина, а затем государственный секретарь и в 1991–1992 годах первый вице-премьер Г.Э. Бурбулис и названный выше В.А. Махарадзе. Заметным также было участие руководителя Администрации Президента РФ в 1991–1993 годах Ю.В. Петрова и государственного советника по правовой политике в 1991–1992 годах, заместителя Председателя Правительства в 1991–1994 годах С.М. Шахрая.

В редких случаях главами администраций пришлось назначать даже либо заведомых оппозиционеров, либо «слишком политически» самостоятельных, часто критикующих политику федерального центра.

Так, назначенный астраханским губернатором А.П. Гужвин был не только председателем облисполкома, но и членом фракции «Коммунисты России» на Съезде народных депутатов. Ставший губернатором Белгородской области В.И. Берестовой (ранее — председатель Белгородского облисполкома и одновременно, с июля по ноябрь 1991 года, председатель Белгородского областного Совета депутатов, избирался народным депутатом России) был членом фракции «Коммунисты России».

В двух регионах главами администраций были назначены бывшие секретари обкомов партий — Ульяновской и Новосибирской. Как уже отмечалось в разделе 2.3, бывший первый секретарь Ульяновского обкома КПСС Ю.Ф. Горячев был назначен в январе 1992 года, так как первоначальному назначенцу В.В. Малафееву просто не дали приступить к работе. В Новосибирской области главой администрации только 26 ноября 1991 года был назначен бывший первый секретарь В.П. Муха. Насколько известно, изначально предпочтение отдавалось имеющему репутацию борца с коррупцией представителю Президента РФ А.Н. Манохину (экс-заведующий лабораторией в Институте математики, народный депутат РСФСР, один из основателей областных «Мемориала» и «Дем-России»). Однако Манохин от поста отказался, заявив о необходимости назначить В.П. Муху, исходя из того, что нужен человек способный найти общий язык с чиновниками аппарата исполкома и обеспечить эффективность руководства (затем Манохин заявлял, что его решение было ошибочно).

Важно отметить, что многие политики, до назначения или избрания губернаторами близкие к левым, даже в этот период, когда избрание Президентом Г.А. Зюганова в 1996 году многими воспринималось как вполне вероятное, ве-

1 Политический альманах России 1997. Том 1... — С. 29–30.

2 Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации: политическая и юридическая история института (1990–2013) / В.В. Иванов. — Москва : б/и. — 2013. — С. 47–48.

ли себя крайне прагматично. Так, избранный в 1993 году главой администрации Пензенской области А.Ф. Ковлягин при избрании позиционировался как противник Президента Б.Н. Ельцина, но в дальнейшем стремился выглядеть в глазах федерального центра приемлемым руководителем и даже вошел в движение «Наш дом — Россия» (был членом политсовета НДР). После выборов Госдумы РФ 1995 года, выигранных КПРФ, оппозиционная риторика в выступлениях А.Ф. Ковлягина вновь усилилась. Губернатор заявлял, что именно демократические преобразования, навязываемые сверху, привели Россию в целом и Пензенскую область в том числе на грань краха. Одновременно лица из его ближайшего окружения постоянно оказывались в центре скандалов — то в связи с приватизацией, то в связи со строительством загородных особняков, то в связи со взятками. Авторитет главы администрации стал падать, и в области все чаще стали раздаваться призывы к досрочной отставке областного руководства¹.

В Брянской области, где краткий период губернатором был представитель КПРФ Ю.Е. Лодкин, он еще не имел собственной команды и, как представляется, не очень был готов к приходу к власти. В администрации он сохранил многих заместителей, работавших при В.А. Барабанове — А. Коновалова, В. Брезанскую, А. Гореликова. Область при Ю.Е. Лодкине находилась под пристальным вниманием федерального центра. В сентябре 1993 года ее посетил В.С. Черномырдин, причем итогами визита остались довольны обе стороны. Однако первый приход к власти Ю. Лодкина оказался краткосрочным.

Назначенный в Новосибирской области В.П. Муха с апреля до августа 1990 года совмещал должности председателя областного Совета народных депутатов и первого секретаря обкома партии (пост в КПСС покинул в августе). В августе 1991 года во время выступления ГКЧП призвал население Новосибирской области руководствоваться положениями Конституции СССР и не поддаваться на призывы Президента РСФСР Б.Н. Ельцина к всеобщей забастовке. В 1993 году В.П. Муха был одним из организаторов Всесибирского совещания представителей местных Советов, выдвинувшего Б.Н. Ельцину требования о снятии блокады со здания Верховного Совета России в Москве под угрозой перекрытия Транссибирской железной дороги. После роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета в октябре 1993 года В.П. Муха был снят с должности главы администрации. В 1993–1995 годах он работал председателем совета директоров компании «ТрансСибАвиа», председателем совета директоров и вице-президентом банка «Левобережный» в Новосибирске. Победив на выборах 1995 года при поддержке КПРФ, В.П. Муха на практике почти не проявлял своих политических симпатий, выступая, скорее, как «опытный хозяйственник». Его избрание было в целом спокойно встречено в федераль-

1 Пензенская область в декабре 1997 года. Политический мониторинг ИГПИ / Москва. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1997/1297/58.html>

ном центре (где, вероятно, опыт работы Мухи в банковской сфере был воспринят как сигнал его эволюции в сторону лучшего понимания рыночной экономики и признаков прагматизма). Хотя отношения между ним и КПРФ при этом были вполне дружественными, партийная жизнь области при В.П. Мухе развивалась, по сути, сама по себе без его явного вмешательства. После выборов он не стал советоваться с коммунистами не только в кадровых вопросах, но и при формировании своей политической линии. Единственным представителем КПРФ среди руководства Новосибирской области стала Светлана Барам — секретарь парторганизации Советского района Новосибирска и личный пресс-секретарь В.П. Мухи. В январе 1996 года на областной партконференции первый секретарь обкома КПРФ В.Е. Кузнецов открыто признал, что надежды, возлагаемые на В.П. Муху, не оправдались. Сам губернатор о своих политических взглядах говорил так: *«Мои "партийные" убеждения всегда составлял здоровый прагматизм, который, кстати, помог мне безо всякого труда и ломки войти в рыночные отношения»*. Интересен рассказ Мухи о встрече с Борисом Ельциным в Кремле после выборов: *«Сидим за столом друг против друга. Он молчит, хмурится. Мне тоже как-то не по себе. Наконец спрашивает: "Ну что, Виталий, ты все понял?" "Все", — отвечаю, а сам чувствую, что ледок между нами не тает. И тогда я набрался смелости и говорю ему: "Борис Николаевич, да вы не переживайте. Ежели я был бы на вашем месте, то такого губернатора выгнал бы, не задумываясь. Характеры у нас, мне кажется, похожи, да и опыт руководства крупными коллективами сходный. Так что я бы поступил точно так же". Смотрю, Ельцин будто оттаял, улыбнулся, и беседа пошла нормально. В конце он меня спросил: чем я занимался все это время? Говорю ему: был в творческом отпуске, в банке. Он головой качает: "Завидую, — шутит, — вот мне бы так". "Так не все еще потеряно, Борис Николаевич". Он так на меня посмотрел — ты, дескать, говори, да не заговаривайся...»¹.*

Как правило, «красной чертой» приемлемости или неприемлемости кандидатуры губернатора была его позиция в дни августовского путча (назначению способствовали либо поддержка Б.Н. Ельцина, либо нейтральная позиция).

Влияние крупного бизнеса на состав губернаторского корпуса в начале 1990-х не было значительным просто потому, что тогда он еще не сформировался, доминировали в первую очередь общеполитические расклады, репутация «реформатора» и личный авторитет. Н.В. Зубаревич разделяет несколько этапов пространственного развития крупного бизнеса и степень его экономического влияния (укорененности) в регионах, которые довольно интересным образом коррелируют с этапами институционального развития².

- 1 Муха В.П. Портрет эпохи на фоне биографии : книга воспоминаний / Лит. запись А.Г. Челнокова / В.П. Муха; лит. зап. А.Г. Челнокова. — Новосибирск : Центральная пресса, 2006.
- 2 Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы / Н.В. Зубаревич. — Москва : Поматур, 2005. — С. 11–13.

Первый этап (1991–1994 годы), по ее оценке, — это скорее время первоначального раздела, а не проникновения. Во-первых, в 1992–1993 годах были созданы акционерные общества — естественные монополии. При образовании РАО «ЕЭС России» в его состав были включены все крупные электростанции в регионах, за исключением Иркутской области и Татарстана. «Газпром» вообще не изменил своей территориальной организации, сохранив уже имеющийся контроль над основным регионом добычи газа — Ямало-Ненецким АО и значительное влияние в других регионах добычи и переработки (Астраханской, Оренбургской областях, Республике Коми). Во-вторых, это разделение министерства нефтяной промышленности на отдельные нефтяные компании. При этом между ними либо распределялись ареалы добычи в Тюменской области («ЛУКОЙЛ», «Юганскнефтегаз», «Сургутнефтегаз», «Нижневартовскнефтегаз» и др.), либо создавались региональные госкомпании в нефтедобывающих республиках и областях («Татнефть», «Башнефть», «КомитЭК», «ОНАКО» и др.). Большинство нефтяных компаний при разделе получили не только районы нефтедобычи, но и нефтеперерабатывающие заводы, чаще всего удаленные от места добычи. На этом этапе региональные власти не принимали участия в институциональных преобразованиях и не могли быть активным актором. С 1994 года по этой классификации начинается второй этап пространственного развития крупного бизнеса в России — период «большого передела» собственности и экспансия банковских бизнес-групп. Данный этап почти совпадает с началом в регионах массовых прямых выборов (которым посвящена глава 3).

Персонализация власти и начинающий доминировать при формировании администраций принцип единоначалия стал вести к постепенной авторитаризации политических режимов, причем в регионах даже с «демократической» репутацией. Как правило, наиболее сильными главами регионов оказывались прагматики, умевшие сочетать хорошие отношения с федеральным центром с разумной критикой федеральной политики исходя из реальных общественных настроений. Основой команд наиболее успешных губернаторов, независимо от их близости к «демократическому» или «коммунистическому» крылу федеральной политической элиты, как правило, были представители старой управленческой элиты. И даже в Нижегородской области приоритетами администрации стали укрепление властной вертикали, привлечение «советских спецов» и активная самореклама губернатора. На волне «тотального обновления» единственной мощной политической силой в области, реально определяющей и контролирующей ситуацию, стала областная администрация во главе с Б.Е. Немцовым. При этом второй и третий эшелоны областной администрации и корпус глав районных администраций оказались представлены бывшей партхозноменклатурой. В региональной элите образовался своеобразный конгломерат: во главе администрации стоял популярный публичный политик, имеющий репутацию «ре-

форматора» и «демократа», а решением повседневных проблем занимались люди, прошедшие советскую школу управленцев. В целом Немцов сделал ставку на «прагматическое сотрудничество» со старой элитой: в его администрации работал ряд бывших партийных и советских чиновников. Мэром Нижнего Новгорода после Д.И. Беднякова стал бывший первый секретарь Арзамасского райкома КПСС И.П. Складов, многими главами городов и районов были утверждены прежние председатели райсоветов и райисполкомов. Большое внимание в области уделялось контролю за районными администрациями, которые в обмен на лояльность получили большие полномочия при формировании местных бюджетов. После губернаторских выборов 1995 года Б.Е. Немцов предпринял радикальный шаг, предложив всем главам районных администраций подать заявление об отставке, с тем чтобы затем их вновь назначить. Большинство руководителей были назначены вновь, но семи главам районных администраций пришлось уступить свои кресла. Удар был направлен прежде всего против глав администраций районов, где Б.Е. Немцов проиграл губернаторские выборы. Эта акция продемонстрировала, что он перенял традиционные для губернаторов административные методы руководства. Система власти в Нижегородской области была построена таким образом, чтобы никто не мог сравниться в своем влиянии с губернатором. У него было более десятка заместителей: губернатор создал в администрации множество узкоспециализированных департаментов, с тем чтобы никто из заместителей не имел слишком широких полномочий.

Новгородский губернатор М.М. Прусак в начале 1990-х также активно формировал репутацию реформатора. В 1993–1994 годах он инициировал в Нижегородской области эксперимент по замене всех местных и региональных налогов единым налогом на землю. Была создана система «одного окна» при регистрации нового бизнеса: в результате удалось привлечь в область ряд крупных зарубежных инвесторов. В ноябре 2004 года рейтинговое агентство журнала «Эксперт» присвоило Нижегородской области первое место в номинации «За минимальный инвестиционный риск» и третье место в номинации «За лучшие законодательные условия для инвестирования». Амбициозный губернатор очень любил гордиться своими «инвестиционными» достижениями — в регионе с середины 1990-х существовали предприятия Cadbury, Stimorol и т.д. При этом выборы в регионе при М.М. Прусаке проходили при почти полном отсутствии оппозиции и жесточайшем административном давлении, хотя сам губернатор, будучи харизматическим политиком, демонстрировал публичную открытость — активно встречался с жителями, лично приходил на заседания Общественной палаты и т.д. Устав области был принят 24 августа 1994 года одним из первых в стране и закрепил полное доминирование в системе власти областной администрации. Хотя против такой версии Устава выступали почти все основные партии и движения, но их мнение было проигнорировано.

Когда в октябре 1993 года губернатором Белгородской области вместо отстраненного В.И. Берестового стал Е.С. Савченко, он практически полностью заменил руководящие кадры, выдвинув на центральные роли бывших партийных работников. В избранном в 1994 году областном парламенте большинство мест заняли главы местных администраций.

В Хабаровском крае рост популярности В.И. Ишаева и превращение его в полупоупендарную фигуру произошло вскоре после назначения губернатором. В Хабаровске началась коммунальная катастрофа — в трети домов отопление и свет выключались в 30-градусные морозы. Своим решением он развернул подготовленные для северного завоза в отдельные районы края материалы и направил их на спасение Хабаровска, оперативно сумев восстановить подачу тепла и света. Умение рисковать, но обдуманно, и принимать жесткие решения сразу стало его фирменным стилем. В октябре 1992 года он издал ряд постановлений — о том, что торговать медикаментами имеют право только аптеки, о дотировании птицефабрик и хлебозаводов для поддержания постоянной цены на хлеб, об открытии специальных магазинов для ветеранов. Отправил в районы края краевые спецкомиссии, задачей которых было разузнать обстановку на местах. В сентябре — октябре 1993 года В.И. Ишаев опротестовал решение крайсовета о том, что указы Президента не действуют на территории края. При этом он сам заявил, что будет выполнять те указания из федерального центра, которые не будут во вред краю. Именно в это время появился ишаевский лозунг «Моя партия — Хабаровский край». Постепенно снизилось до минимальных значений влияние и политической оппозиции. Важным элементом стала зачистка края от влияния основных неформальных криминальных авторитетов в середине 1990-х, чем край сильно отличался от Приморья (впрочем, прежние неформальные связи были замещены отчасти иными). В последующие годы Ишаев твердо закрепился у власти, постепенно став одним из основных «политических тяжеловесов» губернаторского корпуса. Он был избран председателем совета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье».

В Ростовской области постепенно установившаяся при В.Ф. Чубе стабильность касалась не только персонально фигуры губернатора, состав региональной политической элиты при нем в целом тоже был довольно стабилен. Мэр Ростова-на-Дону М.А. Чернышев (выходец, как и В.Ф. Чуб, из администрации Пролетарского района) занимал свой пост фактически с 1990 по 2014 год, председатель Законодательного собрания области А.В. Попов занимал пост с 1994 до 2007 года (но и перед этим он был председателем областного Совета), бессменными оставались многие чиновники областной администрации, главы городских и районных администраций, депутаты Законодательного собрания Ростовской области. Фактически область оказалось одной из немногих в южной России, где назначение в 1991 году нового главы администрации прошло спокойно, без отторжения старой управленческой и хозяйственной верхуш-

кой. Причиной тому, возможно, оказалось как хозяйственное прошлое нового губернатора (формально близкого к «демократам» и поддерживаемого все это время всеми центристскими и правыми партиями, а также федеральной «партией власти»), хорошо укорененного в местную партийно-хозяйственную элиту, так и его умение находить влиятельных союзников, а когда надо — «договариваться и делиться». Сочетание этого консолидаторского стиля, когда, по сути, всем основным политико-экономическим игрокам в области было предложено договариваться в коридорах областной администрации (с сильным игроком губернатор всегда умел договориться, а со слабым разговаривал с позиции силы), с жестким прессингом «непримиримой» оппозиции привели к тому, что медленно, но верно в течение 1990–2000-х годов в регионе все более и более снижалась роль внутрирегиональной политической оппозиции, независимых СМИ и независимого бизнеса.

Став президентом Калмыкии, «прогрессивный бизнесмен» К.Н. Илюмжинов сделал ставку на формирование режима личной абсолютной власти, используя для этого изменения на общероссийской политической сцене. В первом составе его правительства было всего 5 министров. При этом частота кадровых перестановок всегда была невероятно высока. Президентская администрация применяла к тем, кто тем или иным образом становился на ее пути, различные методы давления, и многие оппозиционные деятели были вынуждены уехать из республики. Усилению режима личной власти К.Н. Илюмжинова способствовали октябрьские события 1993 года в России. Воспользовавшись федеральной тенденцией и, видимо, получив добро Ельцина, Илюмжинов распустил в Калмыкии все Советы — т.е. представительная власть в республике фактически была ликвидирована. Илюмжинов выдавил недовольных со всех значимых постов и из всех официальных структур, лишив оппозицию возможности где-либо институционально закрепиться. В это время началось формирование оппозиции калмыцкому президенту за пределами республики. Монополизировав контроль над СМИ (за исключением газеты «Советская Калмыкия сегодня», которая в итоге была вынуждена печататься за пределами республики и тайно в нее ввозиться), в регионе попытались установить своего рода культ личности (насколько это возможно, учитывая нахождение Калмыкии в составе России). Легкости установления этого контроля способствовало отсутствию в республике крупных и одновременно независимых от власти субъектов экономики.

Наиболее яркие губернаторы формировали свои региональные политические и экономические модели, часто реализуя стратегии, существенно отличающиеся от политики федерального правительства. При этом фрондерство было связано скорее не с их отношением к политическими партиями, а скорее особенностями их политического стиля и личного имиджа.

К примеру, одним из самых «строптивых» губернаторов 1990-х годов был изначально назначенный Президентом губернатором Приморского края

Е.И. Наздратенко, не имевший никакого отношения к старой советской партийной номенклатуре. Публично Е.И. Наздратенко вел себя как патриотически настроенный популист — выступал, например, с резкой критикой политики «исправления советско-китайской границы под видом ее демаркации». Выступил с публичным предупреждением о том, что передача русских земель Китаю в пограничной полосе реки Туманган (Туманной) и последующее создание на этой реке мощного морского транзитного порта Китаем может привести в будущем к экономическому кризису всего российского дальневосточного региона, поскольку переключит многие международные транспортные потоки с российских портов на китайские. В числе первых шагов Е.И. Наздратенко было увольнение 1073 сотрудников милиции, одновременно было восстановлено 106 пунктов охраны общественного порядка, создан ОМОН. Он уволил глав администраций 11 районов Приморья, получивших, по его данным, взятки от бизнесменов из КНР. По инициативе Е.И. Наздратенко был снят командующий Дальневосточным погранокругом. Пиарились несколько крупномасштабных операций по борьбе с организованной преступностью. Наиболее известными стали операции «Рыба» (против хищений в рыбодобывающей отрасли), «Иностранец» (в ходе которой из Приморья было выдворено более 200 тыс. незаконно проживавших там китайцев), «Путина» (борьба с браконьерами), «Конопля» (борьба с наркомафией) и «Арсенал» (изъятие оружия и взрывных устройств). Став главой администрации, Е.И. Наздратенко стал постепенно неуклонно укреплять режим личной власти, выдавливая вначале противников, а затем и бывших союзников (А.В. Павлова и И.П. Лебединца).

С подачи заместителей губернатора А.В. Павлова и И.П. Лебединца крайсовет принял декларацию о намерении провозгласить Приморскую Республику вместо края. Координационный совет за воссоздание Дальневосточной республики был официально зарегистрирован администрацией, а его руководитель И.Е. Черевков не скрывал своей связи с Е.И. Наздратенко. В ходе федерального политического кризиса осени 1993 года Е.И. Наздратенко, выступая в крайсовете, вначале поддержал А.В. Руцкого и Верховный Совет РФ, а затем в тот же день заявил, что в случае продолжения конфликта в Москве возможно отделение края от России. Однако, когда исход противостояния в Москве стал ясен, губернатор с помощью ОМОН разогнал крайсовет, поддерживавший А.В. Руцкого и Р.И. Хасбулатова, а также распустил все местные Советы.

В октябре — декабре 1993 года Контрольное управление Администрации Президента РФ проводило проверку в Приморском крае. Результатом проверки стал документ, в котором Е.И. Наздратенко обвинялся в невыполнении ряда указов о приватизации, и предлагалось рассмотреть вопрос о его освобождении от должности главы администрации за допущенные нарушения и протекционизм. Также были вскрыты случаи серьезных нарушений указа Президента Российской Федерации о борьбе с коррупцией руководством края, многие чи-

новники были уличены в том, что являются учредителями или акционерами коммерческих структур. Самому губернатору Е.И. Наздратенко и его первому заместителю И.П. Лебединцу пришлось выйти из числа учредителей всех коммерческих структур, заместитель губернатора А. Павлов и председатель комитета по печати В. Шкрабов ушли в отставку.

В октябре 1994 года группой экспертов партии «Демократический выбор России» был подготовлен доклад о нарушении в крае прав человека, законов и Конституции РФ. Е.И. Наздратенко в этом докладе был обвинен в создании в крае «фашистского режима». Его жертвами были названы отстраненный мэр Владивостока В.И. Черепков, его заместитель В.А. Гильгенберг, депутат Госдумы и бывший председатель административного комитета СЭЗ «Находка» И.Г. Устинов и т.д. Отдельную главу авторы доклада посвятили планам создания Дальневосточной Республики с целью сделать Наздратенко «хозяином всего Дальнего Востока». В итоге само отделение ДВР оказалось под давлением губернатора. Вступил губернатор и в конфликт с избранным в июле 1993 мэром Владивостока В.И. Черепковым. После попытки возбуждения уголовного дела против Черепкова его с поста мэра в декабре 1994 года снял Борис Ельцин.

Особо острыми были противоречия политики федерального центра и региональной власти в сфере ЖКХ и энергетики. В начале сентября 1996 года вышел Указ Президента РФ «Об ответственности лиц, допустивших обострение кризиса в ТЭК Приморского края» с предупреждением Е.И. Наздратенко о неполном служебном соответствии, поручением ему освободить от занимаемой должности первого заместителя губернатора М. Савченко в двухнедельный срок принять меры по стабилизации положения в ТЭК края и выплате зарплаты шахтерам. В регион неоднократно выезжали различные федеральные комиссии и проверки.

Нижегородский губернатор Б.Е. Немцов в начале 1990-х выступал с критикой экономической программы Е.Т. Гайдара, и в декабре 1991 года пригласил в Нижегородскую область Г.А. Явлинского, чтобы «организовывать экономическую реформу». С мая по ноябрь 1992 года возглавляемый Г.А. Явлинским «ЭПИцентр» совместно с администрацией Нижегородской области разрабатывал программу региональных реформ. В области были предельно упрощены правила регистрации коммерческих фирм. В рамках программы реформирования экономики проводились такие мероприятия как «Месячник свободной торговли» в сентябре 1992 года (отмена всего налога на прибыль, идущего в городской бюджет, и половины этого налога, идущего в областной бюджет). Губернатор полагал, что области будут выданы «дешевые» кредиты на сумму 2 млрд рублей, рассчитывал на получение льгот по налогу на прибыль, отчисляемому в федеральный бюджет, на сокращение таможенных пошлин. Проводилась так называемая конверсия социальной сферы, в соответствии с которой государственные предприятия освобождались от трат на жилье и социальные программы, одновременно увеличивая зарплату. Нако-

нец, в области начался выпуск знаменитых «немцовок» — облигаций, которые предполагалось использовать для замены денежных знаков, большое развитие получила система местных займов. В результате Б.Е. Немцову удалось прославиться и заслужить почетное звание «губернатора-реформатора», хотя реальная отдача от новаций была невелика (итоги этой работы были описаны в книге «Нижегородский пролог», выпущенной «ЭПИцентром» в 1993 году).

Само имя губернатора стало ассоциироваться с рядом громких проектов, в том числе с земельной и муниципальной реформами. Отношения нижегородского губернатора с центром были довольно сложными, поскольку Б.Е. Немцов одновременно решал две задачи — сохранял статус наибольшего благоприятия в центре и добивался популярности в области. Он позволял себе критику российских властей, никогда, правда, не касавшейся Президента. Уже в июне 1992 года, после повышения цен на хлеб возник конфликт Б.Е. Немцова с правительством, в результате которого Е.Т. Гайдар предложил ему уйти в отставку (возможно, дала о себе знать и скрытая конкуренция Е.Т. Гайдара и Г.А. Явлинского). Летом 1992 года нижегородский губернатор подал в Конституционный суд жалобу на правительство, обвиняя его в том, что оно не обеспечивает область наличными средствами. Правительство того периода Б. Немцов называл некомпетентным. В 1992–1993 годах разгорелся конфликт с министром печати М.Н. Полтораниным, в котором губернатор одержал победу, добившись разделения эфирного времени между местным и федеральным телевидением и отстранив назначенного Москвой руководителя местной телекомпании. В начале 1996 года Б.Е. Немцов выступил со своей инициативой по прекращению войны в Чечне и сбору подписей в пользу этого решения. В сентябре 1993 года он сначала осудил указ Президента Ельцина № 1400, но затем опротестовал постановление областного совета, направленное против указа. После событий 3–4 октября 1993 года возглавляемый соратником Немцова Е.В. Крестьяниновым облсовет не был распущен, в отличие от большинства иных регионов.

Ставший губернатором Иркутской области Ю.А. Ножилов еще в бытность председателем облисполкома поддерживал бастующих шахтеров Кузбасса, выступал в поддержку Б.Н. Ельцина на президентских выборах летом 1991 года. Будучи народным депутатом России, входил во фракции «Демократическая Россия», «Коалиция реформ», «Родина». Одновременно он стал одной из крупных фигур в центристской части политического спектра, находился у истоков Всероссийского союза «Обновление» (был сопредседателем этого движения) и «Гражданского союза». Сам себя он в 1993 году называл социал-демократом.

При этом его отношения с федеральным центром были весьма сложными. С ним не могли не считаться, учитывая огромный экономический потенциал области, бывшей одним из доноров российского бюджета. К тому же в 1991–1992 годах он был на хорошем счету у Ельцина. Не случайно ему удалось полу-

чить от правительства право на беспошлинный экспорт для закупки на нужды области продовольствия, медикаментов и технологий. И он действительно обладал твердым политическим характером. В конце 1991 года отказался выполнять Указ Президента РСФСР от 27 декабря 1991 года «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», предусматривавший реорганизацию колхозов и совхозов, перераспределение земли (в том числе бесплатную передачу земельной доли желающим вести фермерские хозяйства). В следующем сентябре выступил против реализации Указа Президента РФ «Об организации управления электроэнергетическим комплексом в условиях приватизации», в соответствии с которым половина высокорентабельного энергетического комплекса (большой частью гидроэлектростанции) области поступала в ведение центральных властей и едва не был уволен, однако выиграл эту борьбу в Конституционном суде. Прославился он борьбой не только за «Иркутскэнерго», но и за «Лензолото», а также за закрытие Байкальского ЦБК.

Губернатор вел сложную политическую игру, цель которой заключалась в создании имиджа «народного губернатора». Время от времени он демонстрировал свою оппозиционность политике Москвы — многим запомнилось его выступление на митинге протеста 27 марта 1993 года, где он вышел к народу и поддержал его требования. В сентябре 1993 года после Указа Президента РФ № 1400 высказался за одновременные перевыборы в декабре и парламента, и Президента. Его популярности способствовали и попытки ослабить социальное напряжение в регионе — так называемые «ножиковские надбавки», удержание низких цен на электроэнергию и др. Однако несмотря на все достоинства Ю.А. Ножикова как сильного политического лидера, местная элита в силу ряда объективных причин не сформировалась как единое целое. Главной причиной было наличие множества экономических центров со своими интересами и перспективами (промышленный, административный и деловой центр Иркутск, нефтеперерабатывающий Ангарск, алюминиевый и деревообрабатывающий Братск, деревообрабатывающий Усть-Илимск, золотодобывающий Бодайбо, угледобывающий Черемхово и др.). Создать в этой ситуации единую элиту было просто невозможно.

2.5. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ В 1991–1995 ГОДАХ

На отношения региональных администраций, созданных начиная с 1991 года, и региональных советов, избранных в условиях существования монополии КПСС, неизбежное воздействие оказала федеральная политическая ситуация противоборства Президента и правительства с большинством Съезда народных депутатов и Верховного Совета, где возникла тактическая

коалиция за влияние из ранее центристско-реформаторского руководства парламента и лево-патриотическим крылом парламента, объединяющим не менее трети депутатов. Региональные Советы и институционально, и идеологически почти повсеместно выступали как союзники Верховного Совета. Позиции администраций, зависимых от Президента РФ, как правило колебались от попыток занимать центристскую позицию и стремления договариваться с депутатами до поддержки радикальных реформ, что обычно сопровождалось конфликтом с депутатами (Краснодарский край, Владимирская, Кемеровская области и т.д.).

Одновременно с осени 1991 года происходили внутренние изменения в работе представительных органов, ведущие к их относительной профессионализации. Тогда был введен институт малого Совета, постоянно действующего органа, наделенного всеми полномочиями Совета народных депутатов, за исключением бюджетных и кадровых. Как правило, состав малых Советов не превышал 50 депутатов. Однако, в целом это не могло противодействовать фактору персонификации региональной власти через постепенное усиление созданного де-факто с августа 1991 года института главы администрации. Совет уже не мог играть роль всевластного института, но, будучи избранным в иной исторический период и при другом политическом раскладе, он не мог стать и полноценным институтом представительства, так как чисто политические функции как раз оказались сведены к минимуму.

Правовой основой взаимодействия главы администрации и Совета стал закон «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации», принятый Верховным Советом Российской Федерации 5 марта 1992 года. Закон зафиксировал двойную подотчетность главы региона (перед Советом и Президентом России) и двойную подотчетность исполнительного органа (перед Советом и главой региона). При этом с Советом согласовывались назначения четырех ключевых членов кабинета — первого заместителя главы администрации, руководителей финансового, имущественного и социального ведомств. Совет получил право обжаловать акты главы региона и приостанавливать их действия до решения суда, а также выражать недоверие главе региона с требованием к Президенту либо в Конституционный суд о его отставке. Глава администрации, в свою очередь, наделялся правом вето на решение Совета, которое преодолевалось простым большинством голосов депутатов. Напомним, что тогда прямая выборность глав администраций практически отсутствовала.

К 1993 году в большинстве регионов России сложились системы институтов, в основном характеризовавшиеся относительным равновесием полномочий глав регионов и региональных парламентов в условиях схемы разделения властей, близкой к президентско-парламентской.

Обострение федерального конфликта между Президентом и парламентом периода 1992–1993 годов характеризуется одновременным обострением отношений между всенародно избранными законодательными органами субъектов

Федерации и назначенными Президентом главами регионов. Оценка Указа Б.Н. Ельцина от 21 сентября 1993 года в абсолютном большинстве местных Советов была отрицательная. По данным Международного института гуманитарно-политических исследований (МИГПИ)¹, из всех регионов России Указ Президента РФ в той или иной степени поддержали только в четырех региональных Советах: в малом Совете Кировского облсовета, отчасти в парламентах Северной Осетии и Карачаево-Черкесии (они не дали указу никакой оценки), в облсовете Камчатской области и в парламенте Республики Калмыкия. 83 региональных совета дали оценку Указу Президента как антиконституционному (облсоветы Костромской и Астраханской области при этом назвали его «необходимым и неизбежным»). Реакция глав исполнительной власти была противоположной и столь же численно абсолютной: против указа президента выступили только главы Амурской, Брянской и Новосибирской областей, правительства Башкортостана и Удмуртии. Главы Магаданской и Белгородской областей использовали нахождение в отпуске как возможность сохранить молчание. Непризнанный федеральным центром Президент Чечни Д. Дудаев назвал решение Ельцина правильным восприятием чеченского опыта. Дальнейшая реакция в регионах России на происходящее во многом зависела от координации усилий сторонников обеих противоборствующих сторон.

Как известно, окончательно советская система в регионах была сломана одновременно с системой Советов на общероссийском уровне. Первоначальная редакция Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 года предусматривала сохранение полномочий представительных органов власти в субъектах Федерации. Однако после октябрьских событий началась ликвидация и этих органов.

7 октября Указом Президента РФ № 1594 были прекращены полномочия Моссовета, районных и других советов в Москве и предусмотрено проведение выборов в представительный орган власти Москвы одновременно с выборами в Государственную Думу. 9 октября был подписан Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ». Этот указ предусматривал прекращение деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых и сельских Советов, их функции передавались соответствующим местным администрациям.

Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» предусматривал проведение в период с декабря 1993 года по март 1994 года выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (то есть всех регионов, кроме республик). При этом в 10 регионах выборы

1 Сенатова О., Касимов А. Кризис политической системы и поражение идей Российского федерализма / О. Сенатова, А. Касимов. — Москва : МИГПИ, 1994. Режим доступа: http://www.igpi.ru/bibl/igpi_publ/monit-brosh/capital/brosh-crysis.html

прошли уже 12 декабря 1993 года, одновременно с выборами депутатов Государственной Думы и Совета Федерации и голосованием по проекту Конституции РФ.

В большинстве краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов губернаторы приняли решение о роспуске региональных Советов (в Москве и Свердловской области Советы были распущены указами Президента РФ). Была приостановлена деятельность Камчатского, Смоленского и Тюменского областных Советов, окружного Совета Ямало-Ненецкого АО. В некоторых случаях Советы сами приняли решение о самороспуске: в Кировской, Московской, Саратовской, Сахалинской областях. Так в Кировской области, обсудив сложившуюся ситуацию на своей специальной сессии 14 октября 1993 года и фактическое лишение исполнительно-распорядительных полномочий, областной Совет решил с 15 октября 1993 года распуститься. В Ленинградской области Совет просто не смог больше проводить заседания из-за неявки депутатов. В Белгородской области новому главе областной администрации Е.С. Савченко было принципиально важно ликвидировать областной Совет народных депутатов во главе с его оппонентом и очевидным претендентом на руководство регионом М.И. Бесхмельницким. Сначала Савченко предложил областному Совету самораспуститься, однако большинство депутатов проголосовали против. Тогда было решено сорвать сессию, что позволило бы признать Совет неспособным принимать решения. На следующую сессию собралось менее половины депутатов, отсутствовали прежде всего главы городских и районных администраций, а также директора предприятий. Глава администрации заявил, что берет функции совета на себя. М.И. Бесхмельницкий посчитал это заявление подготовленным постановлением и попросил отсрочить его подписание. Однако повторная попытка провести внеочередную сессию провалилась: на нее приехали менее трети депутатов.

12 октября 1993 года внеочередная сессия Саратовского областного Совета народных депутатов прервала свою работу из-за утраты кворума. 139 депутатов из 294 проголосовали за самороспуск областного Совета, 107 депутатов в соответствии с законом подали личные заявления о сложении полномочий, тем самым областной Совет потерял возможность правомочно функционировать. В связи с прекращением деятельности областного Совета народных депутатов и на период до проведения выборов в областную думу, Временный комитет взял на себя все вопросы, связанные с дальнейшим трудоустройством депутатов Совета. В Ульяновске 20 октября 1993 года на закрытом заседании малого Совета председатель облсовета В.Л. Разумнов заявил: «Указ Президента № 1617 практически прекращает наши полномочия как Совета народных депутатов. Я полагаю, завтра нам надо принять спокойное решение о прекращении деятельности областного Совета и передать полномочия в соответствии с Указом Президента администрации области». Последним, весьма сим-

воличным решением, принятым органом советской власти Ульяновской области перед ликвидацией стало решение малого Совета от 20 октября 1993 года № 226 о размещении кладбища¹.

Советы Вологодской, Мурманской, Амурской областей пытались опротестовать решение глав администраций о своем роспуске в прокуратуре. В ряде случаев были распущены даже Советы, у которых не было конфликтов с главами администраций (например, в Ивановской и Костромской областях).

Власти не смогли или не захотели добиться роспуска Алтайского краевого Совета, самореформировались и доработали до новых выборов Советы Архангельской и Волгоградской областей (причем новые выборы в данных регионах прошли уже в декабре 1993 года), Астраханской, Калужской, Курганской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Орловской, Пермской, Псковской, Тверской, Читинской областей; Агинского Бурятского, Коми-Пермяцкого, Усть-Ордынского Бурятского, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Ханты-Мансийского автономных округов. К примеру, в ХМАО начале 1992 года окружной Совет народных депутатов принял решение упразднить свой президиум и вместо него образовал малый Совет, который осуществлял все полномочия окружного Совета между сессиями. 14 октября 1993 года в соответствии с Указом Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 малый Совет ХМАО решил преобразовать Совет народных депутатов округа в думу ХМАО и назначил выборы. Фактическая деятельность Ханты-Мансийского окружного Совета народных депутатов прекратилась в апреле 1994 года с момента первого заседания думы округа. В Читинской области совместным решением малого Совета и администрации Читинской области от 23 декабря 1993 года было разработано Временное положение об основах организации и деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти Читинской области — областной думы. Малый Совет стал временным нормотворческим и контрольным органом представительной власти, осуществляющим свою власть до новых выборов областной думы. В Тверской области политическое развитие региона также происходило в русле диалога между представительной и исполнительной властью, областной Совет народных депутатов не был распущен и продолжал работу в форме малого Совета. Совместная деятельность региональных институтов государственной власти обеспечила демократическую основу нормотворческого процесса и нормальное закрепление правовых норм, устанавливавших принцип разделения властных полномочий в области.

1 Матвеев М.Н. Власть и общество в системе Советов народных депутатов в 1977–1993 годах / М.Н. Матвеев. — Самара : Издательство «Самарский университет», 2006. Глава IV.

Что касается республик, самораспустились парламенты Республики Алтай (бывшей Горно-Алтайской автономной области¹), Кабардино-Балкарии, Марий Эл, Якутии. Кроме того, в связи с завершением работы над новой конституцией были назначены выборы в Верховный хурал Тывы². Самореформировался с проведением выборов в 1994 году Верховный Совет Карелии. В Адыгее (бывшей Адыгейской автономной области) после октябрьских событий 1993 года Верховный Совет 12 октября создал Конституционную комиссию, которая должна была решить вопрос о реформе системы власти в регионе. 10 ноября 1993 года Верховный Совет решил образовать переходный законодательный орган — Законодательное собрание (Хасэ) — Парламент. Верховный Совет избрал 45 членов Хасэ простым большинством, остальные депутаты Верховного Совета вошли в Хасэ с правом совещательного голоса. Этот орган проработал до выборов в Госсовет-Хасэ в декабре 1995 года³. Депутатский корпус Верховного Совета фактически был расколот на две группы. Первую возглавляли председатель Верховного Совета Л.В. Потапов, его заместитель Р.В. Гармаев и председатель Улан-Удинского горсовета В.И. Яковлев, вторую — сторонники председателя Совета министров В.Б. Саганова: первый заместитель председателя Верховного Совета В.В. Саржан, руководитель концерна «Забайкаллес» В.Е. Тугутов. В результате было принято компромиссное решение: распущен старый президиум и принято постановление о конституционной реформе. В новый временный президиум вошли Л.В. Потапов, В.В. Саржан, Р.В. Гармаев, В.Б. Саганов и по пять человек от двух фактических фракций. 24 ноября 1993 года в Бурятии был введен пост Президента.

1 В январе 1991 года Горно-Алтайский облсовет принял решение о выходе из Алтайского края и преобразовании в Республику (оформлено законом РСФСР 3 июля 1991 года). Новый Верховный Совет Республики Алтай был избран 22 декабря 1991 и 10 января 1992 года (главой региона стал председатель Верховного Совета). Однако после октябрьских событий 1993 года избранный лишь в 1992 году Верховный Совет принял решение о создании нового законодательного органа — Госсобрания — Эл Курултая, который был избран 12 декабря 1993 года.

2 Для Тывы также было характерно противостояние президента и парламента. В частности, стороны так и не смогли договориться о порядке формирования Конституционного суда. Выборы Великого хурала в декабре 1995 года вновь обострили отношения между исполнительной и законодательной властями. Перед выборами спор вызвало положение закона, по которому выдвигаться кандидатом можно было только по месту жительства. Такой порядок объяснялся желанием поставить заслон для правительственных чиновников, которые иначе постараются избраться по глухим сельским округам. Правительство опротестовало эту норму как нарушение прав избирателей и добилось, чтобы она не применялась. После выборов конфликт с парламентом продолжился: правительство с помощью лояльных депутатов старалось добиться перераспределения законодательных полномочий в пользу Великого хурала, который должен был оказаться более управляемым хотя бы из-за своей численности.

3 Политический альманах России 1997. Том 2... — С. 70.

Единственный силовой роспуск парламента в республиках произошел в Калмыкии. Октябрьские события 1993 года способствовали усилению режима личной власти избранного незадолго до этого президентом Калмыкии К.Н. Илюмжинова. Воспользовавшись федеральной тенденцией и, видимо, получив согласие Б.Н. Ельцина, Илюмжинов распустил в Калмыкии все Советы — т. е. представительная власть в республике фактически была ликвидирована. Всю полноту власти получил президент. Был избран временный парламент из 25 человек во главе с К.Н. Максимовым, который должен был подготовить новый закон о выборах. В 1994 году была проведена реформа всей системы власти в Калмыкии — 11 марта 1994 года К.Н. Илюмжинов на расширенном заседании парламента предложил отменить конституцию и ввести «традиционное для калмыков» Степное Уложение, против чего выступили все партии региона. Тем не менее данное решение было принято 5 апреля 1994 года Конституционным собранием (представители районов и Элисты; депутаты временного парламента; 75 членов, назначенных президентом; 20 представителей партий и профсоюзов). По нему президент республики получил колоссальные полномочия. К.Н. Илюмжинов выдал недозволенных со всех значимых постов и из всех официальных структур, фактически лишив оппозицию возможности где-либо институционально закрепиться. В это время началось формирование оппозиции главе региона за пределами республики.

8 сентября 1994 года на сессии парламента Республики Калмыкия был принят закон «О выборах депутатов Народного Хурала (парламента) Калмыкии». Согласно этому закону, из 27 депутатов 9 избирались по единому (и единственному) общереспубликанскому списку кандидатов, выдвинутому президентом республики. В оправдание такого нововведения говорилось, что «такие примеры в мировой практике имеются, например, в Казахстане»¹. Закон устанавливал порог для избрания кандидата в президентском списке в 15% голосов. Закон запрещал кандидату баллотироваться в округе, где он не прописан; это дало большие преимущества президентской команде в подборе соперников известным наперечет кандидатам оппозиции и в нарезке для них округов. С помощью территориального размежевания округов были выделены русские и калмыцкие районы. Благодаря закону о партиях почти все политические организации региона оказались вне закона — для их регистрации стало необходимо иметь 3,5 тыс. членов, отделения российских партий не имели права выдвижения кандидатов. В результате выборов 1994 года президент получил полностью подконтрольный состав Народного Хурала, который возглавил К.Н. Максимов². В ноябре 1994 года возникла Народная

1 Касимов А. Республика Калмыкия осенью 1994 года // Политический мониторинг ИГПИ. Ноябрь 1994. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1994/1194/8.html>

2 Там же.

партия Калмыкии, пытавшаяся объединить оппозиционные группировки в единую оппозицию. Она действовала полулегально под руководством депутата Госдумы РФ Б.В. Хулхачиева.

Республики в составе РФ были полностью самостоятельны в установлении сроков выборов своих представительных органов и правил их выборов. В пяти республиках выборы прошли уже 12 декабря 1993 года, еще в двух — в феврале — марте 1994 года, в двух в апреле и июне, еще в двух в октябре — ноябре 1994 года. В восьми республиках выборы были проведены в 1995 году, при этом в Башкортостане, Дагестане, Татарстане, Северной Осетии и Удмуртии они были проведены в марте 1995 года, когда истек пятилетний срок полномочий соответствующих Верховных Советов. В Республике Хакасия, где Верховный Совет был избран в декабре 1991 года, он тоже проработал полный срок и был переизбран в декабре 1996 года.

Если в республиках действовали законы о выборах, то в остальных регионах выборы проводились по положениям о выборах, которые утверждались либо главой администрации (таких регионов было около половины), либо соответствующим Советом, либо совместно Советом и главой администрации¹. Очень интересен на общем фоне нормотворчества того времени пример Белгородской области — Положение о выборах Собрания народных представителей принималось Учредительным собранием, созванным из 300 человек, представлявших органы местного самоуправления городов и районов, руководство предприятий, учреждений, фирм, политические партии, профсоюзы и т.д. В результате Собрание народных представителей было избрано 20 марта 1994 года по 21 одномандатному округу (из них в пяти выборы не состоялись из-за низкой явки).

Таким образом, из-за отличий ситуации в разных регионах (и особенно в республиках по сравнению с краями и областями) сформировалась система, когда в различных регионах выборы органов представительной власти происходили в разные сроки (в годы советской власти выборы всех уровней власти в РСФСР происходили одновременно). Первая серия выборов законодательных органов субъектов Федерации продемонстрировала также различные подходы к выбору регионами своей избирательной системы. Рассинхронизацию сроков полномочий парламентов в разных регионах также усилило то, что в 1994 году новые советы по переходным положениям избирались на два года, но затем часть региональных парламентов сами продлили свои полномочия

1 Исключением были Москва и Московская область, где, как отмечалось выше, положения о выборах были утверждены указом Президента РФ (впрочем, в обоих регионах эти положения строго не соблюдались). В Санкт-Петербурге Президент РФ указом от 21 декабря 1993 года № 2252 «О реформе органов государственной власти Санкт-Петербурга» определил лишь общие положения о новой системе власти города, поручив разработать и утвердить положение о выборах в Санкт-Петербургское городское собрание мэру Санкт-Петербурга.

еще на два года, а часть этого делать не стала; также нарушали синхронизацию разные сроки полномочий (4 и 5 лет), роспуски и досрочные выборы (это уже происходило в 2000-е годы).

В декабре 1993 года новые институты субъектов Федерации были закреплены в Конституции России, дававшей также право субъектам Российской Федерации принимать свой Устав и региональные законы, что стало еще одним очень важным для формирования политических систем российских регионов изменением. В советский период все регионы России, кроме автономных республик, не имели права осуществлять собственную законодательную деятельность. Система органов власти региона фактически претерпела превращение в режим полностью подчиненной исполнительной власти ассамблеи в условиях президентской схемы разделения властей.

Создалась новая ситуация, в которой глава администрации назначается Президентом страны без выборов, подотчетен ему, имеет право вето на решения законодательного органа. Это вето могло быть преодолено лишь 2/3 голосов депутатов. Возможность выражения недоверия представительным органом главе исполнительного органа с апелляцией к Президенту и в Конституционный суд отменялась. Были ограничены нормотворческие и контрольные полномочия ассамблей — ранее они не ограничивались, советы имели право обжаловать решения исполнительной власти, приостанавливать их до рассмотрения суда. Решения о бюджете и расходах законодательной властью стали приниматься только с согласия правительства. Обжалование актов исполнительной власти не предусматривалось, при этом во многих регионах допускалось совмещение постов в исполнительной и законодательной власти (и в Госдуме РФ в 1993–1995 годах члены Правительства РФ могли быть депутатами).

Повсеместно на место довольно многочисленных Советов пришли новые, как правильно довольно малочисленные и гораздо более зависимые от исполнительной власти законодательные собрания, чем их предшественники. В это время допускалось совмещение статуса депутата законодательного собрания с должностью в исполнительной власти, и во многих регионах депутатами стали назначенные губернаторами главы местных администраций (к примеру, Палата представителей Госсобрания Башкортостана, избранная в 1995 году, почти целиком состояла из глав администраций). Таким образом, исполнительная власть могла обеспечивать одобрение необходимых для нее нормативно-правовых актов законодательным органом, опираясь на глав администраций муниципальных образований, муниципальных и государственных служащих, руководителей государственных и муниципальных предприятий, а также генеральных директоров предприятий и руководителей коммерческих структур и сельхозпредприятий. Данные категории депутатов составляли во многих новых региональных парламентах большинство.

Важно также отметить, что выборы большинства региональных законодательных органов прошли только в марте 1994 года, а выборы представитель-

ных органов местного самоуправления растянулись еще на более длительный период, то есть в регионах период безраздельной власти исполнительных органов длился значительно дольше, чем на федеральном уровне.

Всего с декабря 1993 по март 1994 года (т.е. в соответствии со сроками, предусмотренными президентским указом) выборы новых законодательных органов прошли в 67 субъектах Федерации (в т.ч. в семи республиках). Большая часть выборов пришлось на март. Однако из-за низкой явки во многих регионах законодательный орган не удалось избрать полностью с первого раза. В некоторых (Санкт-Петербург, Мурманская область) законодательный орган в полномочном составе появился лишь после осенних довыборов, а в Камчатской области и Таймырском автономном округе — лишь в марте 1995 года.

Еще в трех областях и одном автономном округе выборы были проведены в апреле — июне 1994 года, в двух краях и одной области — в октябре — ноябре. Единственной областью, где выборы в 1993–1994 годах так и не были проведены, оказалась Ульяновская область — там суд отменил областное положение о выборах, и выборы прошли лишь 17 декабря 1995 года (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы второго созыва).

Первая серия выборов законодательных органов субъектов Федерации продемонстрировала различные подходы к выбору избирательной системы. В ряде республик и небольшом числе других регионов сохранилась двухтуровая мажоритарная система абсолютного большинства, но в большинстве субъектов РФ по примеру выборов в Государственную Думу предпочли систему относительного большинства (выборы в один тур). Некоторые регионы провели выборы по многомандатным округам; обычно использовались двух- и трехмандатные округа, однако в Республике Ингушетия был беспрецедентный для России единый 27-мандатный округ (то есть в бюллетене избиратель мог выбрать 27 кандидатов).

Смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему решились использовать только три региона: Республика Марий Эл и Республика Тыва (декабрь 1993 года) и Саратовская область (1994 год). Однако число мандатов, распределяемых по партийным спискам, было в этих регионах невелико и слабо влияло на формирование парламентского большинства: в Тыве — 5 из 32, в Марий Эл — 8 из 30, в Саратовской области — 10 из 35. Уже к следующим выборам все три региона от использования смешанной системы отказались в пользу чисто мажоритарной.

С учетом республик, выборы новых законодательных органов первого созыва прошли с декабря 1993 года по декабрь 1995 года во всех регионах, кроме Республики Хакасия и Чеченской Республики, где до 2005 года не проводились выборы законодательного органа, признаваемого федеральными властями РФ.

Тем не менее, даже в таких условиях, способствующих формированию лояльных власти составов региональных парламентов, были регионы, где новые

парламенты оказались резко критически настроены к главам администраций. При принятии новых уставов доминирование главы региона и отсутствие ему явных персональных, прежде всего электоральных, альтернатив на выборах (например, в Калмыкии, Москве, Новгородской области), как правило, приводило к установлению президентского типа разделения властей внутри региона. Напротив, наличие в регионе на момент установления институционального устройства политической неопределенности вследствие высокой электоральной конкуренции (Свердловская область) либо раскола региональных элит (Удмуртия, Алтайский край), либо явной слабости губернатора, привело к выбору промежуточных или парламентских форм, где положение региональных парламентов было существенно более сильным¹.

Наиболее известен конфликт в Алтайском крае, где попытка законодательного собрания ввести парламентскую форму правления привела к решению Конституционного суда. Данная ситуация возникла из-за конфликта губернатора Л.А. Коршунова, который поддерживался федеральным центром (и, соответственно считался реформаторски ориентированным), и большинства депутатов законодательного собрания, придерживавшихся левопатриотической ориентации (см. раздел 3.5).

Читинская область стала вторым регионом после Алтайского края, где глава администрации не согласился с положениями Устава (принят 1 июня 1995 года), ограничивающими его власть, дающими дополнительные полномочия законодательной власти, и оспорил их в Конституционном суде. Пошедший первоначально на отдельные уступки законодателям (в думе было левое большинство) при обсуждении устава области, Б.П. Иванов в итоге после принятия устава думой отказался его подписывать. Несмотря на это, в июне 1995 года областная дума преодолела губернаторское вето, и устав вступил в силу. Правда конфликт по поводу устава на этом не закончился, поскольку устав предполагал избрание губернатора области депутатами областной думы. Конституционный суд на заседании 1 февраля 1996 года признал незаконными положения о подписании областных законов председателем думы, об утверждении думой назначений и отставок руководителей органов администрации, а также региональных отделений федеральных органов власти и подотчетности администрации думе. Ранее губернатор области в декабре 1995 года обратился в областной арбитражный суд с иском к областной думе о признании недействительным закона Читинской области «Об областном бюджете на 1995 год» в части нормативных отчислений от налогов по бюджету г. Читы и взыскании ущерба, причиненного бюджету г. Читы. В результате суд признал недействительным закон области о бюджете на 1995 год, однако в требовании компенсации городу отка-

1 Нечаев В.Д. Региональные политические системы постсоветской России // Pro et contra. — Зима 2000. — Т. 5. — № 1.

зал. В июле 1995 года законодатели перешли в новое наступление и приняли закон о выборах главы администрации, попытавшись при этом назначить их дату на декабрь 1995 года. Несмотря на то, что президент не подписал указ о проведении выборов главы областной администрации, дни губернаторства Б.П. Иванова были сочтены (уволен в феврале 1996 года). Что интересно, еще в марте 1993 года вышло распоряжение Президента, в котором Б.П. Иванов был предупрежден о неполном служебном соответствии в связи с нарушениями, связанными с вывозом стратегического сырья, приватизацией и земельной реформой.

В Тамбовской области губернатор В.Д. Бабенко на выборах в Совет Федерации в декабре 1993 года занял только третье место (25,5%). Выборы облдумы 1994 года также выиграли «Русь» и КПРФ. Облдуму возглавил А.И. Рябов, немедленно вступивший в противоборство с администрацией. Конфликт возник в самом Тамбове, где мэром были избраны «демократ» В.Н. Коваль и прокоммунистическая гордума. На фоне этих поражений бунт начался в самой команде Бабенко — его первый заместитель Л.С. Кудинова потребовала от Администрации Президента отставки губернатора и назначения более решительного руководителя. В ответ В.Д. Бабенко уволил по обвинению в финансовых нарушениях Л.С. Кудинову и еще одного заместителя губернатора и представителя «Демократической России» Алексея Сидельникова. Однако проверка контрольного управления Администрации Президента показала, что достаточных оснований для увольнения не было. Тем временем на губернатора наступала областная дума, приняв в ноябре 1994 новый Устав. Первый раз, еще в апреле 1994 года, облдума, депутаты Госдумы и Совета Федерации от области, Федерация профсоюзов, Ассоциация промышленных предприятий и другие организации обратились к Президенту РФ с просьбой разрешить выборы губернатора населением. Президент обращение не поддержал. Тогда в январе 1995 года облдума решила самостоятельно назначить выборы губернатора на 28 мая 1995 года и образовала облизбирком. Уже после увольнения В.Д. Бабенко и назначения губернатором О.И. Бетина дата выборов была согласована на декабрь 1995 года.

Положение администрации Свердловской области во главе с А.Л. Страховым было непрочным, что подтвердили выборы облдумы первого созыва 10 апреля 1994 года. Относительное большинство в ней получили сторонники Э.Э. Росселя из созданного им в 1993 году движения «Преобразование Урала». Сам Россель был избран председателем областной думы. Между новой думой и областной администрацией немедленно началось противостояние. Одной из главных точек его стало принятие Устава области, подготовленного к сентябрю 1994 года на основе уральской конституции 1993 года. Он вызвал неприятие обл администрации, считавшей, что его вообще не следует принимать до федеральных законов, определяющих систему органов власти субъектов Федерации. Был подготовлен проект прези-

дентского указа о признании устава неконституционным и не действующим с момента принятия. Появлению указа помешала личная встреча Б.Н. Ельцина и Э.Э. Росселя в ноябре 1994 года, на которой Россель смог его убедить в конституционности устава. Месяцем позже, после учета нескольких замечаний А.Л. Страхова, принятый Устав Свердловской области был даже напечатан в «Российской газете». В качестве «мести» областная администрация в феврале 1995 года в связи с планируемым по Уставу увеличением численности депутатов заксобрания предложила им переехать из здания бывшего обкома в расположенное подальше от центра здание «Главсредуралстроя», где много лет работал Э.Э. Россель.

В Тверской области у избранного в 1995 году губернатором В.И. Платова довольно быстро возникли сложности с заксобранием и силовиками (прокуратура выступила против объединения городских и районных администраций в Вышнем Волочке, Кимрах, Ржеве и Торжке).

Воспользовавшись предоставленной им крайне общим в это время федеральным законодательством и откровенным попустительством федерального центра, многие руководители регионов заложили в положения о выборах (а затем и в региональные законы) антидемократические нормы и максимально использовали административный ресурс.

В ответ все более часто начали выдвигаться требования унификации норм законодательства о выборах с целью защиты от злоупотреблений. 11 февраля 1994 года Госдума приняла Постановление «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан». В этом постановлении Президенту РФ, как гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, рекомендовалось принять меры, обеспечивающие устранение нарушений избирательных прав граждан, а также «в первоочередном порядке внести проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан при выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления». Возникла потребность появления «рамочного» федерального закона, призванного защитить избирательные права граждан. Концепция такого закона была разработана ЦИК РФ, и уже 20 апреля 1994 года проект соответствующего закона был внесен в Государственную Думу Президентом РФ.

Этот проект был критически воспринят большинством фракций, поэтому 10 мая появился новый вариант проекта. Но и он не удовлетворил депутатов. 20 мая для согласования проекта была создана рабочая группа во главе с депутатом В.А. Рыжковым, куда вошли представители всех фракций и профильных комитетов. 20 июля проект закона был принят в первом чтении с изъятием перенесенных на второе чтение статей о порядке формирования избирательных комиссий. Далее проект дорабатывался совместными усилия-

ми депутатов и ЦИК РФ¹. 26 октября 1994 года Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» был принят сразу во втором и третьем чтениях, 16 ноября одобрен Советом Федерации и 6 декабря подписан Президентом РФ.

Этот закон стал первым звеном в системе нового избирательного законодательства. Закон имел прямое действие и в дальнейшем активно использовался для судебной защиты избирательных прав в случае их нарушения в региональном законодательстве.

2.6. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1991–1995 ГОДАХ

До 1990 года местного самоуправления в стране фактически вообще не было. В Советском Союзе административно-территориальная структура страны была жестко унифицирована, и ее управление представляло собой пирамиду коллегиальных органов, которые затем избирали своих руководителей. Параллельно с ними действовала жестко иерархизированная структура КПСС, обладавшей реальной властью. Сам термин «местное самоуправление» вообще не применялся. Только в апреле 1990 года появился Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», а 6 июля 1991 года — Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (№ 1550-1). Органами МСУ признавались только органы, создаваемые в районах, городах, районах города, поселках. Краевые и областные органы стали относиться теперь к органам государственной власти (до того такие органы относились к местной власти). Постановлением о введении в действие закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» упразднялась вся система союзных законов о местных Советах каждого звена, отдавая создание таких законов на откуп республиканских законодателей. М.Б. Горный отмечает, что данный закон давал местным Советам чрезвычайно широкие полномочия, делал их настоящими хозяевами на своей территории. В большинстве регионов и городов России, однако, деятельность городских Советов и их взаимодействия с региональными Советами зависели от конкретных особенностей территории, от сложного сочетания конкурирующих интересов и идеологий (ресоветизаторской и/или самоуправленческой)². Руководство Верховного Совета РСФСР во главе с Б.Н. Ельциным рассматрива-

- 1 Более подробно история принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» изложена в статье: Гельман В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // ПОЛИС. — 1997. — № 4. — С. 125–147.
- 2 Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России // М.Б. Горный. — Санкт-Петербург, 2010. — С. 73–74.

ло местные Советы в качестве союзников в борьбе против руководства СССР и КПСС. 13 марта 1991 года создается первая общероссийская ассоциация МСУ: Союз городов России (председателем избран председатель Рязанского городского Совета В.В. Рюмин). В результате возникла коалиция «Верховный Совет РФ — городские Советы» против коалиции «КПСС — областные Советы».

В такой обстановке 6 июля 1991 года вступил в силу разработанный Верховным Советом РФ закон «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее — закон об МСУ). Закон признавал органами МСУ только органы, создаваемые в районах, городах, районах в городах, поселках. Краевые и областные органы стали относиться теперь к органам государственной власти (до того такие органы относились к местной власти). Администрация теперь не была подчинена Совету, хотя он сохранил право отменять ее решения и отрешать ее главу от должности. Вводилась должность единоличного главы исполнительной ветви МСУ — главы администрации, избираемого населением. Большинство первых глав местных администраций, однако, были назначены руководителями регионов. Глава администрации был подотчетен совету, он же обладал правом вето на решения совета, которое преодолевалось 2/3 голосов депутатов. Закон оставлял за Советами высшего уровня право отмены решений Советов низшего, но уже не позволял им навязывать свои решения Советам низшего уровня. Этим законом, таким образом, вводились принципы разделения властей и принцип единоличия (единоначалия) в систему исполнительной власти, частично устраняя недостатки системы советской власти и повышая эффективность управления. Вариант реформы МСУ, предусмотренный в данном законе, так и не был реализован: после августовского путча КПСС была ликвидирована и начались радикальные экономические реформы. В условиях выстраивания новой исполнительной вертикали намеченные на конец 1991 года выборы глав местных администраций были отменены. Публично этот шаг обосновывался опасностью номенклатурного реванша, который мог помешать реформе.

С ноября 1991 года назначенные главы регионов получили, в свою очередь, права назначения и снятия глав местных администраций, при этом главы администраций региональных центров назначались и снимались непосредственно Президентом РФ.

В конце 1993 года в рамках демонтажа советской системы деятельность местных советов была прекращена Президентом, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 год.

Принятая в 1993 году новая российская Конституция лишь в общих чертах регулировала институциональные особенности российских регионов, и в течение нескольких лет субъекты Федерации принимали свои новые конституции и уставы, законы о выборах и структуре местного самоуправления. В эти

годы регионы фактически имели право самостоятельно устанавливать структуру местного самоуправления. Однако при этом статья 12 Конституции установила, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

И.В. Петров и М. Макфол отмечают, что после введения назначения губернаторов в 1993 году началась политика опоры на глав администраций и полного доверия им. М.Б. Горный отмечает, что акторы, выступавшие лоббистами «муниципалов», утрачивают свое влияние и оставляют посты в правительстве и Администрации Президента (отставка С.М. Шахрая с поста министра по делам национальностей и региональной политики и замена его на «управленца» Н.Д. Егорова¹).

Как правило, Президент РФ принимал сторону глав региональных администраций в их конфликтах с главами областных центров (Омск, Нижний Новгород, Краснодар, Владивосток)². В ряде регионов в 1993–1994 годах (после разгона советов) прошла первая волна конфликтов между губернаторами и мэрами региональных столиц. Губернаторов теперь не контролировали Советы, не ограничивали законы, они получили возможность избавляться от реальных и/или потенциальных конкурентов, которой успешно воспользовались. Уже в первые месяцы 1994 года последовали отставки мэров в Рязани, Нижнем Новгороде, Саратове, Омске, Владивостоке. Срочно требовался закон о МСУ. 28 августа 1995 года Президент РФ Б.Н. Ельцин подписал Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ФЗ № 154), вступивший в силу 1 сентября 1995 года. Он фактически позволял субъектам РФ самим определять свою территориальную структуру, однако при этом ввел для органов МСУ определенные гарантии, фактически используя их как некоторый противовес губернаторам (о применении этого закона см. раздел 3.7).

В некоторых регионах после осени 1993 года органы МСУ вообще фактически прекратили существование на длительный период.

В Калмыкии на районном уровне после роспуска Советов в конце 1993 года и принятия Степного уложения в апреле 1994 года вместо глав администраций реальная власть на местном уровне стала принадлежать представителям президента Калмыкии. Затем под давлением федерального центра органы МСУ все же пришлось формировать, но делалось это своеобразным методом. На местном уровне вместо выборов производилось формирование органов местного самоуправления на сходах граждан (то есть без избирательной кампании и открытым голосованием). В селах сходы избирали 7–9 депутатов. В районах делегированием представителей от сел создавались ассоциации муниципальных образований. Сходы повсеместно избрали своими главами действующих представителей президента Калмыкии на ме-

1 Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России / М.Б. Горный. — Санкт-Петербург, 2010. — С. 76.

2 Политический альманах России 1997. Том 1... — С. 37.

стах. Подобная система дала руководству республики возможность достичь сразу двух целей: не менять ничего в отлаженной структуре власти и своевременно отчитаться о формировании органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления, распущенные в 1993 году, в крайне ограниченном виде были воссозданы в Москве только в 1997 году. На городском уровне представительным органом государственной власти стала Московская городская дума, а руководителем исполнительной власти (представленной Правительством Москвы с многочисленными подразделениями) — мэр города, избираемый населением. Поскольку Москва одновременно и город, и субъект Федерации, власти города пытались рассматривать ее де-факто одновременно и субъектом федеративного государства, и городской общиной (т.е. муниципальным образованием). Указанная идея нашла свое отражение в Уставе города Москвы 1995 года, которым было установлено, что городские органы представительной и исполнительной власти (городская дума и мэрия) имеют «двойной статус» — органов государственной власти и органов МСУ. В 1996 году в Москве были созданы районные управы как подразделения городской власти в районах, по своим функциям походившие на орган МСУ, но официально таковыми в столичных документах не являвшиеся и никак не избиравшиеся гражданами, а назначаемые сверху. Районы не являлись муниципальными образованиями, хотя и назывались муниципальными. В 1997 году под давлением общественного мнения в Москве были избраны районные собрания, номинально получившие некоторые полномочия органов МСУ. Сложившаяся ситуация стала предметом рассмотрения в Московском городском суде и Верховном суде РФ. Суды не согласились с идеей отождествления МСУ в Москве с городским уровнем, так как Москва является субъектом Российской Федерации, а на уровне субъекта осуществляется государственная власть.

Похожая ситуация сложилась в Санкт-Петербурге. До декабря 1993 года в Санкт-Петербурге действовал городской Совет и мэрия — органы государственной власти: 19 районных Советов и 19 районных администраций, 3 городских (в городах областного подчинения Зеленогорске, Павловске и Ломоносове) Совета и 3 городских администрации, 5 поселковых Советов и 5 поселковых администраций. Петербургский городской Совет и мэрия Санкт-Петербурга, помимо функций органов государственной власти, обладали правами и исполняли обязанности органов местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга как целого. Городские, районные и поселковые Советы и администрации осуществляли местное самоуправление в административно-территориальных единицах Санкт-Петербурга. Каждая территория имела свой бюджет, который принимался соответствующим Советом, а исполнялся администрацией. Самостоятельность органов местного самоуправления была неполной, поскольку горсовет имел право отменять их решения. После того, как в 1993 году местные Советы были упразднены, их функции были переданы гла-

вам администраций, которые в подавляющем большинстве случаев были назначены мэром Санкт-Петербурга. Только 13 марта 1997 года суд назначил своим решением дату выборов в представительные органы местного самоуправления Санкт-Петербурга — 28 сентября 1997 года. 18 июня 1997 года был принят Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга "Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга" и "О структуре администрации Санкт-Петербурга"». Нормы этого закона закрепили разделение территории Санкт-Петербурга на 111 территориальных единиц (8 городов, 21 поселок, 82 муниципальных округа), являющихся субъектами, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Санкт-Петербурге.

Тем не менее в ряде регионов (особенно с доминированием в региональной экономике и численности жителей регионального центра) именно конфликты мэра — губернатор уже в эти годы становятся центральными в политической жизни, заменив конфликты администрации и Совета (возможно по причине большей обеспеченности сторон ресурсами, чем в конфликте губернатор — законодательное собрание). Институциональным основанием для этого стала практика, когда мэры региональных центров в это время назначались указами Президента РФ, а затем, как правило, имели прямую легитимность, полученную на выборах.

Возможно, самый известный пример этого времени — противостояние администрации Приморского края и мэра Владивостока В.И. Черепкова. 29 июля 1993 года состоялись первые выборы мэра Владивостока населением. На них из 19 кандидатов мэром был избран военный врач В.И. Черепков, капитан первого ранга в отставке. Черепков стал известен благодаря скандалу с матросами на острове Русский, которые фактически оказались в состоянии крайнего измождения из-за плохого питания. Он снял их скрытой камерой и опубликовал эти данные. Сначала финуправление края вдвое снизило отчисления городу, затем в сентябре 1993 года все пять районов города были выведены из подчинения мэру «по письменной просьбе» глав администраций. В декабре 1993 года губернатор Е.И. Наздратенко постановил, что все городские предприятия должны перечислять деньги непосредственно в краевой бюджет, минуя городской. В марте 1994 года В.И. Черепков был отстранен от должности в связи с возбуждением против него уголовного дела по обвинению в получении взяток. 28 ноября 1994 года Генеральная прокуратура РФ прекратила уголовное дело «за отсутствием состава преступления» и возбудила новое уголовное дело по факту фальсификации взятки (известной в дальнейшем как операция «Вирус») со стороны руководства Приморского УВД. Тем не менее 27 декабря 1994 года Президент РФ своим указом снял Черепкова с поста мэра «в связи с длительным неисполнением служебных обязанностей». Его первый заместитель В.А. Гильгенберг был вначале тоже отстранен, а затем, когда суд признал это незаконным, был избит ОМОНОм при попытке пройти в свой

кабинет. Был осужден на 7 лет лишения свободы по обвинению в вооруженном грабеже 20-летний сын Черепкова, собиравшийся баллотироваться в городскую думу. Уже за пределами данного периода, 24 сентября 1996 года Б.Н. Ельцин своим указом восстановил Черепкова в должности, а 28 ноября 1998 года вновь отстранил от должности «в связи с истечением срока полномочий».

В Омской области в 1991–1993 годах за влияние боролись губернатор Л.К. Полежаев и глава администрации Омска Ю.Я. Шойхет, назначенный президентским указом в ноябре 1991 и бывший одним из первых местных кооператоров. Первый конфликт между ними произошел, когда еще председатель облисполкома Л.К. Полежаев возглавил АО «Омский торговый дом», созданное предприятиями-монополистами, производящими бытовую технику. После протестов Шойхета Полежаеву пришлось оставить пост в АО. После назначения главой администрации города Ю.Я. Шойхет часто критиковал действия областной администрации. Острый конфликт произошел в январе 1993 года, когда Малый совет облсовета решил прекратить платежи в федеральный бюджет, а Ю.Я. Шойхет выступил по радио и обвинил главу области в работе на развал России. На выборах членов Совета Федерации в декабре 1993 года и Полежаев, и Шойхет одновременно входили в список поддержки «Выбора России». Полежаев победил с 65,4%, Шойхет был только четвертым с 20,1%. В ходе кампании жену Шойхета обвинили в использовании положения мужа для скупки нескольких магазинов Омска. Вскоре Ю.Я. Шойхет был уволен указом Президента РФ 28 января 1994 и вернулся в бизнес. Новым главой администрации Омска был назначен заместитель Полежаева Валерий Рошупкин.

В Саратовской области слабость губернатора Ю.В. Белых была бесспорной, на этом фоне усиливался мэр Саратова, которым с июня 1992 стал народный депутат России, директор «Саратовптицепрома» Ю.Б. Китов, один из бывших претендентов в губернаторы. Из «Саратовптицепрома» Китов привел с собой в мэрию своего бывшего зама Д.Ф. Аяцкова. Очень быстро первый вице-мэр Аяцков нарастил влияние и превратился в своеобразного «серого кардинала» саратовской мэрии, сосредоточил в своих руках контроль за распределением собственности. Развязка возникшего конфликта Ю.Б. Китова и Д.Ф. Аяцкова наступила на рубеже 1993–1994 годов. Аяцков пошел против шефа на выборах в Совет Федерации и опередил его на небольшое число голосов. Вскоре Ю.Б. Китов ушел в отставку, а в марте 1994 года он был найден мертвым со следами от выстрелов из охотничьего ружья. По официальной версии, он покончил жизнь самоубийством. Новым мэром Саратова стал мэр близлежащего города Энгельса А.Н. Маликов, Д.Ф. Аяцков остался первым вице-мэром и членом Совета Федерации. Тем временем губернатор Белых конфликтовал с областной думой (в 1994 году регион одним из первых при выборах использовал избрание части депутатов по партийным спискам), а активно пиарившийся Аяцков про-

талкивал идею скорейшего проведения прямых губернаторских выборов, собираясь обыграть «слабого» Ю.В. Белых. При содействии Д.Ф. Аяцкова была создана своеобразная политическая организация — саратовское отделение Российского союза офицеров запаса, которое в Саратове стало совершенно автономной политической силой и добилось определенного успеха на выборах в областную думу. Одним из лидеров этой организации был В.В. Володин (в 1992–1993 годах — управляющий делами администрации Саратова, заместитель главы администрации города). В конечном счете именно Д.Ф. Аяцков был назначен новым губернатором¹.

Официально новый законопроект о местном самоуправлении был внесен Президентом РФ в Госдуму в конце декабря 1994 года. Группа депутатов Госдумы под руководством И.В. Муравьева внесла альтернативный законопроект. По итогам обсуждения проектов в первом чтении в марте 1995 года на сессии Государственной Думы был принят в первом чтении «муравьевский» проект. Он был декларативен и не описывал ряд процедур либо давал отсылки к иным законодательным актам, которых на тот момент не существовало. В нем предполагалось, что закон будет исполняться сам собой, в нем не было ни указаний по порядку его реализации, ни механизмов санкций за неисполнение. Он был принят в третьем чтении в июне 1995 года. В законе осталось множество возможных организационных форм и моделей МСУ: с разделением властей (Совет — глава администрации, Совет — управляющий — глава администрации) и без (Совет — исполком, Совет — комиссии, Совет — управляющий, Совет — глава администрации, где глава одновременно исполняет функции председателя Совета), допускались модели, в которых не было исполнительного органа, его роль могло играть учрежденное Советом муниципальное учреждение. Затем Совет Федерации дважды наложил на данный закон вето. 12 августа 1995 года Госдума с большим запасом преодолела вето Совета Федерации. В итоге 28 августа 1995 года Президент РФ подписал Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154, вступивший в силу 1 сентября 1995 года.

Согласно этому закону, выборы в органы МСУ должны были пройти до 1 марта 1996 года. По причине ожидания президентских и региональных выборов, федеральный центр был крайне заинтересован в блокировании выборов органов местного самоуправления, по крайней мере до окончания президентских и губернаторских выборов. В сентябре 1995 года был издан указ Президента РФ, рекомендовавший перенести срок выборов органов МСУ и региональных парламентов на конец 1997 года. В марте 1996 года новый состав Госдумы РФ перенес срок вступления в силу ФЗ № 154 до конца 1996 года. Осенью 1996 года был принят закон «Об обеспечении конституционных прав

1 Рыженков С. Саратовская область весной 1996 года / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/0596/64.html>

граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в РФ» (закон С.А. Попова — С.С. Митрохина). Этот закон был направлен против бездействия региональных властей и/или отсутствия региональных законов о выборах МСУ. В случае непроведения выборов региональными властями, согласно этому закону, выборы назначались судебным решением, устанавливающим также и сроки выборов. В суд по этому поводу мог обратиться любой гражданин; если же в регионе отсутствовал закон о выборах, то в действие вводились временные правила их проведения. Закон сыграл свою роль: в течение полугода число регионов, где не прошли выборы МСУ, снизилось с 32 до 11 (см. раздел 3.7).

2.7. ГУБЕРНАТОРЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В 1991–1995 ГОДАХ

Формирование первой системы назначения губернаторов (и частичной выборности в отдельных регионах) происходило в условиях демонтажа прежней однопартийной системы. При этом еще на выборах народных депутатов РСФСР в марте 1990 года среди избранных депутатов члены и кандидаты в члены КПСС составили 86,3%, однако политическое разделение кандидатов осуществлялось не по членству в еще сохранявшей монополию партии, а по отношению к необходимости политических и экономических реформ¹. Дальнейшее политическое фрагментирование во многом происходило именно среди состава народных депутатов РСФСР и СССР, и многие первые российские партии 1990–1991 годов возникали вокруг отдельных народных депутатов или их союзов.

Президент России Б.Н. Ельцин изначально был беспартийным, как и большинство членов его Администрации и правительства. «Надпартийность» Президента была фактически единственным разумным выбором как по причине его резко снизившейся популярности (в условиях реформ, связанных с большими социальными издержками), так по причине крайней фрагментации партийного политического поля, когда никаких сильных и хорошо структурированных партий, на которые он мог опереться, просто не было. Демократическое движение напоминало союз свободных электронов с большим

количеством малых партий и движений, часто имеющих в качестве заметных

1 Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 марта 1990 года «Об итогах выборов народных депутатов РСФСР, автономных республик и местных Советов народных депутатов РСФСР».

фигур только собственных лидеров¹.

При этом сама идея создания некой крупной хорошо иерархизированной партии в это время была непопулярна у представителей демократической общественности, в том числе и по причине отторжения институционального опыта КПСС и нежелания воспроизводить какую-либо партийную монополию. С ликвидацией КПСС главная цель, ранее объединявшая представителей демократического движения, была фактически достигнута, и среди них не могло не начаться размежевание по вопросам дальнейшего направления политики в самых разных сферах. В условиях отсутствия в стране в это время сильных партий, опирающихся на широкую общественную поддержку (а этот означало, что членство в них не несло для чиновников и кандидатов почти никаких выгод, они не расширяли электоральной поддержки, также, в большинстве случаев, элитной поддержки), для глав большинства регионов также наиболее рациональной моделью поведения было публичное дистанцирование от партий.

Отдельно следует упомянуть о судьбе КПСС. Ликвидированная в 1991 году, в прежнем виде она исчезла из политического поля. В течение 1992 года в Конституционном суде РФ рассматривалось дело о конституционности указов Б.Н. Ельцина о запрете КПСС и КП РСФСР и о конституционности самой КПСС. 30 ноября 1992 года Конституционный суд признал право на существование первичных организаций КПСС, сформированных по территориальному признаку. После этого в феврале 1993 года состоялся учредительный съезд Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ), которая де-факто провозгласила себя правопреемницей КП РСФСР (хотя де-юре была новой организацией). Лидером партии стал бывший секретарь ЦК КП РСФСР Г.А. Зюганов. В 1991–1992 годах на руинах КПСС первоначально возникло большое число мелких партий: ортодок-

1 Еще весной 1991 года внутри движения «Демократическая Россия» возник блок «Народное согласие», объединивший ДПР, Конституционно-демократическую партию — Партию народной свободы и РХДД. Эти партии, в отличие от остальной части демократических организаций, выступали за сохранение СССР. Осенью 1991 года блок «Народное согласие» покинул «Демократическую Россию». В начале 1992 года возник блок «Новая Россия», включавший СДПР, Крестьянскую партию России, Народную партию России и Социально-либеральное объединение (отпочковавшееся от РПР). В частности, в отношении правительства Б.Н. Ельцина — Е.Т. Гайдара эти партии заняли позицию не безусловной, а «критической» поддержки. В руководстве движения «Демократическая Россия» также произошел раскол, и весной 1992 года его покинула группа лидеров во главе с Ю.Н. Афанасьевым, не согласившаяся с проправительственным курсом большинства. Заявившее себя в 1991 году в качестве главной центристской силы, Движение демократических реформ (его российской часть стала называться Российским движением демократических реформ, РДДР) не сумело после распада СССР занять лидирующие позиции в этой части политического спектра. От участия в движении отказались Народная партия «Свободная Россия» и РПР, и у движения не оказалось прочных позиций ни в структурах исполнительной власти России, ни в депутатском корпусе. Единичным лидером движения стал мэр Москвы (вскоре добровольно покинувший этот пост) Г.Х. Попов.

сально-коммунистическая Всесоюзная коммунистическая партия большевиков (ВКПБ) во главе с Н.А. Андреевой, Российская коммунистическая рабочая партия (РКРП), сочетавшая коммунистические и националистические элементы (один из лидеров — В.А. Тюлькин), Союз коммунистов (создан на основе «Марксистской платформы» в КПСС, лидер — А.А. Пригарин), Социалистическая партия трудящихся, стоявшая на демократических позициях (среди ее первых сопредседателей — бывшие народные депутаты СССР Р.А. Медведев и А.А. Денисов, народный депутат РСФСР И.П. Рыбкин), движение «Трудовая Россия» во главе с В.И. Анпиловым и другие¹. После создания КПРФ часть коммунистического актива стала структурироваться там. Параллельно в феврале 1993 года была создана Аграрная партия России (АПР), в которую также вошла значительная часть бывшей номенклатуры КПСС, в том числе ряд тех, кто еще не был уверен в перспективах восстановления КПРФ. АПР представляла более умеренную версию партии — фактического наследника традиций КПСС с большим акцентом на аграрную проблематику. Лидером АПР стал руководитель фракции «Аграрный союз» М.И. Лапшин. На выборах Госдумы РФ 12 декабря 1993 года в парламент прошли и КПРФ, и АПР. В дальнейшем по мере укрепления КПРФ часть прежнего актива АПР фактически стала дрейфовать в сторону КПРФ. В результате АПР стала все более ослабевать, а внутри нее происходить постоянный конфликт между прагматиками-хозяйственниками (более склонными договариваться с новой властью) и более близким к КПРФ ортодоксально-левым крылом.

Яркий пример передвижений политиков между левыми партиями — известный аграрий, председатель колхоза им. Ленина (село Спасское Новомосковского района Тульской области) и будущий губернатор Тульской области с 1997 года В.А. Стародубцев. В 1986 году он стал председателем Всероссийского совета колхозов, в 1990 году — Крестьянского союза СССР. В 1991 году в качестве «свадебного аграрного генерала» был включен в ГКЧП, затем арестован, содержался в «Матросской тишине», откуда его выпустили по амнистии. В то же время оставался председателем Аграрного союза России. В декабре 1993 года был избран в Совет Федерации и входил в верхушку партийного списка АПР, затем принял решение баллотироваться по Новомосковскому округу, но для этого нужно было выйти из списка АПР. В результате от выдвижения по округу он отказался. С 1995 года — член ЦК КПРФ. В 1997 году избран губернатором при поддержке НПСР, в 1999 году баллотировался в Государственную Думу РФ по списку КПРФ третьим номером в центральной части списка.

КПРФ и другие левые партии, с одной стороны, имели явно более развитую и хорошо организованную сеть поддержки с большим административно-партийным опытом. Также в условиях резкого ухудшения социально-экономического положения многих граждан в первые годы реформ, инфляции и обесце-

1 Кынев А.В. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция / А.В. Кынев, А.Е. Любарев. — М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 290.

нивания сбережений, ностальгия по временам СССР и растущая поддержка партий, претендующих на восстановление и сохранение советских традиций, среди значительной части населения была естественной. С другой стороны, КПРФ и другие левые партии выступали как явная оппозиция Президенту Б.Н. Ельцину и правительству РФ. В таких условиях возможные для губернаторов электорально-имиджевые бонусы сотрудничества с левыми нивелировались неизбежными в этом случае проблемами взаимоотношений с Администрацией Президента и правительством. Часть губернаторов решала эту проблему путем заигрываний с левой оппозицией при принятии тех или иных кадровых, а также других важных решений. В результате, формально большинство губернаторов оставалось вне партий.

Открыто выступали как представители реформаторских партий очень немногие губернаторы. Почти все они или были заменены самим федеральным центром, не дожидаясь прямых выборов, или проиграли их. Так кемеровский губернатор М.Б. Кислюк был народным депутатом РСФСР, членом депутатских групп «Демократическая Россия» и «Радикальные демократы». В августе 1991 года в дни ГКЧП находился в числе защитников Белого дома, за что в том же месяце был назначен главой администрации Кемеровской области. Осенью 1993 года поддержал силовой разгон Съезда народных депутатов и Верховного Совета. В конечном счете был заменен на представителя левых А.М. Тулеева. В Амурской области губернатором в 1991 году был назначен А.А. Кривченко, который ранее работал корреспондентом ТАСС в Амурской области. Он также был народным депутатом России, был членом движения «Демократическая Россия», входил в его областной координационный совет. В апреле 1993 года баллотировался на выборах главы областной администрации, но проиграл, набрав лишь 5,7% голосов и заняв четвертое место. С 1994 года являлся председателем Политсовета Амурской областной организации ДВР.

Постепенно все большую роль в партийном строительстве начинает играть чиновничество и связанный с ним прагматически настроенный директорский корпус (т.н. «крепкие хозяйственники»). Дистанцируясь и от теряющих популярность радикальных демократов, и от оппозиционных Президенту и правительству левых, представители административно-хозяйственной элиты вполне естественно оказывались близки к политическому центру. Первой организацией, где бюрократия играла заметную роль, было созданное в 1991 году Движение демократических реформ. Позднее влияние административно-хозяйственной элиты стало распространяться также на левую и правую часть политического спектра (по электоральным причинам в случае левых и по элитно-лоббистским в случае правых). Так, КПРФ сумело аккумулировать значительную часть не только бывшей, но и действующей (особенно на местном уровне) бюрократии. Среди реформаторов сформировался союз интеллигенции и прогрессивно настроенного чиновничества, лидирующие позиции в этот период заняли представители интеллигенции, оказавшиеся во власти и начавшие

сближение с бюрократией (Е.Т. Гайдар, С.М. Шахрай, Г.Х. Попов, Г.А. Явлинский).

На выборах Госдумы РФ 12 декабря 1993 года была предпринята первая попытка формирования «партии власти» с представителями федеральной политико-административной элиты во главе. Однако таких проектов оказалось не один, а минимум три конкурирующих друг с другом. Ключевым, несомненно, был список блока «Выбор России». Он был образован одноименным политическим движением, движением «Демократическая Россия», Крестьянской партией России и партией «Демократическая инициатива». Список блока возглавлял первый вице-премьер Е.Т. Гайдар, в него входили также три вице-преьера, пять министров и руководитель Администрации Президента РФ.

Кроме федеральных чиновников, список блока «Выбор России» включал председателей и заместителей председателей областных и городских Советов (председатель Ивановского городского Совета В.В. Зеленкин, заместитель председателя Воронежского городского Совета О.К. Застрожная, зам. председателя Сверловского областного Совета Г.Н. Карелова), чиновников региональных администраций (заместитель главы администрации Томской области В.А. Бауэр, секретарь Алтайского краевого комитета ВЛКСМ в ранге заместителя главы администрации края В.А. Рыжков и др.). В Совет Федерации в качестве представителей «Выбора России» были избраны глава администрации Ставропольского края Е.С. Кузнецов, мэр Череповца В.Е. Позгалев.

Второй «партией власти» выступала Партия Российского Единства и Согласия (ПРЕС). Список ПРЕС включал членов Правительства РФ (Ю.Х. Калмыков, Г.Г. Меликьян, С.М. Шахрай, А.Н. Шохин), заместителей глав региональных администраций (П.А. Гучек, А.С. Иванов, А.И. Илющенко, В.Н. Киселев, Н.П. Назаров, Н.А. Савин, В.С. Сиренко, С.А. Шаповалов, П.А. Шевоцуков), председателей областных и городских Советов (А.Г. Воронин, В.В. Гальченко, А.Н. Иванов, П.Ф. Матушкин, Н.П. Повтарев, П.Г. Премьяк), мэров городов (мэр Твери А.П. Белоусов, мэр Петрозаводска С.Л. Катанандов, мэр Орла А.Г. Кисляков). В Совет Федерации в качестве представителя партии был избран глава администрации Новгородской области М.М. Прусак. ПРЕС имела крайне неравномерную географию поддержки, явно административно связанную. Она лидировала в Республике Алтай, Бурятии, Кабардино-Балкарии и Тыве. Наибольшей (35,7%) была ее поддержка в Республике Тыва, наименьшей (3,4%) — в Санкт-Петербурге. При этом в 29 субъектах Федерации партия получила менее 5%.

Третьим списком, отчасти игравшим роль еще одной «партии власти» было Российское движение демократических реформ (РДДР). Список РДДР на выборах в Госдуму 12 декабря 1993 года возглавил мэр Санкт-Петербурга А.А. Собчак. В списке был заместитель премьера правительства Москвы А.П. Брагинский. В Совет Федерации в качестве представителя движения был избран глава администрации Самарской области К.А. Титов.

Из этих трех партий «Выбор России» и РДДР явно стремились к объединению

части действующих представителей власти по политическому признаку (это были, несомненно, представители реформаторов). При этом ПРЕС выглядела относительно деидеологизированной партией административно-бюрократического типа, объединяющей преимущественно представителей исполнительной власти и опирающейся исключительно на административные структуры. Результат «Выбора России» оказался значительно ниже ожидаемого, а ПРЕС ненамного превысила 5%-й заградительный барьер, РДДР в Госдуму РФ не прошла.

На выборах в Совет Федерации в 1993 году, в который баллотировалось большинство назначенных ранее глав региональных администраций, свое членство в политических организациях указали лишь главы администраций Ставропольского края (Е.С. Кузнецов, «Выбор России»), Новгородской области (М.М. Прусак, ПРЕС) и Самарской области (К.А. Титов, РДДР).

Относительная неудача блока «Выбор России» на выборах 1993 года привела к выходу из состава Правительства РФ некоторых его лидеров (Е.Т. Гайдара, Б.Г. Федорова, чуть позже — Э.А. Памфиловой) и стимулировала раскол блока. В этих условиях Е.Т. Гайдар и его сторонники пошли по пути создания более жесткой партийной структуры, которая смогла объединить лишь наиболее либеральное крыло движения «Выбор России». В июне 1994 года была образована партия «Демократический выбор России» (ДВР) во главе с Е.Т. Гайдаром. Эта партия продолжала поддерживать экономическую политику Правительства РФ, однако после начала военных действий в Чечне в декабре 1994 года партия заявила о своем переходе в оппозицию. В результате партию покинуло большинство представителей властных структур. За период работы в первом созыве Думы фракция «Выбор России» сократилась с 78 до 47 депутатов¹.

Еще одним избирательным блоком, прошедшим в Государственную Думу первого созыва, был блок «Явлинский–Болдырев–Лукин» (две основные блокобразующие партии, Республиканская и Социал-демократическая, в дальнейшем отошли от данной организации), в СМИ названный «Яблоком». В дальнейшем название было формализовано через учреждение в январе 1995 года Объединения «Яблоко». В его списке представителей административно-хозяйственной элиты не было. Список явно не имевшего электоральных перспектив движения «Достоинство и милосердие» включал заместителя главы администрации Воронежской области В.И. Иваненко. В списке ДПР (его возглавлял бывший народный депутат СССР и РФ Н.И. Травкин) был еще один заместитель главы администрации Воронежской области В.А. Котляр.

На выборах депутатов Государственной думы 17 декабря 1995 года федеральная исполнительная власть фактически выдвинула единую «партию власти» — Всероссийское общественно-политическое движение «Наш Дом — Россия» (ВОПД «НДР») во главе с председателем Правительства РФ

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 390–391.

В.С. Черномырдиным. В период 1993–2007 годов он был единственным, кто, занимая пост главы Правительства РФ, одновременно входил в политическую организацию. Как правило, премьер-министры начинали заниматься партийной деятельностью после своей отставки. Именно вокруг НДР отмечается первое серьезное структурирование региональной административно-хозяйственной элиты. После создания НДР с этим движением оказались связаны 8 членов Правительства РФ (число членов Правительства, входящих в НДР, выросло после 1996 года).

Проект НДР начался с того, что 25 апреля 1995 Президент Б.Н. Ельцин сделал заявление о том, что он «поручил» создать два политических блока, «правоцентристский» и «левоцентристский», соответственно премьер-министру В.С. Черномырдину и председателю Государственной Думы И.П. Рыбкину. В этот же день В.С. Черномырдин сообщил о своем намерении создать и возглавить избирательный блок. Как отмечал в своих работах В.В. Прибыловский, *«некоторое время после этого между Черномырдиным и Рыбкиным шла скрытая борьба за название: Черномырдин, которому показалось, что «правый» — это плохой и недемократический, а «левый» — хороший и демократический, утверждал, что именно ему поручено строить «левый центр». Вскоре, однако, Черномырдину объяснили, что теперь именно «правый» — хорошо, а «левый» — плохо, и он начал создание «правоцентристского блока»¹*. Учредительный съезд НДР, подготовленный силами аппарата правительства, состоялся 12 мая 1995 года. Делегаты съезда избрали председателем движения В.С. Черномырдина, его заместителями — главу администрации Самарской области К.А. Титова и первого вице-преьера О.Н. Сосковца. Был утвержден персональный состав совета движения из 125 человек, в состав которого вошли 5 президентов национальных республик, 32 губернатора, ряд министров федерального правительства. В оргкомитете НДР в апреле — мае 1995 года состоял Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев, который затем решил не входить в состав движения, хотя и заявил, что поддерживает его. Член НДР Ю.В. Комаровский в начале марта 1996 года был снят с должности главы администрации Ненецкого автономного округа и, соответственно, перестал быть членом Совета Федерации.

На первоначальном этапе в НДР как в движение входила коллективным членом ПРЕС С.М. Шахрая. В течение июля—августа 1995 года отношения С.М. Шахрая и руководства НДР ухудшились, и 30 августа 1995 года он заявил о выходе из Совета движения. 1 сентября 1995 года Федеральный совет ПРЕС принял решение о выходе ПРЕС из состава НДР.

12 августа 1995 года прошел первый этап II (Предвыборного) съезда движе-

1 Олещук В.А., Прибыловский В.В., Рейтблат М.Н. Парламентские партии, движения, объединения: История, идеология, состав руководящих органов, депутаты парламента, программные документы / под общ. ред. В. Прибыловского. — Москва, 1996. Режим доступа: <http://www.panorama.ru/partie/index.shtml>

ния НДР. Были произведены незначительные изменения в составе Совета, в частности, в него вошел глава администрации Читинской области Б.П. Иванов. Общефедеральный список НДР на выборах Госдумы РФ 1995 года возглавляли В.С. Черномырдин, кинорежиссер Н.С. Михалков и генерал Л.Я. Рохлин.

В результате выборов 17 декабря 1995 года за список НДР проголосовали 10,13% избирателей (третье место после КПРФ и ЛДПР). НДР получило 45 депутатских мандатов по пропорциональной системе и 10 мандатов в мажоритарных округах. То есть НДР получил меньше, чем ранее «Выбор России». Именно на выборах 1995 года впервые проявилось такое негативное явление, как отказ от получения мандата кандидатов, являвшихся «лицом» списка. У движения «Наш дом — Россия» от мандатов отказались занимавшие первое и второе места в списке председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин и актер и режиссер Н.С. Михалков (в 1993 году такой проблемы не было, так как по переходным положениям Конституции, члены правительства могли одновременно быть депутатами).

В сформированный в январе 1996 состав Совета Федерации вошли по должности (из губернаторов и председателей региональных парламентов) не менее 53 членов НДР¹. При этом в самих регионах членство губернаторов в НДР не было центральным событием политической жизни, и они не акцентировали на этом публичное внимание (показательна двойная аффиляция К.А. Титова с НДР и ДВР, а также членство в НДР одновременно состоявшего в КПРФ председателя Законодательного собрания Владимирской области Н.В. Виноградова), в том числе на выборах 1996 года. НДР почти не играла роли как структура на выборах региональных парламентов, где большинство кандидатов и избранных депутатов, за исключением представителей левых партий (в основном

1 По данным центра ИЭГ «Панорама», членами НДР в Совете Федерации по состоянию на март 1996 года были 52 человека, в том числе 50 глав регионов и региональных правительств: Арбузов Валерий Петрович (Костромская область), Балакшин Павел Николаевич (Архангельская область), Батагаев Алексей Николаевич (Усть-Ордынский Бурятский АО), Белых Юрий Васильевич (Саратовская область), Беляков Александр Семенович (Ленинградская область), Бирюков Владимир Афанасьевич (Камчатская область), Волков Николай Михайлович (Еврейская автономная область), Галазов Ахсарбек Хаджимурзаевич (Северная Осетия), Глушенков Анатолий Егорович (Смоленская область), Гужвин Анатолий Петрович (Астраханская область), Десятников Василий Алексеевич (Кировская область), Елагин Владимир Васильевич (Оренбургская область), Зубов Валерий Михайлович (Красноярский край), Илюмжинов Кирсан Николаевич (Калмыкия), Ишаев Виктор Иванович (Хабаровский край), Ковалев Александр Яковлевич (Воронежская область), Ковлягин Анатолий Федорович (Пензенская область), Коков Валерий Мухамедович (Кабардино-Балкария), Комаров Евгений Борисович (Мурманская область), Коршунов Лев Александрович (Алтайский край), Лисицын Анатолий Иванович (Ярославская область), Магомедов Магомедали Магомедович (Дагестан), Маточкин Юрий Николаевич (Калининградская область), Меркулов Геннадий Константинович (Рязанская область), Назаров Александр Викторович (Чукотский АО), Наздратенко Евгений Иванович (Примор-

КПРФ), формально были независимыми. Преимущественно членство НДР как организации, возглавляемой премьер-министром, использовалось главами регионов как способ выстраивания внутриэлитных коммуникаций и для «облегчения» взаимодействия с руководством Правительства РФ. Очевидно, что при этом рекрутирование в структуры исполнительной власти шло исключительно на личной, непартийной основе. И лишь затем, как часть «неформальных» обязанностей, возникала необходимость во вступлении в «партию власти». Эта тенденция проявлялась и в последующие годы. Реальная роль глав регионов в НДР была в основном незначительной. По итогам выборов НДР лидировал в 9 субъектах Федерации. Максимальная поддержка НДР была зафиксирована в Чеченской Республике (48,0%, где тогда в условиях вооруженного конфликта голосовали преимущественно военнослужащие и практически не было электорального контроля). В 15 субъектах Федерации движение получило менее 5% (в основном это регионы Южной Сибири). Наименьшей была поддержка движения в Приморском крае (3,4%), и это несмотря на формальное вхождение в НДР губернатора Е.И. Наздратенко, что более чем показательно с точки зрения реального поведения администрации.

Создать вторую, «левую» партию власти в 1995 году не получилось — представители исполнительной власти предпочитали проект главы правительства, а представители иных административно-бюрократических структур (в первую очередь директората) необходимым административным ресурсом или не обладали, или не были готовы работать «в противофазе» с администрацией. Представители же реальной оппозиции предпочитали реально оппозиционные проекты. Первоначально создание «левоцентристского блока» И.П. Рыбкин планировал на основе Аграрной партии России.

ский край), Наролин Михаил Тихонович (Липецкая область), Неделин Геннадий Павлович (Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО), Неелов Юрий Васильевич (Ямало-Ненецкий АО), Петров Владимир Иванович (Председатель Правительства Республики Алтай — главой региона был председатель Госсовета В. Чаптынов), Подгорнов Николай Михайлович (Вологодская область), Полежаев Леонид Константинович (Омская область), Прусак Михаил Михайлович (Новгородская область), Рахимов Муртаза Губайдуллович (Башкортостан), Рокецкий Леонид Юлианович (Тюменская область), Савченко Евгений Степанович (Белгородская область), Севрюгин Николай Васильевич (Тульская область), Смирнов Евгений Александрович (председатель Правительства Республики Хакасия, регион возглавлял пред. Верховного Совета В. Штыгашев), Собчак Анатолий Александрович (Санкт-Петербург), Соловьев Вадим Павлович (Челябинская область), Спиридонов Юрий Алексеевич (Коми), Строев Егор Семенович (Орловская область), Титов Константин Алексеевич (Самарская область; одновременно — член ДВР), Туманов Владислав Николаевич (Псковская область), Тяжлов Анатолий Степанович (Московская область), Фархутдинов Игорь Павлович (Сахалинская область), Харитонов Евгений Михайлович (Краснодарский край), Хубиев Владимир Исламович (Карачаево-Черкесская Республика), Чуб Владимир Федорович (Ростовская область), Шабунин Иван Петрович (Воронежская область).

Однако 8 мая 1995 года АПР решила, что пойдет на выборы самостоятельно. В результате И.П. Рыбкину пришлось срочно создавать свое персональное движение «Согласие» и вести коалиционные переговоры от его имени. 8 июня 1995 года на II конференции объединения «Регионы России» И.П. Рыбкин был избран председателем этой организации. 21 июля 1995 года лидер Федерации независимых профсоюзов России Михаил Шмаков и лидер движения «Мое Отечество», Герой Советского Союза генерал-полковник Б.В. Громов вместе с десятком деятелей меньшего политического статуса подписали соглашение о создании блока левоцентристской ориентации. Но уже в августе 1995 года ФНПР и Российская объединенная промышленная партия решили образовать свой избирательный блок и от сотрудничества с И.П. Рыбкиным отказались. 7 сентября на конференции блока утвердили федеральный список во главе с И.П. Рыбкиным, генералом Б.В. Громовым и академиком С.С. Шаталиным, но уже через несколько дней «Мое Отечество» решило выдвинуть собственный список. В результате документы блока пришлось забирать из Центризбиркома, проводить новую конференцию и выдвигать другой список. В результате «левоцентристский» блок получил название «Блок Ивана Рыбкина», учредителями его стали движение «Согласие», объединение «Регионы России», Народное движение «Россия», Российский союз молодежи, общественно-политическое движение «Союз реалистов». «Блок Ивана Рыбкина» занял лишь 11-е место на выборах, набрав 1,11% голосов, его представители выиграли только три мажоритарных округа.

Что касается представителей региональных элит в иных партийных списках на выборах 17 декабря 1995 года, то в списке КПРФ третье место занимал председатель Законодательного собрания Кемеровской области А.М. Тулеев (после выборов отказался от мандата). Список избирательного блока «Преображение Отечества» возглавлял избранный незадолго до федеральных выборов декабря 1995 года губернатором Свердловской области Э.Э. Россель. Показательно, что на выборах Госдумы 1995 года из избирательных объединений и блоков, не преодолевших 5%-й заградительный барьер, четырем удалось выйти на первые места в отдельных округах или субъектах Федерации. Среди них оказался блок «Преображение Отечества» Э.Э. Росселя, лидировавший в возглавляемой им Свердловской области с 12,1%, при этом в остальных регионах, кроме соседней Курганской области, он набрал не более 1% голосов. Социально-патриотическое движение «Держава» бывшего вице-президента России А.В. Руцкого лидировало в Курской области (30,7%), поэтому не удивительно последующее избрание А.В. Руцкого губернатором Курской области.

Кроме Э.Э. Росселя еще ряд губернаторов регионов данного периода принадлежал к экзотическим партиям. Так, глава администрации Сахалинской области Е.А. Краснояров принял участие в создании местной «Партии экономического развития и социального партнерства», в которую вошли многие известные промышленники и предприниматели Сахалинской области. Высту-

пал против создания свободной экономической зоны на Сахалине, в апреле 1995 года ушел в отставку. Президентом Удмуртской республиканской общественно-политической организации «Всеудмуртская ассоциация "Удмурт Кенеш"» был председатель Верховного совета Удмуртии в 1990–1995 годах В.К. Тубылов (высшее должностное лицо Удмуртии).

3. ПЕРИОД МАССОВЫХ ПРЯМЫХ ВЫБОРОВ (1996–2004)

3.1. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНОВ ПЕРИОДА МАССОВЫХ ПРЯМЫХ ВЫБОРОВ

Как уже отмечалось, массовые прямые выборы глав российских регионов начались после проведения в июне–июле 1996 года выборов Президента РФ.

Фактически период массовых прямых выборов губернаторов состоит из двух частей (этапов), отличающихся особенностями политики федерального центра в отношении регионов и во многом ассоциирующихся с личностями занимавших в этот период пост Президента России Б.Н. Ельцина (второй срок в 1996–1999 годах) и В.В. Путина (де-факто с 31 декабря 1999 года до окончания периода прямых выборов: фактически — в конце 2004 года, формально — 6 февраля 2005 года).

В книге 2010 года «Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция»¹ мы с коллегами даем несколько более дробную периодизацию губернаторских выборов, исходя из изменений избирательного и партийного законодательства (например, с конца 2002 года все выборы были должны проводиться по системе абсолютного большинства), а также изменений политической ситуации в стране:

- период, когда главы регионов избирались в порядке исключения (1991–1994 годы);
- период, когда в большей части регионов прошли первые выборы глав (1995 — март 1997 года);
- «позднеельцинский» период (июнь 1997 — 1999 год);
- «раннепутинский» период (2000–2002 годы);
- период последних выборов глав регионов (2003 — февраль 2005 года).

В результате сочетания нескольких факторов (различие сроков полномочий, проведение в некоторых регионах досрочных выборов, разной даты первых прямых выборов) за период 1991–2005 годов в некоторых регионах выборы глав проходили всего два раза, в большинстве — три раза, и только в

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция / М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 362–363.

некоторых регионах — четыре раза¹. До проведения в ряде регионов в 1996–1997 годах первых прямых выборов главы региона федеральный центр продолжал в данных регионах проводить фактические назначения (последнее назначение главы региона указом Президента РФ произошло в 1997 году в Кемеровской области). В некоторых республиках в составе РФ дольше, чем в других регионах, сохранялись выборы главы региона депутатами регионального парламента (Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика), а в Дагестане прямые выборы главы региона так и не были введены.

Хотя сами региональные избирательные кампании существенно отличались по своему качеству и уровню реальной политической конкуренции, и прошедшего периода во многих случаях было недостаточно для формирования устойчивой демократической региональной политической системы (есть распространённое мнение, что для устойчивого функционирования демократических политических институтов необходимо не менее чем трехкратное проведение свободных выборов), тем не менее был накоплен ценный значительный опыт подобных региональных процедур. Отмена выборности глав регионов населением прервала институциональное развитие региональных избирательных систем именно в тот момент, когда, с одной стороны, уже был накоплен значительный опыт данных выборов, но, с другой стороны, оценивать эффективность самой модели прямых выборов губернаторов было еще рано.

3.1.1. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНОВ В 1996–2000 ГОДАХ

Первый этап периода массовых прямых выборов — это второй президентский срок Б.Н. Ельцина (1996 — декабрь 1999 года), когда существенно ослабленный внутренними противоречиями, в условиях низкого рейтинга с трудом избранного вновь Президента и при наличии оппозиционного большинства в Государственной Думе РФ, федеральный центр постепенно терял влияние и инициативу на фоне постоянного усиления наиболее влиятельных региональных руководителей, получивших, начиная с 1996 года, не только прямую легитимность, но также иммунитет членом Совета Федерации по должности.

В результате заигрываний центра с региональной бюрократией в ходе конфликтов первой половины 1990-х и его собственной внутренней слабости во многих субъектах Федерации к концу 1990-х сформировались авторитарные режимы, в которых законодательные органы, органы местного самоуправления, бизнес, средства массовой информации занимали по отношению к губернаторам откровенно подчиненное и зависимое положение.

1 В Чеченской Республике выборы главы территории проходили пять раз, но лишь в трех случаях они организовывались федеральным центром, а в двух — сепаратистами.

В результате постоянных уступок федерального центра региональной бюрократии законодательство многих субъектов Федерации явно противоречило федеральным законам и даже Конституции РФ. Дело доходило до принятия на региональном уровне решений о фактическом ограничении въезда на их территорию граждан страны из других регионов через специфические режимы регистрации (наиболее яркие примеры — Москва, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край¹) и фактическом установлении межрегиональных таможенных постов и запретов на перемещение товаров, а также через введение различных собственных сборов. Например, губернатор Вологодской области постановлением от 9 сентября 1998 года № 683 «Об ограничении вывоза из области товаров первой необходимости» запретил *«в связи с создавшейся ситуацией по обеспечению населения области товарами первой необходимости, в целях предотвращения массового вывоза за пределы области социально значимых товаров и до принятия решений федеральными органами власти по стабилизации обстановки в стране»* вывозить из области сахар, масло растительное, чай, макаронные изделия, крупы, соль, мыло, моющие средства, без специального разрешения департамента сельского хозяйства и продовольствия администрации области — мясо-молочную

1 Например, Ставропольская краевая дума 6 октября 1994 года утвердила «Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае». По нему право граждан на выбор места жительства в Ставропольском крае реализовалось только за деньги. При этом получить право на постоянное место жительства в населенных пунктах Кавказских Минеральных Вод можно было лишь по специальному разрешению, которое выдавалось в пределах ежегодных квот, равных 0,5% числа жителей соответствующего населенного пункта. В Якутии *«в целях обеспечения пограничной зоны, защиты экономических и экологических интересов, предупреждения бесконтрольного вывоза ценных минералов, сырья и других природных ресурсов, являющихся народным достоянием»* скандальным постановлением Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 26 июня 1992 года № 1059-XII был установлен особый режим въезда, регистрации и пребывания в 11 районах Якутии, таких как Анабарский, Аллаиховский, Алданский, Булунский, Мирнинский, Нерюнгринский, Нижнеколымский, Оймяконский, Томпонский, Усть-Майский и Усть-Янский. Для въезда в районы с особым режимом граждане, не являющиеся жителями республики, обязаны были иметь в руках пропуск на въезд в район особого режима. Затем Указом Президента Республики Саха (Якутия) М.Е. Николаева от 27 мая 1994 года № 806 в республике был установлен единый порядок въезда и пребывания указанной категории граждан, который фактически превращал весь регион в зону «особого режима». Согласно этому указу, въезд иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан стран СНГ на территорию Республики Саха для временного пребывания осуществлялся по действительным паспортам или другим документам, удостоверяющим личность, при наличии приглашения или командировочного удостоверения. В дальнейшем в регионе в 1999 году был принят закон «О порядке въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Саха (Якутия)», но он был отменен законом Якутии от 11 июня 2003 года 35-3 № 71-III. Тем не менее, и в середине 2000-х при

продукцию, мясо птицы, яйца, муку, продовольственное и фуражное зерно, сельскохозяйственное сырье и т.д. Этим же постановлением Дирекции грузовых перевозок Вологодского отделения Северной железной дороги (которая никак юридически не подчинялась администрации области) запрещалась подача вагонов под погрузку вышеуказанных товаров без специального разрешения департамента сельского хозяйства и продовольствия администрации области. В Смоленской области одним из источников, дававших доход от трассы на Минск, были легальные (насколько здесь применимо это слово) сборы «за загрязнение окружающей среды», взимаемые со всех проезжавших через область автомобилистов. Постановление областной администрации, которым были введены эти поборы, было отменено в мае 2000 года только что вступившим в должность президентом В.В. Путиным, но за неполные два года действия (с июня 1998 года) оно принесло администрации региона немалые доходы. Введение на региональном уровне фискальных платежей, нарушавших конституционное право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства, неоднократно обжаловалось в Конституционном суде. В частности, 4 апреля 1996 года Конституционный

везде на территорию республики по автотрассе М56 через Нерюнгри сообщалось о проведении проверок документов сотрудниками милиции, незаконно требующими от неграждан Якутии приглашения от местных жителей или иных доказательств обоснованности вьезда и таким образом вымогающих взятку. Власти Москвы в 1990-е годы многократно выступали за введение особого режима пребывания в городе иногородних. В августе 1993 года Ю.М. Лужков выступил против принятого Верховным Советом Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ». Правительство Москвы отказалось исполнять этот закон и не отменило обязательную прописку («регистрацию») даже после того, как свобода выбора места жительства была подтверждена новой Конституцией, принятой на референдуме 12 декабря 1993. В ноябре 1993 года в Москве ввели «особый порядок пребывания граждан, постоянно проживающих за пределами России», который предусматривал их обязательную регистрацию и взимание с них платы. 14 мая 1996 года после решения Конституционного суда Ю.М. Лужков отменил ряд подзаконных актов к закону о регистрации граждан, прибывающих на жительство в столицу, и установлении сбора за регистрацию в размере 500 минимальных зарплат. Сбор был не окончательно отменен, изменился порядок его взимания, к уклоняющимся применялись административные меры, в частности, штрафы. 2 июля 1997 года Конституционный суд признал не соответствующим Конституции РФ взимаемый в Московской области сбор с прибывающих на постоянное жительство. В сентябре 1999 года после серии терактов в Москве был введен особый режим, ужесточивший правила пребывания приезжих в городе. Согласно утвержденному «Временному порядку перемещения лиц, злостно нарушающих правила регистрационного учета», сотрудникам милиции предписывалось выявлять не прошедших регистрацию граждан России и СНГ, доставлять их в дежурные части ОВД, а затем выдворять к месту постоянного проживания. В 2000 году Московский городской суд, а затем и Верховный суд признали это решение московских властей незаконным.

суд, с одной стороны, признал введение платежей «за благоустройство территории» законным, а с другой указал, что они не могут быть чрезмерными и должны предусматривать определенные льготы.

Следствием возросшей самостоятельности регионов в вопросах институционального дизайна (только в 1997 году началось постепенное ограничение возможностей применяемых в регионах электоральных механизмов через принятие федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ») являлось также существенное разнообразие применявшихся на региональных выборах избирательных систем. С одной стороны, это разнообразие отражало специфику регионов (яркий пример — этническое квотирование в Дагестане, специальные округа для представителей коренных народов в Бурятии, Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах), с другой стороны, нередко было предметом электоральных манипуляций. Ослабление институциональных противовесов губернаторов и концентрация власти в их руках закономерно стали вести к тому, что к концу 1990-х годов доминирующую роль на выборах начал играть административный ресурс, умело сочетающий формы административного управления выборами с имиджевыми технологиями. Выборы в таких регионах все более начинали отличаться тотальным доминированием действующих руководителей и предрешенностью результатов, по сути не являясь реальными конкурентными выборами. Ряд исследователей, в частности Г.В. Голосов, называют такую систему «электоральным авторитаризмом»¹.

Еще с начала 1990-х годов главы регионов получили право согласовывать назначения руководителей региональных органов внутренних дел и прокуроров. В большинстве случаев губернаторы добивались даже назначения на пост представителей Президента РФ в регионе (с 2000 года этот пост был преобразован в главных федеральных инспекторов) лояльных себе политиков. На усмотрение региональной власти в эти годы оказывается и система местного самоуправления регионов: в одних регионах она становится двухуровневой (на уровне районов и поселений), в других муниципальные образования создаются только на уровне поселений, в третьих — только на уровне районов и городов областного подчинения. В одних регионах (Коми, Башкортостан и т.д.) главы местных администраций фактически назначаются губернаторами, в других — избираются населением.

Согласно положениям Федерального закона «О недрах» действовал принцип «двух ключей», согласно которому лицензии на разработку полезных ископаемых должны были подписывать две стороны: федеральные и региональные власти. Без наличия одной из них лицензия считалась недействительной, и недропользователь не имел права начать работы на

1 Голосов Г.В. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. — 2008. — № 1.

месторождении. Таким образом, власти имели мощнейший рычаг выстраивания «особых» отношений с компаниями-недропользователями в том числе создания ими личных неформальных предпочтений губернатору и его окружению.

Ряд регионов в 1990-е годы фактически получили статус «внутренних оффшоров». Первой формой особого экономического режима в России в начале 1990-х годов стали свободные экономические зоны — особая, свободная или специальная экономическая зона (ОЭЗ или СЭЗ). Их целью было привлечение финансовых ресурсов в приграничные районы, представляющие собой ограниченную территорию с особым юридическим статусом и льготными экономическими условиями для национальных и иностранных предпринимателей. Появившиеся позже внутренние офшорные зоны, по сути, оформили особые отношения между региональными властями и отдельными крупными компаниями, заинтересованными в оптимизации налогообложения. Обычно внутренние офшорные зоны создавались в небольших дотационных республиках и автономных округах как одна из мер оказания им финансово-экономической помощи. Среди таких «внутренних оффшоров» можно назвать Ингушетию (зона экономического благоприятствования «Ингушетия» была создана по решению федерального правительства; затем в 1996 году был принят федеральный закон «О Центре международного бизнеса "Ингушетия"»); Калмыкия (регистрация предприятий на условиях офшорного налогового законодательства проводилась через Агентство развития и сотрудничества — АРИС), Республика Алтай (Эколого-экономический регион (ЭЭР) «Алтай»). Несколько позднее практика освобождения предприятий от региональных налогов стала применяться в Мордовии, Эвенкийском, Чукотском автономном округах. Например, Калмыкия на протяжении ряда лет была среди лидеров по доле федерального бюджета в налогах, собираемых на ее территории (т.е. налоги в региональный бюджет практически не шли). К примеру, в 2003 году доля федерального бюджета в налогах, собираемых на территории Калмыкии, составила 85%.

Фактически ряд губернаторов превратились в лидеров региональных политико-олигархических кланов, окружение которых контролировало многие важные объекты региональной собственности и часто даже противодействовало проникновению в регион крупного внешнего бизнеса, в том числе федерального. Наиболее влиятельные региональные лидеры, входившие по должности в состав Совета Федерации, начали оказывать существенное влияние на федеральную политику. Наиболее чувствительным ударом по престижу федеральной власти в 1999 году стал трехкратный отказ Совета Федерации утвердить отставку Ю.И. Скуратова с поста генерального прокурора РФ (после избрания Президентом В.В. Путина Совет Федерации утвердил данную отставку с первого же раза).

В некоторых регионах даже возникали попытки формирования в местном медиа-пространстве «локальных культов личности» (Калмыкия, Башкортостан,

Татарстан, Кемеровская область, отчасти город Москва в 1990-е в отношении мэра Ю.М. Лужкова). В Орловской области оппозиционные СМИ говорили о своеобразном «культе личности» Е.С. Строева. Так, на открытом памятнике И.С. Тургеневу в городском парке г. Мценска Орловской области на задней стороне постамента было выгравировано следующее двустушище (через некоторое время надпись убрали): «Земля Тургенева и Фета Любовью Строева согрета!»¹. Показательна также продолжавшаяся довольно продолжительное время практика на ГТРК «Орел» подписывать всех выступавших по телевидению через имя и фамилию (например, «Владимир Путин»), а губернатора Строева исключительно «Е.С. Строев», поскольку любое упоминание губернатора происходило также с упоминанием его отчества в отличие от всех остальных, включая тех, кто занимал более высокие посты во властной структуре, вплоть до Президента. В Башкортостане многолетнее доминирование одной группы привело к накоплению социального и управленческого негатива, в том числе к закрытости формирования административно-хозяйственной элиты, отсутствию реальной свободы слова и непрерывному воспеванию достижений власти, этнократизации правящей элиты и перегибам в национальной политике («татарский» вопрос, проведение Всероссийской переписи 2002 года и т. д.)².

Даже там, где региональные уставы и конституции предусматривали существование отдельных региональных правительств, они фактически оказывались самостоятельными номинально и полностью зависимыми от губернатора. Подобная система больше напоминала феодальную систему зависимых друг от друга вассалов (по принципу «вассал моего вассала — не мой вассал»), контролирующая определенные территории и группы населения. Не случайно к началу 2000-х региональных руководителей все чаще называют «региональными баронами». В результате к 2000 году, несмотря на разное положение региональных парламентов и различия в их влиянии, все российские регионы в той или иной степени были подобием президентской республики на федеральном уровне, где вся исполнительная власть реально принадлежала одному лицу — избираемому населением губернатору (региональному президенту).

Продолжилась и усилилась практика подписания между федеральным центром и регионами договоров о разграничении полномочий. Если до 1996 года подобные договоры заключались с республиками, то с этого времени данная практика распространилась и на иные регионы. Это, несомненно, было связано с политической конъюнктурой. В ходе подготовки к президентским выборам 1996 года федеральный центр стремился упрочить свои отношения с региональными элитами, опереться на их поддержку. Договоры о

1 Железнова М. Строев — «великий кормчий» губернских масштабов // *Русский Newsweek*. — 2006. — 13 февр.

2 Галлямов Р.Р. Элита Башкортостана: политическое и конфессиональное измерения / Казань : Институт истории им. Ш. Марджани АН Республики Татарстан, 2006. — С. 156–160.

разграничении полномочий играли также PR-роль в ходе избирательных кампаний по выборам губернаторов, подчеркивая «пробивные» способности и авторитет губернатора. В 1996 году было заключено 17 подобных договоров, в 1997 году — 12, в 1998 году — 6. К середине 1998 года были подписаны 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации. Если первые три договора, заключенные еще в 1994 году (с Татарстаном, Кабардино-Балкарией и Башкортостаном), именовались договорами о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, то остальные — о разграничении предметов ведения и полномочий. Точные названия этих договоров полностью (за исключением названий регионов) совпадают с одним исключением — в название договора с Красноярским краем и его составными частями не включены названия регионов. В то же время, несмотря на общее увеличение числа подобных договоров, они в значительной степени стандартизируются и ритуализируются и в реальности уже не предполагают для регионов каких-то особых полномочий.

Что касается республик, то в 1996 году договоры были подписаны лишь с Республикой Коми и Чувашской Республикой, в 1997 году таких новых договоров с республиками вообще не было, в 1998 году — всего один (Марий Эл). К концу 1998 года 11 республик из 21 так и не заключили с центром договор о разграничении полномочий, хотя изначально эти договоры предназначались именно для них. Не было подписано договоров с большинством республик Северного Кавказа (очевидно, по причине их экономической слабости, а также нежелания центра усиливать их экономическую независимость в условиях напряженной этнополитической обстановки): только с наиболее политически стабильными Северной Осетией и Кабардино-Балкарией. Среди иных географических зон не было договоров с Карелией (хотя она при этом имела особые финансово-экономические отношения с центром), Мордовией, Республикой Алтай, Тывой и Хакасией¹.

На этом фоне с начала 1996 года федеральный центр начинает подписывать договоры с областями. Свердловский губернатор Э.Э. Россель (область — родина Б.Н. Ельцина) первым из глав областей подписал договор о разграничении полномочий области с центром 12 января 1996 года. В числе первых также была Калининградская область с ее особым геополитическим положением (12.01.1996) и Оренбургская область (родина премьер-министра В.С. Черномырдина; 30.01.1996). Перед президентскими выборами договоры были заключены с Краснодарским и Хабаровским краями; Иркутской (при участии Усть-Ордынского Бурятского АО), Ленинградской, Нижегородской, Омской, Пермской, Ростовской, Сахалинской, Тверской областями; Санкт-Петербургом; Коми, Чувашией. 29 ноября 1996 года, за один день до

1 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика / Москва : Издательский дом ГУ — ВШЭ, 2006. — С. 545–547.

второго тура выборов губернатора Алтайского края, был подписан договор о разграничении полномочий с федеральными органами власти. 4 июля 1997 года договоры «пакетом» были заключены с Брянской, Вологодской, Магаданской, Саратовской, Челябинской областями; 1 августа — с Самарской областью; 30 октября — с Астраханской, Кировской, Мурманской Ульяновской, Ярославской областями; 1 ноября 1997 года — общий договор с органами государственной власти Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов. 20 мая 1998 года были подписаны 5 договоров: с Республикой Марий Эл, Амурской, Воронежской, Ивановской и Костромской областями. Наконец, 16 июня 1998 года был подписан Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти города федерального значения Москва (сроком на 10 лет)¹.

Р.Ф. Туровский отмечал, что далеко не все крупные и экономически значимые регионы оказались субъектами этих договоров. Например, так и не смогли договориться между собой и с центром Тюменская область и входящие в ее состав автономные округа. В результате ни один из готовившихся с 1996 года вариантов (четырёхсторонний или двусторонние договоры) не был реализован. Остались без договоров такие крупные регионы, как Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Кемеровская, Московская, Новосибирская области. Некоторые регионы стремились перераспределить полномочия явочным порядком через проведение региональных референдумов. В частности, в Ингушетии был объявлен референдум по проекту закона «О регулировании отдельных вопросов обеспечения законности и борьбы с преступностью в Республике Ингушетия». Президент республики добивался права назначать районных и городских судей, руководителей всех подразделений МВД и прокуратуры — кроме их региональных руководителей. Эти действия встретили жесткое неприятие федерального центра, который не допустил проведение референдума².

Подготовкой проектов договоров о разграничении полномочий занималась специальная Комиссия при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, которую возглавлял С.М. Шахрай³. 15 июля 1998 года С.М. Шахрай во главе комиссии сменил на тот момент заместитель руководителя Администрации Президента РФ В.В. Путин.

1 Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации / Москва : Издание Государственной Думы, Известия, 1997.

2 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика... — С. 546.

3 Исключением была Чеченская Республика Ичкерия, переговоры с которой вели с лета 1996 года секретари Совета безопасности — сначала А.И. Лебедь, затем И.П. Рыбкин.

После этого назначения ни один договор подписан не был.

Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ был установлен приоритет федеральных законов над Федеративным договором и договорами о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами. Тем же законом установлено, что договоры до подписания Президентом РФ должны быть рассмотрены в законодательном (представительном) органе региона и в Совете Федерации. Было предписано привести ранее заключенные договоры и соглашения в соответствие с этим законом в течение трех лет со дня вступления его в силу (то есть до 2002 года).

Как пример готовности федерального центра идти на уступки регионам также можно рассматривать де-факто завершившие Первую чеченскую войну так называемые «Хасавюртовские соглашения» с властями самопровозглашенной Чеченской Республики Ичкерия. Они были оформлены 31 августа 1996 года в виде совместного заявления представителей РФ (секретарь Совета безопасности РФ Александр И. Лебедь) и Чеченской Республики Ичкерия (начальник штаба Вооруженных сил ЧРИ А. Масхадов по поручения и.о. Президента ЧРИ З.А. Яндарбиева) о разработке «Принципов определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой» (прилагались к заявлению). Перед этим вооруженные формирования Чеченской Республики Ичкерии установили контроль над городами Грозный, Аргун, Гудермес. Итогом договоренности стало прекращение военных действий и вывод федеральных войск из Чечни, а вопрос о статусе территории был отложен до 31 декабря 2001 года. 10 октября 1996 года Совет Федерации постановил считать документы, подписанные в Хасавюрте, *«свидетельством готовности сторон разрешить конфликт мирным путем, не имеющими государственно-правового значения»*. При этом в этом же году в Конституционный суд РФ обратились 93 депутата Госдумы с запросом о проверке конституционности «Хасавюртовских соглашений» (статья 4 Конституции закрепляет целостность и неприкосновенность территории РФ). 26 декабря 1996 года Конституционный суд РФ вынес определение, в котором установил, что данные документы *«представляют собой рамочное соглашение политического характера, в котором определены некоторые направления для дальнейшей разработки и реализации программы действий по обеспечению процесса мирного урегулирования в Чеченской Республике»* и *«ни по своей форме, ни по своему содержанию оспариваемые документы не являются договором между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ»*.

В некоторых регионах сформировались крайне самобытные политические системы (что, несомненно, было связано и с личными особенностями губернаторов).

Один из самых ярких примеров (если не самый яркий) развития идей регио-

нальной самобытности, причем институционально оформленной, в 1990-е — это Свердловская область при Э.Э. Росселе. Регион стал пионером в создании внутриобластных административных округов (прообраз созданных на федеральном уровне в 2000 году федеральных округов¹), область одним из первых регионов РФ ввела партийные списки на выборах ЗС (по ним с 1996 года полностью избиралась областная дума — причем был введен уникальный для России ранее вариант ротации ее состава каждые два года), а само Законодательное собрание стало двухпалатным. Было создано как самостоятельный институт региональное правительство. Председатель правительства назначался с согласия областной думы. После трехкратного отклонения предложенных кандидатов (причем одну и ту же кандидатуру нельзя внести более 2 раз) губернатор имел право распустить думу. Дума утверждала также назначения руководителей управлений финансов, внутренних дел, социальной защиты, комитета по управлению имуществом, решала вопрос о доверии правительству.

Еще одной идеей Росселя был перенос столицы области в Верхотурье, чтобы снизить влияние Екатеринбурга. Но она не была реализована. Именно Э.Э. Россель в 1996 году первым из губернаторов областей подписал договор о разграничении полномочий области с центром, после чего предпринимал попытки введения в области *«не прописанных ни в одном федеральном законе местных налогов»*, а также использования в регионе собственной валюты — уральского франка. В начале своего губернаторства в планах Росселя было создать свой областной банк, идеологически подчиненный Центробанку, но независимый в части расходования финансовых ресурсов. В октябре 1997 года глава области объявил о создании в Екатеринбурге на базе «Инкор-банка» Губернского банка. Но такая идея не могла понравиться в Москве. Другая инициатива Э.Э. Росселя в области финансов — легализовать капитал, в том числе и криминальных структур, — также не нашла поддержки федерального центра (*«Простите людям былые грехи, скажите, что дается полгода на легализацию средств, но потом вводится жесточайший режим»*). Последствия августовского кризиса 1998 года на Урале преодолевались в том числе и с помощью местных холдингов, курируемых областной администрацией. Мотивация их создания связывалась не только с практической целесообразностью, но и с социально-психологическим фактором: региональные банки были недо-

1 Они были созданы в 1996 году как реакция на сложную политическую ситуацию в ряде муниципалитетов и рост их фактической политической самостоятельности (особенно в отношении мэра Екатеринбурга А.М. Чернецкого). В Законодательном собрании эта идея критиковалась, и администрация пошла на уступки: состав округов и порядок их управления стали определяться областными законами. Управленческие округа вызвали вопросы и у прокуратуры, увидевшей нарушение принципа независимости местного самоуправления в назначении местных глав управляющими, то есть руководителями одной из структур областного правительства. Однако Э.Э. Россель поддержал Б.Н. Ельцин, одоббивший идею округов своим указом.

вольны зависимостью от московских валютно-фондовых бирж с их непредсказуемостью. Подобные настроения были озвучены губернатором, высказавшимся против влияния на жизнь общества со стороны биржевых спекулянтов.

Резкое усиление влияния региональных глав стало одной из предпосылок роста их политических амбиций. Фактический распад федеральной партии власти («Наш дом — Россия») привел к попыткам формирования лидерами губернаторского корпуса собственных партийных проектов явно в расчете вмешаться в борьбу уже за федеральную власть в условиях явно неизбежного в перспективе ухода с поста Президента России тяжело больного Б.Н. Ельцина. Их попытки создать собственные общероссийские политические проекты и поставить под контроль федеральную власть привели к появлению на выборах в Государственную Думу 1999 года «партии региональной власти» — блока «Отечество — Вся Россия» (ОВР). Ответом федеральной власти стало создание в 1999 году блока «Межрегиональное движение "Единство"», «Медведь», фактическим лидером которого стал новый премьер В.В. Путин. Как известно, в этой борьбе альянс региональных элит во главе с Ю.М. Лужковым, Е.М. Примаковым и М.Ш. Шаймиевым потерпел поражение (подробнее см. раздел 3.8).

В это время внутренне неоднородный федеральный центр был политически крайне ограничен возможностями вмешательства в региональные выборы, практика снятия с выборов кандидатов по его инициативе была довольно редкой (инициаторами таких скандалов обычно были сами губернаторы, и, как правило, центр избегал в этом случае конфликтов с наиболее могущественными региональными лидерами. Например, основные конкуренты М.Г. Рахимова не были допущены на президентские выборы в Башкортостане в 1998 году. Наоборот, именно центр иногда фактически восстанавливал на выборах кандидатов, которых не регистрировали в регионе (например, А.В. Руцкого в Курской области и Алексея И. Лебеда в Хакасии в 1996 году) и не давал прежнему губернатору сорвать выборы или отменить их итоги (Марий Эл и Корякский автономный округ в 1996 году). При этом гораздо чаще скандалы происходили на муниципальных выборах (в которых явно можно проследить интересы команд губернаторов): отмена регистрации В.И. Черепкова на выборах мэра Владивостока (сентябрь 1998 года), отмена результатов выборов мэра Нижнего Новгорода, на которых победил А.А. Клементьев (март 1998 года), отмена по ряду округов результатов выборов депутатов Владивостокской городской думы (январь 1999 года).

Бороться за контроль над сложными с точки зрения общественных настроений регионами федеральный центр в эти годы пытался электоральным путем, обычно заменяя лояльного, но слабоизбираемого губернатора перед выборами на казавшуюся более избираемой фигуру.

Эффективность подобной системы вызвала существенную критику, так

как, в первую очередь, она не могла обеспечить в стране единого правового пространства и проведения согласованной государственной политики во многих важнейших областях. Во-вторых, она начинала угрожать самой федеральной власти.

Показательно, что даже в эти годы федеральный центр старался внести в процесс регулирования правил региональной политической жизни и отношений с регионами некоторые элементы унификации, исключая наиболее явные девиации и злоупотребления, стремясь минимизировать все более явные отклонения ряда регионов от базовых принципов политико-институциональной системы государства с помощью принятия соответствующих федеральных законов и решений судов по наиболее вопиющим фактам несоответствия принимаемых в регионах институционально-политических решений.

18 января 1996 года в постановлении по делу об Уставе Алтайского края (2-П от 18 января 1996) Конституционный суд сделал вывод, что главы исполнительной власти регионов (по аналогии с устройством федеральной власти) должны избираться всенародно.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» провозгласил приоритет данного закона над региональными и другими федеральными законами о выборах, унифицировав целый ряд норм. Так, круг избирательных объединений ограничен только политическими общественными объединениями: для того, чтобы участвовать в выборах, общественные объединения должны были зарегистрироваться в новую правовую форму «политическое общественное объединение» и указать участие в выборах среди своих главных целей (см. подробнее раздел 3.2).

Как первый признак грядущей новой унификации можно рассматривать и появление Налогового кодекса. С 1 января 1997 года право регионов на введение налогов и сборов, не предусмотренных федеральным законодательством, было отменено¹. Вступившая в силу в 1999 году первая часть Налогового кодекса постановила, что все элементы налогообложения по федеральным налогам и сборам определяются исключительно федеральными законами. Региональные и местные налоги устанавливаются федеральными законами и вводятся в действие законами субъектов Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления, принятыми в соответствии с Налоговым кодексом. Не допускается введение налогов, нарушающих единое экономическое пространство РФ, в частности прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории России товаров (работ, услуг) или денег, либо иначе ограничивающих не за-

1 Указ Президента РФ от 18 августа 1996 года № 1214 «О признании утратившим силу пункта 7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году».

прещенную законом экономическую деятельность.

Федеральный центр постепенно боролся за унификацию законодательной практики и по другим вопросам, в частности в вопросах регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания.

В 1997–1998 годах в республики были массово назначены представители Президента (с 2000 года сменили статус на главных федеральных инспекторов), хотя до 1997 года представители Президента в республики назначались только в исключительных случаях. К середине же 1998 года без представителей Президента остались только Татарстан и Башкортостан¹.

На нарушения, которые происходили на региональных выборах в пользу тех или иных губернаторов, с которыми по какой-либо причине центр не хотел портить отношения, порой просто закрывали глаза. Так, в нарушение федерального законодательства В.М. Кокову в Кабардино-Балкарии вообще разрешили провести выборы 1997 года без конкурентов.

На выборах главы Мордовии 1998 года первоначально в избирательную гонку кроме самого главы региона Н.И. Меркушкина включился ряд известных в Мордовии политиков: бывший председатель Верховного Совета республики Н.В. Бирюков, лидер региональной организации КПРФ, депутат Госдумы Е.А. Костерин, депутат Госдумы Н.П. Медведев (вступивший во фракцию «Яблоко» несмотря на протесты регионального отделения) и др. — всего шесть человек сдали в республиканскую избирательную комиссию подписные листы. Однако 2 января 1998 года комиссия, рассмотрев представленные документы, обнаружила у четырех кандидатов нарушения (вымышленные имена и адреса подписчиков и др.) и отказала им в регистрации. В итоге к выборам оказались допущены два претендента: Н.И. Меркушкин и никому до этого не известный как политик директор Саранской макаронной фабрики А.П. Шаров. Естественно, результаты избирательной кампании были ясны заранее (тем более, что «конкурент» Н.И. Меркушкина, по сути дела, агитировал не за себя, а за главу республики) — 96,66% пришедших на участки якобы проголосовали за Н.И. Меркушкина.

Яркий пример, похожий на мордовские выборы – 1998 — уже названные выше досрочные выборы Президента Башкортостана 14 июня 1998 года, на которых были зарегистрированы только действующий Президент региона М.Г. Рахимов и его технический конкурент и подчиненный министр лесного хозяйства Башкортостана Р.Г. Казаккулов. При этом со скандалом не были допущены до выборов депутат Госдумы РФ А.Н. Аринин и бывший председатель правительства Башкортостана М.П. Миргазямов. Хотя Верховный суд РФ признал их недопуск на выборы незаконным, однако при этом отказался отменять итоги подобных выборов (см. подробнее раздел 3.3.3).

Подобная ситуация стала закономерным результатом развития отношений центра и региона в предыдущие годы. В 1991 году М.Г. Рахимов поддержал

1 Политический альманах России 1997. Том 1... — С. 27.

ГКЧП, а в 1993 году фактически оказался на стороне Р.И. Хасбулатова и А.В. Руцкого. С оговорками подписал Федеративный договор, выступал против проекта Конституции РФ, вынесенного на референдум в декабре 1993 года. В течение нескольких лет официальная башкирская пропаганда, а также сам М.Г. Рахимов много раз подчеркивали, что на выборах в июне 1991 года Б.Н. Ельцин не набрал на территории Башкортостана большинства голосов, и на этом основании республиканское руководство дистанцируется от проводимых российским правительством реформ. При скрытой поддержке властей КПРФ проводила в республике свою предвыборную кампанию. Однако уже в 1996 году власти Башкортостана делали вид, что прикладывают все усилия для победы Б.Н. Ельцина: 5 мая вице-премьер правительства РБ М.М. Усманов ушел по основному месту работы в отпуск с тем, чтобы возглавить республиканский штаб Б.Н. Ельцина. До этого предвыборной кампанией Президента занимались только общественные организации и на общественных началах. Главным предвыборным пропагандистским тезисом стало положение о том, что только благодаря Президенту России Ельцину Башкортостан получил государственный суверенитет и экономическую самостоятельность, что позволило смягчить в республике ход экономических реформ и вести сильную социальную политику, строить школы, жилье, дороги, газопроводы. Об этом говорилось на всех многочисленных совещаниях и встречах, проводимых активистами штаба и работниками органов исполнительной власти в городах и районах, на предприятиях, на совещаниях представителей отдельных отраслей народного хозяйства¹. Во второй половине мая к этой работе подключился лично М.Г. Рахимов, который совершил серию поездок по республике, призывая голосовать за Б.Н. Ельцина. На эти встречи в отдельных районах приглашались председатели и секретари участковых избирательных комиссий. М.Г. Рахимов подчеркивал, что он *«находит полное понимание как у Б.Н. Ельцина, так и у В.С. Черномырдина по любым проблемам, связанным с жизнедеятельностью Башкортостана, ни один важный вопрос, с которым он к ним обращался не был решен отрицательно»*. В то же время башкирский президент высказался за перестановки в команде Ельцина. Затем регион посетил сам Б.Н. Ельцин (пробыл в регионе 20 часов, с вечера 29 мая по вечер 30 мая). Накануне своей поездки он дал интервью государственной телерадиокомпании «Башкортостан», в котором, в частности сказал, что договор, подписанный с Башкортостаном, *«снял ряд проблем в наших взаимоотношениях, развязал руки республике в решении тех вопросов, где ее права действительно должны быть широкими. Безусловно, документы документами, но важны и отношения между центральным российским руководством и руководителями субъектов Федерации. У нас с Президентом Башкортостана Муртазой Губайдулло-*

1 Фуфаев С. Республика Башкортостан в мае–июне 1996 года. Политический мониторинг МИГПИ, 1996. Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/0696/3.html>

вичем Рахимовым установились хорошие деловые отношения. И эти деловые отношения никогда не прерывались. У нас не было таких вопросов, чтобы мы, так сказать, говорили друг с другом на басах. Это исключено абсолютно. По всем вопросам мы, как правило, находим оптимальные решения, хотя сначала, может быть, и есть расхождения. Так что повторю еще раз, я доволен отношениями Центра с Башкортостаном».

Однако на выборах в Башкортостане в первом туре за Б. Ельцина проголосовали только Уфа, два небольших города Янаул и Межгорье и несколько сельских районов. Высказывалось мнение, что в идеологическом плане Г.А. Зюганов М.Г. Рахимову, что бы он ни говорил, был гораздо ближе, чем Б.Н. Ельцин. Активные контакты с коммунистами М.Г. Рахимов и его окружение вели как минимум с осени 1995 года, когда в Башкирии побывал Г.А. Зюганов и провел закрытые переговоры с башкирским президентом. Затем, в течение осени и зимы, эти контакты поддерживались через государственного секретаря РБ М.А. Аюпова. Якобы именно через него были даны гарантии того, что в случае прихода к власти Г.А. Зюганова не будет пересматриваться двусторонний договор о разграничении полномочий, статус РБ как суверенной республики, а главное — не будут подвергаться сомнению властные полномочия самого М.Г. Рахимова.

Однако, когда стало ясно, что шансы Б. Ельцина на переизбрание стремительно растут, М.Г. Рахимов не мог не продемонстрировать лояльность к действующему президенту. Предвыборные мероприятия в пользу Б. Ельцина по настоящему в республике начали проводиться только с конца мая, когда время было уже практически упущено. Во втором туре победа Г. Зюганова, независимо от итогов голосования по республике, обеспечивала властям региона, хотя бы на первых порах, относительную стабильность, если не укрепление влияния. Победа же Б. Ельцина могла принести политические дивиденды только при условии, что и в республике он наберет большинство голосов. В результате перед вторым туром власти действовали, уже почти ничего не стеснясь. 18 июня правительство республики провело селекторное совещание «по вопросам заготовки кормов». Присутствовавший на нем М.Г. Рахимов выступил в первую очередь по теме выборов («*надо мобилизовать всех. Работайте по 10–14 часов. Надо обеспечить 60–70 процентов за Ельцина. Работать надо единой командой. Если меньше 60–70, то надо закрыть всякое финансирование. Надо разобраться с каждым районом и пока прекратить всякое строительство. Газопроводы тоже пока прекратить... Мне плюнули в лицо. Я же выступал по телевидению, рассказал. Слово дал Б. Ельцину. Мне стыдно! За все!»). Он пообещал снять глав 23 районов. Опубликованная газетой «Наш выбор» стенограмма «выступления» президента стала бестселлером, тем более, что газета привела рядом былые высказывания М.Г. Рахимова с резкими и грубыми отзывами о Ельцине. Смелость была наказана: директора типографии, где этот номер был отпечатан, затем выгнали с работы. Б.Н. Ельцин принял М.Г. Рахимова*

21 июня. Согласно официальному сообщению, М.Г. Рахимов доложил российскому президенту о ходе социально-экономического процесса в республике, получив в ответ заверения Б. Ельцина в понимании стоящих перед республикой проблем. По некоторым данным, вернувшись, каждое утро Рахимов начинал с обзвона районов, где у Зюганова в первом туре было наибольшее преимущество и требовал отчета о проделанной для исправления «ошибки» работе.

3.1.2. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНОВ В 2000–2004 ГОДАХ

Второй этап периода массовых прямых выборов губернаторов — это, в основном, первый президентский срок В.В. Путина (с прихода к власти 31 декабря 1999 года, то есть фактически с начала 2000 года, до завершения прямых выборов уже в ходе второго срока В.В. Путина в конце 2004 года, хотя формально последнее голосование прошло в Ненецком автономном округе 6 февраля 2005 года).

Данный период фактически начался с избирательной кампании по выборам в Государственную Думу в декабре 1999 года, когда в противовес блоку региональной бюрократии «Отечество — Вся Россия» (ОВР) федеральный центр инициировал создание публично выступавшего за идею наведения порядка (в самом широком понимании) с явным трендом на силовую риторику и силовые фигуры в составе лидеров блока «Единство» (аббревиатура «МЕДВЕДЬ» возникла от полного названия блока — «Межрегиональное движение "Единство"»). Фактическим союзником федерального центра на выборах 1999 был еще один общероссийский блок «Союз правых сил», также выступавший на практике против региональной бюрократии и за укрепление единого правового пространства.

Основным содержанием этого второго периода стала борьба федерального центра за восстановление контроля над региональными элитами и системная работа по их ослаблению и эшелонированию в единую партию федеральной и региональной бюрократии (хотя отдельные элементы этой политики имели место и раньше, например, федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19 сентября 1997 года). **Политика федерального центра стала намного жестче практически во всех направлениях, явно обозначился тренд на ограничение полномочий регионов во все более широком перечне вопросов, постоянно растущая унитаризация и унификация всего и вся, от правил и процедур до названий.** Фактически вместо прежней полуфеодальной системы, где региональные власти получали возможности всевластия на территории региона в обмен на политическую лояльность суверену (президенту) стала создаваться система параллельных вертикалей, замкнутых на различные структуры в федеральном центре. Эти вертикали носили не только ве-

домственный, но и корпоративный характер. А вскоре они затронули и общественно-политическую сферу, особенно усилившись в следующем периоде «наделения полномочиями» (фактического назначения) губернаторов в 2005–2012 годах.

Центр стал все более активно вмешиваться в региональные выборы, и снятие с выборов тех или иных кандидатов в это время происходило в основном по его фактической инициативе. Иногда он явно принуждал некоторых губернаторов, имевших те или иные проблемы в отношениях с федеральным центром, к конкуренции на выборах, к примеру, на выборах президента Башкортостана или мэра Москвы в 2003 году, президента Калмыкии в 2000 году, возникали случаи недопуска действующих губернаторов на выборы — Республика Саха (Якутия) (М.Е. Николаев), Брянская область (Ю.Е. Лодкин), Курская область (А.В. Руцкой), Ненецкий АО (В.Я. Бутов). При этом «лояльным» губернаторам, наоборот, давали возможность проводить на территории выборы в максимально удобном для них формате (Кемеровская, Ростовская области). Так, существенная электоральная значимость Ростовской области (около 3% избирателей РФ) и умелое управление ей губернатора В.Ф. Чуба, способного обеспечить нужные Кремлю результаты федеральных выборов на территории области при отсутствии явных конфликтов с федеральным центром, всегда относили его в список «неприкасаемых» и наиболее лояльных Кремлю губернаторов. Эта «неприкасаемость» привела к тому, что региональные выборы в области, начиная с губернаторских выборов 2001 года, проходили при все большем силовом и административном вмешательстве¹.

В целом, с 2000 года случаи отмены регистрации популярного кандидата на выборах главы региона становятся все более частыми. Среди примеров недопуска на выборы сильных конкурентов действующих губернаторов можно назвать Л.А. Иванченко (Ростовская область, 2001), Д.И. Анфалова (Коми-Пермяцкий АО, 2000), В.И. Черепкова (Приморский край, 2001, уже во втором туре), «добровольного снятия» В.Я. Крупчака (Архангельская область, 2004) и т.д. Особенно большим было число снятий с выборов кандидатов-фаворитов в осенних выборах 2004 года, проходивших уже после анонса отмены выборов губернаторов (в 6 из 12 кампаний этого периода произошли скандалы со снятием с выборов фаворитов гонки. — Подробнее см. раздел 3.3.9). Хотя общее влияние губернаторов постоянно ослабевало, они по-прежнему оставались напрямую избираемыми населением, и в большинстве регионов их контроль

1 Дело не ограничилось отстранением Л.А. Иванченко от выборов губернатора Ростовской области в 2001 году. На выборах в Законодательное собрание области в 2003 году избирательная комиссия Ростовской области сняла с предвыборной гонки 30 из 162 зарегистрированных кандидатов. Наибольший резонанс это решение вызвало у обкома КПРФ: никто из девяти зарегистрированных в городских округах Ростова-на-Дону кандидатов не был допущен к участию в выборах.

над ситуацией был определяющим, в том числе и при проведении федеральных избирательных кампаний. Вероятно, это было одной из причин все более усиливающегося стремления федерального центра оказывать воздействие на результаты губернаторских выборов.

Данная политика институционального «сдерживания» и ослабления региональной бюрократии, с одной стороны, была продиктована более чем понятным стремлением федеральной бюрократии к самосохранению (для чего было необходимо ослабление власти руководителей субъектов Федерации). С другой стороны, в ослаблении региональных властей во многом было заинтересовано руководство крупных федеральных бизнес-структур (в том числе т.н. «олигархи»), для которого важнейшей целью данного этапа была экономическая экспансия в регионы и уменьшение сопротивления этому на местах. Заинтересовано в ослаблении региональных авторитарных режимов было и федеральное руководство политических партий, которое надеялось таким образом расширить влияние партий на политическую жизнь регионов. Аналогичные интересы разделяли представители многих общероссийских общественных организаций и медиа-бизнеса.

Первым крупным шагом в направлении новой региональной политики федерального центра стало создание федеральных округов по главе с полпредами Президента и выведение из-под контроля губернаторов силовых структур. Главной задачей полпредов было возвращение регионов в «единое правовое поле». Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года¹ (меньше, чем через неделю после инаугурации) был реформирован институт полномочных представителей Президента РФ. Было образовано 7 федеральных округов (включавших от 6 до 18 субъектов РФ), и в каждый назначался полпред, входящий одновременно в состав Администрации Президента РФ (фактически приравненный по статусу к заместителю руководителя Администрации). Прежние полномочные представители Президента РФ в регионах стали главными федеральными инспекторами в регионах, подчиненными полномочному представителю в федеральном округе.

На новых полпредов был возложен ряд функций, в том числе:

- обеспечивать координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе (в первую очередь речь шла о силовых структурах, для которых были созданы окружные управления);
- организовывать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- организовывать по поручению Президента РФ проведение согласитель-

1 Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. — 2000. — 14 мая.

ных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;

- согласовывать проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа;
- согласовывать кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти;
- организовывать контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Полпреды Президента получили право организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе; вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания; привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа; образовывать совещательные и консультативные органы.

В целом институт полпредов был призван обеспечить реализацию Президентом РФ своих конституционных полномочий, и функции полпредов, закрепленные в указе Президента, соответствовали этим полномочиям. Однако постепенно полпреды все в большей степени превращались из контролеров и координаторов в своеобразных «генерал-губернаторов», стремящихся непосредственно руководить подконтрольными главами регионов (полпреды активно пытались влиять на проходившие до февраля 2005 года выборы глав регионов, яркие примеры этого — выборы губернаторов Архангельской области в 2004 году и Ненецкого автономного округа в 2005 году). Этому способствовали и кадровые решения Президента: среди

первых семи назначенных в 2000 году полпредов в федеральных округах, пять были связаны с силовыми структурами¹, гражданскими чиновниками были бывший премьер-министр С.В. Кириенко и дипломат, бывший министр по делам СНГ Л.В. Драчевский. Затем, в 2003–2009 годах, полпредами работали бывший генеральный прокурор В.В. Устинов; бывший первый заместитель прокурора Санкт-Петербурга А.В. Коновалов; бывший заместитель директора Службы внешней разведки и заместитель секретаря Совета безопасности России, генеральный директор госкомпании «Росвооружение» Г.А. Рапота; бывший заместитель министра внутренних дел РФ О.А. Сафонов; генерал армии, бывший начальник Генерального штаба Вооруженных Сил — первый заместитель министра обороны А.В. Квашнин. Близки к силовикам и ВПК бывший прокурор города Санкт-Петербурга и директор Федеральной службы судебных приставов Н.А. Винниченко и бывший заместитель Председателя Правительства РФ по вопросам ВПК И.И. Клебанов. Среди очевидно «гражданских» полпредов последующих назначений 2000-х годов можно назвать экс вице-преьера В.И. Матвиенко; многократно занимавшего различные посты в правительстве Д.Н. Козака; бывшего мэра Казани К.Ш. Исхакова; бывшего губернатора Санкт-Петербурга и министра регионального развития В.А. Яковлева; бывшего губернатора Хабаровского края В.И. Ишаева.

Что касается органов внутренних дел, то губернаторы никогда не имели права их назначать, но пытались влиять на назначения. Уже упоминалось, что согласно закону «О милиции», принятому Верховным Советом РФ в 1991 году, главы регионов имели право согласования назначения глав УВД с федеральным центром. Тогда это вызвало ряд скандалов. В 1994 году президент Чувашии Н.В. Федоров снял главу МВД республики и назначил на его место своего выдвиженца. Б.Н. Ельцин отменил это распоряжение, а министр внутренних дел РФ В.Ф. Ерин назначил сначала первого заместителя главы республиканского МВД, а затем и министра. В 1997 году президент Ингушетии Р.С. Аушев назначил на март 1998 года референдум по вопросу о переводе в его компетенцию назначение местных судей, прокуроров и министра внутренних дел и, не дожидаясь его результатов, самостоятельно назначил и. о. главы регионального МВД. Однако Верховный суд РФ признал референдум незаконным, и Р.С. Аушеву пришлось отказаться от его

1 Генерал армии, командующий Объединенной группировкой федеральных сил на Северном Кавказе при сохранении должности командующего Северо-Кавказским военным округом В.Г. Казанцев; бывший заместитель командующего войсками Северо-Кавказского военного округа генерал-лейтенант К.Б. Пуликовский; бывший начальник Выборгского городского отдела Управления Министерства безопасности РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, начальник Управления Федеральной службы налоговой полиции по Санкт-Петербургу в 1993–1999 годах. Г.С. Полтавченко; бывший заместитель министра внутренних дел РФ П.М. Латышев; бывший начальник Управления ФСБ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, экс-первый заместитель директора ФСБ В.В. Черкесов.

проведения. В результате МВД Ингушетии тогда возглавил московский назначенец. В 1999 году мэр Москвы Ю.М. Лужков и столичные органы власти не согласились с отставкой начальника ГУВД Москвы Н.В. Куликова и сопротивлялись назначению на эту должность В.А. Швидкина. Конфликт продолжался больше года и закончился компромиссным назначением на пост начальника ГУВД в 2001 году ранее руководившего УВД Курской области и УВД Юго-Восточного административного округа Москвы В.В. Пронина. В 2001 году Госдума РФ приняла поправки к закону «О милиции», которые лишили региональных лидеров права согласовывать назначение глав УВД.

В отличие от назначения руководителей органов внутренних дел, региональные власти сохранили право согласования с ними назначений прокуроров, гарантированное Конституцией. Конституция РФ относит прокуратуру к ведению Российской Федерации (пункт «о» ст. 71), устанавливая, что прокуратура России составляет единую централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (ст. 129 Конституции). При этом прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с соответствующими субъектами РФ (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Кроме того, Конституционный суд РФ еще в постановлении по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ от 14 июля 1997 года подчеркнул: *«Что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, действующих в субъектах РФ, то эти вопросы отнесены к ведению РФ и не связаны с особенностями субъекта РФ»*. Высказывается мнение, что в результате само согласие субъекта РФ при назначении на должность прокурора субъекта РФ приобрело формальный характер, реально прокуроры были гораздо сильнее связаны с интересами федерального центра, чем руководители органов внутренних дел¹.

Именно органы прокуратуры, выносившие множество протестов по поводу противоречий регионального и федерального законодательства, играли наиболее активную роль в инициировании пересмотров региональных законов, а также уставов и конституций регионов.

Одной из наиболее громких была ситуация в Якутии, где потребовалось даже решение Верховного суда РФ. Постановлением Верховного совета Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года была принята Конституция Республики Саха (Якутия) с последующими изменениями (от 26 января и 20 апреля 1994 года, 7 июля 2000 года). В 2001 году прокурор Якутии обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению целого ряда статей Консти-

1 Кожевников О.А. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта РФ // Российский юридический журнал. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА. — 2010. — № 2 (71). — С. 52–56.

туции Якутии. Управление Министерства юстиции РФ по Якутии также обратилось в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству статьи 84, частей 1 и 3 статьи 85 Конституции Республики Саха (Якутия). Оба заявления были объединены судом в одно производство для совместного рассмотрения. Верховный суд Якутии 3 мая 2001 года заявление прокурора региона удовлетворил частично, заявление Управления Министерства юстиции РФ по региону было удовлетворено полностью¹. Госсобрание Якутии подало кассационную жалобу в Верховный суд РФ, рассмотренную судебной коллегией по гражданским делам 13 июля 2001 года. Коллегия нашла решение Верховного суда Якутии суда в части удовлетворения заявления Управления Министерства юстиции подлежащим отмене, так как заявление было подано лицом, не правомочным обращаться в суд в защиту прав граждан и юридических лиц; производство по делу в этой части — прекращению; в остальной части оставлено без изменения. В частности, оспаривалась норма Конституции Якутии о том, что основой вхождения Республики Саха (Якутия) в состав Российской Федерации как ее субъекта является Федеративный договор, это означает признание приоритета норм Федеративного договора. Однако условием вхождения субъектов РФ в состав Федерации являются нормы Конституции РФ (ст. 5), а не Федеративного договора, нормы которого применяются в части, не противоречащей Конституции РФ (раздел 2). Следовательно, ч. 1 ст. 8 Конституции Республики Саха (Якутия) вступила в противоречие с требованиями Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» (ст. 3, 4, 5, 6), установившего принцип безусловного приоритета положений Конституции РФ.

Статья 12 Конституции республики в части определения оснований, порядка приобретения и прекращения гражданства Республики Саха (Якутия), регулирования данных процедур специальным законом также была признана противоречащей Закону РФ «О гражданстве РФ», так как гражданство республик в составе РФ не является самостоятельным институтом права, обеспечивающим связь граждан РФ с республиками. Часть 1 статьи 22 Конституции Республики Саха (Якутия), предусматривающая только для граждан Якутии право на образование и получение бесплатного основного среднего, профессионального, высшего образования в государственных учебных заведениях, признана недействующей, поскольку любой гражданин РФ, даже временно пребывающий на территории республики, не может быть ограничен в своем праве на образование и в праве на получение бесплатного основного среднего, профессионального, высшего образования в государственных учебных заведениях Республики Саха (Якутия). Данное право гарантировано всем гражданам РФ Федеральным законом «Об образовании» от 10 июля 1992 года, согласно кото-

1 Определение Верховного суда РФ от 13.07.2001 № 74-Г01-23.

рому государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность среднего общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, всем гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства и т.д. По аналогичным основаниям отмены нормы Конституции Республики Саха (Якутия) о праве на свободное передвижение и выбор места жительства и т.д. Также была оспорена, признана недействующей и не подлежащей применению ст. 66 Конституции Республики Саха (Якутия) о том, что Президентом Республики Саха (Якутия) может быть избран только гражданин Республики по рождению, непрерывно проживший в ней не менее 15 лет, в возрасте не моложе 40 лет и не старше 60 лет, свободно владеющий обоими государственными языками республики и обладающий избирательным правом. Положения статьи признаны дополнительными неправомерными условиями, не предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» условиями для реализации пассивного избирательного права гражданами РФ.

Следующим шагом после создания федеральных округов и реформы силовых структур стало введение в июле 2000 года института «федерального вмешательства»¹, который предусматривал возможность роспуска законодательного органа региона путем принятия соответствующего федерального закона и право Президента отстранять главу субъекта Федерации от должности. Однако эти возможности были оговорены большим количеством ограничений, исключавших возможность произвола. Подобные санкции к региональным органам власти допускались лишь в случае принятия ими нормативных правовых актов, признанных судом противоречащими федеральному законодательству, и только после того, как они не выполнили решение суда и не отреагировали на соответствующее предупреждение. Показательно, что эти меры в последующие четыре года (2000–2004) не были применены ни разу. В то же время они имели определенное профилактическое значение, и само наличие их потенциальной возможности в сочетании с деятельностью полпредов Президента позволили в значительной степени привести региональное законодательство в соответствие федеральному.

При этом новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый в 2000 году, дал губернаторам право отстранять от должности глав местного самоуправления (за исключением глав столиц и ад-

1 Федеральный закон от 29 июля 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"».

министративных центров регионов). Раньше этим правом был наделен только Президент РФ. Таким образом, одновременно с усилением контроля центра над губернаторами усиливался и их контроль над местным самоуправлением (см. раздел 3.7).

Была окончательно прекращена практика заключения с регионами договоров разграничения предметов ведения и полномочий (хотя де-факто она прекратилась еще с июля 1998 года, когда Комиссию при Президенте РФ по подготовке возглавил тогда заместитель руководителя Администрации Президента РФ В.В. Путин).

Указом № 1003 от 8 августа 2001 года Президент РФ в связи с созданием 21 июня 2001 года «Комиссии при Президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления» (под руководством заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака) отменил все ранее принятые указы о «Комиссии по подготовке договоров...». Летом 2001 года ряд регионов выступили с инициативой расторжения договоров о разграничении полномочий, ранее заключенных ими с федеральным центром. С 21 декабря 2001 по 21 апреля 2002 года подписаны 28 двусторонних (трехсторонних) актов о прекращении действия договоров. Советник Президента РФ С.Н. Самойлов 8 апреля 2002 года заявил журналистам, что «в правовой системе взаимоотношений центра и регионов такого правового понятия, как договор, не предусмотрено», поэтому к 1 июля 2002 года предполагается прекратить действие всех договоров, заключенных между федеральным центром и субъектами Федерации¹. Как уже отмечалось, Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ ранее заключенные договоры и соглашения должны были быть приведены в соответствие с этим законом в течение трех лет со дня вступления его в силу (то есть до 2002 года).

При этом немногочисленные республики, которые подписали договоры первыми и получили в соответствии с ними реальные полномочия (в первую очередь Татарстан и Башкортостан), выступали за сохранение договорной формы отношений между центром и регионами. В 2003 году актуализировалась проблема реинкорпорации Чечни, где после назначения и затем избрания А.А. Кадырова установился более стабильный пророссийский режим. По мнению ряда экспертов, специфика ситуации требовала особых двусторонних отношений². По этой причине началась разработка договора о разграничении полномочий между центром и Чечней, отчасти напоминающего принципы

1 Путин отменяет договоры о разграничении полномочий между регионами и центром / Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2002/04/08/dogovor/>

2 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика... — С. 545–547.

экономического суверенитета, закрепленные в прежних договорах с Татарстаном и Башкортостаном. Накануне референдума об утверждении Конституции Чечни (март 2003 года) федеральный центр пообещал А.А. Кадырову подписание договора, предусматривающего предоставление республике «широкой автономии». После референдума по Конституции еще некоторое время говорилось о вероятности подписания договора, однако все это скорее использовалось в качестве инструмента политического торга. После избрания А.А. Кадырова тема договора постепенно стихла и вновь активизировалась после избрания президентом Чечни А.Д. Алханова (предполагалось подписание до конца 2004 года, затем в 2005 году)¹.

Принимал участие в отмене ряда положений региональных уставов и конституций Конституционный суд Российской Федерации. Постановлением Конституционного суда от 7 июня 2000 года положения Конституции Республики Алтай о суверенитете республики, взаимосвязанные с положениями о народе республики как носителя этого суверенитета и единственном источнике государственной власти в республике, признаны не соответствующими Конституции РФ. 27 июня 2000 года он принял определение № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы РФ о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан.

В отношении конституций данных регионов также признаны противоречащими Конституции РФ нормы, закрепляющие суверенитет республик как субъекта Российской Федерации, принадлежность республике высшей (т.е. верховной) власти на своей территории, а также положения о том, что народ республики является носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти в республике, *«поскольку этим исключается, что таким источником является многонациональный народ Российской Федерации»*. Также были отменены и иные нормы, основанные на принципе суверенитета республик (право приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республик как субъекта международного права; положения, регулирующие отношения собственности на природные ресурсы, находящиеся на территории республики, порядок владения, пользования и распоряжения ими и т.д.).

Определениями Конституционного суда РФ от 08 февраля 2001 года № 15-О по ходатайству Председателя Правительства Республики Коми и от 19 апреля 2001 года № 65-О по ходатайству полпреда Президента РФ в ПФО С.В. Кириенко разъяснено, что суды общей юрисдикции по инициативе

1 Становая Т. Договорная позиция // Politcom.ru. — 2005. — 31 янв. Режим доступа: <http://politcom.ru/print.php?id=642>

уполномоченных лиц вправе, руководствуясь решениями Конституционного суда РФ, признавать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов РФ, т.е. подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным судом РФ не соответствующими Конституции РФ, утратившими силу и не подлежащими применению.

Важнейшим элементом новой политики федерального центра в отношении регионов данного периода также стала реформа Совета Федерации. Новый закон о его формировании был принят Государственной Думой 19 июля 2000 года, одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 года, подписан Президентом 5 августа 2000 года. Принцип формирования верхней палаты по должности из губернаторов и председателей законодательных собраний был заменен принципом делегирования: половина членов Совета Федерации стала избираться законодательными органами власти, другая половина — назначаться руководителями исполнительных органов власти субъектов Федерации¹.

Первоначально реформа Совета Федерации была поддержана основными политическими силами. В качестве ее положительных моментов рассматривалось стремление построить работу верхней палаты на профессиональной основе (что было невозможно при должностном порядке ее формирования), а также преодоление ситуации, когда одни и те же лица одновременно являлись руководителями исполнительных органов и членами законодательного органа (что нарушало принцип разделения властей).

В то же время отдельные независимые политики и эксперты высказывали опасения, что реформируемый таким образом Совет Федерации не будет в достаточной степени профессиональным и представительным. Так и произошло. Места в верхней палате чаще использовались как элемент выстраивания отношений между властями региона и теми или иными группами федеральной элиты, чем для собственно регионального представительства и защиты интересов регионов. Членами Совета Федерации стали активно назначаться бывшие федеральные чиновники, отраслевые лоббисты, некоторые крупные предприниматели, часто никак не связанные с регионом, от которого их делегировали и его практически не посещавшие. В результате роль и престиж Совета Федерации значительно снизились по сравнению с предыдущим периодом.

В качестве некоторой компенсации утраченного губернаторами статуса членов верхней палаты федерального парламента Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 был создан состоящий из губернаторов Государственный совет Российской Федерации — совещательный орган, *«содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспе-*

1 Федеральный закон от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3336.

чения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» (ранее совещательный орган с похожим названием создавался Б.Н. Ельциным на непродолжительное время в 1991 году). Потеряв позиции в Совете Федерации, главы регионов вновь получили возможность лично встречаться с Президентом страны, хотя бы на «совещательной основе». Для решения оперативных вопросов создавался президиум Госсовета по одному представителю от каждого федерального округа, которые отбираются Президентом РФ и подлежат ротации один раз в полгода¹.

Существенный удар по экономической самостоятельности губернаторов «сырьевых» регионов нанесли принятые в августе 2004 года поправки в закон «О недрах» (первоначально речь шла вообще о новом законе). Они стали частью закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Было предложено, что вместо принципа «двух ключей» распоряжение участками недр (за исключением месторождений местного значения²) будет осуществляться федеральным центром без участия региональной власти. Регионам обещали лишь право участвовать в составе комиссий по проведению аукционов и конкурсов на право пользования участком недр (за исключением конкурсных или аукционных комиссий по предоставлению права пользования участками недр внутренних вод, территориального моря и континентального шельфа РФ). Одним из аргументов отмены принципа «двух ключей» было то, что губернаторы злоупотребляли своей властью при выдаче лицензий на разработку месторождений. По мнению разработчиков законопроекта, участие регионов в выдаче права на разработку недр тормозит экономику страны,

1 До 2012 года членами Государственного совета являлись по должности только высшие должностные лица (губернаторы) регионов. Также по решению Президента РФ в состав Госсовета могут быть включены лица, ранее замещавшие глав регионов и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности. Президент воспользовался этим правом только один раз: распоряжением от 29 января 2001 года № 49-рп в Госсовет был включен бывший губернатор Тюменской области Л.Ю. Рокецкий (это распоряжение признано утратившим силу другим распоряжением от 21 июля 2007). С 11 июля 2012 года в Госсовет также входят председатели Совета Федерации и Государственной Думы, руководители фракций в Государственной Думе. С 10 августа признаны утратившими силу нормы о включении в Госсовет полпредов Президента в федеральных округах.

2 К участкам недр местного значения относятся: 1) участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые; 2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых; 3) участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее — питьевое водоснабжение) или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки

существующая система неоправданно затрудняет и затягивает процесс предоставления участков недр в пользование. *«В результате месторождения простаивают, бюджет не получает налоговых поступлений, не появляются новые рабочие места»,* — пояснили в министерстве. Согласно заявлению министра природных ресурсов Ю.П. Трутнева, *«в России действуют 16 тысяч лицензий на недропользование. В большинстве лицензионных соглашений не сформулированы четкие требования по условиям разработки участков недр, например, в них не указаны сроки ввода месторождения в эксплуатацию»¹, «никто не оспаривает право двух ключей, но сейчас зачастую это право используется регионами как форма шантажа. Свою подпись на лицензии губернатор может не ставить годами»².*

Одной из причин недовольства губернаторами были история с месторождением «Вал Гамбурцева», когда бывший министр природных ресурсов В.Г. Артюхов в 2002 году пытался пересмотреть результаты спорного тендера на месторождение, но не смог этого сделать через голову губернатора Ненецкого автономного округа В.Я. Бутова. В связи с этим было немало рассуждений о том, что если нефтегазовые компании работают на территории определенных регионов, то у них, как правило, устанавливаются тесные отношения с местными губернаторами. И те отказываются ставить свою подпись под решением федерального Центра об изъятии соответствующей лицензии. Однако, как отмечали эксперты, именно бывший министр природных ресурсов Б.А. Яцкевич в свое время подписал итоги конкурса, а В.Я. Бутов лишь последовал его примеру. В свою очередь, министр В.Г. Артюхов 22 июня 2001 года распоряжением МПР № 475-р приостановил выдачу лицензий на право пользования участками недр «до особого распоряжения». Это «особое распоряжение» появилось удивительным образом в последний день его работы на посту министра природных ресурсов РФ, когда случилась выдача сразу 60 лицензий³.

Не удивительно, что именно глава администрации Ненецкого автономного округа В.Я. Бутов крайне негативно публично отнесся к принятым поправкам. По мнению губернатора, имело место грубое нарушение статьи 72 Конституции, определяющей, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Центра и субъектов РФ. *«Я считаю, что в случае отмены*

1 Ю.П. Трутнев. Существующая система предоставления участков недр в пользование неэффективна / РИА Новости. — 2004. — 1 июля. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20040701/623678.html>

2 Корнышева А. Юрий Трутнев атакует губернаторов // Коммерсантъ. — 2004. — 22 июня. — № 110.

3 Субботин М. Как подобрать ключи к инвестициям. Минприроды предлагает новую концепцию недропользования // Российская Бизнес-газета. — 2004. — 21 сент. — № 477. Режим доступа: <https://rg.ru/2004/09/21/investitsii.html>

"двух ключей" интересы региона, а соответственно и его жителей, не будут защищены от неправомερных действий недропользователей, нарушающих условия лицензионного соглашения», — сказал глава НАО. Подтверждая сказанное, он напомнил, что в 1997–2003 годах администрация округа направила для согласования в МПР более десятка представлений на отзыв лицензий, однако действительно изъяты были только 2 лицензии. При этом ущерб государству, в том числе и региональному бюджету из-за несвоевременного ввода месторождений в разработку, по его мнению, исчисляется сотнями миллионов долларов¹.

Также в конце 2003 года были упразднены внутренние оффшоры после отмены с 1 января 2004 года инвестиционной льготы по налогу на прибыль, которую до этого имели право устанавливать местные власти.

Составным элементом новой федеральной политики в отношении регионов стала также избирательная реформа, сократившая число субъектов, имеющих право принимать участие в выборах (в частности, запретившая региональные партии), а также с 14 июля 2003 года обязавшая регионы избирать не менее половины депутатов законодательных собраний (хотя бы одной из палат регионального парламента) по пропорциональной системе. Таким образом, стали формироваться пронизывающие представительные органы власти «партийные вертикали», а сами политические партии стали регистрироваться исключительно в федеральном центре. Это создало возможности непосредственного влияния на региональных депутатов из федерального центра (федеральная бюрократия контролировала партийную бюрократию, а та все больше влияла на депутатов).

В 1990-е годы в России не было специального закона о политических партиях², они регистрировались в общем порядке согласно закону «Об общественных объединениях» среди иных общественных объединений и были скорее самоназванием части этих общественных объединений. С целью не допускать к участию в выборах откровенно неполитические общественные объединения³ с 1997 года был введен особый вид общественного объединения — «политическое общественное объединение». Формально закон о формализации статуса партий был еще в 1995 году принят Государственной Думой, но отклонен Советом Федерации и оказался заблокирован в не работавшей согласительной комиссии.

После избрания Президентом РФ В.В. Путина одновременно разрабатывались несколько проектов нового партийного законодательства: не только в ЦИК РФ, но также в думском Комитете по делам общественных объединений и

1 Владимир Бутов крайне негативно отнесся к поправкам Госдумы к закону «О недрах» / ИА Двинаинформ. — 2004. — 6 авг. Режим доступа: <http://www.dvinainform.ru/actual/2004/08/06/12070.shtml>

2 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России... — С. 523–533.

3 Лапаева В.В. Право и политика: Из научной публицистики / Москва, 2005. — С. 12–17.

религиозных организаций, в Независимом институте выборов и в ряде партийных структур¹. Так, проект федерального закона «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в РФ» был разработан В.В. Лапаевой под эгидой Независимого института выборов, который возглавлял бывший председатель ЦИК РФ А.В. Иванченко². Во многом сходные задачи были поставлены и в докладе ЦИК РФ «О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах», одобренном ЦИК в октябре 2000 года³.

Именно в докладе ЦИК РФ были выдвинуты основные тезисы, которые затем оказались главным содержанием будущего закона «О политических партиях». Речь шла о том, что, во-первых, политические партии должны иметь только общероссийский статус (критики, преимущественно от демократических партий, СПС и «Яблоко», предлагали допустить существование межрегиональных и региональных партий). Во-вторых, партия должна иметь не менее 10 тыс. членов и региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, в каждом из которых должно быть не менее 200 членов. В-третьих, правовой статус политической партии не должен распространяться на движения (объединения без фиксированного членства) и общественные организации, допускающие коллективное членство, «так как статус таких организаций не может быть четко определен, в связи с чем невозможно предъявлять к ним вышеперечисленные особые требования». Наконец, четвертым ключевым элементом этого закона стало введение постоянного государственного финансирования политических партий в зависимости от их результатов на выборах депутатов Госдумы РФ и Президента РФ (ранее было только частичное косвенное финансирование государством избирательных кампаний политических партий).

Базирующийся на этих тезисах проект Федерального закона «О политических партиях» Президент РФ внес в Госдуму 28 декабря 2000 года, уже 7 февраля 2001 года данный проект был принят в первом чтении при наличии четырех альтернативных проектов. 24 мая 2001 года с незначительными поправками (например, минимальное число членов региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ было снижено с 200 до 100 человек, ми-

1 Лепехин В. Основной принцип – не навреди // Выборы. Законодательство и технологии. — 2000. — № 11. — С. 18–20.

2 Инициативный проект Федерального закона «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации» // Выборы. Законодательство и технологии. — 2000. — № 11. — С. 28–42.

3 О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах // Вестник ЦИК РФ. — 2000. — № 21. — С. 47–90.

нимальное число членов партии осталось на уровне 10 тыс. человек¹) законопроект был принят во втором чтении; против были в основном депутаты от КПРФ (вместе с Агропромышленной группой) и «Союза правых сил»². 21 июня закон был принят в третьем чтении, 29 июня он был одобрен Советом Федерации и 11 июля 2001 года подписан Президентом РФ.

Таким образом, федеральные партии стали фактическими монополистами выдвижения кандидатов. Все иные общественные объединения после двухлетнего переходного периода утрачивали право выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах (это право сохранялось только для муниципальных выборов). Сама система регистрации партий становилась сложной и многоэтапной (были введены отдельные процедуры регистрации оргкомитета партии, самой партии и ее региональных отделений). Политические партии стали единственным видом избирательного объединения (до 2005 года они могли также создавать избирательные блоки с участием общественных организаций), одновременно были запрещены региональные партии, а также партии, созданные по этническому, конфессиональному, гендерному признаку.

После принятия закона «О политических партиях» Президент РФ внес в Государственную Думу разработанный в Центризбирком РФ законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В результате в июне 2002 года появился новый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», сильно отличавшийся не только от прежнего закона, но и от внесенного проекта. Одним из ключевых изменений стало повышение роли политических партий в избирательном процессе. Данные изменения, были, с одной стороны, выгодны федеральному центру в целом (он контролировал получение политическими партиями своего статуса, и, таким образом, повышал свое влияние на региональный депутатский корпус). С другой стороны, этим меры активно поддерживались и лобби-

- 1 Проект В.В. Лапаевой для общефедеральных политических партий требовал наличие региональных отделений более, чем в половине субъектов РФ численностью не менее 50 членов, то есть устанавливал минимальную численность 2250 человек. В проекте А.В. Шишлова к партиям, получившим на выборах в Государственную Думу более 5% голосов, или кандидаты от которой получили в сумме более 5% голосов от общего числа избирателей, принявших участие в выборах, требования численности не предъявлялись; остальные партии были обязаны иметь не менее чем в четверти субъектов РФ отделения численностью более 100 человек, а еще в четверти – более 50. Аналогичные идеи были высказаны и О.В. Шейным. В проекте С.Н. Юшенкова и В.В. Похмелкина требования к численности партии вообще отсутствовали. Б.Б. Надеждин особо подчеркивал недопустимость ликвидации уже зарегистрированной партии из-за снижения ее численности.
- 2 Акаевич В. Второе чтение: верны ли ориентиры? // Выборы. Законодательство и технологии. — 2001. — № 5. — С. 24–27.

ровались представленными в Госдуме политическими партиями (в наибольшей степени — КПРФ, СПС и РОДП «Яблоко»). Новый избирательный закон закрепил обязанность регионов избирать не менее половины депутатов своего законодательного органа (или одной из его палат при наличии двухпалатного парламента) по пропорциональной системе. Кроме того, кандидаты и партийные списки, выдвинутые партиями и избирательными блоками, преодолевшими заградительный барьер на выборах в Государственную Думу, освобождались от необходимости сбора подписей или внесения для регистрации кандидатов и партийных списков избирательного залога (норма вступила в силу после выборов Госдумы 7 декабря 2003 года).

Сокращение числа потенциальных участников избирательного процесса при одновременном ужесточении над ними государственного контроля, находящегося в федеральных руках, сужало как региональным элитам в целом, так и губернаторам в частности, возможности поиска федеральных партий — политических партнеров, без наличия которых принимать участие в выборах становилось все сложнее.

Первоначально регистрирующие органы подходили к регистрации новых партий относительно либерально. Но даже в то время максимальное число зарегистрированных партий не превышало 46 на пике в 2004 году (для сравнения — в выборах депутатов Государственной думы РФ 1999 года могли принимать участие 139 общественных политических объединений). На выборах Госдумы 2003 года могли принять участие 44 политические партии и 20 общероссийских общественных объединений (последние — только в составе избирательных блоков). Однако постепенно ситуация стала ужесточаться, особенно после отмены выборов губернаторов в конце 2004 года, тогда же стал все более ощущаться эффект принудительной партизации региональных выборов (см. подробнее раздел 4.7.1).

Кроме новых законов «О политических партиях» (2001) и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (2002), в 2001–2003 годах были разработаны и приняты новые федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (20 декабря 2002 года) и «О выборах Президента РФ» (10 января 2003 года).

Важно отметить, что одновременно в избирательное законодательство было внесено много новелл, направленных на защиту избирательных прав граждан, обеспечение честности и прозрачности подсчета голосов и подведения итогов голосования. Перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации были сокращены и сделаны исчерпывающими. Избирательные комиссии были лишены права отменять регистрацию кандидатов. Был ограничен круг лиц, имеющих право обращаться в суд по поводу отмены регистрации, и установлены предельные сроки для такого обращения и для вынесения решения об отмене регистрации. Большую роль сыграла также норма о размещении в Интернете данных протоколов участковых избира-

тельных комиссий. Во многом это объяснялось тем, что в условиях борьбы с самоуправством региональных властей, федеральная власть еще готова была устанавливать законодательные ограничения для злоупотреблений с их стороны¹. Однако уже со второй половины 2002 года стала четко проследиваться тенденция к ограничению избирательных прав граждан. Первым ее проявлением стало спешное принятие поправок к Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», запретивших инициирование и проведение общероссийского референдума в период федеральных избирательных кампаний (явно как реакция на данные попытки со стороны КПРФ), а также менее чем за год до истечения срока полномочий федеральных органов власти².

Отдельно необходимо отметить усиление влияния федерального центра на формирование избирательных комиссий субъектов Федерации.

Попытка построения «вертикали» избирательных комиссий была инициирована Центризбиркомом РФ вопреки сопротивлению КПРФ, СПС и РОДП «Яблоко». К началу 2000-х годов число членов конкретной избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса устанавливалось региональной конституцией (уставом), сами комиссии поровну формировались губернатором и региональным парламентом. До 2002 года регионы сами формировали свои комиссии, однако в новом законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» появилась норма, что власти (законодательный орган и глава региона) обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии на основе поступивших предложений Центризбиркома РФ (то есть 2 члена комиссии назначаются по предложению ЦИК). При этом было введено правило, что председатель избирательной комиссии субъекта Федерации избирается на первом заседании данной комиссии по предложению ЦИК РФ. Таким образом, региональные комиссии были частично фактически подчинены ЦИК. По аналогичной схеме стали формироваться муниципальные комиссии (в их отношении роль ЦИК играл региональный избирком), которые организуют муниципальные выборы. Разница в том, что назначает состав муниципальных комиссий уже исключительно представительный орган местного самоуправления без участия администрации.

На федеральных выборах муниципальные комиссии обычно наделяются полномочиями территориальных комиссий по проведению процедуры федеральных выборов на территории муниципалитета, однако де-юре органы местного самоуправления были отстранены от формирования избирательных комиссий, проводящих федеральные и региональные выборы. Таким образом, большая часть избирательных комиссий стала формироваться вышестоящими комиссиями.

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России... — С. 535–537.

2 Фактически разрешенный для проведения референдума период оказался менее двух лет в течение четырехлетнего избирательного цикла.

Эти изменения мотивировались необходимостью сделать избирательные комиссии независимыми от региональных и местных властей. Однако на деле степень влияния ЦИК РФ на состав комиссий субъектов Федерации, как легко было предвидеть, оказалась недостаточной (в любом случае подбор кандидатов в члены комиссии осуществлялся с участием администраций региона, кроме того, члены комиссии — «живые люди», которым по множеству причин комфортнее иметь конструктивные отношения с региональной властью). Это недостаточное влияние наиболее ярко проявилось при формировании Московской городской избирательной комиссии и ЦИК Республики Башкортостан. Зато комиссии субъектов Федерации, по-прежнему находящиеся под сильным контролем исполнительной власти своего региона, получили возможность подчинить себе все избирательные комиссии в этом регионе (в том числе де-факто муниципальные).

Параллельно с законодательными реформами шел процесс создания единой «партии власти». Подчинив себе региональную бюрократию и заставив ее поддерживать «Единую Россию» через объединение «Единства» и «Отечества — Всей России», федеральная власть существенно ослабила (а после отмены выборов губернаторов и почти ликвидировала) конкуренцию административных ресурсов, которая в какой-то степени замещала еще не сформировавшуюся партийную конкуренцию. При этом, в отличие от режимов, где имеется реально доминирующая партия, принимающая собственные решения, обязательные для всех остальных, сформированный в 2000-е годы партийно-политический режим, — это скорее режим тотального доминирования исполнительной власти, при котором партия, имитирующая доминирующую, играет вспомогательную роль дополнительного структурирования элит различного уровня, находясь по отношению к исполнительной власти в зависимом и подчиненном положении.

Помимо снижения влияния губернаторов на силовые структуры также снизилось их влияние в пользу федерального центра на систему средств массовой информации.

Реальные изменения модели регионального государственного телевидения начались немного раньше: в мае 1998 года вышел указ Президента РФ о формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации ВГТРК¹. В соответствии с данным указом государственные региональные ТРК были выведены из-под двойного подчинения Гостелерадио и региональных властей и вошли в холдинг ВГТРК в качестве дочерних предприятий. Был фактически взят курс на ликвидацию самостоятельных государственных телерадиокомпаний в субъектах Федерации. В ряде случаев раздел ранее совместно управляемого и сформированного с региональными властями имущества сопровождался конфлик-

1 Бақшин В. К проблеме российской модели регионального телевидения. // Вопросы теории и практики журналистики (Иркутск). — 2014. — № 1. — С. 66–73.

тами и судебными решениями. Например, в Хабаровске часть Дома радио осталась под контролем федерального центра, часть — под контролем краевой администрации.

Некоторые руководители регионов длительное время сопротивлялись реформе. Так, в Саха-Якутии подразделение ВГТРК «ГТРК "Саха"» было создано только в 2005 году. Однако в качестве выхода в ряде регионов стали создавать собственные телекомпании, получившие финансирование из региональных бюджетов. В 1998 году в Приморском крае была создана телекомпания краевой администрации «ОТВ-Прим», а в Хабаровском крае — телекомпания «Губерния», одним из учредителей которой стала администрация края. В результате многие телекомпании, созданные с участием региональных властей, в том числе и «ОТВ-Прим», и по объему вещания, и по объему финансирования во много раз превосходили филиалы ВГТРК.

Первое время дочерние предприятия ВГТРК финансировались непосредственно из федерального бюджета, но затем финансирование региональных ГТРК было полностью передано ВГТРК, что первоначально не сильно отразилось на финансовом положении большинства компаний. Но в начале 2000-х годов ситуация в филиалах ГТРК ухудшилась, так как в 2002 году в федеральном законодательстве появилась норма, запрещающая функционирование дочерних предприятий ФГУП (именно в статусе ФГУПа действовала к этому времени ВГТРК). После дискуссии о возможности преобразования ВГТРК в акционерное общество Правительство России в 2004 году приняло решение о реорганизации дочерних предприятий ВГТРК в филиалы.

В результате с начала 2005 года государственные телерадиокомпании в регионах официально стали филиалами ВГТРК, при этом их финансирование было сокращено вдвое. Это означало, что наполовину сокращалось время трансляции местных передач на первом канале проводного радио и втором канале российского государственного телевидения. Вместо прежних 720 часов филиалам ВГТРК гарантировались лишь 360 часов вещания за счет федерального бюджета. Причем это время отдавалось исключительно на новостные передачи. Что касается тематических программ, отражающих острые социальные и политические проблемы регионов, то они по замыслу руководства ВГТРК должны либо исчезнуть вообще, либо оплачиваться региональными властями. Что касается местного (то есть фактически муниципального уровня) проводного вещания, то до нового 2004/2005 года местным радиовещателям разрешалось перекрывать трансляцию региональных каналов, то теперь места в эфире им не осталось вообще, пока его не выделит собственно ВГТРК, при этом теперь для этого стало требоваться оформление соответствующей лицензии¹.

Снижение прямого влияния региональных властей на информационную по-

1 Мигалин С. Губернаторов снимают с эфира // Независимая газета. — 2005. — 24 янв. Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2005-01-24/2_gubernator.html

литику подразделений ВГТРК усилило возможности прямого информационного воздействия федерального центра на ситуацию в регионе, включая тональность подачи информации о деятельности региональной администрации и представленность в эфире оппозиции. Данные изменения дополнительно стимулировали региональные власти на создание и развитие собственно региональных телерадиокомпаний (как частных, так и квазигосударственных). В ряде регионов Центральной России и в крупных промышленных центрах Урала, Сибири к этому времени уже были созданы телекомпании, вещающие, в частности, на дециметровых частотах. При этом региональные телепередающие центры оставались под контролем федерального Центра. С этим был связан, например, скандал на выборах депутатов Тульской областной думы 2004 года, когда на канале ТВЦ началась трансляция региональной телекомпании, созданной при поддержке областной администрации, передачи «Полный абзац», в которой критике подвергались тульские политики, кандидаты в депутаты облдумы от «Единой России». В итоге трансляцию местного телеканала на канале ТВЦ закрыли без объяснений причин¹.

Последствия изменений региональной политики федерального центра в 2000-2004 годах, приведшие к усилению личной зависимости губернаторов и региональных элит в целом от федерального центра, неоднозначны. С одной стороны, в регионах, ранее имевших репутацию «авторитарных» (Татарстан, Башкортостан, Калмыкия, Адыгея, Тыва), региональные политические режимы под давлением центра пережили в это время определенную либерализацию. В прежде монолитных законодательных собраниях этих регионов появилась, пусть и не везде значительная, оппозиция. С другой стороны, многие регионы, ранее имевшие развитые демократические системы и региональные партии (Нижегородская и Свердловская области, Карелия, Красноярский край, Приморский край), под тем же давлением утратили или снизили былой демократизм. Сложившиеся в них прежде региональные политические культуры были вынуждены уйти в тень, а местные элитные группы, партии и организации, ранее сильные и самостоятельные, маскировать себя под представительства федеральных групп. Доминирование губернаторов здесь усилилось, а самостоятельность иных игроков ослабла. Этот тренд «выравнивания» и унификации усилился в последующем периоде так называемого «наделения полномочиями».

3.1.3. УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ

Курс на унификацию региональных политических систем и подчинение их единым стандартам отразился в политике укрупнения регионов, которая затронула, несмотря на высказывавшиеся изначально предложения, только сложносоставные субъекты Федерации (имеющие небольшую численность

1 Там же.

населения автономные округа, входящие формально в те или иные области) и преследовала, таким образом, очевидную цель снизить асимметричность федерации. Данный процесс был начат еще в ходе губернаторских выборов и закончен уже в период наделения полномочиями (однако, для удобства рассмотрения, он целиком описан в данном разделе).

В соответствии со статьей 65 Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года, и автономные округа, и области, в которые они входят, являются субъектами Российской Федерации. Согласно статье 66 Конституции РФ, отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким образом, для того, чтобы автономный округ прямо входил в состав Российской Федерации, минуя область или край, необходимо, чтобы был принят соответствующий закон. Данный закон был принят только для Чукотского автономного округа.

В ходе ужесточения региональной политики федерального центра был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ». Принятие данного закона было необходимым предварительным условием запуска процедуры изменения административно-территориального деления страны — пункт 2 статьи 65 Конституции РФ однозначно говорит, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Соответственно, пока не было закона, не могло быть и образования новых субъектов.

Формально закон № 6-ФКЗ регулирует как случаи изменения состава субъектов РФ, не меняя государственных границ РФ, так и случаи «принятия» в РФ нового субъекта в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. Однако изначально не вызывало сомнений, что главная цель закона — создание правовой базы для изменения состава субъектов РФ путем их преобразования через укрупнение (для этого в законе используется термин «образование нового субъекта»). Так, пока закон готовился, тогдашний министр по делам Федерации, национальной и миграционной политике А.В. Блохин уверял, что закон нужен лишь для того, чтобы разработать процедуру, по которой субъекты Федерации смогут инициировать изменения в своем статусе, а также прояснить степень участия иных заин-

тересованных регионов¹. Первоначально Совет Федерации отклонил закон и рекомендовал его к доработке, поскольку члены палаты были обеспокоены тем, что он может способствовать созданию новых регионов путем распада имеющихся. В результате редакция закона вообще умалчивает о разделении регионов для создания новых субъектов Федерации. Формально закон не запрещает создание новых регионов через разъединение старых, но не предлагает для этого никакой легальной процедуры (то есть регионам, которые согласятся на укрупнение, «разукрупниться» назад будет крайне сложно из-за отсутствия прописанного в законе механизма). Еще одной важной особенностью закона стал его де-факто разрешительный характер. Закон поставил в центр процесса укрупнения Президента Российской Федерации как адресата петиций регионов по поводу их объединения (то есть фактически он получал право, запускать процесс дальше или нет), он же являлся инициатором принятия федерального конституционного закона об образовании нового субъекта, если все референдумные процедуры завершатся удачно.

Тем самым были созданы правовые предпосылки для реализации идеи реформы регионального деления страны, о чем в начале 2000-х годов активно говорили различные представители федеральной политической элиты. Полпред Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе В.В. Черкесов утверждал, что к концу 2001 года слияние регионов стало неизбежным и главный вопрос не в том, укрупняться или нет, а в масштабах объединения. Черкесов заявил, что имеет смысл объединять более слабый регион-должник с регионом-донором, и выступил с предложением об объединении Архангельской области с Ненецким автономным округом, а Новгородской области — с Псковской. Позже Черкесов рассказывал, что укрупнение регионов обсуждалось одновременно со стратегией федеральных округов по социально-экономическому развитию вплоть до 2015 года, и в результате этой дискуссии было выработано мнение, что большое число регионов служит основным препятствием на пути реализации широкомасштабных федеральных программ².

Однако Администрация Президента РФ настаивала, что процесс укрупнения регионов должен начаться «снизу», с инициативы самих регионов, и только потом идея укрупнения может быть одобрена референдумом, хотя при этом сами такие инициативы явно поощрялись. В ходе прямой линии 19 декабря 2002 года В.В. Путин прямо заявил, что укрупнение может быть сделано только путем волеизъявления жителей, проживающих на этих территориях. При этом он отметил: *«Я лично считаю, что некоторые субъекты, особенно так называемые сложносочиненные субъекты, «матрешечные» — в одном субъекте есть еще один субъект, и они между собой никак не могут поделить властные пол-*

1 Российская газета. — 2001. — 20 янв.

2 Сергиевский С. Регион плюс регион, а что в минусе? Укрупнение субъектов Федерации — новое «волшебное слово» политики Москвы // Независимая газета. — 2002. — 17 июня. — № 117 (2671).

номочия и компетенцию. Это часто мешает и наносит ущерб тем людям, которые проживают на этой территории, делят между собой бюджетные доходы, властные полномочия и так далее. И, на мой взгляд, конечно, в этих случаях вполне можно было бы говорить об укрупнении. Но, еще раз повторяю, это дело исключительно людей, которые там проживают»¹.

Первоначально принятая редакция федерального конституционного закона 2001 года № 6-ФКЗ гласила, что инициатива образования нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект РФ («заинтересованные субъекты РФ»). Предложение об образовании нового субъекта направляется Президенту РФ (закон первоначально не указывал, кем именно оно направляется). Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием нового субъекта. После получения предложений об образовании нового субъекта РФ Президент РФ уведомляет о полученном предложении Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации

Пункт 1 статьи 11 гласил, что вопрос об образовании нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Федерации. Согласно пункту 3 статьи 11, если вопрос не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах Федерации независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее чем через год.

Первый референдум по данному закону состоялся 7 декабря 2003 года в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе, второй — 17 апреля 2005 года в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах, третий — 23 октября 2005 года в Камчатской области и Корякском автономном округе. Однако уже в ходе кампании по проведению референдума на Камчатке и в Корякии шел процесс внесения в закон № 6-ФКЗ изменений. Поправки в статьи 10 и 11 закона были внесены Федеральным конституционным законом от 31 октября 2005 года № 7-ФКЗ (опубликован 3 ноября 2005 года, вступил в силу 13 ноября 2005 года).

Фактически эти поправки уточнили и упростили ту практику, которая сложилась в ходе референдумов 2003–2005 годов. В частности, закон 2001 года не указывал, кто конкретно от имени региона выходит с инициативой его объединения. Но по факту применялся подход, что позицию каждого заинтересованного субъекта Федерации должны согласованно представлять его законодательный (представительный) и высший исполнительный органы власти, только

1 Стенограмма прямого теле- и радиоэфира («Прямая линия с Президентом России») 19 декабря 2002 года. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21818>

после согласия которых могли реализовываться инициативы в виде регистрации инициативных групп, сбора подписей и т.д. Так, пункт 2 статьи 10 закона добавились уточнением, что совместное предложение Президенту РФ направляют законодательные (представительные) органы государственной власти и высшие должностные лица (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов. Пункт 1.1 статьи 11 теперь гласил, что инициатива проведения референдума принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ. То есть в случае данного референдума впредь не требовалось создание инициативных групп. Статья 11 еще более акцентировала внимание на решающей роли в объединительном процессе Президента РФ, прямо указав, что вопрос об объединении выносится на референдум только в случае поддержки данной инициативы Президентом.

Таблица 3.1. Итоги референдумов 2003–2007 годов по объединению российских регионов

Регион	Явка, %	Голосов за объединение, %
7 декабря 2003 года		
Пермская область	55,72	83,81
Коми-Пермяцкий автономный округ	60,51	89,77
17 апреля 2005 года		
Красноярский край	60,70	92,44
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	58,82	69,95
Эвенкийский автономный округ	73,92	79,87
23 октября 2005 года		
Камчатская область	52,23	84,99
Корякский автономный округ	72,17	89,04
16 апреля 2006 года		
Иркутская область	66,01	89,77
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	88,04	97,97
11 марта 2007 года		
Читинская область	80,46	90,29
Агинский Бурятский автономный округ	89,92	94,00

Сама процедура проведения подобных референдумов на практике сопровождалась повсеместным отказом в регистрации инициативных групп, выступавших против референдумов (то есть фактически официально велась только агитация за референдум). При проведении референдумов де факто отсутствовало независимое электоральное наблюдение, а их результаты в ряде случаев выглядят аномальными.

В результате на практике удалось ликвидировать только 6 автономных округов, входивших в Пермскую, Иркутскую, Камчатскую, Читинскую области и Красноярский край. Пермская область поглотила Коми-Пермяцкий автономный округ и стала Пермским краем. Камчатская область поглотила Корякский автономный округ и стала Камчатским краем. Читинская область поглотила Агинский Бурятский АО и стала Забайкальским краем. Иркутская область (поглотила Усть-Ордынский Бурятский АО) и Красноярский край (поглотил Таймырский и Эвенкийский автономный округа) сохранили прежние названия.

В результате укрупнения регионов сами бывшие автономные округа стали административными единицами с «особым статусом», который в каждом конкретном случае оказывался разным в зависимости от результатов политического торга¹.

После проведения референдумов об объединении регионов в каждом конкретном случае принимался новый федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, который устанавливал дату образования нового региона, переходный период для формирования органов госвласти и решения иных вопросов (в Пермском и Красноярском краях — со дня образования нового региона и до формирования нового законодательного (представительного) органа государственной власти объединенного региона, в иных случаях — со дня принятия федерального конституционного закона). При этом во всех случаях, кроме Иркутской области, назначение губернатора объединенного региона происходило раньше, чем выборы в новый региональный парламент.

На основании федеральных конституционных законов Президент РФ своими указами утверждал Положения о выборах законодательных собраний новых регионов первого созыва. Как правило, текст этих Положений готовился с участием представителей Центризбиркома РФ, региональных парламентов и избирательных комиссий заинтересованных субъектов. Организацию и проведение первых выборов депутатов парламентов в новых регионах осуществляли временные избирательные комиссии, которые формировались Центризбиркомом РФ.

В целом данные федеральные конституционные законы написаны по идентичной структуре, тем не менее, в их содержании были определенные различия. К примеру, в течение переходного периода со дня вступления в долж-

1 Кынев А.В. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. — 2010. — № 3 (71). — С. 123–136.

ность губернатора Пермского края Законодательное собрание Пермской области и Законодательное собрание Коми-Пермяцкого автономного округа принимали совместные решения (большинством голосов от общего числа депутатов) по вопросам, связанным с выполнением задач переходного периода, для чего по согласованию между указанными органами проводились совместные пленарные заседания или заседания с общей повесткой дня. При объединении Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов никакой «совместной» деятельности парламентов упраздняемых субъектов не предполагалось, и Законодательное собрание Красноярского края осуществляло полномочия Законодательного собрания нового субъекта РФ с 1 января 2007 года до дня завершения формирования Законодательного собрания нового субъекта. Полномочия думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО со дня образования нового субъекта прекращались, а Законодательного собрания (Суглана) Эвенкийского автономного округа, наоборот, продлевались до дня образования нового субъекта Федерации — в любом случае на «переходный» период Таймыр и Эвенкия утрачивали свои прежние законодательные органы. В Иркутской области с момента образования нового субъекта до дня завершения формирования Законодательного собрания нового субъекта полномочия законодательного органа передавались Законодательному собранию Иркутской области, а полномочия думы Усть-Ордынского Бурятского АО прекращались.

В отличие от «иркутского-красноярского» сценария упразднения с момента образования нового региона парламентов бывших автономных округов, «пермская» система принятия совместных решений законодательными органами упраздняемых субъектов также применялась в Камчатском крае и в Забайкальском крае.

Существенными были и различия в том, каким образом бывшие субъекты смогли отстоять свое представительство в органах власти объединенных субъектов. Можно сказать, что чем дальше шел процесс укрупнения регионов, тем большего добивались упраздняемые регионы.

Если в Пермском крае Коми-Пермяцкий округ гарантированно представлен лишь 2 из 60 депутатов Заксобрания края (3,3%), а бывший Таймырский и Эвенкийский АО в Заксобрании Красноярского края гарантированно имеют по 2 депутата из 52 (т.е. по 3,8% депутатов ЗС на каждый из бывших округов), то Корякский округ смог обеспечить себе в заксобрании объединенного Камчатского края первого созыва уже 10 гарантированных мест из 50 (20%). Успехи двух бурятских округов поскромнее корякского, но явно больше коми-пермяцкого и таймырско-эвенкийского — 5 из 50 (10%) у Агинского Бурятского округа и 4 из 50 (8%) у Усть-Ордынского Бурятского. Фактически же полученное представительство оказалось самым высоким в Камчатском крае, где помимо 10 гарантированных мест по округам еще 2 представителя Корякского округа стали депутатами по партийным спискам. В Забайкальском крае по партийным спи-

скам избрано 5 фактических представителей Агинского Бурятского округа помимо 5 депутатов по многомандатному округу.

Во всех федеральных конституционных законах об образовании укрупненных субъектов фигурировала одна и та же формула о том, что на его территории создается «административно-территориальная единица с особым статусом». Однако, как показывается изучение ситуации в бывших регионах, этот «особый статус» для разных бывших регионов в ходе определения их положения в объединенных регионах на практике оказался довольно разным.

Проще всего поступили в **Красноярском крае** — здесь бывшие Таймырский и Эвенкийский автономный округа стали муниципальными районами. Прежние районы внутри бывших Таймырского и Эвенкийского АО были упразднены, а город Дудинка из городского округа стал городским поселением (в Эвенкии районное деление было ликвидировано еще в 2001 году новым губернатором Б.Н. Золотаревым — вместо администраций трех районов были сформированы органы местного самоуправления более чем в двадцати селах и поселках, работающие с администрацией округа напрямую). Теперь главы этих районов избирались депутатами, а администрации возглавили сити-менеджеры (т.е. главы администраций, нанятые по контракту). Существовавшие ранее внутри этих округов районы были упразднены.

Однако в иных регионах пойти по «красноярскому» пути не получилось — в **Пермском крае** попытки лишить Кудымкар статуса городского округа закончились в суде.

Подписанное 11 ноября 2003 года «Соглашение между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края» гласило, что на существующей территории Коми-Пермяцкого автономного округа будет образован Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальная единица в составе Пермского края с единой территорией и особым статусом, определяемым Уставом Пермского края в соответствии с законодательством Российской Федерации. Этот Коми-Пермяцкий округ предполагался «единым муниципальным образованием в системе местного самоуправления Пермского края». Статья 4 Соглашения гласила, что первый глава муниципального образования Коми-Пермяцкого округа избирается сроком на пять лет, как и депутаты представительного органа местного самоуправления муниципального образования Коми-Пермяцкого округа, а выборы первого главы и депутатов думы Коми-Пермяцкого округа первого созыва проводятся одновременно с выборами первого губернатора Пермского края (соглашение было подписано до отмены выборности губернаторов населением)¹.

1 Соглашение между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края // Проблемы законодательного обеспечения укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа). — Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2004. — № 6 (226).

Однако ликвидация ранее существовавших в Коми-Пермяцком АО муниципальных образований вызвала протесты населения и местной элиты. Споры вокруг законопроекта «Об установлении границ муниципальных образований, наделении их статусом сельских поселений, городского поселения, статусом муниципальных районов» начались в Коми-Пермяцком АО летом 2004 года. 17 августа 2004 года администрация автономии предложила Законодательному собранию придать округу в рамках «реформы Козака» статус муниципального района в составе Пермского края, что приводило бы к ликвидации ныне существующих районов. Такая схема позволяла реализовать особый статус округа в составе края, который был утвержден на референдуме об объединении субъектов Федерации в декабре 2003 года.

Больше всего споров вызвал законопроект об объединении Кудымкара и Кудымкарского района в единое муниципальное образование. В случае его принятия Кудымкар наделялся бы статусом городского поселения и в будущем смог бы беспрепятственно войти в состав единого Коми-Пермяцкого муниципалитета. Против этого выступили депутаты окружного парламента от Кудымкара. Они потребовали наделить столицу КПАО статусом городского округа. В итоге закон был принят Заксобранием КПАО во втором чтении в декабре 2004 года. Слияние двух муниципалитетов одобрили депутаты земского собрания Кудымкарского района, но отказалась поддерживать гордума. В окружном парламенте этому не придали особого значения, и депутаты гордумы Кудымкара подали в суд. 5 апреля 2005 года окружной суд Коми-Пермяцкого автономного округа (КПАО) удовлетворил иск депутатов городской думы Кудымкара и признал незаконным решение об объединении Кудымкара и Кудымкарского района в один муниципалитет¹. Возмущены перспективой упразднения были и руководители иных районов КПАО, так как в этом случае многие вопросы жителям поселений пришлось бы решать только на окружном уровне, приезжая в Кудымкар, что, учитывая расстояния и коммуникации в округе, было бы крайне неудобным.

В новом Уставе Пермского края Коми-Пермяцкому округу посвящена целая глава VIII. Согласно ей, округ может иметь собственную символику, в официальных сферах общения на его территории, наряду с русским, может использоваться коми-пермяцкий язык, округ состоит из 6 районов и *«при наличии волеизъявления населения ... в его границах ... может быть образовано единое муниципальное образование»*. В структуре исполнительных органов государственной власти Пермского края создано Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, которое возглавляет глава округа, назначаемый на срок от одного года до пяти лет губернатором края по представлению Председателя правительства края. В целях сохранения этнической идентичности коми-пер-

1 Поносов И. Кудымкару Кудымкарово // Коммерсантъ (Пермь). — 2005. — 6 апр. — № 60 (3144).

мяцкого народа Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа участвует в разработке и реализации государственных целевых программ по сохранению этнической самобытности, развитию национального (родного) языка и национальной культуры; возрождает и развивает художественные народные промыслы и ремесла и т.д.

Провалом закончилась попытка «упростить» административно-территориальное деление и в бывшем Усть-Ордынском Бурятском автономном округе. Здесь ликвидировать районы попытались еще в 2003 году в ходе подготовки к объединению с **Иркутской областью**. В 2003 году местные власти реализовали собственный сценарий муниципальной реформы, значительно отличающийся от федерального. В округе в спешном порядке были созданы сельские муниципальные образования и фактически упразднены районные. Вместо администраций муниципальных районов в соответствии с постановлением главы округа В.Г. Малеева появились территориальные управления по районам. Их возглавили бывшие мэры, но теперь уже в ранге заместителей главы округа. Данное решение нарушало не только сложившееся территориальное деление округа, но и внутренние элитные этноклановые расклады.

С таким произвольным толкованием федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления не согласился только мэр муниципального образования «Эхирит-Булагатский район» П.В. Хахалов, который на выборах губернатора в 2004 году был главным конкурентом Малеева. В судебных разбирательствах, которые длились почти год, в том числе и в Верховном суде РФ, ему удалось доказать незаконность упразднения районного уровня местного самоуправления. Более того, Верховный суд оставил в силе решение окружного суда о назначении даты выборов глав упраздненных районных муниципальных образований, несмотря на кассационные жалобы окружных властей и избиркома. Таким образом, районы в УОБАО были восстановлены в судебном порядке. Именно предложение о том, что округ превращается в муниципальный район в границах шести ликвидирующихся районов округа стало одним из поводов отказа думы округа в апреле 2004 года обсуждать обращение к Президенту России о создании нового субъекта: 8 депутатов просто покинули зал заседаний.

В принятом Уставе объединенной Иркутской области формальный статус Усть-Ордынского Бурятского округа аналогичен пермскому варианту, в то же время Устав, указывая на наличие Усть-Ордынского Бурятского округа как административно-территориальной единицы с особым статусом, гласит, что *«районы Иркутской области входят в состав Иркутской области непосредственно»*. Устав предполагает наличие у округа своей символики. Указывается, что органы государственной власти Иркутской области *«создают условия для сохранения и развития языков, культур и иных составляющих национальной самобытности бурятского народа и иных народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа»*, «в целях

сохранения и развития национальной самобытности бурятского народа и иных народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, органы государственной власти Иркутской области: разрабатывают и реализуют государственные программы Иркутской области по сохранению национальной самобытности, в том числе по развитию языков и культур; обеспечивают условия возрождения и развития народных художественных промыслов и ремесел; создают условия для обеспечения прав представителей бурятского народа и иных народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, получать и распространять информацию на национальных (родных) языках, в том числе через средства массовой информации; способствуют созданию и деятельности образовательных учреждений, учреждений культуры по сохранению и развитию языков и культур».

Статья 18 Устава гласит, что исполнительную власть Иркутской области на территории Усть-Ордынского Бурятского округа осуществляют исполнительные органы государственной власти Иркутской области (их территориальные подразделения), включая администрацию Усть-Ордынского Бурятского округа. В целом текст Устава позволяет предположить, что администрация округа в основном занимается проектами, имеющими скорее культурно-гуманитарное значение. При этом из проекта Устава исчезли нормы, гарантирующие округу минимальное представительство в Законодательном собрании области.

Устав **Камчатского края** принят 14 ноября 2008 года единогласно сразу в двух чтениях. Обращает внимание, что численность депутатов Заксобрания края этом сократилась с 50 до 28, при этом 14 из них избираются по одномандатным округам и 14 — по партийным спискам. Исходя из структуры расселения в регионе, от Корякского округа теперь избирается лишь один депутат по мажоритарному округу и теоретически еще один по одному из партийных списков. Статья 3 Устава гласит, что *«органы государственной власти Камчатского края и органы местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае в соответствии с федеральным законом обеспечивают реализацию прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Камчатского края. Органы государственной власти Камчатского края вправе устанавливать за счет средств краевого бюджета (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета краевому бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для проживающих на территории Камчатского края коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».* Гарантируется, что органы государственной власти Камчатского края создают коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающим на территории Камчатского края, условия для сохранения их

национальной самобытности, возрождения, сохранения и развития национальных языков и национальных культур, а в границах территории Камчатского края могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно статье 31, «в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития Корякского округа, повышения уровня жизни населения округа в Камчатском крае» разрабатывается и реализуется программа социально-экономического развития округа, финансируемая за счет средств краевого бюджета.

Особому статусу округа посвящена глава VIII. В структуре исполнительных органов государственной власти Камчатского края образуется исполнительный орган государственной власти по делам Корякского округа. Кроме того, на территории округа могут создаваться территориальные органы иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края, входящие в систему исполнительных органов государственной власти края. Согласно краевому закону «О структуре Правительства Камчатского края» от 9 декабря 2008 года в структуре правительства создано Министерство по делам Корякского округа.

В определенном смысле пример Иркутской области и Камчатского края позволяет говорить о постепенном демонтаже тех особых прав и полномочий, которые в ходе торга при принятии решения об объединении регионов смогли добиться элиты бывших автономных округов и уже в следующем электоральном цикле институциональные возможности влияния бывших автономных округов на деятельность органов власти объединенных регионов резко снизились.

Из всех бывших регионов максимальных прав при принятии уставов в новом регионе смогла добиться элита бывшего Агинского Бурятского автономного округа.

Статья 105 нового Устава **Забайкальского края** закрепляет, что в границах Агинского Бурятского округа находятся административные районы: Агинский, Дульдургинский и Могойтуйский. Согласно статье 106 в структуре исполнительных органов государственной власти края образуется исполнительный орган государственной власти Забайкальского края, осуществляющий функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной власти Забайкальского края и координации деятельности их территориальных органов на территории Агинского Бурятского округа, руководитель указанного органа одновременно является заместителем Председателя правительства края.

В округе сохранены управленческие структуры, ставшие территориальными органами министерств и ведомств края, введен пост главы Агинского Бурятского округа.

Особенностью Забайкальского края является норма, что Законодательное собрание Забайкальского края на срок своих полномочий образует консультативно-совещательный орган — Собрание представителей Агинского Бурятского округа, обеспечивающий формирование предложений по защите законных интересов народов, проживающих на территории округа, их прав на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций. Порядок формирования, структура, полномочия и организация деятельности Собрания представителей устанавливаются Законодательным собранием Забайкальского края. Создание такого «квазипредставительного» органа для бывших субъектов РФ, ликвидированных в 2003–2008 годах, является уникальным случаем. В СМИ регион этот орган даже называют «Степная Дума», предполагалось, что в нее войдут выборные заседатели из числа наиболее уважаемых жителей округа¹.

Как видно из вышеизложенного, везде, кроме Красноярского края, после появления «объединенных» регионов появилось некое новое административно-территориальное образование на уровне между муниципальным и региональным, не упомянутое в Конституции страны.

Таким образом, если изначальной целью проекта укрупнения регионов было упрощение региональной структуры страны, то эта цель очевидно не удалась. Фактически укрупнение регионов превратилось в первую очередь в PR-проект — превратить ассиметричную федерацию в симметричную все равно явно не получилось.

Однако со сложноставными Архангельской областью и Ненецким АО, а также с Тюменской областью и Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами политические и экономические особенности регионов не дали произвести даже подобное укрупнение. Вместо него данные округа, где развита нефтегазодобыча, просто увеличили размеры отчислений от своих доходов в формально материнские субъекты². На этом процесс укрупнения застопорился, не дойдя до объединения.

С наступлением перестройки и первыми конкурентными выборами в местные советы в марте 1990 года отношения между Архангельской и Тюменской областями и входившими в них округами, обладавшими нефтегазовыми месторождениями и к этому времени уже имевшим сложившуюся региональную идентичность, постепенно стали осложняться из-за двойственного статуса последних.

1 Анатолий Романов: «Сверяем часы» / Режим доступа: <http://www.oblduma.chita.ru/press/?id=863>

2 В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, доходы от федеральных налогов и сборов в так называемых сложносоставных территориях, подлежат зачислению в бюджет области, если иной порядок не установлен договором между субъектами РФ.

Уже в 1993–1994 годах возникла конфликтная ситуация между администрациями Архангельской области и Ненецкого автономного округа. В 1993 году администрация округа подготовила проект Указа Президента РФ «О мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Ненецкого автономного округа», но тогда же возникли разногласия с администрацией области по нефтяной экспортной квоте и другим вопросам. Прежде на поиск и разработку полезных ископаемых в округе были затрачены немалые средства, которые в том числе выделялись и из бюджета Архангельской области. Областной администрации существующее положение показалось невыгодным, ее представители выступали против усиления позиций округа, руководство которого сразу же проявило политическую волю и реализовало полученные возможности, получив статус субъекта РФ. Глава администрации НАО Ю.В. Комаровский назначил на 20 марта 1994 года референдум о непосредственном вхождении округа в состав РФ, что еще более обострило обстановку. В конфликт вмешалось правительство России, принявшее наконец постановление «О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Ненецкого автономного округа» от 24 февраля 1994 года № 141, и Президент России, отменивший своим Указом намеченный референдум.

Попытки областного руководства путем различных переговорных процессов изменить сложившуюся ситуацию предпринимались неоднократно. В течение 1994–1995 годов отмечалось несколько попыток юридически закрепить связи между округом и областью. Первым шагом в урегулировании взаимоотношений явились разработка и подписание 25 марта 1994 года «Договора о взаимоотношениях между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа». В пункте 1.1 первой статьи договора утверждалось, что «*в соответствии с территориальным делением, Ненецкий автономный округ входит в состав Архангельской области*». Однако, отношения, вытекающие из территориального единства данных субъектов РФ, договор практически не регулировал, по сути являясь лишь политической декларацией о территориальном единстве. 10 января 1995 года главы администраций трех соседних субъектов Федерации (Республики Коми, Архангельской области и Ненецкого автономного округа) подписали «Соглашение об экономическом, научном и культурном сотрудничестве». Следующим шагом развития интеграции стало подписание 30 июня 1996 года и ратификация «Договора об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом», содержащим 21 статью. Договор 1996 года установил, что Архангельская область и Ненецкий автономный округ «имеют исторически сложившиеся территории, границы между которыми не могут быть изменены без их взаимного согласия». В развитие данного документа происходила разработка и заключение различных соглашений между структурными подразделениями области и округа, но в целом договор, как и два года назад, носил декларативный характер. Регионы суще-

ствовали фактически независимо друг от друга, в частности, округ не принимал участия в выборах органов власти Архангельской области.

С большим трудом только 12 апреля 1998 года прошли выборы депутата Архангельского областного собрания депутатов от округа. Следует отметить, что действующий в то время глава администрации НАО В.Я. Бутов публично высказывал к ним негативное отношение, считая их ненужными. Однако по настоянию Центризбиркома РФ выборы были проведены. Договор 1996 года пролонгировался, пока его действие не закончилось в июле 2004 года. Заключение нового договора осложнялось тем, что в июне 2003 года был принят федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"». К этому времени обозначился явный тренд в политике федерального центра на укрупнение регионов и ликвидацию «матрешечных» субъектов Федерации. Важно отметить, что в 1996–2005 годах губернатор Ненецкого АО В.Я. Бутов конфликтовал с ЛУКОЙЛом и поддерживал другую компанию, «Северная нефть» А.П. Вавилова (в частности, знаменитая борьба за месторождение Вал Гамбургцева; в это время еще действовал принцип «двух ключей», а губернатором Архангельской области, наоборот, был поддержанный ЛУКОЙЛом А.А. Ефремов. Ефремов открыто выступал за укрупнение регионов, подразумевая возвращение НАО в состав области. Среди его небольших побед было, к примеру, решение Министерства по налогам и сборам РФ от сентября 2001 года объединить региональные управления двух субъектов федерации — Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Однако в 2004 году губернатором Архангельской области стал Н.И. Киселев, поддержанный А.В. Бариновым, который, в свою очередь, в феврале 2005 года выиграл выборы губернатора Ненецкого АО.

23 ноября 2004 года в Санкт-Петербурге было подписано новое Соглашение о разграничении полномочий между Ненецким АО и Архангельской областью. Подписанный документ определил порядок распределения федеральных полномочий между субъектами с 1 января 2005 года после вступления в силу новой редакции закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ». При этом Ненецкий округ сохранил за собой все полномочия, которые у него были раньше и по федеральному закону должны были отойти Архангельской области с 1 января 2005 года. В ходе работы согласительной комиссии выяснилось, что у администрации Архангельской области пока не готова инфраструктура для полноценного исполнения расходных полномочий на территории НАО. При этом представители полпредства в СЗФО заявили, что *«задача полпредства — не допустить ухудшения социально-экономической ситуации ни в одном регионе Северо-Запада. Поэтому при нашем посредничестве стороны договорились о том, что в 2005 году администрация НАО самостоятельно выполняет полномочия органов государственной власти на своей территории, оставив соот-*

ветствующую часть налогов». Одновременно председатель собрания депутатов НАО В.Ф. Глазунова заявила, что после 1 января 2005 года собрание депутатов намерено обратиться в Конституционный суд РФ в связи с новым требованием федерального законодательства о фактическом объединении округа и области. Согласно данному закону № 184, в регионах, имеющих в своем составе автономные округа, весь объем исполнения государственных полномочий переходит на область, если иное не предусматривается законом или договором.

Помимо обсуждения темы ликвидации «матрешечных» субъектов в это же время стали появляться и более масштабные инициативы, также оказывавшие на регионы кумулятивное психологическое давление. Резонанс имела инициатива лидера «Единой России» в Коми А.А. Каракчиева о создании «Северного края»¹. 5 апреля 2005 года сам полпред в СЗФО И.И. Клебанов на встрече с журналистами сообщил о подготовке полпредством СЗФО трех пилотных проектов объединения регионов округа. НАО и Архангельская область, начиная с 2004 года, вели напряженный переговорный процесс о порядке подготовки нового договора и его содержании. Изначальным существенным отличием ситуации в Архангельской области и НАО, по сравнению с ситуацией в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО, было то, что в самих органах власти области округ был фактически не представлен (единственный депутат из 39 в областном Собрании, тогда как в Тюменской облдуме депутаты от ХМАО и ЯНАО составляли большинство), что не позволяло эффективно лоббировать его интересы с помощью институциональных механизмов. В таких условиях почти единственным способом защиты интересов округа для властей НАО была апелляция к населению округа, если не считать неформальных механизмов.

Главным инициатором давления на Ненецкий автономный округ в ходе переговоров с Архангельской областью в 2004–2009 годах изначально было полномочное представительство Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе во главе с И.И. Клебановым. С одной стороны, влияние полпредства объяснялось политической слабостью не имеющего собственных выходов на федеральные элитные группы избранного в марте 2004 года по воле случая и протестного голосования архангельским губернатором Н.И. Киселева, который после ареста в 2006 году тесно связанного с ним А.В. Баринова, избранного в феврале 2005 года губернатором Ненецкого АО, и отмены прямых выборов губернаторов, полностью переориентировался на позицию полпредства и принимал все решения только после соответствующих консультаций. С другой стороны, для усиления политического влияния центра и полпредства в СЗФО на территории обоих регионов активно привлекались силовые структуры. Объектами уголовного преследования за это время становились губерна-

1 Николай Сауков: «Сначала объединение НАО и Архангельской области, потом — Северный округ» / ИА Regnum. — 2004. — 7 дек. Режим доступа: www.regnum.ru/news/372299.html

тор Ненецкого АО В.Я. Бутов, которому не дали баллотироваться на третий срок и одновременно возбудили против него уголовное дело, его преемник А.В. Баринов был отстранен от должности также после возбуждения против него уголовных дел. Возбуждалось уголовное дело против председателя Собрания депутатов НАО И.В. Кошина и т.д.

Кроме того, слабость новых властей одного региона и небольшая величина другого делали их наиболее легкой мишенью для самоутверждения и реализации управленческих амбиций полпредства, так как возможности вмешательства полпредства в деятельность власти всех иных регионов округа всегда были сильно ограничены (либо же их попытки вмешиваться окончились провалом, как это произошло в Псковской области). Помимо самоутверждения для полпредства стимулами являлись стремление продемонстрировать федеральному центру некие успехи в своей работе, одним из которых могло стать уменьшение числа дотационных регионов через их объединение. Кроме того, процесс торга в случае с богатым углеводородами Ненецким АО создавал благоприятную среду для коррупции.

В июне 2005 года был подписан новый договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого АО. Договор отражал только изменения, произошедшие в финансовых отношениях субъектов, и предусматривал увеличение суммы налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, собираемых на территории НАО и подлежащих зачислению в бюджет Архангельской области в 2006 году. По нему в 2006 году Ненецкий АО должен был отдать Архангельской области половину доходов от налога на добычу полезных ископаемых, половину поступлений от СРП и 32% налога на прибыль. Общая сумма отчислений составляла 650 миллионов рублей.

16 сентября 2005 года на внеочередной сессии Собрание Ненецкого АО ратифицировало дополнительное соглашение к договору между органами государственной власти Архангельской области и НАО. Согласно дополнению, стороны договорились о том, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета рассчитываются для Архангельской области и Ненецкого АО отдельно и, соответственно, так же зачисляются в бюджет области и округа. Бывший заместитель губернатора Архангельской области Р.В. Балашов, при участии которого был заключен договор 2005 года, был обвинен рядом депутатов, что из-за этого договора область потеряла 1,8 млрд рублей.

Так как договор 2005 года касался только одного года (2006), то на 2007 год регионам было необходимо заключать новый договор. При этом в течение 2006 года произошло знаковое событие — арест, а затем и отстранение от должности губернатора Ненецкого АО А.В. Баринова. В результате, с одной стороны, Ненецкий АО получил нового, уже назначенного, а не избранного губернатора (В.Н. Потапенко), а губернатор Архангельской области без поддержки тесно связанного с ним Баринова оказался еще более зависим от полпредства.

15 ноября 2006 года в Санкт-Петербурге губернатор Архангельской области Н.И. Киселев и глава администрации Ненецкого автономного округа В.Н. Потапенко в кабинете полпреда И.И. Клебанова подписали договор о разграничении полномочий и распределении бюджетных средств между регионами на 2007–2008 годы. Согласно договору, в 2007 году в бюджет Архангельской области должно было быть перечислено 1,65 млрд рублей из бюджета НАО не исполняя в округе никаких полномочий (чем ситуация радикально отличается от тюменской, где все расходы округов на общеобластные программы тщательно прописаны и регламентированы), если доходы НАО составят не менее 8,7 млрд рублей. Также в бюджет Архангельской области должны были перечисляться 70% дополнительных доходов НАО свыше 8,7 млрд руб. Кроме того, Архангельская область получала 1,65 млрд рублей дополнительно из фонда сбалансированности бюджета, а Минфин также взял на себя обязательство в случае, если налоговые поступления в НАО окажутся ниже запланированных, оказать поддержку обоим субъектам. При этом все полномочия внутри НАО исполняли власти самого округа. Публичным аргументом в пользу договора были утверждения, что *«если бы договор не был подписан, то произошло бы объединение субъектов на бюджетном уровне»*¹. Эти итоги шестимесячного противостояния между двумя регионами председатель Собрания депутатов Ненецкого АО И.В. Кошин назвал «ничьей» в котором каждая сторона чем-то не удовлетворена (*«1,65 млрд с НАО — это, конечно, много. Для нас эти деньги — ветхое жилье, школы и детсады. Мы предлагали 1,3 млрд, а Архангельск хотел 2,5. Область считает, что получила мало, а мы считаем — что много»*). Губернатор Ненецкого АО В.Н. Потапенко при подписании договора выражал им недовольство (*«Чему радоваться, отнимаю у своего населения более 1,5 млрд руб.»*)². Архангельский губернатор Н.И. Киселев счел достигнутый компромисс вполне справедливым, но еще справедливее, по его мнению, было бы распределение сверхдоходов НАО в обратной пропорции (70% — округу и 30% — Архангельской области), поскольку «НАО надо для этого много поработать». Ненецкий губернатор В.Н. Потапенко предпочел сохранить для округа гарантированный миллиард ценой потери виртуальной суммы прогнозируемых сверхдоходов. После заявления ряда политиков о возможном начале процесса объединения Архангельской области и НАО по округу прокатилась волна митингов и пикетов. Был начат сбор подписей за отставку губернатора Архангельской области Н.И. Киселева, который, однако, ничем не закончился.

31 октября 2007 года Администрация Ненецкого АО обратилась к Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.Я. Чайке с просьбой принять меры

- 1 Не было бы договора с Ненецким АО — было бы объединение: депутат Архангельского облсобрания / ИА Regnum. — 2006. — 16 нояб. Режим доступа: www.regnum.ru/news/740154.html 16.11.2006
- 2 Пушкарская А., Богданов М., Тирмастэ М.Л. Деньги нефтяников и оленеводов успешно разделили / Коммерсантъ. — 2006. — 16 нояб.

прокурорского реагирования и не допустить нарушения конституционных прав граждан в связи с неподписанием договора между Ненецким округом и Архангельской областью о разграничении полномочий и распределении налоговых поступлений на 2008–2010 годы. 17 ноября 2007 года на главной площади Нарьян-Мара состоялся митинг против объединительных процессов, происходящих между Ненецким АО и Архангельской областью. Вскоре, 19 ноября 2007 года, губернаторы Н.И. Киселев и В.Н. Потапенко подписали «Протокол совещания по вопросам исполнения отдельных государственных полномочий органами государственной власти Архангельской области на территории Ненецкого автономного округа». По условиям этого протокола в бюджет Архангельской области будут зачисляться все федеральные налоги, собираемые на территории НАО, а органы государственной власти Архангельской области будут исполнять на территории округа 28 государственных полномочий. Кроме того, Архангельская область обещала гарантировать сохранение достигнутого по состоянию на 1 января 2008 года жизненного уровня населения НАО. Сразу после подписания протокола, власти НАО решили нанести администрации области «ответный удар» и немедленно стали принимать решения по дополнительным мерам социальной защиты населения пока область не приняла соответствующий закон. 12 декабря 2007 года Архангельское областное собрание депутатов приняло областной закон № 467-23-ОЗ «Об осуществлении органами государственной власти Архангельской области на территории Ненецкого автономного округа отдельных государственных полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ».

Весь процесс поэтапного наступления на самостоятельность округа в 2004–2008 годах сопровождался активным недовольством окружной общественности. Оно выражалось в попытках инициирования референдумов о выходе округа из состава Архангельской области. Так, 5 инициативных групп в Ненецком АО пытались инициировать референдум по вопросам объединения округа с Архангельской областью, однако всем им в проведении референдума было отказано. В декабре 2007 года референдум пытались инициировать трижды. Следующие инициативные группы были образованы уже в 2008 году. Власти округа от идеи проведения референдума официально отмежевались¹. Показательно, что после «бюджетной оккупации» Ненецкого АО на выборах Государственной Думы РФ 2 декабря 2007 года «Единая Россия» получила в Ненецком округе худший результат по стране (48,78%). В региональной элите это объясняли недовольством населения заключенным договором о «финансовом объединении» и настойчиво транслировали эту идею в вышестоящих органах власти (помимо этого, в столь низком результате ЕР сыграла свою роль

1 Глава Ненецкого АО: Проведение референдума о выходе НАО из состава Архангельской области невозможно / ИА Regnum. 2008. — 28 янв. Режим доступа: www.regnum.ru/news/948844.html

существенная независимость местного населения, ограничивающая возможности админресурса).

По сравнению с Архангельской областью и Ненецким автономным округом, сценарий взаимоотношений *Тюменской области* и входящих в ее состав *Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов* базировался на иной основе — это заключение многолетнего договора с правом пролонгации, согласно которому округа сохраняют за собой самостоятельное исполнение всех полномочий, закрепленных Конституцией и законами РФ за субъектами Федерации, передавая взамен «материнскому» субъекту часть собираемых на территории округов доходов.

Образованная в 1944 году Тюменская область, несомненно, изначально являлась самым сложным для анализа из всех сложносоставных субъектов Российской Федерации. Это объясняется и ее крайней экономической значимостью для страны в целом, и огромной, крайне неравномерно заселенной и освоенной территорией с массой местечковых групп интересов и крайней закрытостью как большинства местных политических элит, так и подразделений работающих в регионе корпораций.

Уникальность «большой» Тюменской области состоит в том, что, во-первых, в нее входят одновременно три субъекта Федерации (ранее единственным регионом, имевшим в составе сразу два автономных округа, был Красноярский край), а, во-вторых, (что особенно отличает ее от других аналогичных регионов), автономии существенно превосходят формально «материнскую» Тюмень, чьи ресурсы и полномочия ограничены южным ареалом, не только по площади (площадь «собственно» Тюменской области 162,1 тыс. кв. км, ХМАО — 523,1 тыс. кв. км, ЯНАО — 750,3 тыс. кв. км), но и по экономическому потенциалу, и по численности населения. Население ХМАО-Югры составляет около 45% населения «большого» региона, а вместе с Ямало-Ненецким АО (еще 16% населения большой Тюменской области) — 61%. По численности населения округа превышают ряд «обычных» регионов как Центральной России, так и ее иных географических зон.

На территории «большой» области добывается более 67% нефти и 91% естественного газа от общей добычи в стране. При этом основные запасы углеводородов сосредоточены в первую очередь в округах. Хотя на юге Тюменской области появился новый нефтедобывающий район, масштабы запасов и добычи углеводородов остаются несопоставимыми. Данный фактор, несомненно, превращает вопрос взаимоотношений внутри сложносоставного региона в один из ключевых вопросов федеральной политики в отношении регионов в целом, так как речь идет о территории, имеющей ключевое значение для всей экономики страны. Потенциальная возможность укрупнения региона, в силу своего географического положения фактически разделяющего страну на две, условно «европейскую» (точнее европейско-уральскую) и «азиатскую» (сибирско-дальневосточную), части, может приве-

сти не только к резкому изменению элитных балансов федерального уровня, создав пост «мегагубернатора», контролирующего самый важный регион для экономики страны и встающего по политическому влиянию в один ряд с руководителями государства, но и увеличивает риски как конфликтов между вполне сложившимися в округах сообществами, так и появления разделяющей страну асимметричной по всем основным ресурсам территории, которая в случае чрезмерного по тем или иным причинам обособления и развития регионалистских настроений ставит под вопрос и само национальное единство государства.

Активный характер освоения и заселения данных территорий во второй половине XX века существенно изменил структуру населения регионов, увеличив различия не только количественные, но и качественные. Существенно более молодое и полиэтничное население округов (по итогам Всероссийской переписи населения 2002 года средний возраст населения составил на Ямале 30,6 года, в Югре — 31,6, на юге области — 35,7 лет, причем население округов продолжает увеличиваться, так как сравнительно молодая возрастная структура населения имеет следствием сравнительно низкий уровень смертности и повышенный естественный прирост), имеющее большие связи скорее с регионами и странами своего рождения, чем с собственно Тюменью, находилось в процессе активного развития и складывания собственной региональной идентичности, которая к 2000-м во многом сформировалась, и доля местных уроженцев в населении округов растет с каждым годом. Тюменская область (южная часть области) и по структуре экономики, и по составу населения, которое является намного более «сельским» (доля сельского населения собственно Тюменской области на конец 2000-х составляла 36%, на Ямале — 15%, в Югре — только 8,5%) и по образу жизни, и даже климатически и географически больше похожа на своих соседей по лесостепному Зауралю, чем на входящие в нее округа, и вопрос отношений с округами для области в первую очередь всегда был вопросом экономического благополучия как ее населения, так и ее руководства (хотя одновременно доминирование населения округов по численности, несомненно, несло и несет для властей собственно Тюмени фактор риска, так как в случае консолидации интересов северян, во главе «юга» области в результате выборов оказываются северяне, что и произошло с проигравшим выборы губернатора области Л.Ю. Рокецким).

Как уже отмечалось в главе 1, в начале 1990-х Ямал неудачно пытался выйти из состава Тюменской области. Почти одновременно Ханты-Мансийский окружной совет, воздержавшись от провозглашения декларации о суверенитете и образовании республики, заявил о необходимости признания округа равноправным субъектом Федерации. В декабре 1990 года на расширенном заседании Совета Министров РСФСР оба автономных округа настояли на формировании самостоятельных бюджетов на 1991 год. Кроме того, в округах бы-

ли созданы собственные, независимые от областных, территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти. При этом, невзирая на борьбу округов и области в 1990-е годы, их руководители имели много общего в своей прошлой карьере: и ямальский губернатор Ю.В. Неелов и тюменский губернатор Л.Ю. Рокецкий ранее занимали посты руководителей Сургута и Сургутского района ХМАО.

В декабре 1991 года появился первый документ о регулировании отношений области и округов — соглашение «О разграничении полномочий между Тюменскими областными, Ханты-Мансийскими и Ямало-Ненецкими окружными органами представительной и исполнительной власти в сфере экономических отношений», которое требовало разработки механизма реализации совместных полномочий, в частности в сфере недропользования и собственности. Однако уже в 1992 году ЯНАО денонсировал соглашение, и 1 июля 1992 состоялось совместное заседание Малых советов области и округов по вопросу внесения дополнений и изменений в соглашение. Проект нового соглашения был принят только в октябре и утвержден в целом только в июне 1993 года (по нему соглашение 1991 утрачивало силу).

В июне 1994 появилось соглашение о долгосрочном сотрудничестве между субъектами (в нем декларировано стремление договариваться и в дальнейшем по разным вопросам; тогда же область и округа заключили соглашение с Министерством топлива и энергетики), в январе 1995 года — соглашение органов государственной власти области и округов о *«сотрудничестве в создании механизма эффективного социально-экономического развития»*, наконец, 27 сентября 1995 года был заключен договор об отношениях органов исполнительной власти трех регионов, который формализовал создание для координации сотрудничества Административного совета из трех глав администраций, возникшего еще в ноябре 1991 года. Административный совет был занят прежде всего выполнением общеобластных программ («Здоровье», «Хлеб», «Культура», «Переселение» и т. д.) и разработкой правового механизма взаимодействия трех регионов. По аналогии с Административным советом в ноябре 1994 года был образован Совет дум (в прессе обычно именуется «Совет трех дум») и принято положение о нем. Ни один из иных сложносоставных регионов таких органов никогда не имел.

Тем временем, пока округа и область вели торг о системе взаимоотношений, федеративный договор, включенный в новую редакцию Конституции 1978 года, законодательно оформил новый статус округов. При этом он был подписан 31 марта 1992 года областью и округами отдельно, что дополнительно подчеркивало их равноправный статус. Закон «О недрах» февраля 1992 года закрепил распределение платы в бюджет за пользование недрами: область и федерация по нему получали по 20% отчислений, бюджеты города (района) и округов — по 30%. Таким образом, после принятия этого закона выход округов из состава области означал для области финансовую катастрофу,

и сохранение единства области стало для нее способом экономического выживания.

Принятая 12 декабря 1993 года новая Конституция РФ закрепила статус автономных округов как равноправных субъектов Федерации, что заложило изначальное противоречие и создало основания для продолжения политической борьбы за права и полномочия между органами власти округов и области. Так, Устав ЯНАО, принятый в декабре 1994 года, был подписан Ю.В. Неловым без согласования с властями области, затем его действие было приостановлено, но в сентябре 1995 года он был принят снова и вступил в силу. Хотя в Уставе ЯНАО утверждалось, что округ входит в состав Тюменской области, но одновременно говорилось, что *«территория автономного округа не является составной частью территории области»*, и на этом основании делался вывод, что округ и область самостоятельно осуществляют власть на своих территориях.

При этом Устав Тюменской области от 15 июня 1995 года предусмотрел возможность осуществления органами госвласти области широкого круга полномочий на территории округов, обязательность исполнения на всей территории области правовых актов области, принятых ее органами власти в пределах этих полномочий. К исключительным полномочиям области были отнесены, в частности, решение вопросов административно-территориального деления и т. д. Округа подали иски в Конституционный суд по поводу умаления в Уставе области статуса округов как субъектов Федерации. Рассмотрение «тюменского дела» в Конституционном суде не выявило победителя, в июле 1996 года суд предложил сторонам самостоятельно урегулировать имеющиеся разногласия с помощью договоров и/или федерального закона.

Выборы губернатора Тюменской области 1996 года сопровождал затяжной конфликт: для администрации Л.Ю. Рокецкого было важно провести выборы на всей территории области. Однако 22 декабря 1996 года в первом туре голосовал только юг Тюмени и ХМАО, а во втором туре 12 января 1997 года только юг области (так как 22 декабря на территории ХМАО в выборах тюменского губернатора приняло участие менее 25% избирателей, власти округа признали выборы несостоявшимися и повторное голосование проводить не стали), то есть округа получили моральное право не признавать первенство тюменского губернатора. Перед вторым туром областная дума отменила 25%-й порог явки для признания выборов состоявшимися. По официальным данным, на юге области на участки пришли 56,2% избирателей, для «большого региона» явка составила 25,2%, минимально превысив отмененный порог.

Несколько позднее постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П по другому делу «о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» признано, что вхождение автономного округа в состав края, области *«не изменяет их конститу-*

ционной природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса — территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т.п. «Вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта РФ, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией РФ». При этом в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. В тексте постановления суда отмечено, что область, край вправе формировать свои органы государственной власти путем избрания их всем населением региона, включая население округов.

После данного решения Конституционного суда РФ 8 сентября 1997 года соглашением между органами госвласти области и округов о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной думы было установлено, что округа участвуют в выборах депутатов Тюменской областной думы, а избирательные комиссии ХМАО и ЯНАО осуществляют организационно-технические мероприятия по обеспечению возможности участия избирателей в данных выборах (тем самым исключалась возможность создания областью параллельной системы избиркомов и гарантировалась сама возможность проведения голосования). Статья 3 соглашения установила, что численность депутатов Тюменской областной думы составляет 25 человек, из них 10 избираются на территории ХМАО, 4 — на территории ЯНАО, а финансирование выборов осуществляется из средств областного бюджета. Таким образом, округа формально оговорили с областью условия выборов, продемонстрировав свое влияние (формально закон о выборах облдумы должна была принять действующая областная дума и решения губернаторов для нее не являются императивом), хотя предыдущие выборы облдумы в марте 1994 года проходили на всей территории области без всяких препятствий.

10 апреля 1997 года был подписан новый договор между органами государственной власти области и округов, однако и он во многом остался на бумаге. По мнению одного из участников переговорного процесса Н.М. Добрынина, причиной проблем было то, что спор носил во многом не национально-политический и не социально-политический, а скорее экономико-административный характер и явился выражением борьбы местных элит за контроль над богатыми ресурсами региона¹. В данном договоре было подтверждено

1 Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами / Тюмень : Издательство ТГУ, 1998. — С. 32.

существование таких органов, как Совет дум и Административный совет. В приложениях к договору речь шла о подготовке проектов договоров о разграничении полномочий между органами госвласти области и округов. В эти же годы активно заключались различные отраслевые соглашения.

11 февраля и 27 марта 1998 года было принято положение о Совете дум трех регионов («совет трех дум») как о форме взаимодействия парламентов трех регионов с совещательно-рекомендательными функциями. В совет по этому положению входят спикеры дум и другие депутаты, но не более 5 депутатов от каждой из дум. Принятые советом документы, требующие подписи глав администраций, передаются в Административный совет Тюменской области.

15 мая 1998 года постановлением Совета губернаторов было утверждено положение о Совете губернаторов как органе, координирующем деятельность органов исполнительной власти ХМАО, ЯНАО, Тюменской области (т.е. он заменил Административный совет). Было установлено, что заседания Совета губернаторов проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Губернаторы регионов председательствуют на заседаниях совета по очереди, подготовку заседаний осуществляет секретарь Совета губернаторов, а также постоянные представители администраций ЯНАО и ХМАО в Тюмени.

В Тюменской областной думе второго созыва (избрана 14 декабря 1997 года) существенную долю голосов имели представители северных округов. В результате отношения губернатора Л.Ю. Рокецкого с облдумой (ее председателем стал представитель ЯНАО С.Е. Корепанов) были напряженными. Так, 14 января 2000 года Дума с перевесом в 2 голоса отказала Рокецкому в просьбе перенести выборы губернатора на 26 марта. Причиной неуступчивости депутатов стало то, что предлагаемый перенос выборов сокращал срок губернаторских полномочий на период больший, чем 9 месяцев, положенных по федеральному законодательству. В итоге выборы губернатора состоялись 14 января 2001 года, и их, как известно, Л.Ю. Рокецкий проиграл С.С. Собянину, бывшему председателю думы ХМАО, а затем заместителю полпреда Президента РФ в Уральском федеральном округе.

После избрания С.С. Собянина тюменским губернатором 8 мая 2002 года между органами государственной власти области и округов был заключен новый договор № 31/507-02¹. Он гласил, что приоритетными сферами сотрудничества органов власти регионов являются: функционирование и развитие систем и объектов жизнеобеспечения населения; охрана окружающей среды; природопользование, недропользование; обеспечение населения

1 Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа от 8.05.2002/ Режим доступа: <http://law.admtymen.ru/noframe/nic?d&nd=966307225&prevDoc=966307604>

продовольствием; здравоохранение, образование, культура, спорт; обеспечение занятости населения; социальная защита населения; общественная безопасность, чрезвычайные ситуации; связь, система телерадиокоммуникаций; отношения с федеральными органами государственной власти. Участники Договора взяли на себя обязательство заключить пакет соглашений, реализующих их согласованные совместные интересы в названных сферах.

Важно отметить, что вскоре после избрания С.С. Собынина губернатором Тюменской области областная администрация вновь вернулась к жесткой позиции в отношении округов. То есть избрание «северянина» тюменским губернатором формата отношений области и округов фактически не изменило (напомним, что и Л.Ю. Рокецкий ранее работал в Сургуте, т. е. был «северянином»).

Пока регионы вели переговоры о пакете новых соглашений, как «гром среди ясного неба» появился новый федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"».

В частности, теперь статья 26.6 гласила, что *«в краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в пункте 7 статьи 26.3 и статье 26.5 настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом.... полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в подпунктах 3, 5, 7–14, 21–25, 27–31, 34, 37, 40, 41 пункта 2 статьи 26.3 настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области»*. Статья 26.17 гласила, что доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджет края, области, в состав которого (которой) входит автономный округ, по нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

То есть речь шла о том, что при отсутствии договора между областью и округами значительная часть полномочий и доходов автоматически передавалась от округов областным органам власти. Для автономных округов, входящих в состав края или области, закон предусматривал всего два варианта. Первый вариант — добровольная передача области (краю) 24 своих полномочия (вме-

сте со средствами на их исполнение) из 41. Второй — передача части полномочий по договоренности.

В условиях угрозы вступления в силу Федерального закона № 95-ФЗ в ходе напряженного торга 9 июля 2004 году был заключен Договор между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО и ЯНАО¹, целью которого стало обеспечить «сохранение устойчивого социально экономического развития регионов, социального благополучия населения Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа». Не исключено, что само появление закона № 95-ФЗ (лоббистские возможности С.С. Собянина, бывшего председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и бывшего заместителя полпреда Президента в УрФО, были велики) изначально было маневром с целью принудить округа пойти на соглашение с Тюменской областью, согласившись на передачу значительной части своих доходов в областной бюджет в обмен на сохранение административно-политической самостоятельности. Таким образом, подписав договор, губернаторы ХМАО и ЯНАО фактически попросту «откупились» от Тюмени, увеличив свои отчисления области.

В ходе переговоров между регионами стали поступать сообщения из округов о появлении инициатив по проведению референдумов об их статусе и возможном выходе из области. Формально ни одна группа зарегистрирована не была. Так, 23 июня 2004 года избирком Ханты-Мансийского автономного округа отказал в регистрации инициативной группе, пытавшейся вынести на окружной референдум вопрос: «Поддерживаете ли вы вхождение ХМАО в состав РФ?» (имелось ввиду получение округом, который входит в состав Тюменской области, статуса субъекта РФ напрямую). Избирком счел подобную формулировку некорректной². Одновременно в тюменском регионе появилась инициативная группа, члены которой подали в избирательные комиссии трех субъектов заявки на проведение референдума об объединении Тюменской области и двух округов в единый субъект федерации — Тюменский край (было очевидно, что в округах такой референдум провалится, что будет косвенным голосованием за независимость округов). Однако инициатива была отвергнута всеми тремя избиркомаами под разными предлогами. Не исключено, что в качестве причины появления этих инициатив речь может идти о неких спонтанных всплесках или же инициативах неких сторонников властей округа, демонстрирующих возможность в случае неблагоприятного развития событий идти на крайние меры. Однако есть также мнение, что это могло быть про-

- 1 Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года.
- 2 Кулешов И. Ханты-Мансийский избирком не дал провести референдум // Коммерсантъ. — 2004. — 24 июня. — № 112 (2951). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=485099>

вокациями против руководства округов, имевшими целью изобразить их разрушителями «джентльменских соглашений» (особенно учитывая негативную память о «Мансийской республике» 1992 года). Важно отметить, что после подписания Договора никаких новых сообщений о создании инициативных групп по проведению референдумов не поступало, что подчеркивает их вероятную политтехнологическую природу.

В ходе торга была и попытка сепаратного соглашения. Так, в апреле 2004 года три губернатора должны были обсудить и подписать представленный проект. Однако внезапно в марте было сообщено о подписании «сепаратного» протокола между тюменской и ямальской администрациями. Содержание этого протокола известно лишь из сообщений в прессе. Якобы с 2005 года ЯНАО был согласен передать Тюмени все полномочия, а область для их исполнения создаст в Салехарде свои представительства, работать в которые перейдут специалисты из нынешней администрации Ямало-Ненецкого округа. Затем состоятся референдумы, на которых населению будет предложено оформить инициативы своих руководителей¹. Однако на практике договориться, минуя ХМАО, имеющий статус субъекта, было невозможно. Судя по всему, это была попытка области «разведкой боем» продать максимально выгодный для себя вариант соглашения.

Согласно заключенному в итоге договору от 9 июля 2004 года, с 1 января 2005 года по 31 декабря 2010 года органы государственной власти округов на своей территории осуществляют полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленные пунктом 17 статьи 1 (в части дополнения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пунктом 2 статьи 26-3 и пунктом 3 статьи 26-6) Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. При этом положения договора от 11 апреля 2002 года действуют в период срока действия договора 2004 года, если они не противоречат его положениям.

Согласно договору 2004 года, в бюджет области зачисляются доходы от налога на прибыль предприятий, зарегистрированных на Ямале и Югре (29,5% — для целевого финансирования областных программ), а также 100% налога на добычу полезных ископаемых для обеспечения компенсации выпадающих доходов. Регионам остаются все иные доходы, включая доходы от региональных налогов, налоговые доходы от федеральных регулирующих налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам, установленным федеральным законодательством, собираемые на территориях округов, за исключением зачисляемых в бюджет. В случае принятия решения органами государственной власти округов о снижении ставки по налогу на

1 Кулешов И., Рычкова Л. Тюмень предложила Ямалу отказаться от полномочий // Коммерсантъ. — 2004. — 24 марта. — № 52 (2891). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=460179>

прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков в соответствии с действующим законодательством, снижение ставки производится за счет доли налога на прибыль организаций, подлежащей зачислению в бюджет соответствующего автономного округа. Регионы также договорились осуществлять единое государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Получая за счет округов дополнительные доходы, взамен органы государственной власти Тюменской области реализуют на всей территории области установленные договором областные программы в пределах целевого финансирования по 11 вопросам (т. н. программа «Сотрудничество»). При этом мероприятия по ним могут осуществлять органы власти округов, получая на их реализацию средства из областного бюджета (средства на финансирование программы «Сотрудничество» ежегодно предусматриваются в областном бюджете на очередной финансовый год отдельной статьей). Помимо данных мер, стороны признали целесообразность продолжения сложившейся практики совместного принятия и реализации региональных программ.

Как известно, в сентябре 2004 года (т. е. через два месяца после подписания договора) В.В. Путин выступил с предложением отменить выборность губернаторов населением, что существенно снижало их политическую самостоятельность, а с февраля 2005 года новый порядок «наделения полномочиями» по представлению Президента вступил в силу. Руководители всех трех тюменских регионов вошли в число первых, переназначенных по новой процедуре (С.С. Собянин утвержден облдумой 17 февраля 2005 года через постановку вопроса «о доверии», А.В. Филипенко и Ю.В. Неелов утверждены 24 февраля и 11 марта 2005 года соответственно в связи с тем, что истекли их сроки полномочий), что демонстрировало желание федерального центра сохранить в сложном регионе достигнутое статус-кво.

Однако уже 14 ноября 2005 года С.С. Собянин перешел работать на повышение в Москву — руководителем Администрации Президента РФ, новым главой администрации Тюменской области стал В.В. Якушев, ранее вице-губернатор области, а затем глава города Тюмени. В подобной персональной властной конфигурации руководство регионов и взаимодействовало с ноября 2005 года. Никаких новых инициатив о пересмотре достигнутого формата взаимоотношений после этого публично не возникало. Экономические последствия реализации для области договора 2004 года были более чем значительны. Уже в консолидированном бюджете за 2005 год доля доходов Тюменской области выросла до 40,1%, почти сравнявшись с долей ХМАО, которая снизилась до 42,4%. После трех лет реализации договора по итогам 2007 года консолидированный бюджет всех регионов по факту составил по доходам 330166,3 млн рублей (т.е. в абсолютном выражении вырос почти на 83 миллиарда), при этом доля Тюменской области составила 35,4% (166759 миллиона рублей — рост за три года в абсолютном выражении почти на 116 миллиардов), доля Ямало-Не-

нецкого округа составила 21,5% (70970,6 млн — рост в абсолютном выражении примерно на 17 миллиардов), доля Ханты-Мансийского АО — 43,1% (142436,7 млн рублей — по сравнению с 2004 в абсолютном выражении снижение примерно на полтора миллиарда)¹. То есть в условиях постоянного роста цен на энергоносители в 2004–2007 годах и, соответственно, доходов от нефти и газодобычи фактически вся прибавка доходов ушла в Тюменскую область и Ямало-Ненецкий АО, формальная доля которого почти не изменилась, при этом консолидированный бюджет ХМАО даже снизился. Таким образом, очевидно, что главной пострадавшей стороной при реализации договора стал Ханты-Мансийский АО. Это не удивительно, учитывая, что именно на долю округа приходится львиная доля реально получаемых на территории области доходов. Сверхдоходы за счет их перераспределения по результатам реализации договора 2004 года позволили Тюменской области исполнять свой бюджет в эти годы с профицитом, у ХМАО же уже в 2006 году отмечался дефицит в 7,5 млрд по итогам исполнения окружного бюджета.

Не дожидаясь завершения периода действия данного договора, 8 мая 2008 года губернаторами и спикерами парламентов трех регионов был подписан договор о пролонгации действия Договора от 9 июля 2004 года сроком на 5 лет, по 31 декабря 2015 года: в условиях неопределенности будущей региональной политики обновленного федерального центра главам тюменских регионов было важно показать, что у них есть механизм, который удовлетворяет все стороны (вскоре, в начале 2010 года, сменились губернаторы ХМАО и ЯНАО). В 2015 году его продлили до 2020 года. 18 июня 2018 года в Тюмени врио губернаторов Тюменской области А.В. Моор и ЯНАО Д.А. Артюхов, губернатор ХМАО Н.В. Комарова досрочно подписали договор о пролонгации соглашения 2005 года еще на семь лет — до 2025 года, хотя прежний договор истекал лишь в 2020 году. Официальная версия: из-за изменения бюджетного законодательства России (теперь бюджеты планируются на 3 года вперед) автономные округа при верстке соответствующих документов столкнулись с необходимостью юридического подтверждения статус-кво. Программа «Сотрудничество» также продлена до 2025 года. Ресурсы программы (изначально свыше 40 миллиардов рублей, в последние годы — лишь около 10) распределяются финансистами областного правительства, и, по разным данным, доля юга в программе составляет до 60% от всей суммы².

1 Если говорить не о консолидированном, а о собственно региональном бюджете, то в 2007 году по итогам исполнения по доходам он составлял в Тюменской области 94713,8 млн рублей, в ЯНАО — 45785,3 млн рублей, в ХМАО — 105878,3 млн рублей.

2 Булатов Э. Моор, Комарова и Артюхов прошли по зеленому ковру и разделили власть / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036275275?utm_source=email&utm_medium=subscribe&utm_campaign=day

3.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ ГУБЕРНАТОРОВ В 1996–2004 ГОДАХ

На особенности правового регулирования правил губернаторских выборов в 1996–2005 годах прямое воздействие оказало изменение федеральной политики в отношении регионов и принятие за эти годы целого ряда нормативных актов, постепенно ужесточающих и унифицирующих правила региональных выборов.

Напомню, что 24 октября 1991 года был принят закон «О выборах главы администрации» № 1803-1, касавшийся в первую очередь краев, областей, автономных округов и городов федерального значения и имевший для республик в составе РФ лишь рекомендательный характер. Согласно данному закону, избранным в первом туре должен был считаться кандидат, получивший в ходе выборов наибольшее число голосов, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если баллотировался один кандидат, он считался избранным, если получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, не позднее чем через две недели назначалось голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Во втором туре избранным считался кандидат, получивший относительное большинство, второй тур признавался состоявшимся независимо от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Данный закон хотя почти не применялся, был признан окончательно утратившим силу только законом 30 марта 1999 года № 55-ФЗ.

В большинстве республик сохранялось традиционное правило — необходимость получения кандидатом более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. В них однотуровая или двухтуровая система, наличие и размер порога явки для признания выборов состоявшимися и т. д. фактически устанавливались самостоятельно — Уставом (Конституцией) и региональным законом о выборах. Часть 2 статьи 11 Конституции РФ, гласила, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Считалось само собой разумеющимся, что органы исполнительной власти субъекта РФ формируются им самостоятельно, без участия федеральных органов власти.

В конце 1994 года был принят Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ». В целом он касался только наиболее общих вопросов (сроки избирательных действий, правила образования избирательных округов и избирательных участков, порядок работы избирательных комиссий и т. д.) и фактически никак не ограничивал региональные избирательные системы. Так не ограничивался ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права, и иногда он

использовался для ограничений конкуренции. В некоторых республиках избирательные законы содержали не предусмотренные федеральным законодательством цензы, в частности, требование знания языка титульной нации. Так, в Кабардино-Балкарской Республике региональный закон о выборах Президента ввел десятилетний ценз оседлости для кандидатов, что лишило возможности баллотироваться потенциальных конкурентов В.М. Кокова — лидеров национальных движений. В Башкортостане были введены цензы для кандидатов по времени проживания в республике (10 лет), возрасту (35–65 лет) и языку (знание русского и башкирского языков). С принятием в августе 1997 года Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» ценз оседлости исчез, однако положение о языках осталось. В Конституции Бурятии еще в феврале 1994 года было записано, что Президентом может быть избран только гражданин республики, проживающий на ее территории и владеющий двумя государственными языками — русским и бурятским. В 1995 году эта норма перешла закон о выборах Президента Бурятии.

В начавшихся с 1996 года массовых выборах в большинстве регионов предпочли традиционную мажоритарную систему абсолютного большинства (в сочетании с системой относительного большинства во втором туре). В ряде регионов была избрана однотуровая система относительного большинства, в некоторых сохранили модель, предусмотренную Законом РСФСР «О выборах глав администраций». Среди примеров глав регионов, избранных при однотуровых выборах относительным большинством с менее чем 50% голосов, Сахалинская область (1996, И.П. Фархутдинов с 39,5%), Ульяновская область (1996, Ю.Ф. Горячев с 42,5%), Читинская область (1996, Р.Ф. Гениатулин с 30,8%), Агинский Бурятский АО (1997, Б.Б. Жамсуев 44,56%), Корякский АО (1996, В.Т. Броневич с 47,13%), Усть-Ордынский Бурятский АО (1996, В.Г. Малеев 37,74%), Эвенкийский АО (1997, А.А. Боковиков с 49%), Республика Алтай (1997, С.И. Зубакин с 23,5%), Ленинградская область (1999, В.П. Сердюков с 30,3%); Брянская, Волгоградская и Псковская области в 2000 году (Ю.Е. Лодкин с 29,21%, Н.К. Максютта с 36,72% и Е.Э. Михайлов с 28%), а также Удмуртская Республика (2000), Коми (2001), Смоленская область (2002), Пензенская область (2002).

Отдельные не предусмотренные федеральным законодательством вопросы в ряде случаев решались в судебном порядке. К примеру, на выборах главы администрации Курской области Президиум Верховного суда РФ за четыре дня до дня голосования обязал облизбирком зарегистрировать А.В. Руцкого, поскольку в областном законе не было оговорено, что годичный срок проживания в области должен обязательно предшествовать дню проведения выборов. На выборах Председателя Правительства Хакасии отказ в регистрации Алексея И. Лебеда был отменен республиканским судом, признавшим, что семилетний ценз оседлости не соответствует федеральному законодательству.

Качество региональных законов о выборах часто было низким. Так, едва не были отменены итоги губернаторских выборов 1996 года в Магаданской обла-

сти из-за неряшливо написано областного закона. Норма о необходимости победителю набрать голосов больше, чем было подано «против всех», была написана так, что выборы признаются недействительными, если «*количество голосов, поданных против всех кандидатов, больше голосов, поданных за любого кандидата против*». При этом «против всех» голосовало 8,1%, а за занявшего последнее место В. Мирошниченко — 2,0%.

В Волгоградской области, несмотря на неоднократное рассмотрение предложений областной администрации по снижению 50%-й планки для признания выборов состоявшимися, на выборах губернатора 1996 года, в том числе на внеочередном ее заседании, фактически сорванном в результате демонстративного ухода из зала группы депутатов, близких к мэру Волгограда Ю.В. Чехову (что сделало принципиально невозможным работу думы вследствие отсутствия кворума), Волгоградская областная дума так и не приняла решение о снижении необходимого уровня поддержки до 35%. Есть мнение, что Шабунин победил бы в первом туре, если бы его сторонникам удалось заставить облдуму проголосовать за тридцатипятипроцентный порог¹.

Были сорваны выборы губернатора в Агинском Бурятском автономном округе 27 октября 1996 года, так как в бюллетене были всего два кандидата, и оба набрали менее 50% голосов. После выборов региональный закон быстро поменяли, стало достаточно простого большинства. Кроме того, сняли запрет на участие в повторных выборах для тех, кто не был избран в основных. В Краснодарском крае сорвались выборы 27 октября 1996 года из-за того, что не был преодолен установленный в регионе 50%-й порог явки.

Институционально-правовой конфликт был связан с выборами губернатора Тюменской области в 1996 году. Для администрации Л.Ю. Рокецкого было важно провести выборы на всей территории области. Первоначально они намечались на декабрь 1996 года, но так как округа выбирали своих губернаторов раньше (13 октября 1996 года голосовал Ямало-Ненецкий автономный округ, 27 октября 1996 года — Ханты-Мансийский), то такой срок грозил срывом областных выборов. При этом в июне 1996 года было принято решение облдумы о переносе срока выборов губернатора Тюменской области, однако власти округов его не признали, как не согласованное с ними. На основании указа Президента РФ 13 сентября облдума назначила областные губернаторские выборы на 27 октября вместе с выборами в Ханты-Мансийском АО, но Ямал свои выборы перенести на этот день отказался. Таким образом, выборы тюменского губернатора в октябре были сорваны (они, кстати, нарушали и положенные сроки объявления выборов). Под давлением Администрации Президента РФ окружные власти подписали соглашение об участии в выборах в

1 Гуцакис С. Волгоградская область в декабре 1996 года. Политический мониторинг ИГПИ / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/34.html>

декабре, однако уже 23 октября 1996 года Государственная дума ЯНАО решила их на территории округа не проводить. 16 декабря под давлением парламент ЯНАО все же принял решение о том, что выборы могут пройти, но только за счет областного бюджета и только для жителей области и ХМАО, оказавшихся в день выборов 22 декабря на Ямале. Однако уже 17 декабря даже такая символическая уступка Ямала была отменена.

В результате 22 декабря 1996 года в первом туре голосовали только «собственно» территория Тюменской области и ХМАО, а во втором туре 12 января 1997 года только «собственно» территория Тюменской области (так как 22 декабря на территории ХМАО в выборах тюменского губернатора приняло участие менее 25% избирателей, власти округа признали выборы несостоявшимися и повторное голосование проводить не стали). Таким образом, автономные округа получили моральное право не признавать первенство тюменского губернатора. Перед вторым туром областная дума отменила 25%-й порог явки для признания выборов состоявшимися. По официальным данным, на юге области на участки пришли 56,2% избирателей, для региона с учетом округов явка составила 25,2%, минимально превысив отмененный порог. От данной явки Л.Ю. Рокецкий получил 58,3%, однако, по мнению многих экспертов, реальная явка была много ниже, и были задействованы все механизмы чтобы превзойти символический порог в 25% явки.

Несколько позднее уже упоминавшимся постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П по другому делу «О толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» признано, что вхождение автономного округа в состав края, области *«не изменяет их конституционной природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса...»*. При этом в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. После данного решения Конституционного суда РФ 8 сентября 1997 года соглашением между органами государственной власти области и округов о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной думы было установлено, что округа участвуют в выборах депутатов Тюменской областной думы, а избирательные комиссии ХМАО и ЯНАО осуществляют организационно-технические мероприятия по обеспечению возможности участия избирателей в данных выборах (тем самым исключалась возможность создания областью параллельной системы избиркомов и при этом гарантировалась сама возможность проведения голосования). Были оговорены численность облдумы и финансирование ее выборов — подробнее см. раздел 3.1.3.

Как уже отмечалось, из-за конфликта в Алтайском крае 18 января 1996 года Конституционный суд РФ сделал вывод, что главы исполнительной власти регионов (по аналогии с устройством федеральной власти) должны избираться всенародно.

Как хорошо видно, практика вскоре выявила необходимость совершенствования федерального «рамочного» закона 1994 года, внесения в него значительного числа поправок, призванных уменьшить злоупотребления и обеспечить гарантии избирательных прав. Кроме того, не была решена проблема рамочного регулирования права граждан на участие в референдуме. Поэтому вскоре был подготовлен проект более широкого закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ.

Главным отличием данного закона от предыдущего стало не только включение норм, касающихся референдумов. Самым существенным отличием стала усилившаяся детализация многих избирательных процедур.

Как уже отмечалось, он ограничил круг организаций, имеющих право выдвигать кандидатов, «политическими общественными объединениями» (для получения статуса которой общественные объединения должны были пройти перерегистрацию). Установлен открытый перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Было установлено, что выборы на любую должность (включая губернатора) признаются не состоявшимися в случаях, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующим законом (сколько именно, регион по-прежнему решал сам), либо если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных «против всех кандидатов». Было установлено, что срок полномочий выборного органа власти (в том числе главы региона) не может превышать 5 лет. Ранее на 7-летний срок в 1995 году был избран президент Калмыкии К.Н. Илюмжинов.

Было закреплено, что не менее одной трети членов избирательной комиссии должно быть назначено на основе поступивших предложений избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, а также в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Также было защищено безусловное право представительства в избирательных комиссиях избирательных объединений, представленных в Государственной Думе РФ. Установлен перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Были также детально описаны процедуры голосования и подсчета голосов, вопросы назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании.

Данным законом также было отменено право устанавливать «ценз оседлости» (ограничение пассивного избирательного права, связанное с постоянным

или преимущественным проживанием на определенной территории) на выборах для кандидатов федеральным или региональным законом. Ранее, 24 июня 1997 года, аналогичное постановление по «хакасскому делу», связанному с участием в выборах Алексея И. Лебеда, вынес Конституционный суд РФ.

27 апреля 1998 года Конституционный суд вынес решение о том, что требование о знании языка не может служить поводом для отказа в регистрации кандидатов на пост главы региона в связи с выборами Президента Башкортостана. Однако для башкирских выборов это уже не имело значения, так как ни М.П. Миргазиева, ни А.Н. Аринина не допустили к выборам по другим основаниям¹. Запрос по языковому цензу был направлен Госдумой РФ еще в апреле 1997 года. Башкиры составляли около 22–23% жителей Башкортостана, при этом, по данным на то время, 5% башкир считали родным языком татарский и лишь 0,05% русских владели башкирским языком. Таким образом, это положение фактически вводило этнические ограничения для выдвижения в Президенты Башкортостана. После данного решения Конституционного суда по башкирскому закону избирком Бурятии сделал запрос в правовое управление Народного хурала региона о том, следует ли регистрировать кандидатов, которые не знают бурятского языка. В ответе было указано, что следует руководствоваться федеральным законодательством, и норма о языковом цензе в Бурятии больше не применялась.

Кроме того, Федеральный закон № 124-ФЗ закрепил принцип обязательной альтернативности выборов. Впрочем, эта норма применительно ко второму туру выборов в 2002 году рассматривалась в Конституционном суде, который 11 июня 2002 года принял Постановление по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросами Верховного суда РФ и Тульского областного суда². Федеральный закон, запрещая в пункте 14 статьи 32 безальтернативные выборы, предусматривал в пункте 3 статьи 59 одно исключение: во втором туре голосование по одной кандидатуре возможно, но только если это предусмотрено соответствующим федеральным законом или законом субъекта РФ. В таком случае кандидат должен получить для избрания не

1 Суд прекратил производство по делу, но записал в своем решении «до урегулирования вопроса о правовом статусе государственного языка Республики Башкортостан правоприменительные органы должны обеспечивать в ходе избирательного процесса реализацию прав граждан вне зависимости требований к знанию языка». Это решение, казалось, было не в пользу М.Г. Рахимова, но допускало различные толкования, и республика могла не считать его обязательным.

2 Сергеев А.А. По поводу правовой позиции Постановления Конституционного суда РФ от 11 июня 2002 г. N 10-П // Выборы: законодательство и технологии. — 2002. — № 6–7.

менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законодательство Тульской области не предусматривало возможности голосования во втором туре по одной кандидатуре. На выборах губернатора в апреле 2001 года кандидаты, не имевшие реальных шансов на победу, заявили о снятии кандидатур, пытаясь сорвать выборы. В результате областная избирательная комиссия отказала В.В. Соколовскому в удовлетворении заявления о снятии его кандидатуры, ссылаясь на истечение срока его подачи. Это повлекло длительные судебные споры, приведшие, в итоге, к обращению Тульского областного суда в Конституционный суд РФ. Постановлением Конституционного суда РФ пункт 3 статьи 59 закона «Об основных гарантиях...» был признан не соответствующим Конституции РФ «в той части, в какой им допускается возможность посредством закона субъекта РФ устанавливать запрет на проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день повторного голосования останется только один кандидат». Таким образом, вопрос о возможности проведения голосования по одной кандидатуре не должен решаться законодателем субъекта РФ. Согласно позиции суда, поскольку в первом туре избиратели имели реальную возможность свободного выбора из нескольких кандидатов, т. е. свободные выборы на альтернативной основе были проведены, независимо от воли избирателей на день проведения повторного голосования в избирательном бюллетене может остаться только одна кандидатура, федеральный законодатель — в целях обеспечения результативности выборов — правомочен предусмотреть возможность проведения повторно голосования по одной кандидатуре.

В октябре 1999 года вступил в силу еще один федеральный закон — «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ» (от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ). Данный закон прямо предписывал регионам прямые выборы глав исполнительной власти. Исключение закон сделал для регионов, в которых на момент вступления закона в силу высшее должностное лицо избирается специально созываемым собранием представителей, т. е. фактически касался только Дагестана. Одновременно закон запретил главам регионов избираться более чем на два срока подряд.

Вопрос об ограничении сроков полномочий губернаторов стал важнейшим вопросом к 2000–2001 годам, когда у первых глав регионов, избранных в начале 1990-х, приближалось истечение вторых (а у некоторых — третьих) сроков губернаторов.

Фактически вопрос о сроках полномочий был существенным рычагом федерального центра, позволяющим ему сохранить или пролонгировать полномочия целого ряда наиболее влиятельных представителей губернаторского корпуса.

24 января 2001 года Государственная Дума РФ приняла поправку депутата Г.В. Бооса (ОВР) к законопроекту М.Е. Бугеры и М.Р. Рокицкого, согласно кото-

рой предлагалось не засчитывать губернаторские сроки, закончившиеся и начавшиеся до 16 октября 1999 года (даты вступления закона в силу). Благодаря этому право на фактически третий или четвертый срок получили 69 глав субъектов Федерации. Данный закон от 08.02.2001 года № 3-ФЗ был опубликован и вступил в силу 12 февраля 2001 года. При этом регистрация М.Ш. Шаймиева в Президенты Татарстана кандидатом на третий срок, состоявшаяся до вступления закона в силу, была признана законной путем расширительного толкования нормы первоначального закона о «двухлетнем переходном периоде».

При этом предпринимались попытки ограничить применение этой нормы. 17 мая 2001 года Госдума РФ 370 голосами приняла в первом чтении законопроект Б.Б. Надеждина (фракция СПС), предлагавший лишать права на третий срок глав регионов, в которых на 16 октября 1999 принцип ограничения двух сроков был установлен региональным уставом (конституцией). В этом случае число глав регионов, имеющих право на третий срок, при этом снижалось до 10. 4 июля поправка Б.Б. Надеждина была принята Государственной Думой в целом, однако 20 июля 2001 года Совет Федерации законопроект подавляющим числом голосов отклонил. Неформально отклонение этой поправки связали с избранием на новый срок председателем Совета Федерации с 1996 года, орловского губернатора Е.С. Строева, который мог это право потерять. 14 ноября вето Совета Федерации Государственной Думе преодолеть не удалось (за отклонение вето голосовали депутаты от КПРФ, СПС, «Яблока», члены Агропромышленной группы и большинство фракции ОВР).

9 июля 2002 года Конституционный суд РФ признал положение о «неучете» сроков губернаторов до 1999 года соответствующим Конституции РФ; при этом суд одновременно установил, что субъекты Федерации, которые до принятия данного федерального закона предусмотрели в своих конституциях и уставах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе самостоятельно решить вопрос о том, как следует исчислять указанные сроки.

В результате вопрос о праве губернатора баллотироваться на третий срок в ряде случаев все равно решался в судах. В частности, в декабре 2004 года было отказано в этом праве губернатору Ненецкого автономного округа В.Я. Бутову (закон, позволяющий ему баллотироваться, в регионе был принят уже после назначения даты голосования) — подробнее см. раздел 3.3.9. В Якутии перед выборами 2001 года Госсобрание Якутии несколько раз отказалось внести в Конституцию республики поправки, разрешающие президенту М.Е. Николаеву избираться на третий срок. В Верховный суд Якутии была подана жалоба, в которой утверждалось, что статья 67 Конституции региона не соответствует федеральному законодательству, и суд счел ее недействующей и не подлежащей применению. По ответной жалобе депутатов 25 сентября 2001 года Верховный суд РФ подтвердил этот вывод (в Якутии слова «подряд» не было при описании ограничений по срокам, что противоречило тексту фе-

дерального закона). В результате М.Е. Николаев был зарегистрирован, но затем снял кандидатуру (см. подробнее раздел 3.3.6).

В 2002 году был принят новый Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», который помимо введения в обязательном порядке с июля 2003 года выборов региональных ЗС по полностью пропорциональной или смешанной избирательной системе ввел императивную норму о том, что выборы глав любых субъектов РФ должны проходить по мажоритарной системе абсолютного большинства (то есть в два тура, если в первом никто не набрал более 50% голосов). Был установлен «рамочный» порог явки (20%) для признания выборов состоявшимися с правом его повышать законом для федеральных и региональных выборов. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, освобождались от необходимости сбора подписей или внесения залога (норма начала действовать после выборов Госдумы 2003 года).

Норма закона, запрещающая голосование по одной кандидатуре на общих выборах, ранее содержавшаяся в пункте 14 статьи 32, была теперь закреплена в пункте 30 статьи 38. Исключение из этого правила было сделано для повторного голосования и, в некоторых случаях, для выборов депутатов органов местного самоуправления.

После того, как в 2000–2001 годах в Самарской и Кемеровской областях досрочные выборы были назначены в связи с добровольной отставкой губернаторов К.А. Титова и А-Г.М. Тулеева, которые тут же приняли участие в новых выборах и победили, избирательное законодательство было пополнено нормой, запрещавшей бывшим главам баллотироваться на досрочных выборах, назначенных в связи с их отставкой (статья 32 закона «Об основных гарантиях ...»).

Перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов сокращены (в частности, из них исключена недостоверность сведений о доходах и имуществе) и сделаны закрытыми. Решение об отмене регистрации может принять только суд. Заявление об отмене регистрации может быть подано не позднее, чем за 8 дней до дня голосования, а решение может быть принято не позднее, чем за 5 дней. Круг лиц, которые могут обращаться в суд с таким заявлением, ограничен избирательными комиссиями и кандидатами.

Также в эти годы, как и в 1991–1995 годах, в некоторых регионах предпринимались попытки проведения референдумов по различным вопросам электоральной политики.

14 декабря 1997 года вместе с выборами депутатов Московской областной думы был проведен референдум по вопросу «Согласны ли Вы с тем, чтобы количество депутатов Московской областной думы, работающих на постоянной оплачиваемой основе за счет средств бюджета, не превышало половины от общего числа избранных депутатов?».

В Дагестане 7 марта 1999 года прошел третий (после 1992 и 1993 годов) референдум о введении поста Президента Республики Дагестан (главы государства), избираемого гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (избиратели проголосовали против).

В Удмуртской Республике 26 марта 2000 года прошел референдум о введении избираемого населением поста Президента. Также 26 марта был проведен референдум в Карелии по поводу преобразования должности Председателя Правительства в Главу Республики. Референдумом 6 мая 2001 года была принята новая Конституция Республики Тыва, 23 марта 2003 года на референдуме принималась Конституция Чеченской Республики.

3.3. ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ И НАЗНАЧЕНИЙ 1996–2004 ГОДОВ

В данном разделе подробно описан ход официально признанных властями РФ 208 избирательных кампаний (из них 4 завершились безрезультатно) по выборам глав регионов в 1996–2004 (точнее, до февраля 2005) годах. Не признанные властями РФ выборы в самопровозглашенной Чеченской Республике Ичкерия не учитываются.

Как правило, на выборах отмечалась хотя бы формальная конкуренция, но были и исключения. Единственным кандидатом на выборах 24 марта 1996 года в Татарстане был М.Ш. Шаймиев (97,14% голосов при явке 77,76% избирателей). Аналогично единственным кандидатом в Кабардино-Балкарии на выборах 12 января 1997 года был В.М. Коков (99,35% при явке 97,72%). Ранее (до 1996 года) безальтернативные выборы в 1995 году прошли в Калмыкии и в Чеченской Республике (пророссийские). Положение об обязательной альтернативности региональных выборов, напомним, появилось в федеральном законодательстве только в конце 1997 года.

В нескольких регионах в эти годы на выборах в бюллетене было лишь по два кандидата (Башкортостан, 14 июня 1998 года; Хабаровский край, 10 декабря 2000 года; Астраханская область, 8 декабря 1996 года; Вологодская область, 19 декабря 1999 года; Орловская область, 26 октября 1997 года; Ростовская область, 23 сентября 2001 года; Еврейская АО, 20 декабря 1996 года; Агинский Бурятский АО, 27 октября 1996 года; Ханты-Мансийский АО, 27 октября 1996 года).

Скандалным был второй тур на выборах губернатора Курганской области 8 декабря 1996 года. В первом туре 24 ноября лидировали председатель облдумы О.А. Богомолов с 40,87% голосов, генеральный директор АО «Иволга» А.Н. Колташов с 33,14% и глава администрации области А.Н. Соболев с 12,92%. Перед вторым туром 8 декабря сначала А.Н. Колташов, а затем и А.Н. Соболев сняли свои кандидатуры. В результате второй тур проходил с единственным

кандидатом О.А. Богомоловым, который получил 66,29%, «против всех» проголосовали 31,97%. Перед вторым туром губернатора Тульской области 22 апреля 2001 года, вышедший в него вместе с В.А. Стародубцевым А.А. Самошин за три дня до голосования снял кандидатуру. Следовавшие за ним в первом туре бывшие кандидаты В.В. Соколовский и А.Ю. Брежнев также представили заявления о снятии своих кандидатур. Однако областная избирательная комиссия отказала В.В. Соколовскому в удовлетворении его заявления как поданного позже положенного срока и принудительно включила его фамилию в избирательный бюллетень.

Самыми конкурентными по числу кандидатов (если не считать Чеченскую Республику Ичкерия в 1997 году, где баллотировались 16 кандидатов) были выборы губернатора Ленинградской области 19 сентября 1999 года (16 кандидатов), губернатора Санкт-Петербурга 19 мая 1996 года и губернатора Красноярского края 8 сентября 2002 года (по 14 кандидатов).

За эти годы наиболее высокая формальная активность избирателей была зафиксирована на выборах президента Кабардино-Балкарской Республики (97,72% 12 июня 1997 года и 85,87% 13 января 2002 года), а также проведенных российскими властями выборах в Чеченской Республике (87,7% в 2003 году и 85,25% в 2004 году).

Наименьшая явка была на следующих выборах: Тюменская область (25,29%, второй тур 12.01.1997); Санкт-Петербург (28,25%, второй тур 05.10.2003); Санкт-Петербург (29,02%, первый тур 21.09.2003); Ленинградская область (29,67%, 21.09.2003); Тюменская область (30,38%, первый тур, 22.12.1996); Свердловская область (32,06%, второй тур, 21.09.2003); Свердловская область (33,61%, первый тур, 07.09.2003); Сахалинская область (33,69%, 20.10.1996); Владимирская область (34%, 03.12.2000); Камчатская область (34,25%, второй тур 01.12.1996); Ленинградская область (34,43% 29.09.1996); Амурская область (36,85%, 22.09.1996).

Рекордсменами личных результатов были В.М. Коков в 1997 году в Кабардино-Балкарии (99,35%); М.Ш. Шаймиев в Татарстане в 1996 году (97,14%); Е.С. Строев в Орловской области в 1997 году (93,62%); А.-Г.М. Тулеев в Кемеровской области в 1997 году (94,54%) и 2001 году (93,54%); М.М. Прусак в Новгородской области в 1999 году (91,56%); Е.С. Строев в Орловской области в 2001 году (91,52%); Н.И. Меркушкин в Мордовии в 1998 году (90,85%); А.В. Филипенко в Ханты-Мансийском АО в 2000 году (90,82%); Р.А. Абрамович в 2000 году в Чукотском автономном округе (90,61%); Ю.М. Лужков в 1996 году в Москве (88,49%).

Самый низкий результат победителя при однотуровых выборах был зафиксирован у избранного главой Республики Алтай 17 декабря 1997 года С.И. Зубакина (23,5%).

Также при однотуровых выборах самые низкие результаты победителей были в Псковской области 12.11.2000 (Е.Э. Михайлов с 28% голосов); Брянской области 10.12.2000 (Ю.Е. Лодкин с 29,21%); Ленинградской области

19.09.1999 (В.П. Сердюков с 30,3%); Читинской области 27.10.1996 (Р.Ф. Гениатулин с 30,8%); Волгоградской области 24.12.2000 (Н.К. Максюта с 36,72%); Усть-Ордынском Бурятском АО 17.11.1996 (В.Г. Малеев с 37,74%); Удмуртской Республике 15.10.2000 (А.А. Волков с 37,84%); Сахалинской области 20.10.1996 (И.П. Фархутдинов с 39,5%); Республике Коми 16.12.2001 (В.А. Торлопов с 39,75%); Смоленской области 19.05.2002 (В.Н. Маслов с 40,51%); Ульяновской области 22.12.1996 (Ю.Ф. Горячев с 42,5%); Агинском Бурятском АО 23.02.1997 (Жамсуев Б.Б. с 44,56%); Пензенской области 14.04.2002 (В.К. Бочкарев с 45,45%); Корякском АО 17.11.1996 (В.Т. Броневиц с 47,13%), Эвенкийском АО 16.03.1997 (А.А. Боковиков с 49%).

При двухтуровых выборах по второму туру самый низкий результат был у С.М. Дарькина в Приморском крае 17.06.2001 (он набрал 40,17% голосов). Далее по уровню поддержки менее 50% набрали победители второго тура в Мурманской области 01.12.1996 (Ю.А. Евдокимов с 43,45%); Коми-Пермяцком АО 17.12.2000 (Г.П. Савельев с 44,25%); Санкт-Петербурге 02.06.1996 (В.А. Яковлев с 47,49%); Новосибирской области 09.01.2000 (В.А. Толоконский с 44,32%); Камчатской области 17.12.2000 (М.Б. Машковцев с 45,83%); Тверской области 09.01.2000 (В.И. Платов с 46,54%); Иркутской области 19.08.2001 (Б.А. Говорин с 47,63%), Карачаево-Черкесской Республике 31.08.2003 (М.А. Батдыев с 47,97%); Красноярском крае 22.09.2002 (А.Г. Хлопонин с 48,07%); Московской области 09.01.2000 (Б.В. Громов с 48,09%); Ненецком АО 13.12.1996 (В.Я. Бутов с 48,46%), Ненецком АО 06.02.2005 (А.В. Баринов с 48,5%); Псковской области 05.12.2004 (М.В. Кузнецов с 48,83%); Алтайском крае 01.12.1996 (А.А. Суриков с 49,36%); Амурской области 08.04.2001 (Л.В. Коротков с 49,42%); Карелии 17.05.1998 (С.Л. Катанандов с 49,48%); Алтайском крае 04.02.2004 (М.С. Евдокимов с 49,53%), Калининградской области 20.10.1996 (Л.П. Горбенко с 49,56%); Камчатской области 19.12.2004 (М.Б. Машковцев с 49,58%).

Из действующих глав регионов, проигравших выборы, худших результатов на выборах добились: глава администрации Тульской области Н.В. Севрюгин — третье место с 4,76% (23.03.1997); глава администрации Краснодарского края Н.Д. Егоров — третье место с 4,83% (повторные выборы 22.12.1996); глава Карачаево-Черкесской Республики В.И. Хубиев — с 6,61% (25.04.1999); Президент Северной Осетии А.Х. Галазов — второе место с 9,67% (18.01.1998); Президент Марий Эл В.М. Зотин — третье место с 9,77% (первый тур 22.12.1996); Президент Адыгеи А.А. Джаримов — второе место с 10,15% (13.01.2002); губернатор Московской области А.С. Тяжлов — четвертое место с 10,51% (19.12.1999); глава Республики Алтай — Председатель Правительства В.В. Волков — пятое место с 11,97% (14.12.1997); губернатор Тверской области В.И. Платов — четвертое место с 12,45% (первый тур 07.12.2003); глава администрации Курганской области А.Н. Соболев — третье место с 12,92% (первый тур 24.11.1996); глава администрации Пензенской области А.Ф. Ковлягин — третье место с 12,7% (12.04.1998); и.о. Президента Ингушетии А.И. Мальсагов — третье место с

13,56% (07.04.2002); глава администрации Липецкой области М.Т. Наролин — второе место с 13,81% (12.04.1998); глава администрации Воронежской области И.М. Шабанов — второе место с 15,21% (24.12.2000); глава Республики Алтай С.И. Зубакин — второе место с 15,2% (16.12.2001); глава администрации Челябинской области В.П. Соловьев — второе место с 15,99% (22.12.1996); глава администрации Архангельской области А.А. Ефремов с 17,54% (второй тур 28.03.2004); глава администрации Курской области В.И. Шутеев — второе место с 17,55% (20.10.1996); глава администрации Новосибирской области В.П. Муха — третье место с 17,9% (19.12.1999); глава администрации Кировской области В.А. Десятников — третье место 18,2% (первый тур 06.10.1996).

Также в выборах участвовали бывшие на момент выборов губернаторы В.Н. Дьяконов (27.10.1996, Краснодарский край — 1,1%; повторные выборы 22.12.1996 — 1,13%), Е.М. Харитонов (27.10.1996, Краснодарский край — 2%); А.В. Сурат (23.03.1997, Амурская область — 2,07%); Н.М. Подгорнов (06.10.1996, Вологодская область — 3,18%), В.А. Барабанов (08.12.1996, Брянская область — 5,57% голосов, 10.12.2000 — 2,9%); Е.Б. Комаров (26.03.2000, Мурманская область — 3,37%); С.Г. Леушкин (03.12.2000, Корякский автономный округ — 5,13%); Ю.Ф. Горячев (05.12.2004, Ульяновская область, 8,51%); В.Ф. Райфикешт (26.03.2000, Алтайский край — 10,91%); Ю.В. Комаровский (01.12.1996, Ненецкий автономный округ — 15,3%); Ю.В. Власов (10.12.2000, Владимирская область — 15,96%); В.А. Густов (Ленинградская область, 19.09.1999 набрал 22,7%, 21.09.2003 — 25,26%).

Как хорошо видно, для бывших губернаторов (преимущественно это были бывшие назначенцы, пытавшиеся избраться через один срок или два) возвращение в политику обычно заканчивалось плачевно. Относительно неплохой процент набрали лишь Ю.В. Комаровский в Ненецком автономном округе, Ю.В. Власов во Владимирской области и В.А. Густов в Ленинградской области.

Редкие случаи, когда глава одного региона баллотировался в губернаторы другого — кроме участия таймырского губернатора А.Г. Хлопонина и главы Правительства Хакасии Алексея И. Лебеда в красноярских выборах 2002 года, это губернатор Ленинградской области А.С. Беляков, который на выборах губернатора Санкт-Петербурга 19 мая 1996 года набрал 9,82% голосов (пятое место).

3.3.1. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 1996 ГОДА

Всего в 1996 году прошли 52 кампании по выборам губернаторов населением (из них 4 республики — Татарстан, Якутия, Марий Эл и Хакасия, из которых в первых трех это были уже вторые выборы).

Весной и летом 1996 года прошли новые выборы руководителей всех трех регионов, возглавляемых первыми всенародно избранными руководителями еще с 12 июня 1991 года: Татарстан, Москва, Санкт-Петербург.

С сентября по декабрь 1996 года 49 выборов прошли в 48 регионах (разница по причине того, что в Краснодарском крае на декабрь были назначены повторные выборы из-за признанной недостаточной явки на выборах 27 октября), из них около половины — в декабре (в двух повторное голосование прошло в январе 1997 г.).

В четырех субъектах РФ выборы 1996 года окончились неудачно:

- в Краснодарском крае 27 октября не была достигнута необходимая по краевому закону явка в 50%. На выборах баллотировался возвращенный в край с поста главы Администрации Президента РФ Н.Д. Егоров. После возвращения он пытался проводить жесткий стиль — начал кадровые перестановки в краевой администрации и местных администрациях, много ездил по краю. Его главным оппонентом стал кандидат НПСР, бывший председатель крайсовета, первый заместитель гендиректора ОАО «Краснодарглавснаб» Н.И. Кондратенко. По итогам подсчета Кондратенко набрал 57,14% голосов против 24,77% у Егорова. Данные выборов были для власти шокирующими, так как социология обещала примерно равную схватку (по опросу ВЦИОМ рейтинг Кондратенко составлял 22,7%, а Егорова — 21,4%)¹. В итоге выборы были признаны несостоявшимися из-за явки (объявленная явка — 43,29%). Законодательное собрание решило задним числом снизить минимальный порог явки для признания выборов состоявшимися до 25%, но Егоров наложил вето на это решение. Заксобрание вето преодолело, но закон в любом случае мог касаться только предстоящих выборов;
- в Агинском Бурятском автономном округе баллотировались два кандидата, и оба получили менее 50% голосов (глава администрации Б.В. Аюшиев набрал 46,71%; председатель общественно-политического движения «За единство и развитие», директор производственно-хозяйственной ассоциации «Дульдурга» Ю.Г. Дондоков — 46,16%; против всех голосовало 4,02%, явка составила 60,46%);
- в Амурской области и Эвенкийском автономном округе результаты выборов были признаны недействительными из-за выявленных нарушений закона — при минимальном разрыве в голосах между победителем и его основным соперником. В Амурской области 22 сентября кандидат левых А.Н. Белоногов набрал 102 684 голоса (41,77%), а губернатор Ю.Г. Ляшко 102 495 (41,69%), то есть отрыв составил 189 голосов. Решение областного суда не было обжаловано в течение 10 дней и вступило в силу. В Эвенкийском автономном округе 22 декабря 1996 года председатель Законодательного суглана А.А. Боковиков набрал 35,9% голосов, а действующий глава администрации А.М. Якимов — 35,1% (отрыв в 74

1 Выборы глав исполнительной власти субъектов РФ 1995–1997 / Москва : ЦИК РФ, 1997. — С. 112.

голоса). 27 декабря 1996 года окружная избирательная комиссия признала выборы недействительными.

В **Краснодарском крае** повторные выборы прошли в декабре 1996 года, в остальных трех регионах — в феврале-марте 1997 года. Повторные выборы губернатора Краснодарского края 22 декабря 1996 года Н.И. Кондратенко выиграл еще более уверенно (82,0%), а тяжело заболевший Н.Д. Егоров занял лишь третье место (он умер в апреле 1997 года) с 4,83%. Таким образом, при повторных выборах Кондратенко набрал на 570 тыс. голосов больше (почти на 25%), а поддержка Егорова упала на 20%. Завершение двух похожих историй, амурской и эвенкийской, тоже оказалось одинаковым: на новых выборах весной следующего 1997 года те же проигравшие и те же победители, только с существенно выросшим отрывом, уже неоспоримым: А.А. Боковиков обошел А.М. Якимова 16 марта 1997 года почти на десять процентных пунктов, Ю.Г. Ляшко проиграл А.Н. Белоногову с просто сокрушительным соотношением голосов 61:24.

Едва не сорвались выборы губернатора **Тюменской области** 22 декабря 1996 года (второй тур — 12 января 1997 года) из-за фактического бойкота их проведения со стороны входящих в Тюменскую область Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов (см. раздел 3.2).

Из 48 результативных выборов в 19 понадобился второй тур (из них два вторых тура прошли в январе 1997 года).

На территории **Чеченской Республики** после захвата боевиками Грозного летом 1996 года покинул Чечню ранее формально избранный главой региона по официальной версии властей РФ Д.К. Завгаев (то есть де факто он прекратил полномочия, в 1997 году стал послом).

Одной из технологий этого времени были попытки федерального центра в некоторых проблемных, как казалось, регионах, перед выборами заменить губернатора и раскручивать на выборах новую фигуру без значимого антирейтинга (нечто подобное происходило и после возвращения выборов в 2012 году)¹. Всего таких регионов с заменами губернаторов перед выборами в 1996 году оказалось 14, из них в 6 случаях новые губернаторы смогли затем выбраться, в остальных проиграли.

Одной из наиболее успешных по электоральным последствиям была замена руководителя в **Саратовской области**. Глава администрации Саратовской области Ю.В. Белых был уволен Президентом РФ 21 февраля 1996 года «за нецелевое расходование бюджетных средств». Новым главой региона был назначен первый заместитель главы администрации города Саратова Дмитрий Федорович Аяцков (врио с 21 февраля, глава администрации с 15 апреля 1996 года). Есть мнение, что его назначение активно лоббировал бывший

1 За исключением, пожалуй, Краснодарского края, возвращение в который Н.Д. Егорова выглядело просто как его каприз и выполнение его просьбы после ухода из Администрации Президента РФ.

председатель Совета Федерации В.Ф. Шумейко, с которым у него сложились хорошие отношения в Совете Федерации. Д.Ф. Аяцков провел масштабную кампанию, в которой уверенно выиграл с 80,19%. Он обещал сделать Саратов «столицей Поволжья», все ведущие региональные СМИ были поставлены под контроль и перед выборами разразились спецвыпусками о губернаторе, избравшая образ крепкого хозяйственника. Деятельность главы администрации освещалась ежедневно. Вероятно, что не обошлось без фальсификаций: в ряде сельских районов отмечалась невероятно высокая явка избирателей вместе с высокими показателями голосования за Д.Ф. Аяцкова. Например, в Дергачевском районе явка составила 99,2%, причем губернатор получил 89,9% голосов, хотя речь шла об одном из самых «красных» ранее районов области. Еще в четырех районах явка превысила 90%, причем в трех из них Д.Ф. Аяцков получил более 90% голосов. Максимума в 98,2% он добился в родном Балтайском районе.

Также удачными оказались замены в **Архангельской** и **Вологодской областях**. П.Н. Балакшин был уволен с поста главы администрации 21 февраля 1996 года и заменен на А.А. Ефремова, заместителя главы администрации области — руководителя представительства Архангельской области при Правительстве РФ. 22 декабря 1996 года во втором туре А.А. Ефремов получил 58,7%. Также без проблем 6 октября 1996 года с 80,7% избрался новый вологодский губернатор, мэр Череповца В.Е. Позгалёв, который был назначен 23 марта 1996 года вместо временно отстраненного от должности Н.М. Подгорнова (17 мая Подгорнов был снят окончательно). При этом Позгалёв оставался и мэром Череповца вплоть до октября 1996 года.

12 января 1996 года вместо Б.Ю. Кузнецова, избранного депутатом Государственной Думы РФ по списку НДР, новым губернатором **Пермской области** был назначен Г.В. Игумнов — типичный представитель старой хозяйственной элиты региона, бывший в течение 12 лет председателем Кизелского горисполкома, в затем работавший в аппарате облсовета и с 1992 являвшийся первым заместителем главы администрации области. Также на место губернатора рассматривалась кандидатура представителя Президента в области С.Б. Калягина. Г.В. Игумнов победил во втором туре 22 декабря с 63,9%.

В **Читинской области** Администрация Президента в конце января 1996 года заставила Б.П. Иванова подать заявление об отставке. Новым губернатором с 1 февраля 1996 года по рекомендации представителя Президента РФ в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе В.И. Мельникова был назначен мэр Читы Р.Ф. Гениатулин. В отличие от Иванова, он не был замечен в финансовых махинациях и сохранял репутацию честного хозяйственника. Это обстоятельство было положено в основу его избирательной кампании на прошедших 27 октября губернаторских выборах, которые Гениатулин выиграл с не самым большим перевесом, получив 30,8% голосов (ближайший конкурент получил 22,9%).

Наконец, в **Ивановской области** 22 января 1996 года был уволен глава администрации А.Ф. Лаптев, а уже 1 февраля его заменил председатель Заксобрания области, бывший первый секретарь обкома КПСС В.Н. Тихомиров, который заявил о преемственности курса Лаптева. Он без проблем избрался на проведенных вскоре 1 декабря выборах с 50,12%.

13 января 1996 года глава администрации **Агинского Бурятского автономного округа** Г.Ц. Цэдашиев внезапно был заменен на Б.В. Аюшиева, бывшего народного депутата РФ и председателя Агинского Бурятского окружного Совета. Аюшиев не смог избраться из-за срыва выборов, так как никто из двух кандидатов не смог набрать требуемого большинства.

Не смог добиться победы в **Рязанской области** бывший с 1994 года начальником областного управления сельского хозяйства и продовольствия, заместителем главы администрации области И.А. Ивлев (до 1994 года инструктор отдела Совмина РСФСР, затем Правительства РФ). Возможно, ему просто не хватило времени — его назначили и.о. главы администрации только 15 октября 1996 года. Уволенный Г.К. Меркулов в глазах населения выглядел ответственным за тяжелое экономическое положение, сильное недовольство бюджетников и пенсионеров, активно циркулировали слухи о коррупции и многочисленных злоупотреблениях в администрации. Менее чем через два месяца, в первом туре, 8 декабря он занял второе место с 29,55%. Во втором туре 22 декабря проиграл с 38,36%.

Перед первыми прямыми выборами главы **Воронежской области** федеральный центр счел А.Я. Ковалева слабым кандидатом и заменил 14 сентября 1996 года в качестве врио мэром Воронежа А.Н. Цапиным (Ковалев стал представителем Президента РФ в Северной Осетии и Ингушетии). Однако А.Н. Цапин проиграл выборы 8 декабря бывшему первому секретарю обкома КПСС и председателю облдумы в 1994–1996 годах И.М. Шабанову (Шабанов получил 49%, Цапин — 41%).

В **Амурской области** губернатор В.Н. Дьяченко освобожден от должности 11 мая 1996 года с формулировкой «за ненадлежащее исполнение обязанностей, нарушение законов РФ, нецелевое использование средств федерального бюджета, задержки выплаты зарплаты, а также за ухудшение социально-экономического положения». Вместо него был назначен Юрий Гаврилович Ляшко, мэр Благовещенска с 1991 по 1996 год, который символически уступил на выборах, добился отмены их результатов, после чего новые выборы проиграл с треском.

С похожей скандальной формулировкой 29 мая 1996 года был освобожден от должности главы администрации **Брянской области**, назначенный только в 1995 году В.А. Барабанов — «за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей, нарушение законов, нецелевое использование средств федерального бюджета, задержки в выплате заработной платы, а также ухудшение социально-экономического положения». Подобные формулировки были

обычным делом в шедшей тогда кампании поиска виновных в задержках зарплат, от проблем с которыми федеральный центр дистанцировался, как мог. Очередным главой администрации 19 июня 1996 года был назначен А.М. Семернев, в прошлом директор швейной фабрики в Карачеве, работавший первым заместителем главы областной администрации при В.А. Карпове, а также главой администрации Карачевского района. Другим претендентом на пост главы области был член Совета Федерации П.П. Ширшов (которого мог лоббировать бывший председатель СФ В.Ф. Шумейко), возглавлявший Комитет по обороне и безопасности и областное отделение движения «Реформы — новый курс». Претендовавший на звание «третьей силы» П.П. Ширшов начал было создавать движение «За развитие и процветание Брянщины» в союзе с бывшим председателем областного комитета имущества С.Е. Козловым, но буквально через несколько дней Козлов был арестован по обвинению в незаконном расходовании государственных средств в бытность председателем областного ГКИ. Вслед за тем бывший сенатор принял решение не баллотироваться и поддержал Семернева, вероятно под давлением из Москвы, которая не могла допустить одновременного выдвижения А. Семернева и П. Ширшова в условиях, когда преимущественные шансы имел Ю.Е. Лодкин. За пять месяцев между назначением и губернаторскими выборами А.М. Семернев пытался завоевать популярность разработкой концепции экономического развития области и подписанием областного договора об общественном согласии, но это не помогло. Из демократических партий и движений был создан блок «Родная Брянщина» («Единство»), поддержавший А.М. Семернева. В противовес «политику» Ю.Е. Лодкину, Семернев пытался создать себе имидж «хозяйственника», но похвастаться особыми хозяйственными успехами и опытом он не мог. Кульминацией избирательной кампании Семернева стало (возможно, инсценированное) покушение на его жизнь 5 декабря. По заявлению губернаторской пресс-службы, покушение было «реакцией экстремистских сил на четко обозначившуюся возможность победы на губернаторских выборах Александра Семернева». Но даже после покушения А. Семернев не стал более популярным.

Две подряд замены произошли в **Калужской области**. Сначала 22 января 1996 года А.В. Дерягина в качестве врио заменил его первый заместитель В.С. Пахно. Спустя полтора месяца, 7 марта 1996 года вместо В.С. Пахно был назначен О.В. Савченко, бывший представитель Президента РФ в Калужской области, с марта 1994 года — депутат Законодательного собрания Калужской области, председатель Комитета по комплексному развитию области. На выборах Савченко проиграл.

В **Ненецком автономном округе** Ю.В. Комаровский 22 февраля 1996 года был освобожден Указом Президента РФ от должности главы администрации по собственному желанию. Вместо него был назначен В.В. Хабаров, с 1994 года работавший управляющим отделением Пенсионного фонда РФ по Ненецкому ав-

тономному округу. Отставка была вызвана конфликтом с Собранием депутатов округа, обвинявшем Ю.В. Комаровского в нецелевом расходовании бюджетных средств, в результате чего округ лишился 3 млрд рублей. Собрание депутатов заявило о «параличе исполнительной власти» в округе и выразило недоверие губернатору, так как администрация отказалась вносить на утверждение бюджет. Губернатора также обвиняли в раздувании штата, излишней роскоши при обстановке кабинета губернатора, неудачных действиях с долгами «Коминнефти». Конфликт Хабарова с его предшественником Комаровским продолжился публично, в результате победил третий кандидат — бизнесмен В.Я. Бутов.

Самой безнадежной стала замена в **Краснодарском крае**. После президентских выборов 1996 года в федеральном центре начались кадровые перестановки, и 15 июля 1996 года бывший ранее губернатором до 1994 года Н.Д. Егоров был возвращен на пост главы администрации региона фактически по его собственной просьбе. По возвращении на родину в аэропорту Краснодара 16 июля он сказал корреспонденту телекомпании «Кубань»: *«Мне вчера было предложено выбрать любую должность, кроме председателя правительства, я предпочел для себя быть назначенным главой администрации Краснодарского края»*. Снятый с поста губернатора Е.М. Харитонов стал проректором аграрного университета, где так и работал все последующие годы. На выборах 27 октября 1996 года набрал лишь 24,75% голосов, они были признаны несостоявшимися, на новых выборах 22 декабря он получил всего 4,83%.

Аналогичную попытку замены губернатора пытались предпринять в **Волгоградской области**. Перед выборами, назначенными на 22 декабря 1996 года, насколько известно, глава администрации И.П. Шабунин подвергся давлению со стороны Администрации Президента РФ. Ему было предложено снять свою кандидатуру в обмен на пост посла в Нидерландах. Он отказался, но полностью лишился возможности обеспечить приток в регион внешних ресурсов. В свою очередь, выдвинувшийся мэр Волгограда Ю.В. Чехов, получил поддержку федерального центра. Хотя борьба относительно усилившейся городской группировки против слабеющего областного руководства осуществлялась публично, и И.П. Шабунин, и Ю.В. Чехов использовали в ходе нее в основном административные и экономические ресурсы. При этом И.П. Шабунин изложил свою программу на состоявшемся 11 сентября заседании областного совета директоров, прошедшем на территории крупнейшего оборонного ПО «Баррикады», что символизировало поддержку директората.

В некоторых случаях вместо замены губернатора пытались просто уволить его одиозных заместителей. Так, в **Мурманской области** за полгода до выборов в мае 1996 года губернатор Е.Б. Комаров уволил своего непопулярного заместителя Ю.З. Бергера «по состоянию здоровья», также были заменены несколько глав местных администраций.

После выборов Президента РФ в августе 1996 года на губернаторских сложились две коалиции, которые и стали основными «коллективными» участни-

ками губернаторских выборов (в бюллетене, конечно, указания в принадлежности к ним не было, это играло роль, в первую очередь, в агитации). Первой коалицией был Народно-патриотический союз России (НПСР) во главе с председателем ЦИК КРПФ Г.А. Зюгановым на основе блока, поддержавшего его на президентских выборах. Второй коалицией был Общероссийский координационный совет (ОКС) во главе с С.А. Филатовым (до 16 января 1996 года — руководитель Администрации Президента РФ) и 19 сопредседателями, сложившийся на базе ОДОПП — Общероссийского движения общественной поддержки Президента (блока сторонников Б.Н. Ельцина).

НПСР первоначально публично и централизованно объявлял списки согласованных кандидатов поддержки, но затем отдал значительную часть инициативы на места. В некоторых случаях поддержка была односторонней (без публичных обязательств кандидата). Среди кандидатов, поддержанных НПСР, были три действующих губернатора (В.И. Ишаев в Хабаровском крае, А.В. Филипенко в Ханты-Мансийском автономном округе, Н.А. Полуянов в Коми-Пермяцком автономном округе), а в трех регионах НПСР соблюдал нейтралитет (малонаселенные автономные округа). В пяти случаях кандидатов поддержали на условиях соглашения — либо во втором туре (Е.Э. Михайлов в Псковской; Л.П. Горбенко в Калининградской; Ю.А. Евдокимов в Мурманской) или в последний момент (В.Т. Броневиц в Корьякии, В.И. Цветков в Магаданской). Иногда кандидаты НПСР были откровенно слабыми. Так, всего 3,22% получил кандидат НПСР в Вологодской области проректор Вологодского государственного педагогического университета М.А. Безнин (выдвинут блоком «Союз патриотических сил»).

ОКС, как правило, поддерживал преимущественно действующих губернаторов. В трех регионах (Краснодарский край, Ульяновская область, Хакасия) ОКС поддержал других претендентов (все они получили незначительный процент поддержки). Так, в Ульяновской области кандидат ОКС директор завода теплоизоляционных изделий Ю.П. Чебуров получил лишь 3,45% голосов; в Хакасии поддерживали мэра Абакана Н.Г. Булакина, набравшего 4,76% в свою поддержку. В Краснодарском крае в несостоявшемся из-за низкой явки голосовании 27 октября 1996 года кандидат ОКС бывший губернатор Е.М. Харитонов набрал всего 2% голосов.

В Астраханской области не поддержали никого (хотя А.П. Гужвина поддерживал НДР). В октябре 1996 года ОКС едва не распался, а в середине ноября 1996 года решил в трех областях (Рязанской, Волгоградской, Ивановской) сделать ставку сразу на двух кандидатов. Из них только в Ивановской области кандидат ОКС победил, в других разбиение голосов только способствовало проигрышу. В Рязанской области двумя кандидатами ОКС на выборах 8 декабря 1996 года были врио главы администрации, назначенный в октябре 1996 года И.А. Ивлев (29,55%) и директор ВНИИ коневодства, бывший председатель облисполкома В.В. Калашников (14,03%). От левых изначально было два кандида-

та — аудитор Счетной палаты, бывший член Совета Федерации В.Н. Любимов (38,29%) и депутат Госдумы от КПРФ Л.М. Канаев, но последний снял кандидатуру. В Волгоградской области на выборах 22 декабря 1996 года конкурировали губернатор И.П. Шабунин и мэр Волгограда Ю.В. Чехов (о чем уже выше говорилось). При этом И.П. Шабунин получил официальную поддержку со стороны НДР, а Ю.В. Чехов — изначально заявление ОКС в свою поддержку. Во второй тур вышли И.П. Шабунин (37,66%) и коммунист Н.К. Максютя (28,48%), Ю.В. Чехов был лишь третьим с 25,22%. В самом Волгограде И.П. Шабунин получил 37,08%, Ю.В. Чехов — 33,52%, Н.К. Максютя — 18,84%. На почти одновременных выборах глав городских и районных администраций из 38 глав администраций свои посты сохранили только 13 человек, а среди 25 вновь избранных глав администраций 19 явились кандидатами от КПРФ/НПСР, не говоря уж о том, что некоторые из прежних глав администраций также были поддержаны оппозицией в ходе избирательной кампании. Массовое вступление новых глав администраций в должность, происходившее в области 24–25 декабря, не оставило И.П. Шабунину времени для маневра и означало утрату им местного админресурса во втором туре. В итоге губернатором стал Н.К. Максютя с 50,95% голосов против 44,17% у И.П. Шабунина.

В **Ивановской области** кандидатами ОКС были назначенный главой администрации лишь в феврале 1996 года В. Тихомиров (он победил с 50,12% голосов) и представитель ДВР генеральный директор ОАО «Агропромышленная компания "Кумир"» Н.В. Лобаев (9,41%).

В **Кировской области** после провала в первом туре губернатора В.А. Десятникова, поддержанного ОКС, НДР и «Яблоко» поддержали во втором туре председателя Совета хозяйственных руководителей области, бывшего заместителя губернатора Г.П. Штина, но он все равно проиграл с 45,45% голосов.

В пяти регионах губернаторов-победителей не поддерживал ни ОКС, ни НПСР: Ульяновская область (Ю.Ф. Горячев при поддержке НДР и «Яблока»), Астраханская область (А.П. Гужвин, при поддержке НДР и «Яблока»), Усть-Ордынский Бурятский АО (В.Г. Малеев), Ненецкий автономный округ (В.Я. Бутов) и Хакасия (А.И. Лебедь).

Различие НПСР — ОКС не всегда было однозначно «лево-правым» размежеванием. В реальности местные коалиции могли быть очень пестрыми, ключевым фактором успеха были личные особенности кандидатов, умение добиться поддержки местных элит.

Так, на выборах губернатора **Магаданской области** 3 ноября 1996 года было всего 3 кандидата. Депутата Госдумы В.И. Цветкова поддерживал не только НПСР, но также ЛДПР, «Яблоко» и проельцинское движение В.Ф. Шумейко «Реформы — новый курс». Действующего губернатора В.Г. Михайлова поддерживали ОКС, мэр Москвы Ю.М. Лужков и президент Якутии М.Е. Николаев. Они пришли с близкими результатами — 45,96% у Цветкова и 41,3% у Михайлова. Третий кандидат, директор стекольного завода В. Мирошниченко, набрал

лишь 2%. Был еще один кандидат — В.И. Кобец, бывший председатель Магаданского областного Совета, а затем, в 1993–1996 годах, заместитель генерального директора ЗАО «Магаданская золото-серебряная компания». Однако он снял кандидатуру в пользу Цветкова (все равно он получил при досрочном голосовании 0,01%) в обмен на пост вице-губернатора, который он получил после избрания Цветкова. Также Цветкова поддержал незарегистрированный кандидат КПРФ И. Юров. Михайлов эксплуатировал понятную идею стабильности (за него проголосовал сам Магадан и отдаленный Северо-Эвенский район с большой долей коренных северных народов), Цветков же обвинял его в заискивании перед федеральным центром, неспособности отстаивать интересы региона (Цветков выиграл в остальных городах и районах). Лозунг Цветкова был внепартийно-патриотический «Ваш выбор прост: за Колыму или против нее».

В **Хабаровском крае** В.И. Ишаев был поддержан даже КПРФ и НПСР, уже не говоря об ОКС. При этом официально он был выдвинут краевым объединением профсоюзов. А. Мироненко был выдвинут ЛДПР, все иные кандидаты — группами избирателей. Главным его конкурентом был депутат Государственной Думы В. Цой, которого СМИ изображали представителем «корейской мафии» и теневым предпринимателем. Он также вел против Ишаева шумную кампанию, обвиняя его в различных нарушениях. В результате при явке 48,6% избирателей В.И. Ишаев получил 76,93% голосов, В. Цой — 7,23%, гендиректор АО «Завод "Дальэнергомаш"» В. Мантулов — 5,03%, все остальные — от 1,26% и меньше.

Также «единый» кандидат, устраивавший и ОКС, и НПСР, был в **Кому-Пермяцком автономном округе**, где выборы главы администрации прошли 17 ноября 1996 года. Главным соперником Н.А. Полуянова был бывший член Совета Федерации, член Конституционно-демократической партии А.М. Федосеев, обвинявший его в развале экономики и обещавший вывести округ из кризиса. Полуянов выступал как умеренно-левый кандидат, в меру критикуя федеральное правительство за невнимание к округу, как пр-ход под выборы Минфин выделил округу 14 млрд рублей на выплату пенсий и зарплат. В результате Н.А. Полуянов получил 69,6%, а Федосеев — только 15,3%.

В **Калужской области** представителя НПСР председателя Законодательного собрания В.В. Сударенкова поддержало «Яблоко».

На выборах губернатора **Астраханской области** действующего руководителя А.П. Гужвина поддержали НДР и «Яблоко», но в самом ОКС он недобрал голосов для получения однозначной поддержки. При этом у него был единственный конкурент — депутат Госдумы от КПРФ В.П. Зволинский.

На выборах губернатора **Ставропольского края** инкумбента П.П. Марченко поддерживал не только ОКС, но и ЛДПР.

На выборах губернатора **Корякского АО** бывшего председателя окружного исполкома и председателя избиркома Камчатской области В.Т. Броневиц

17 ноября 1996 года поддерживало движение «Реформы — новый курс» В.Ф. Шумейко. Она победила с 47,13% голосов, тогда как действующий губернатор, представитель ОКС С.Г. Леушкин, набрал 25,58%, крупный камчатский бизнесмен директор ТОО «Передвижная механизированная колонна — 134» Н.А. Савельев (в будущем «Яблоко» и «Единая Россия») — 9,92%. Кандидат НПСР Н.И. Солодякова (КПРФ) сняла свою кандидатуру в пользу В.Т. Броневиц перед самыми выборами.

На выборах главы администрации **Мурманской области** Е.Б. Комарова поддержали Правительство РФ, командование Северного флота, ОКС, ряд крупных предприятий. Бывшего секретаря обкома КПСС, экс-председателя областного Совет народных депутатов, а затем гендиректора мурманского филиала АО «АФК "Система"». Ю.А. Евдокимова поддерживали «Конгресс русских общин», А.И. Лебедь, профсоюз военнослужащих. В первом туре Комаров набрал 31,0%, Ю.А. Евдокимов — 20,1%. Среди идеологических кандидатов были поддержанный КПРФ/НПСР председатель Комитета по экологии и природопользованию Мурманской областной думы В.В. Калайда (7,14%) и лидер регионального «Яблока» И.А. Лебедев (4,9%). После первого тура представители Администрации Президента РФ и ОКС заявили, что считают себя победителями, так как оба вышедших во второй тур кандидата — «сторонники реформ». При этом после первого тура появилось постановление Правительства РФ по стабилизации социально-экономического положения в области, предусматривавшее разработку концепции развития горнопромышленного комплекса, выделение средств на строительство второй АЭС и поддержку строительства нефтяного терминала в Печенгской губе. Перед вторым туром, состоявшимся 1 декабря 1996 года, большинство сторонников иных кандидатов поддержали Ю.А. Евдокимова, который победил, набрав 43,5% голосов. Комарова поддержали 40,7% избирателей.

На выборах губернатора **Костромской области** действующего главу В.П. Арбузова поддержал (хотя и не сразу) ОКС, местные организации НДР, «Выбора России», «Реформы — новый курс» В.Ф. Шумейко, «Яблоко», АПР, ряд профсоюзных, ветеранских и молодежных организаций. Его оппонентом выступал бывший прокурор и экс-депутат облсовета левоцентрист В.А. Шершунов, который поддерживался НПСР, СПД «Держава» А.В. Руцкого, «Конгрессом русских общин», движением «Честь и Родина» А.И. Лебеда. В результате в первом туре В.А. Шершунов опередил В.П. Арбузова (41,72% и 27,33%), а во втором туре выиграл с 64,1% (Арбузов во втором туре получил всего 30,74%) голосов.

На выборах губернатора **Ленинградской области** бывшего председателя областного Совета В.А. Густова одновременно поддерживали НПСР, демократическая оппозиция, петербургские финансисты и промышленники. После роспуска облсовета в 1993 году глава администрации области А.С. Беляков оказался единоличным руководителем региона, однако, по общему мнению, он был слабым, лишенным личной харизмы и энергии руководителем. У него были лично

конфликтные отношения не только с мэром Петербурга А.А. Собчаком, но и с мэрами Выборга, Шлиссельбурга. Весной 1996 года он заявил о намерении объединить город и область и выставил свою кандидатуру против А.А. Собчака на выборах губернатора Санкт-Петербурга. На них А.С. Беляков оказался лишь пятым с 9,8% голосов, однако губернатором Петербурга стал В.А. Яковлев, которого А.С. Беляков поддержал во втором туре. В ответ Яковлев поддержал Белякова на областных губернаторских выборах — за неделю до выборов 22 сентября 1996 года Беляков и Яковлев подписали договор о поэтапном объединении области и города в единый субъект Федерации, по которому после выборов нужно было создать комиссию по выработке единого устава и решению оргвопросов. Однако ведший очень назойливую и агрессивную кампанию Беляков неожиданно проиграл выступавшему в образе «крепкого хозяйственника» В.А. Густову, в пользу которого снял кандидатуру бывший председатель областного правительства Н.В. Смирнов. При явке в 34,6% Беляков получил только 31,7% против 53,4% голосов у Густова. Беляков проиграл даже в «родном» Выборгском районе, добившись успеха только в Кириши и Гатчине. Также на выборах из идеологизированных кандидатов участвовали секретарь ЦК РКРП Ю.Г. Терентьев (2,25%); заместитель командующего округом внутренних войск Владимир Степанов, выдвинутый организацией А.И. Лебеда «Честь и Родина» (1,29%); депутат ЗС области, представитель «Демократического выбора России» С.В. Модестов (1,16%); уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Е.П. Истомин от «Вперед, Россия!» (1,07%); бывший депутат Государственной Думы В.А. Марычев («Трудовая Россия», выдвинут обществом «Сталин», 0,46%).

В *Ненецком автономном округе* новый назначенный глава администрации В.В. Хабаров пользовался полным доверием и поддержкой депутатского корпуса окружного Собрания, где преобладали коммунисты, а также нескрываемой симпатией окружной газеты «Нарьяна вындер», во главе которой тогда стоял член КПРФ А.Н. Зайцев, тоже депутат окружного Собрания. Основная масса предвыборных публикаций в явной или скрытой форме агитировала за В.В. Хабарова, который вопреки требованию закона о выборах продолжал исполнять обязанности главы администрации, на что окружной избирком никак не реагировал. Следует отметить, что на 1 декабря 1996 года были также назначены выборы депутатов Собрания депутатов НАО, депутатов Нарьян-Марского городского Совета и Совета поселка Искателей. Один из кандидатов в губернаторы, В.Я. Бутов, баллотировался также в депутаты окружного Собрания по избирательному округу № 4 (центр — поселок Красное), но не был избран. Основная борьба за губернаторское кресло развернулась между бывшим и действующим главами исполнительной власти Ю.В. Комаровским и В.В. Хабаровым. Комаровского поддерживал НДР, финансовую поддержку его предвыборной кампании оказывал «Газпром». Предвыборный штаб Комаровского возглавлял руководитель регионального отделения НДР А. Болотов, правая рука Комаровского в администрации

округа. На ризографе, арендованном у кооператива «Буран» (структура В.Я. Бутова), Комаровский издавал большое количество агитационных материалов: газеты «Документы и факты», «Избиратель», в которых интенсивно критиковались конкуренты на выборах и его оппоненты, вынудившие его уйти в отставку, например, председатель окружного Собрания депутатов В.А. Выучейский, который вновь баллотировался в депутаты окрсобрания. Видя, что в своей критике соперников команда Комаровского далеко зашла, охранники «Бурана» обманным путем (под видом работников газовой службы) проникли в помещение штаб-квартиры Комаровского, изолировали находившегося там работника и изъяли ризограф. По этому факту было возбуждено уголовное дело, которое затем было прекращено в связи с примирением сторон. Через три дня после изъятия ризографа спонсоры доставили Комаровскому другой ризограф, и печать материалов была продолжена. На фоне информационной войны Хабарова с Комаровским практически неуязвимым для критики был кандидат В.Я. Бутов (про его судимости во время предвыборной кампании никто не вспоминал), ведший кампанию под лозунгом «Говори по делу, живи по совести». Во втором туре за Бутова проголосовало 8490 человек (48,4%), за Хабарова — 7056 (40,2%), против всех кандидатов — 1706 (10%).

Губернаторские выборы в **Ульяновской области** прошли 22 декабря 1996 года. Хотя реальных конкурентов у главы администрации Ю.Ф. Горячева не было, ОКС не решился поддержать его. Исключением стали НДР и «Яблоко». Выдвинутый ОКС после долгих обсуждений в качестве «единого демократического кандидата» ректор Ульяновского государственного университета Ю.В. Полянсков (он организовал в свое время местное отделение НДР, но шел формально от «Выбора России», поскольку местные активисты НДР поддерживали Ю.Ф. Горячева), баллотироваться в результате не стал. Вскоре он сам выступил в поддержку Горячева. После того, как местные демократы решили поддержать Ю.П. Чебурова, генерального директора завода теплоизоляционных изделий, Ю.В. Полянсков неожиданно опять заявил о намерении баллотироваться в качестве независимого кандидата, что было расценено как попытка расколоть демократический электорат в пользу Ю.Ф. Горячева (в итоге снял кандидатуру). На некоторое время в списке претендентов возникла фигура лидера ДВР, бывшего председателя Ульяновского горсовета Н.П. Повтарева, впоследствии он отказался баллотироваться и поддержал Ю.П. Чебурова. Относительно серьезную конкуренцию Ю.Ф. Горячеву в итоге составил лишь кандидат НПСР, депутат Госдумы РФ от КПРФ А.Л. Кругликов. Но не все местные коммунисты поддержали нынешнего первого секретаря против бывшего, и, к примеру, Павловский райком КПРФ большинством в один голос призвал избирателей района голосовать не за Кругликова, а за Горячева. В итоге 22 декабря 1996 года при шести кандидатах Ю.Ф. Горячев победил с 42,48%, А.Л. Кругликов набрал 33,71%.

В **Усть-Ордынском Бурятском национальном округе** и действующий глава администрации А.Н. Батагаев, и кандидат от НПСР, секретарь окружкома КПРФ, бывший первый секретарь Эхирит-Булагатского райкома КПСС И.М. Иванов проиграли директору совхоза «Каменский» В.Г. Малееву (Малеев — 37,34%, Батагаев — 26,84%, Иванов — 25,7%). Его кандидатура была поддержана Иркутской областной организацией НДР, финансовую поддержку предвыборной кампании обеспечило акционерное общество «Востсибуголь».

В **Читинской области** с победившим в итоге 27 октября с небольшим преимуществом главой администрации Р.Ф. Гениатулиным (30,76%, поддержка ОКС) конкурировали депутат Госдумы РФ, поддержанный «Демократической Россией» и «Яблоком» В.В. Курочкин (10,98%), генеральный директор ОАО «Читаэнергострой», депутат Госдумы РФ, член пропрезидентской группы «Регионы России» Я.М. Швыряев (22,9%), депутат Госдумы, член АПР В.И. Колесников (7,14%, поддержан НПСР) и депутат Госдумы от ЛДПР, предприниматель В.В. Богатов (19,6%, убит в 2002 году). Таким образом, политическое поле в регионе было крайне сегментизировано, и как минимум три кандидата вполне могли считаться лояльными федеральному центру. Как видно, победа Р.Ф. Гениатулина была крайне неуверенной, и в случае проведения выборов по двухтуровой системе он вряд ли бы остался губернатором.

Во **Владимирской области** (победа кандидата НПСР и единственного кандидата левых Н.В. Виноградова с 62,2%) кроме главы администрации области Ю.В. Власова (официальный кандидат ОКС с 21,7% голосов) в выборах участвовали также представляющие властную элиту региона представитель Президента РФ в области Н.С. Егоров (3,95%) и первый заместитель главы администрации области С.Н. Соколов (3,13%, бывший народный депутат РФ, член фракций «Свободная Россия» и «Коалиция реформ», отказавшийся признать правомочным Указ Президента о роспуске Съезда народных депутатов). Кроме того, был еще и кандидат «Яблока» Л.Е. Шергин (1,80%).

Выборы губернатора **Тюменской области** оказались сложными не только из-за проблем голосования на территории автономных округов (ХМАО и ЯНАО), но из-за внутренних противоречий в региональной элите. Главным конкурентом кандидата ОКС Л.Ю. Рокецкого (также поддержан «Яблоком») оказался бизнесмен с неоднозначной репутацией, председатель координационного совета движения «Тюмень — 2000» С.П. Атрошенко (будущий лидер Российской Партии пенсионеров). В союзе с ним выступали бывший прокурор области, бывший заместитель главы администрации В.А. Багин и бывший глава администрации Тюмени, депутат Госдумы РФ Г.И. Райков. Ожидалось, но не состоялось выдвижение бывшего губернатора и экс-министра топлива и энергетики Ю.К. Шафраника, лишившегося в августе 1996 года места в правительстве (возглавил совет директоров ТНК). В результате второго тура Рокецкий, хотя и при крайне низкой явке, победил с 58,83% голосов (в первом туре получил 42,01%), Атрошенко в первом туре набрал 23,87% голосов, во втором —

32,94%. Третьим-четвертым в первом туре были Г.И. Райков с 8,45% и депутат облдумы, секретарь ЦК РКРП А.К. Черепанов с 8,44% голосов (выдвигался «Советом рабочих, крестьян, специалистов и служащих Тюменской области»). Еще 7,62% получил директор представительства НК «Сиданко» в области, бывший первый секретарь обкома КПСС и первый секретарь обкома КПрФ В.С. Чертищев.

В **Эвенкийском автономном округе** кандидату ОКС губернатору А.М. Якимову противостоял депутат Госдумы из НДР В.И. Гаюльский (победил кандидат левых А.А. Боковиков).

Также был расколот правый и центристский фланг на выборах главы администрации **Челябинской области** 22 декабря 1996 года, где помимо главы администрации В.П. Соловьева (выдвинут «Союзом промышленников и предпринимателей Челябинской области» при поддержке ОКС), набравшего лишь 15,99% голосов, участвовали представитель ДВР (формально самовыдвиженец) депутат Госдумы В.И. Головлев с 6,49% и депутат Госдумы РФ, бывший глава администрации Миасса В.С. Григориади с 8,58% голосов. Кроме того, в бюллетене были генеральный директор Челябинского тракторного завода В.Н. Кичеджи¹ (3,64%) и ряд других кандидатов. При этом победившего с 50,79% депутата Госдумы РФ, бывшего председателя Челябинского облисполкома и облсовета П.И. Сумина поддерживал не только НПСР, но и, фактически, «Яблоко».

Первые выборы губернатора **Пермской области** состоялись 8 и 22 декабря 1996 года, на которых назначенный губернатором Г.В. Игумнов (ОКС, поддержан НДР и ДВР, ведущими ФПГ региона) не смог победить в первом туре. Всего в выборах участвовали 6 кандидатов (первоначально выдвигались 13). Главным конкурентом Г.В. Игумнова оказался критически настроенный реформатор, член Совета Федерации первого созыва, владелец газеты «Губернские вести» С.В. Левитан (получил в первом туре 26,9% голосов против 42,4% у Игумнова). Левитан критически оценивал реформаторский курс правительства начала 1990-х годов, высказывал мнение, что диктуемая из Москвы налоговая политика взвинчивала инфляцию и отбивала у местных предприятий всякое желание работать. Кроме того, в выборах принимали участие генеральный директор ОАО «Уралинтергазстрой» В.В. Ильиных (7,7%), кандидат КПрФ, доцент университета Ю.Н. Перхун (4,9%, первый секретарь Пермского обкома КПрФ в 1997–2000 гг.), кандидат ЛДПР, директор службы безопасности фирмы «Санта» С.И. Пархоменко (4,2%), главный инженер института «Пермагропром-проект» А.М. Новиков от РКРП (3,1%).

В **Хакасии** во второй тур выборов, назначенный на 22 декабря, по итогам голосования 1 декабря вышли поддержанный руководством Саянского алюми-

1 В дальнейшем В.Н. Кичеджи сделал заметную карьеру в органах власти: в 2009–2010 годах руководил Департаментом транспорта и связи города Москвы, в 2011–2014 годах — вице-губернатор Санкт-Петербурга.

ниевского завода депутат Госдумы Алексей И. Лебедь (движение «Честь и Родина» его брата Александра Лебеда) с 42,10% голосов и директор компании «Хакасуголь» Евгений Резников с 17,00% голосов. За ними шли представители конфликтующих групп местной элиты. Федеральное правительство и Администрация Президента РФ формально оказывали поддержку председателю Совета Министров Хакасии Е.А. Смирнову, которому удалось за месяц до голосования создать коалицию «Во имя трезвого, здравого смысла», в которую вошли руководитель «Хакасстройматериалов» А.Г. Пластунов и президент ассоциации «Золото Енисея» В.В. Шавыркин. Однако предвыборный скандал с разбазариванием государственных средств значительно понизил шансы Смирнова. В итоге он занял только третье место с 11,06% голосов; далее шли заместитель председателя Верховного Совета Ю.А. Шпигальских (5,88%), формальный союзник Смирнова В.В. Шавыркин (4,98%), формальный кандидат ОКС, мэр Абакана Н.Г. Булакин (4,76%), глава администрации Усть-Абаканского района Н.П. Лузанов (3,76%), А.Г. Пластунов (2,03%). Во втором туре А.И. Лебедь победил с 71,85% голосов.

На выборах губернатора *Калининградской области* ОКС и «Яблоко» поддерживало главу администрации Ю.С. Маточкина, выдвинутого либеральным блоком «Янтарный край России» (набрал 31,33% голосов). Его конкурентом был независимый «хозяйственник», начальник Калининградского морского рыбного порта Л.П. Горбенко (22,29%). Только на третьем месте был кандидат НПСР, заместитель Председателя Калининградской областной думы, бывший первый секретарь обкома КПСС, член КПРФ Ю.Н. Семенов с 21,65%.

Еще один пример победы «третьей силы» — *Псковская область*, где действующий губернатор В. Туманов (ОКС, также поддержка «Яблока») в первом туре 20 октября занял первое место (30,92% голосов), а во втором туре 3 ноября проиграл депутату Госдумы от ЛДПР Е.Э. Михайлову, набрав 36,89% голосов (в первом туре у Михайлова было 22,71%, во втором — 56,46% голосов). Михайлов стал первым губернатором в истории России от ЛДПР (в дальнейшем вступил в «Единую Россию»). С ними конкурировали в первом туре представитель левых, член АПР, генеральный директор агрофирмы «Черская» В.Р. Сидоренко (14,93%), заместитель начальника отдела тактической подготовки воинской части И. Комар (14,09%, «Честь и Родина» А.И. Лебеда) и исполнительный директор СП «Нордик-Фуд-Компани» и бывший председатель облсовета В.Н. Пушкарев (10,94%, от поддержки НПСР отмежевался), а также ряд менее существенных кандидатов. При этом сенсационный победитель псковских выборов Е.Э. Михайлов имел демократическое прошлое — в 1990 году был избран депутатом Моссовета, примыкал к блоку «Демократическая Россия», позже состоял в оппозиции группе Г.Х. Попова — Ю.М. Лужкова. В мае 1993 года вступил в ЛДПР, в декабре 1993 года был избран депутатом Государственной Думы первого созыва по Псковскому одномандатному округу.

Еще до образования НПСР и ОКС значительным плюрализмом отличались выборы губернатора **Санкт-Петербурга** 19 мая 1996 года, где доминировало не идеологическое, а персоналистское противостояние. С одной стороны, конкурировали мэр А.А. Собчак и его же заместитель В.А. Яковлев (29,02% и 21,58% соответственно), который уже в силу должности не мог быть открытой оппозицией. При этом также заметными участниками кампании были один из основателей блока 1993 года «Явлинский — Болдырев — Лукин» заместитель председателя Счетной палаты Ю.Ю. Болдырев (17,1%, именно против него первоначально официальными СМИ велась основная контрагитация), губернатор Ленинградской области, очевидно «проельцинский» А.С. Беляков (9,82%) и временно не работающий экс-председатель Ленсовета А.Н. Беляев (4,47%). Сняли кандидатуры в пользу В.А. Яковлева председатель координационной группы Законодательного собрания города по бюджету и финансам И.Ю. Артемьев («Яблоко») и депутат ЗС Санкт-Петербурга, избранный вице-мэр Санкт-Петербурга (1991–1994) В.Н. Щербаков. Представитель КПРФ депутат Государственной Думы Ю.К. Севенард был лишь четвертым с 10,02%.

Кампания А.А. Собчака шла под странным и непонятно кого мотивирующим лозунгом «Мэра в губернаторы!», В.А. Яковлев шел на выборы с «деловым» лозунгом «Впереди большая работа». Городские СМИ в основном поддерживали А.А. Собчака, контрагитацию вели преимущественно левые и националисты, кроме того, много критических материалов выходило в федеральной прессе («Новая газета», «Независимая газета», «Комсомольская правда», «Известия» и т.д.). Несколько телевизионных передач против А.А. Собчака выпустил крайне популярный в эти годы тележурналист А.Г. Невзоров (программа «600 секунд»). Перед вторым туром фактически все выбывшие кандидаты, включая Ю.Ю. Болдырева и представителей КПРФ, поддержали В.А. Яковлева на фоне массовой кампании «черного PR» против обоих кандидатов (включая обвинения в коррупции и в связях с криминалом). При этом у многих сложилось ощущение, что его оппонент и заместитель лучше всех других знал просчеты А.А. Собчака как мэра, а как вести полемику со своим заместителем А.А. Собчак, видимо, понимал плохо. В результате Собчак проиграл 2 июня во втором туре (Яковлев — 47,49%, Собчак — 45,76% голосов, «против всех» голосовали 5,84% избирателей) всего два процента, не поздравил своего соперника с победой и не пошел на церемонию передачи власти.

Вообще без представителя главной партии левых прошли выборы мэра **Москвы** — в них напарником Ю.М. Лужкова (при том что Ю.М. Лужков активно поддерживал Б.Н. Ельцина на выборах Президента) в вице-мэры был представитель КПРФ В.П. Шанцев. Малозначительную РКРП представляла депутат Мосгордумы О.О. Сергеева (всего 4,94% голосов).

Кроме 4 регионов с сорванными выборами (Эвенкийский, Агинский Бурятский автономные округа, Краснодарский край и Амурская область) и почти со-

рванными выборами в Тюменской области одними из самых скандальных оказались выборы губернаторов Курской и Ростовской областей, а также президента Марий Эл и губернатора Корякского автономного округа.

Выборы губернатора **Курской области** прошли 20 октября 1996 года и озаменовались тем, что победивший на них в итоге с 76,85% голосов бывший вице-президент РФ, председатель социал-патриотического движения «Держава» А.В. Руцкой был по решению Президиума Верховного суда РФ зарегистрирован всего за 3 дня до выборов (в областном законе не было оговорено, что годичный срок проживания в области должен обязательно предшествовать дню проведения выборов). Всего в бюллетене было 4 кандидата, при этом до выборов сняли свои кандидатуры два других левых кандидата — первый секретарь обкома КПРФ, депутат Госдумы РФ А.А. Михайлов (был резервным кандидатом НПСР на случай недопуска на выборы А.В. Руцкого) и бывший депутат Госдумы от АПР В.В. Гуков.

В **Ростовской области** выборы прошли 29 сентября 1996 года. Главной публичной оппозицией губернатору В.Ф. Чубу была региональная организация КПРФ во главе с бывшим председателем облсовета Л.А. Иванченко (в 2004 году член Президиума ЦК КПРФ, он был исключен из КПРФ за участие в параллельном «семигинско-тихоновском» съезде). Именно Иванченко (формально шел как представитель группы избирателей) был главным конкурентом Чуба — по официальным данным В.Ф. Чуб получил 62,2% против 31,6% у Л.А. Иванченко.

Основной лозунг кампании Чуба — «Человек дела», Иванченко шел под лозунгом «Кандидат от народа». Чуб и его команда не афишировали поддержку, которую им оказывали конкретные политические силы — НДР, «Выбор России», «Яблоко» — и старались представить кандидата как выразителя интересов всех слоев населения. В то же время информация о поддержке правительственными структурами его кандидатуры и о том, что «в Москве с ним считаются» давалась широко. В борьбе с Иванченко Чуб делал упор на антикоммунистическую пропаганду по аналогии с президентскими выборами. Дважды за один месяц Чуб встречался в Москве с премьер-министром В.С. Черномырдиным. Премьер после каждой из встреч выделял области деньги — якобы дополнительно, хотя в действительности это было только частично возмещение свои старых задолженностей центра перед областью. В СМИ, за редчайшими исключениями, работали на Чуба, иного освещения предвыборной кампании не было. Чуб упоминался только в «белых» тонах, Иванченко — только в «черных». Попытки Иванченко вызвать Чуба на теледебаты успехом не увенчались. После ряда встреч Иванченко с представителями донского казачества и консультаций с окружными и юртовыми атаманами 9 сентября состоялось заседание правления Всевеликого Войска Донского (ВВД), которое решило поддержать Иванченко. В ответ во всех СМИ стали широко тиражироваться заявления атаманов некоторых округов и юртов о своем несогласии с

решением правления ВВД и их заявления о поддержке Чуба. 24 сентября Совет старейшин единогласно решил поддержать Чуба¹.

Выборы сопровождались многочисленными заявлениями и свидетельствами оппозиции о массовых фальсификациях, в частности явка избирателей на 18 часов едва преодолела 25% рубеж, а в последние четыре часа голосования внезапно подскочила до 44,3%. В день выборов по всей области бушевала непогода: шел холодный дождь, шквалистый ветер валил деревья, рвал линии электропередач. Массово выходить в такую погоду в выходной день на улицу для того, чтобы принять участие в голосовании, было для такого числа избирателей странно. Массовое голосование на селе за Чуба показало резкое изменение ситуации в области и породило слухи о нарушениях в ходе подсчета голосов (заявлялось, что в Азове на одном из избирательных участков в пачке бюллетеней избирателей, проголосовавших за Чуба, оказались 81 бюллетень проголосовавших за Иванченко, сообщалось о найденных обугленных бюллетенях за Иванченко). Лишь в одном Усть-Донецком районе большинство проголосовало за Иванченко. Значительное число жалоб (в том числе аномальный рост явки вечером перед закрытием участков) привело к созданию специальной комиссии Госдумы РФ, которая выявила большое количество нарушений, как в ходе подготовки выборов и агитационной кампании, так и в процессе голосования и подсчета голосов, в том числе и факты фальсификаций. Комиссия пришла к выводу, что выявленные нарушения являются основанием для признания губернаторских выборов недействительными, однако никаких последствий этот вывод не имел².

Также скандальными и конкурентными оказались выборы Президента **Марий Эл**³. Существенно утративший популярность в условиях кризиса президент с 1991 года В.М. Зотин с целью сохранения власти попытался изменить правила выборов. В начале 1996 года его основной конкурент В. Кислицын был уволен с поста главы Медведевского района по обвинению в злоупотреблениях. Впоследствии суд прекратил уголовное дело против Кислицына и восстановил его в должности, что лишь добавило Кислицыну популярности. Кислицын подал встречный иск о незаконности действий президента и выиграл дело — в ноябре суд восстановил его в должности главы района. Конституция РМЭ требовала обязательного знания будущим президентом РМЭ всех государственных языков республики: русского, марийского лугового и марийского горного (свободное общение, умение читать и писать). Расплывчатость формулировки «владение языком» в принципе позволяла

1 Ростовская область в сентябре 1996 года / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/0996/61.html>

2 Государственная Дума России: Энциклопедия. В 2 т. Т. 2 / Москва, 2006. — С. 427–428.

3 Смирнов С. Республика Марий Эл в ноябре-декабре 1996 года. Политический мониторинг МИГПИ / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/12.html>

устранить от участия в выборах любого опасного конкурента. В.А. Кислицын публично отказался сдавать экзамен «на знание государственных языков», заявив, что он владеет марийским языком на бытовом уровне и этого достаточно, чтобы объясниться с населением. На заседании ЦИК РМЭ В.А. Кислицын заявил, что положение Конституции РМЭ, обязывающее президента республики знать все государственные языки Марий Эл, не соответствует Конституции РФ и нарушает права граждан. Он представил обращения от граждан с просьбой допустить его (Кислицына) к участию в выборах. ЦИК РМЭ неожиданно быстро и почти единогласно зарегистрировала его кандидатом в президенты. Возможно, к такому решению ЦИК РМЭ подтолкнуло принятое накануне Верховным судом России постановление об отмене решения Адыгейской ЦИК, которая отказала в регистрации инициативной группе по выдвижению кандидатом в президенты Адыгеи претендента, не знавшего адыгейского языка. Этот шаг ЦИК РМЭ вызвал ряд исков в Верховный суд РМЭ от представителей титульной нации республики, заявляющих, что действия Центризбиркома Марий Эл идут вразрез с Конституцией РМЭ. Все подобные жалобы суд, руководствуясь российским законодательством, отклонил.

В аналогичном положении оказался кандидат от ЛДПР депутат Госдумы Л.И. Маркелов. Именно Маркелов при явной финансовой помощи ЛДПР удерживал первенство по объемам платного эфирного времени на ТВ, закупил всю газетную площадь нескольких номеров ведущей рекламной газеты республики «Добрый день». Поддержать его в регион лично прибыл В.В. Жириновский. Тогда же Маркелов создал Марийское региональное общественно-политическое движение «Блок Маркелова», а с 1998 года по декабрь 1999 года издавал одноименную политическую газету.

В.А. Кислицын выступал как независимый кандидат, однако при поддержке КПРФ, а также ряда демократических партий и движений. Также его поддержал А.И. Лебедь и, более того, накануне выборов нанес визит в Йошкар-Олу. В последние дни кампании Кислицын и Маркелов выступили с большим числом взаимных обвинений (от связей с чеченской мафией до нетрадиционной сексуальной ориентации).

За день до голосования выборы оказались под угрозой срыва. Вечером 20 декабря в телеэфире президент Марий Эл В.М. Зотин огласил указ, которым объявил об переносе выборов на неопределенный срок. Основанием для указа президент назвал решение пленарного заседания Конституционного суда РФ, которым рекомендовано приостановить действие части 2 статьи 76 Конституции Марий Эл (возрастной барьер, знание марийского языка будущим президентом) как не соответствующей Конституции РФ. Президент заявил, что результаты выборов все равно будут признаны нелегитимными.

В тот же день ЦИК Марий Эл на экстренном заседании принял постановление, где назвал указ попыткой «сорвать законно назначенные выборы прези-

дента и продлить полномочия Владислава Зотина». По действующему законодательству президент РМЭ не имел полномочий по назначению, приостановлению или отмене выборов. ЦИК РМЭ призвал граждан прийти на избирательные участки 22 декабря для голосования, но обращение осталось только на бумаге — выходы на местные СМИ были заблокированы. Между тем администрации шести районов республики оперативно приступили к исполнению указа и в ночь с 20 на 21 декабря изъяли избирательные документы по президентским выборам из участковых комиссий. Возле Дома правительства в Йошкар-Оле утром 21 декабря состоялся стихийный митинг протеста. Днем 21 декабря была срочно созвана внеочередная сессия Госсобрании республики, чтобы дать оценку указу президента. Однако многие депутаты в зал заседаний просто не явились, и кворум набрать не удалось. Часть депутатов приняла обращение, в котором выразила свое несогласие с указом и призвала провести выборы в назначенный срок. В телеэфир председатель местного Центризбиркома З.В. Эргубаев был допущен лишь вечером 21 декабря и призвал жителей республики прийти на выборы. Верховный суд республики в этот же день по иску Р.З. Эргубаева признал указ президента незаконным. Утром 22 декабря выборы начались по всей республике. Действия В.М. Зотина, по мнению председателя ЦИК РМЭ, подпадали под статью 132 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению гражданином РФ своих избирательных прав либо работе избирательных комиссий». Попытка срыва выборов стала причиной возбуждения 31 декабря 1996 года уголовного дела против В.М. Зотина за превышение полномочий и препятствование осуществлению избирательных прав граждан. Однако 14 мая 1997 года дело прекратили по состоянию здоровья Зотина и так как его действия «не имели серьезных последствий».

В результате во второй тур вышли В.А. Кислицын (47,37%) и Л.И. Маркелов (29,21%). В.М. Зотин получил лишь 9,77% голосов, еще 6,2% получил вице-премьер Правительства РМЭ И.Г. Хлебников. Второй тур состоялся 4 января 1997 года, победу в котором с 58,9% голосов против 36,24% одержал В.А. Кислицын.

В дальнейшем В.М. Зотин оправдывался за попытку срыва выборов так: *«Выборы уже на носу. Что делать? Я поехал к председателю Конституционного суда Зорькину. Он говорит: "Надо выборы перенести, пока мы разбираемся с этим правом знания или незнания языка". Я написал указ о переносе. Но главная причина была в другом. Я послал Чубайса, который тогда был в администрации президента России [Анатолий Чубайс с 5 ноября 1994 по 16 января 1996 — первый зампред правительства РФ]. Он хотел тут разбазарить, расстранжирить наши заводы. Я сказал, что не согласен. Чубайс начал на меня наезжать, а я его послал. Он мстительный человек, решил отыграться, сказал: "Нет, пусть проводят". Маркелов рассчитывал быстро забрать кресло, но тут вдруг появился Кислицын [Вячеслав Кислицын — президент Республики Марий Эл с 1997 по 2000 год]. Они начали "бодаться", и Маркелов попросил, чтобы я по телевидению рассказал про него. Я его тогда видел*

впервые, так и сказал: "Я вас первый раз вижу. Да и не царское это дело, — шутливым тоном. — Поэтому не могу, это против моих принципов. Я не буду говорить о человеке, которого не знаю". И ушел. С того времени мы стали врагами. Позже он начал меня гнобить. Меня не пускали ни на телевидение, ни в газеты. Люди до сих пор думают, что я в Москве, что у меня там магазины. Это вранье, я живу в деревне. При Кислицыне я тоже работу получить не мог. Перед устройством нужно было согласовать с ним, но он мне три раза подряд отказывал. После этого я уехал в Горномарийский район, там и живу, имею участок 28 соток, работаю»¹.

Пытались отменить итоги выборов в **Корякском АО**. Проигравший губернатор С.Г. Леушкин издал постановление «О чрезвычайной ситуации в Корякском автономном округе», в котором обратился к Президенту РФ с просьбой ввести на территории округа чрезвычайное положение «в связи с недопоставкой энергоносителей и невыплатой заработной платы», отменил свое же постановление от 12 сентября 1996 года, которым были назначены выборы главы администрации округа, и предложил окружной избирательной комиссии «приостановить все действия по выборам губернатора». Однако Центризбирком РФ признал итоги выборов и обратился к генеральному прокурору РФ с просьбой проверить «законность и обоснованность» распоряжения С.Г. Леушкина.

Всего из 48 результативных кампаний 1996 года в 25 случаях (с учетом вторых туров, состоявшихся в январе 1997 года) были избраны новые губернаторы, в 23 оказались избраны инкубенты (включая исполняющих обязанности и назначенных перед началом кампании). Всего инкубенты участвовали в 47 из 48 результативных кампаний (то есть везде, кроме Хакасии, где ранее бывший первым лицом в регионе председатель Верховного совета Хакасии В.Н. Штыгашев не баллотировался), и в 51 из 52 вообще проведенных выборов (включая 4 отмененных и несостоявшихся).

Однозначно к левым (без учета поддержанных в последний момент и во втором туре) относилось 16 победителей. По данным Г.В. Белонучкина из центра «Панорама», по состоянию на 25 декабря 1996 года «черный список» Администрации Президента состоял из 8 фамилий, 7 из которых неоднократно проносились: В.Н. Сергеенков, А.В. Руцкой, Е.Э. Михайлов (единственный из списка не НПСР, а ЛДПР), А.Л. Черногоров, Ю.Е. Лодкин, В.Н. Любимов, В.А. Шершунов. Восьмым, предположительно, был А.А. Суриков, девятым возможно, мог быть назван Н.К. Максютя, но после его избрания «черные списки» не оглашались². В дальнейшем все они так или иначе инкорпорировались в «партию власти» (формальное членство в КПРФ из этого «черного списка» сохранили до конца Лодкин и Максютя), за исключением так и оставшегося «аллергеном», несмотря на все попытки «инкорпорироваться», Руцкого.

1 Бывший президент Марий Эл Владислав Зотин: «Надо тихо работать и понемногу карабкаться вверх» / Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/item/96795>

2 Режим доступа: <http://www.politika.su/vybory/rre96t.html>

3.3.2. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 1997 ГОДА

В 1997 году прошли 14 официально признанных избирательных кампаний по выборам глав регионов населением (из них три — повторные выборы в регионах, где итоги выборов 1996 года были отменены: Амурская область, Агинский Бурятский АО, Эвенкийский АО). Кроме того, в 1997 прошли вторые туры выборов в Республике Марий Эл и Тюменской области (первые туры состоялись в декабре 1996 года). Особняком стоят выборы Президента самопровозглашенной Чеченской Республики Ичкерия 27 января 1997, не контролировавшееся и не признанные официально российскими властями¹ (с их учетом в 1997 прошло 15 избирательных кампаний).

В январе-марте 1997 года выборы глав прошли в семи регионах (с учетом трех названных выше повторных выборов). Лишь в Тульской области это были первые выборы (область не уложились в отведенный указом Президента и законом срок). В трех республиках проводились очередные выборы — в связи с истечением сроков полномочий ранее избранных глав (Кабардино-Балкария, Адыгея, Тыва).

В это время практически завершился процесс сплошных выборов глав администраций, начавшийся в сентябре 1996 года. С его окончанием заканчивается и период публичного противостояния ОКС — НПСР, которое постепенно утрачивает актуальность (де-факто ОКС распался в 1998 году, НПСР формально существовал до 2004 года, но уже не играл значимой роли²). К 1 января 1997 года у власти оставались 6 губернаторов-назначенцев (Л.Ю. Рокецкий, Ю.Г. Ляшко, Б.В. Аюшиев, Н.В. Севрюгин, М.Б. Кислюк, А.М. Якимов), к апрелю назначенным оставался лишь один кемеровский губернатор М.Б. Кислюк, вместо которого 1 июля в ситуации возросшей социальной напряженности в Кузбассе был назначен заведомый победитель предстоящих выборов А.-Г.М. Тулеев (это был последний указ о назначении главы администрации региона, подписанный Б.Н. Ельциным).

30 января 1997 года сменился глава Республики Алтай — в результате изменений Конституции республики, предусматривающих объединение долж-

1 На выборах 27 января 1997 года в Чеченской Республике Ичкерия были зарегистрированы 16 кандидатов, в выборах участвовали 13 (трое снялись в пользу З.А. Яндарбиева). Избран А.А. Масхадов с 59,3% голосов; Ш.С. Басаев получил 23,5%, и.о. президента ЧРИ З.А. Яндарбиев — 10,2%. Среди других кандидатов — «министр культуры ЧРИ» А.Х. Закаев, вице-премьер М.С. Удугов, председатель парламента в изгнании Ю.Э. Сослаббеков. Последние двое за день до выборов призвали голосовать за Масхадова.

2 После конфликта Г.А. Зюганова и одного из бывших лидеров и спонсоров КПРФ Г.Ю. Семигина 1 июля 2004 года на заседании координационного совета НПСР Г.А. Зюганов был снят с поста председателя и исключен из НПСР. Вместе с ним были исключены В.А. Купцов, И.И. Мельников и Н.М. Харитонов. Позднее НПСР вошел в состав левоцентристской коалиции (затем партии) «Патриоты России» Г.Ю. Семигина и практически утратил свое политическое значение.

ностей главы республики и председателя правительства, председатель правительства В.И. Петров был отправлен в отставку, новым председателем правительства стал ранее глава республики — председатель Верховного Совета В.И. Чаптынов (он готовился единолично возглавить регион). Председателем Эл Курултая и главой республики был избран первый зампред Эл Курултая В.В. Волков (бывший первый секретарь Горно-Алтайского обкома КПСС, в 1991–1994 годах председатель республиканского Союза ветеранов Афганистана). Однако 10 августа 1997 года он скоропостижно скончался в Москве). После смерти Чаптынова правительство возглавил Волков — совмещение должностей главы республики и председателя правительства предусматривалось принятой 7 июня 1997 года Конституцией, главу предстояло избрать на прямых выборах, которые прошли 14 декабря.

6 февраля 1997 года Указом Президента РФ Б.В. Аюшиев был освобожден от главы администрации Агинского Бурятского АО (в 1996 году он не смог избраться, так как при двух кандидатах набрал менее 50% голосов) и стал заместителем губернатора Читинской области по финансам, однако временно исполняющий обязанности вместо него назначен не был, так как 23 февраля 1997 года проходили новые выборы главы администрации.

Во второй половине 1997 года выборов было немного: в июне–декабре выборы глав прошли в семи регионах, из них в двух впервые (Кемеровская область не уложились в отведенный указом Президента и законом срок, в Республике Алтай глава ранее избирался региональным парламентом). В двух регионах прошли досрочные выборы после отставок губернаторов — в Нижегородской и Иркутской областях вместо Б.Е. Немцова и Ю.А. Ножикова соответственно. По решению законодательных собраний на полгода раньше срока проведены перевыборы главы администрации Орловской области и главы Республики Коми. В декабре состоялись перевыборы Президента Чувашии.

Всего на 14 выборах 1997 года были избраны 7 новых губернаторов (из них двое в условиях отставки и неучастия в выборах их предшественников), в том числе 3 — однозначные представители левой оппозиции (НПСР). Де-факто новым был и А.-Г.М. Тулеев, но к моменту выборов он уже был назначен (то есть был инкубентом).

В Эвенкийском АО и Амурской области, где итоги выборов 1996 года были отменены по инициативе проигравших выборы с небольшим перевесом глав администраций, новые выборы, как уже отмечалось, завершились триумфом представителей НПСР. 23 марта в Амурской области с 60,51% голосов победил председатель областного Собрания, а ранее облсовета А.Н. Белоногов (губернатор Ю.Г. Ляшко набрал лишь 24,41%). 16 марта 1997 года на выборах губернатора Эвенкии победил председатель Законодательного суглана А.А. Боковиков с 49% голосов, губернатор А.М. Якимов набрал 40,45%.

В республиках (за исключением Горного Алтая) выборы 1997 года была явно малоконкурентны — в **Кабардино-Балкарии** В.М. Коков был избран на вто-

рой срок с 99,35% при полном отсутствии конкурентов. В ряде районов процент поддержавших нынешнего президента республики приближался к 99,9%, а в Зольском районе составил 99,91%. Против кандидатуры В.М. Кокова якобы проголосовали только 1543 человека (0,32% избирателей).

В **Адыгее** А.А. Джаримов был избран с 57,8% голосов при трех конкурентах. В **Тыве** 16 марта 1997 года при выборах на второй срок Ш.Д. Ооржак без особых трудностей победил с результатом 70,61% голосов, ближайший конкурент К.А. Бичелдей набрал лишь 10,13%. Уверенно 30 ноября 1997 года одержал победу на досрочных выборах главы **Коми** Ю.А. Спиридонов с 57,2% голосов. Второе место заняла депутат Госдумы РФ, бывший прокурор Р.В. Чистоходова (19,83%). Третьим стал с 9,17% председатель комитета Госсовета Коми, член КПРФ В.П. Кузнецов (и он, и Чистоходова претендовали на звание единственного кандидата левых). Все шесть кандидатов были выдвинуты группами избирателей (из них М.Н. Коданев снял кандидатуру). Главными лозунгами Р.В. Чистоходовой были «Простые люди устали от беспредела и коррупции», «Нам нужна уверенность в завтрашнем дне».

28 декабря 1997 года уверенно избрался на второй срок президентом **Чувашии** Н.В. Федоров (56,55%). В 1993 году он был членом ДПР, в 1997 году уже выступал как представитель НДР. В вице-президенты Чувашии в паре с ним избран ректор ЧГУ Л.П. Кураков. Первый секретарь обкома КПРФ и председатель Госсовета Чувашии В.С. Шурчанов и его напарник в вице-президенты директор АО «Текстильмаш» Н.Н. Григорьев получили 35,05% голосов.

Также малоконкурентными были выборы губернатора **Орловской области** 26 октября 1997 года (за Е.С. Строева высказались 93,6% голосовавших при единственном конкуренте). 19 октября 1997 года на выборах губернатора **Кемеровской области** не менее триумфально победил А.-Г.М. Тулеев (94,5 % голосов, представлял НПСР, кандидата ОКС не было).

Относительно конкурентными были 23 февраля 1997 года новые выборы губернатора **Агинского Бурятского автономного округа** из-за срыва выборов 1996 года. За две недели до голосования без назначения врио был освобожден от должности главы администрации В.Б. Аюшиев. Победу одержал депутат Государственной Думы Б.Б. Жамсуев (44,56%), вторым был председатель общественно-политического движения «За единство и развитие» Ю. Дондоков (33,03%).

С высоким уровнем конкуренции 14 декабря 1997 года прошли первые все-народные выборы главы **Республики Алтай** по однотуровой системе относительного большинства. Главой был избран депутат Госдумы, член партии «Демократический выбор России» С.И. Зубакин, набравший 23,5% голосов (в 1994–1995 годах — главный контролер-ревизор КРУ Минфина России по Республике Алтай). Остальные кандидаты получили: директор местной оффшорной зоны (генеральный директор исполнительной дирекции эколого-экономического региона «Алтай») этнический алтаец Ю.В. Антарадонов (23,28%),

депутат Госдумы от КПРФ В.В. Ромашкин (17,52%), бывший глава правительства В.И. Петров (13,89%, поддержан НДР), глава республики и правительства с августа 1997 года В.В. Волков (11,97%), остальные — менее 2% каждый. Зубакина фактически поддерживал В.В. Волков, который помог ему раскрутить компроматы на В.И. Петрова. Однако после выборов Зубакин взял в первые замы не его, а Ю.В. Антарадонова. Победа Зубакина стала возможна, так как «левый» электорат растащили Ромашкин и Петров, голоса «националов» собрал Антарадонов, два других кандидата — местный писатель-антикоммунист Б.Я. Бедюров и офицер-лебединец И.А. Чернов — существенного влияния на ход выборов не оказали (хотя есть мнение, что своими 800 голосами Бедюров не дал пройти Антарадонову, отставшему от Зубакина на 208 голосов: 22186 против 21978). При этом Зубакин занял первое место лишь в Горно-Алтайске, пригородном Майминском и своем родном Усть-Коксинском районах, зато его перевес над ближайшим преследователем в городе составил 5 тыс. (всего он набрал в городе 9 тыс. голосов).

Губернаторские выборы в **Тульской области** прошли бурно, но предсказуемо. Администрация крайне непопулярного Н.В. Севрюгина намеренно их оттягивала. В области не было закона о выборах, только на 29 сентября 1996 года были назначены выборы новой областной думы. Пока она была избрана и начала работать, прошло еще время. В результате губернаторские выборы были назначены только на 23 марта 1997 года. Позиции Севрюгина оценивались как очень слабые. Тем не менее губернатор развернул активную агитационную кампанию с постоянными выступлениями в СМИ, репортажами о поездках по области и различных успехах, собраниями «партхозактива». На губернатора были сориентированы большинство глав районных и городских администраций. Однако в областной администрации все-таки начался раздрай, федеральный центр занялся проработкой запасных вариантов. Стало известно о поездке в Администрацию Президента двух севрюгинских заместителей — В.М. Митина и Н.В. Королева. По некоторым данным, именно там предложили В.М. Митину идти на выборы и обещали поддержку (он являлся заместителем председателя совета НДР в области). Получив информацию об этом событии, Н.В. Севрюгин лишил его кабинета, машины и отправил в бессрочный отпуск, в котором тот и пребывал до самых выборов. Н.В. Королев ушел сам, со скандалом, заявив о своем несогласии с политикой губернатора. Конечно сильным и эффективным ходом было бы снятие Н.В. Севрюгина с должности по образцу Вологодской, Саратовской и ряда иных областей. Однако в Тульской области на такой ход почему-то не решились. Возможно, в Москве сделали ставку на выдвижение целого пула кандидатов с тем, чтобы В.А. Стародубцев не смог одержать победу в первом туре, а во втором проиграл бы единому антикоммунистическому кандидату.

В.М. Митин все же принял участие в выборах, но искомой поддержки Москвы уже не получил. Настоящий «запасной кандидат» выяснился позже.

В выборах принял участие представитель «Газпрома» В.В. Соколовский, директор АО «Центргаз», причем как раз в роли «независимого хозяйственника». Он негласно был избран Москвой в качестве фаворита и затратил на свою кампанию огромные средства, вызвав даже официальный протест со стороны целой группы тоже не бедных конкурентов. В то же время к началу избирательной кампании он был недостаточно известен, являлся простым депутатом областной думы. Его первым шагом в завоевании популярности стало проведение зимой 1997 года в Тульской области спартакиады дочерних предприятий «Газпрома». На довыборах депутата Госдумы он был доверенным лицом шахматиста А.А. Карпова.

Всю кампанию фаворитом являлся В.А. Стародубцев. В бюллетене было 11 кандидатов. ОКС поддерживал одновременно пятерых: Митина, Соколовского, Сергиенко, Северова, Севрюгина. Однако оказалось, что в ситуации, когда у фаворита нет соперника, который в глазах общественного мнения является главным конкурентом, и когда дается выбор из множества имен, дезориентированный избиратель или не приходит голосовать, или голосует как раз за фаворита как за единственного кандидата, хорошо известного с положительной стороны. Технология «партии власти» на провоцирование второго тура против В. Стародубцева совершенно не сработала. В результате кандидат НПСР, член ГКЧП в 1991 году В.А. Стародубцев был избран уже в первом туре, получив 62,82% голосов. На втором месте оказался В.В. Соколовский (основной кандидат «партии власти») с 15,08% голосов. Глава администрации области Н.В. Севрюгин набрал лишь 4,76%; мэр Тулы Н.Е. Тягливый (поддержан А.И. Лебедем) — 4,22%; генеральный директор ОАО «Туласпирт» Н.Н. Сергиенко — 2,78%; начальник инспекции Счетной палаты РФ, бывший министр промышленности РФ А.А. Титкин (поддержан местным отделением «Яблока» и РОС С.Н. Бабурина) — 2,54%; первый заместитель главы администрации области В.М. Митин — 1,25%. Остальные кандидаты — менее 1% каждый (в том числе временно не работающий председатель облдумы первого созыва В.В. Деревянко — 0,27%). Даже в Новомосковске В.А. Стародубцев получил больше половины голосов, а в Туле — отличные для сравнительно прореформаторского города 58%.

В двух регионах (Нижегородская и Иркутская области) прошли досрочные довольно конкурентные выборы без участия инкубентов по причине их отставки.

Досрочные выборы в **Нижегородской области** были связаны с тем, что губернатор Б.Е. Немцов 17 марта 1997 года был назначен первым заместителем Председателя Правительства РФ. Врио губернатора стал первый вице-губернатор Ю.И. Лебедев. После ухода Б.Е. Немцова в Москву в области сложилась сложная ситуация: у местной «партии власти» не оказалось признанного лидера. Недостаточная публичная «раскрученность» Ю.И. Лебедева вызывала сомнения в его избираемости, он сам пытался оттянуть дату проведения выбо-

ров, полагая укрепить свои позиции за оставшееся время. Выборы губернатора пытались совместить с выборами в Законодательное собрание, что означало их проведение зимой. Однако выборы были назначены Законодательным собранием на 29 июня 1997 года: максимально раннее время, что было совершенно невыгодно Ю.И. Лебедеву. Судя по всему, его заставили отказаться от участия в них по итогам анализа ситуации и вывода о более высоких шансах мэра Нижнего Новгорода И.П. Склярова. Возможность сорвать выборы у администрации Лебедева оставалась, но она не была использована.

В результате именно мэр Нижнего Новгорода И.П. Скляров на губернаторских выборах 1997 выступал как «наследник Немцова», и Немцов его тогда публично поддержал. Против Склярова была выдвинута кандидатура бывшего первого секретаря обкома КПСС Г.М. Ходырева. Ситуация для И.П. Склярова осложнялась тем, что остальные кандидаты, не претендуя на победу, действовали с ним на одном электоральном поле, привлекая на свою сторону избирателей прежде всего областного центра и крупных промышленных городов, тогда как Г.М. Ходырев мобилизовал в свою поддержку протестный электорат сельских и удаленных от Нижнего Новгорода районов.

Из 17 человек, зафиксированных в областной избирательной комиссии, только шестеро получили право быть зарегистрированными в качестве кандидатов на должность губернатора, собрав в свою поддержку более 28 150 подписей. В результате на выборах лидировали И.П. Скляров с 40,95% и Г.М. Ходырев с 37,84% голосов. Далее шли депутат Госдумы В.Е. Булавинов с 8,15%, тележурналист, депутат ЗС Н.В. Зверева с 6,88%, депутат ЗС С.Б. Сперанский с 1,05% голосов. Выбывшие из борьбы кандидаты призвали своих избирателей отдать голоса за Склярова. Во втором туре 13 июля 1997 года И.П. Скляров победил с 52,04%; Г.М. Ходырев набрал 42,15% голосов.

Ситуация в **Иркутской области** была более запутанной и почти детективной. Весной 1997 года губернатор Ю.А. Ножилов разыграл комбинацию, которая должна была обеспечить ему легкую победу на досрочных губернаторских выборах. В марте он пошел на открытый конфликт с федеральным центром, который назвали «налоговым путчем». Ю.А. Ножилов принял постановление, в соответствии с которым с 1 марта на месяц приостанавливалось перечисление налогов федеральному центру в связи с критической ситуацией с платежами в самой области. Одновременно была ужесточена кредитно-финансовая политика внутри области — прекращены все расходы областного бюджета помимо выплаты зарплат, пенсий, стипендий, введен запрет на взаимозачеты. За счет этих жестких мер удалось снизить темпы роста задолженности. Москва пошла на некоторые уступки. Была согласована новая схема перечислений в федеральный бюджет из Иркутской области. Кроме того, государство обязалось заплатить 150 млрд рублей за золото, которое было сдано «Лензолотом» в 1996 году. Добившись некоторых уступок со стороны центра и сформировав общественное мнение в свою пользу, Ю.А. Ножилов предпринял следующий

резкий шаг. Вечером 21 апреля он объявил о своем решении уйти в отставку в письме, направленном в Законодательное собрание. Он мотивировал это дальнейшим ухудшением социально-экономической ситуации в области. Вероятно, конечной целью этой заранее продуманной комбинации была его победа на досрочных губернаторских выборах. После отставки поднялась волна просьб к губернатору не «оставлять» область. Ставка делалась и на отсутствие готовности к выборам среди возможных соперников, а за три месяца, через которые должны были пройти выборы, никто бы не успел бросить серьезный вызов губернатору. 25 апреля ЗС утвердило отставку, назначило новые выборы, однако Ножиков остался в должности до выборов нового губернатора. Дальше произошли события, которые в корне изменили политическую ситуацию в области: Ю.А. Ножиков официально отказался от участия в выборах. Мотивы этого отказа до сих пор до конца не ясны и остаются одной из загадок в истории региона. Местные наблюдатели полагали, что он добровольно отказался от власти под воздействием внешнего, т. е. московского фактора (негативной реакции на «налоговый путч»). Есть также версия о криминальном влиянии на Ножикова представителей «братской» или «иркутской» группы, потребовавшей его ухода. В книге воспоминаний «Я это видел» сам Ю.А. Ножиков объяснял это так: *«Об отставке я начал думать с осени 96-го... Тут было несколько составляющих. Первое — здоровье. Скачок в "Братскгэсстрой" стоил мне дорого. Чтобы быть на уровне "Братскгэсстроя", приходилось выкладываться до предела... До следующих выборов оставалось еще почти полтора года. Я бы мог досидеть. Но не хотел просто быть, просто сидеть...»*. Вторая причина, по признанию губернатора, заключалась в его команде: пришло другое время, справиться с новыми задачами могли только новые люди. И третий фактор — избирательная кампания по выборам губернатора исподволь уже набирала обороты. Московские кланы готовились посадить в Иркутске своего человека. Надо было их опередить — начать кампанию раньше¹.

В результате губернаторские выборы вместо референдума о доверии Ю.А. Ножикову превратились в ожесточенную схватку влиятельных кланов за ножиковское наследство. Первый вице-премьер А.Б. Чубайс сразу же высказался за мэра Иркутска Б.А. Говорина. Другим интересным событием стало фактическое отстранение от должности В.К. Яковенко, который подал в отставку и из первого вице-губернатора превратился в вице-президента нефтяной компании «Сиданко». Уход В. Яковенко из администрации означал потерю им рычагов влияния на политическую ситуацию в области. Выборы были назначены на 27 июля 1997 года. Победитель определялся в первом туре в том случае, если занявший первое место кандидат набирал более 25% голосов. В противном случае проводится второй тур, где победитель определялся простым

1 Ножиков Ю.А. Я это видел, или Жизнь российского губернатора, рассказанная им самим / Иркутск : Издательство ГП «Иркутская обл. типография № 1», 1998. — С. 241.

большинством голосов. Порог явки в первом туре составлял 25%. Ключевые поправки были введены в местное законодательство специально к предстоящим выборам после всех событий, связанных с отставкой Ю.А. Ножикова (ранее требовалась 50%-я явка и обычная двухтуровая система).

Двенадцать кандидатов выдвинула 21 инициативная группа и одно общественное объединение — региональное отделение НПСР. Зарегистрированы девять: троим было отказано в связи с нарушениями при сборе подписей. Один зарегистрированный кандидат (начальник управления областной государственной службы при губернаторе С.Ф. Зубарев) снял свою кандидатуру.

Были зарегистрированы мэр Иркутска Б.А. Говорин (кандидат ОКС и НДР); гендиректор ОАО «Востсибуголь», сын советского министра угольной промышленности И.М. Щадов; первый секретарь обкома КПРФ, генеральный директор предприятия СМУ «Стальконструкция» С.Г. Левченко (НПСР); депутат Госдумы РФ В.Л. Машинский (левопатриотическая группа «Народовластие»); депутат Госдумы РФ из Братска В.Б. Шуба (группа «Российские регионы»); депутат Госдумы РФ Ю.М. Тен (НДР); гендиректор Ангарской нефтехимической компании, президент местного СПП Ф.С. Середюк; начальник управления автомобильных дорог области С.С. Шабуров. Все кандидаты выступали с позиций регионального патриотизма, обещая, в частности, что не допустят, чтобы местный энергетический монополист «Иркутскэнерго» был слит с общефедеральным концерном РАО ЕЭС.

Лидером кампании изначально был Б.А. Говорин. Поддержку ему обеспечивали прежде всего руководители городских бюджетных организаций, например, все ректоры многочисленных иркутских вузов. Среди экономических структур его поддерживали иркутские торговые компании. В его пользу высказывался руководитель «родного» для Говорина предприятия — «Иркутскэнерго». Он пользовался поддержкой силовых структур (управления ФСБ, МВД), в значительной мере консолидировав медиа-ресурсы в ходе избирательной кампании, пользуясь услугами крупных PR-компаний.

Противники Б.А. Говорина были многочисленны, но не консолидированы: они делали ставку на выдвижение максимального числа кандидатов с целью растащить электорат и не допустить, чтобы Б.А. Говорин набрал в первом туре более 25% голосов. Началось формирование разношерстной антиговоринской группировки, в которую вошли В.К. Яковенко и два кандидата в губернаторы Ф.С. Середюк и И.М. Щадов. Важно отметить предшествующее избрание губернатором Усть-Ордынского Бурятского АО племянника Щадова В.Г. Малеева (до избрания — директор совхоза, организационно входящего в «Востсибуголь»). И. Щадова поддерживали «Яблоко», А.И. Лебедь. Он провел дорожную и агрессивную предвыборную кампанию, в ответ его упрекали что это странно для кандидата от проблемной угольной отрасли. Шансы на победу первого секретаря обкома КПРФ С.Г. Левченко, тогда еще не очень раскрученного, к тому

же не имеющего большого опыта хозяйственной работы высокого уровня, представлялись низкими.

Интересно, что все главные действующие лица губернаторских выборов сотрудничали с НДР: Ю. Тен был членом фракции НДР в Госдуме, Ф. Середюк и И. Щадов — членами областного совета НДР, Б. Говорин считался членом НДР. Лишь ближе к выборам местное отделение НДР и сам Тен открыто выступили в поддержку Говорина (хотя кандидатуру Тен при этом не снял).

За две недели до выборов Ю.А. Ножиков публично призвал поддержать Говорина как единственного отвечающего трем критериям хорошего губернатора: честность и порядочность, профессионализм, независимость от политических партий и экономических структур. Вскоре в его пользу снялся начальник областного комитета госслужбы С. Зубарев (за снятие кандидатуры без уважительной причины облизбирком обязал его возместить расходы, понесенные избиркомаами). Кампания сопровождалась большим количеством черного пиара и провокаций. Под выборы местное ТВ сообщило о якобы судимости за изнасилование одного из основных кандидатов И.М. Щадова и о том, что двое сыновей Щадова также якобы привлекаются к уголовной ответственности. Под выборы про Щадова даже показали специально снятый фильм «Угольный барон». Рейтинг Щадова рухнул. Досталось компромата и С.Г. Левченко.

В результате уверенную победу с 50,3% голосов одержал Б.А. Говорин. Левченко пришел вторым с 18,92%, Машинский — третьим с 13,97%, утопленный в черном PR Щадов — четвертым с 7,27%.

3.3.3. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 1998 ГОДА

В 1998 году состоялись всего 10 прямых выборов: в шести республиках (очередные в Башкортостане, Бурятии, Ингушетии, Карелии, Северной Осетии; впервые прошли прямые выборы в Мордовии), а также новые выборы в Красноярском крае и трех областях, где главы были избраны в 1993 году (Липецкая, Пензенская, Смоленская). Только в трех случаях понадобился второй тур.

Везде в выборах участвовали инкубенты. Компании этого года были в первую очередь персональной конкуренцией личностей: из этих 10 выборов в шести были избраны новые губернаторы, при этом во всех шести случаях разгромив инкубентов (в том числе электоральная смена власти произошла в Северной Осетии — первый и последний раз в ее современной истории), к левой оппозиции из шести новых губернаторов относились лишь двое (Липецкая, Смоленская области), трое представляли «альтернативных» хозяйственников или представителей номенклатуры. Однако уникальным событием стали яркие конкурентные выборы в Красноярском крае, завершившиеся приходом к власти в регионе «варяга» — одного из основных федеральных политиков этого времени А.И. Лебеда (по классификации можно считать лидером одной федеральных групп «некоммунистической оппозиции»). Крайне скандальными были выборы Президента

Башкортостана, но уже по другой причине — тотального недопуска реальной оппозиции, которая апеллировала к федеральному центру и фактически безрезультатно.

Вопрос о переходе к прямым выборам глав обсуждался в двух последних региональных парламентских республиках — Дагестане и Удмуртии. В **Дагестане** 25 июня 1998 года состоялось переизбрание Председателя Госсовета М.М. Магомедова на новый срок по прежней процедуре (на Конституционном собрании). В **Удмуртской Республике** депутаты Госсовета постоянно отклоняли законопроекты о прямых выборах главы, которые Председатель Госсовета А.А. Волков регулярно вносил.

Произошло одно назначение губернатора — 18 сентября 1998 года губернатор Ленинградской области В.А. Густов был назначен первым заместителем Председателя Правительства РФ в кабинете Е.М. Примакова. Временно исполняющим обязанности губернатора **Ленинградской области** 21 сентября стал первый вице-губернатор В.П. Сердюков.

Неконкурентными были выборы в **Мордовии** 15 февраля: ранее избранный депутатами Н.И. Меркушкин набрал 90,85% при единственном сопернике, директоре макаронного завода; реальные конкуренты — бывший Председатель Верховного Совета Н.В. Бирюков, депутаты Госдумы Н.П. Медведев (вступивший во фракцию «Яблоко» несмотря на протесты регионального отделения «Яблока») и Е.А. Костерин (первый секретарь рескома КПРФ), замминистра строительства А.И. Замотаев — получили отказ в регистрации по итогам проверки подписей.

1 марта также неконкурентно прошли выборы в **Ингушетии**: на третий срок избран Р.С. Аушев с 66,5% голосов, главным конкурентом был начальник управления Генеральной прокуратуры РФ, член Совета Федерации первого созыва И.М. Костоев с 13,3%, также участвовал депутат Государственной Думы М.И. Аушев (9,1%), среди других кандидатов — бывший глава временной администрации генерал М.А. Султыгов, депутат парламента Б.О. Оздоев, советник А.И. Лебеда Яхья Акиев (снял кандидатуру).

21 июня уверенно избрался в **Бурятии** на новый срок бывший коммунист Л.В. Потапов (63,25%). За ним шли экс-премьер Бурятии, депутат Народного хурала В.Б. Саганов (6,52%), генеральный директор ООО «Икат» Б.Л. Очиров (5,73%), экс-мэр Улан-Удэ, координатор РО «Честь и Родина» В.А. Шаповалов (5,51%), генеральный директор ОАО «Кондитерская фабрика "Амта"» С.И. Пронин (4,4%) и другие. Собирались баллотироваться также депутат Госдумы от КПРФ С.П. Будажапов, депутат Госдумы от НДР С.С. Босхолов, директор вагоноремонтного завода А.С. Коренев. Будажапов снял свою кандидатуру, объяснив, что не хочет отбирать голоса у Потапова, программу которого он полностью разделяет. Снявший кандидатуру А.С. Коренев, по опросам, мог получить до 20% голосов. Но за три дня до выборов он с бледным лицом выступил по телевидению и объявил, что снимает свою кандидатуру в пользу Потапова, при-

зван «простить и понять» его самого (ходили слухи про возбуждение уголовного дела). Еще один кандидат — бывший мэр города Улан-Удэ В.А. Шаповалов, напротив, был незадолго до выборов выпущен из СИЗО, где провел полгода по обвинению в оскорблении высших должностных лиц республики. Его участие работало на размывание протестных голосов. Под выборы заменили руководство избиркома и ключевых местных СМИ. В результате в них полностью доминировал Л. Потапов¹.

Непривычно для Северного Кавказа разгромно проиграл на выборах Президента **Северной Осетии**, прошедших 18 января 1998 года, действующий глава А.Х. Галазов (НДР), набрав лишь 9,67% голосов. Выиграл депутат Государственной Думы (группа «Народовластие»), бывший первый секретарь обкома КПСС, член Политбюро ЦК КПСС в 1990—1991 годах А.С. Дзасохов с 76,09% голосов. Всего были зарегистрированы 12 кандидатов, из которых 5 позже сняли свои кандидатуры. Далее шли генеральный директор АО «Энергострой» А.К. Кадохов (поддержан А.И. Лебедем, в дальнейшем возглавлял РО СПС) — 6%, первый секретарь рескома КПРФ С.А. Тотиев (при этом половина райкомов республики высказалась за Дзасохова) — 3%.

Также безнадежно проиграли вроде бы уверенно избранные в 1993 году главы регионов М.Т. Наролин (Липецкая область, член НДР), А.Ф. Ковлягин (Пензенская область, член НДР) и А.Е. Глушенков (Смоленская область, также НДР). Очевидно, что кризис 1990-х годов привел к скорому разочарованию населения и в новых губернаторах.

12 апреля 1998 на выборах главы администрации **Липецкой области** М.Т. Наролин набрал лишь 13,81% голосов против 79,52% у председателя областного совета О.П. Ковалева (поддержан левыми и аграриями, «Яблоком», в его пользу снял кандидатуру депутат Госдумы от КПРФ В.Ф. Топорков). Голосование за других кандидатов было символическим. Собиравший подписи глава администрации в 1991–1993 годах, директор НПФ «Лоза» Г.В. Купцов баллотироваться не стал. Проигравший выборы М.Т. Наролин считался жестким лидером и не раз доказывал свою жесткость и авторитарность, часто грубость, что вызывало ропот и подковерное недовольство в рядах чиновников. Сын губернатора также являлся важной фигурой в местной экономической элите — под его контролем находились Липецкий ликеро-водочный завод и фирма «Росинка». При этом популярность М.Т. Наролина не была особенно высока, чему, возможно, способствовали личные черты характера и внешности губернатора, который, скорее, опирался на жесткое подчинение и давление, чем стремился кому-либо нравиться. Поэтому к выборам губернатора основная часть региональной элиты консолидировались вокруг кандидатуры председателя облсовета и к тому

1 Пак А. После нас хоть Потапов // Коммерсантъ-Weekly. — 1998. — 30 июня. — № 24. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/14508>

времени зампреда Совета Федерации О.П. Королева, который был поддержан различными силами, а также НЛМК и мэром Липецка А.И. Савенковым. По сравнению с Наролиным он явно выигрывал как имиджево (молодой, обаятельный против архаичного и неповоротливого), так и идеологически — более мобильный, современный, демократичный. Элита устала от неоправданного авторитаризма Наролина. В политической истории Липецкой истории области началась новая эпоха, главной интригой которой вскоре стало противостояние нового губернатора и НЛМК.

В этот же день (12 апреля) в **Пензенской области** глава администрации А.Ф. Ковлягин набрал 12,7% голосов против 60,03% у «крепкого хозяйственника», главы администрации Железнодорожного района Пензы В.К. Бочкарева. Вторым в Пензенской области оказался депутат Госдумы от КПРФ Ю.В. Лыжин (16%), четвертым — глава Пензы А.С. Калашников (8,62%). Кандидатом на губернаторский пост в регионе мог стать депутат Государственной Думы РФ, близкий к КПРФ В.И. Илюхин, выдвинутый конференцией Пензенской областной организации НПСР, однако он не дал согласия баллотироваться, видимо, в тот момент выбрав карьеру федерального, а не регионального политика. В качестве типичного представителя «партии крепких хозяйственников» В.К. Бочкарев провел наиболее агрессивную кампанию. В ходе выборов он контролировал один из трех местных каналов телевидения, на него работали несколько областных газет. По оценкам специалистов, такая массированная атака на избирателя должна была стоить не менее \$5–6 млн (при тогдашней норме для региона масштаба Пензенской области примерно в \$2 млн на кандидата). Среди поддержавших кандидатуру Бочкарева следует назвать саратовского губернатора Д.Ф. Аяцкова (примечательно, что в июле 1998 года В.К. Бочкарев поддержал намерение С.В. Кириенко укрепить состав правительства кадрами из регионов, предложив пригласить в правительство Аяцкова). Губернатор Ковлягин, напротив, кампанию вел весьма сдержанно, явно чрезмерно понадеявшись на административный ресурс.

26 апреля в **Смоленской области** губернатор А.Е. Глушенков получил только 26,9% голосов против 46,5% за А.Д. Прохорова, беспартийного мэра Смоленска, выдвинутого КПРФ. Третьим шел президент корпорации «Щит» Б.М. Рева с 10,05% голосов (его поддержали местные «демократы»), далее с большим отрывом — другие кандидаты. 17 мая во втором туре Глушенков получил еще меньше голосов, чем в первом (26,49%), тогда как поддержка Прохорова выросла до 67,39%. Существенный вклад в победу Прохорова внесла поддержка представителями местного «красного директората» и популярным в регионе бывшим председателем Верховного Совета СССР А.И. Лукьяновым. В то же время в регионе много говорили и том, что кандидатура Прохорова также устроила Администрацию Президента РФ. Будучи беспартийным, поддержку коммунистов Прохоров объяснял лишь близостью программ и только после избрания он обещал заключить с коммунистами области договор о сотрудничестве.

В Башкортостане, согласно Конституции РБ и Закону «О выборах Президента Республики Башкортостан», срок полномочий М.Г. Рахимова истекал в декабре 1998 года. Однако уже в 1997 году местные аналитики не исключали варианта переноса даты выборов на более ранний срок. В октябре 1997 года башкирский президент заявил о своем неучастии в предстоящих выборах, объясняя свое решение желанием дать дорогу молодым политикам. Однако это оказалось предвыборным тактическим ходом. За заявлениями президента скрывались, во-первых, его желание «засветить» возможных претендентов, которые в случае его выдвижения побоялись бы сами выдвигаться, во-вторых, стремление выяснить настроения жителей региона и федерального центра по поводу своего выдвижения. Вслед за заявлением М. Рахимова примерно через месяц в региональной прессе появился поток «обращений граждан», призывающих его выдвинуть свою кандидатуру на второй срок. Потом в местных СМИ прошло сообщение, что к М.Г. Рахимову с просьбой баллотироваться обратился премьер-министр В.С. Черномырдин (после их встречи 27 января 1998 года). М. Рахимов явно пытался заручиться поддержкой авторитетных региональных руководителей таких, как Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев, мэр Москвы Ю.М. Лужков (его мать родом из Башкирии), губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев, глава администрации Тюменской области Л.Ю. Рокецкий и др. На совещании заместителей глав районов и городов в городе Сибее было предложено формировать участковые избирательные комиссии только из собственных представителей и не допускать к участию в их работе представителей каких бы то ни было политических партий. Была произведена и «показательная порка» с последующим увольнением одного из членов кабинета министров — министра ЖКХ. В конце 1997 года в регионе был создан Фонд защиты обманутых вкладчиков, который должен был формироваться за счет средств, полученных от приватизации, а также добровольных взносов. Как попытка привлечь на свою сторону профсоюзы и часть левого электората расценивались заявления башкирского президента о поддержке деятельности республиканского Совета профсоюзов, в частности, его акций протеста против проводимой в стране политики. Под еще более жесткий контроль властей были поставлены местные СМИ. В апреле 1997 года по распоряжению президента в Башкирии при администрациях городов и районов с целью «придания организованного начала потокам информации сверху вниз и снизу вверх» начали создаваться советы по информационно-аналитической работе. Осенью 1997 года в республике поменялся руководитель ГТРК «Башкортостан». В конце января 1998 года была закрыта газета «Вечерний Нефтекамск», которая активно выступала против насаждения в школах республики башкирского языка и смещения с постов должностных лиц им не владеющих и тем самым «дискредитировала политику руководства Башкирии». Учитывая размеры татарской этнической группы в Башкортостане, М.Г. Рахимов предпринял попытки заручиться поддержкой Президента Татарстана М.Ш. Шаймиева. Рахимов был при-

глашен Шаймиевым на Всемирный конгресс татар в августе 1997 г. В дни работы конгресса две республики подписали договор о дружбе и сотрудничестве. После встречи лидеров Татарии и Башкирии (помимо Казани, оба президента встречались и в Казахстане) было заявлено об особых отношениях между двумя республиками, а также гипотетической возможности создания единого башкиро-татарского государства. В феврале 1998 года был подписан договор с руководителем «Альфа-групп» М.М. Фридманом о создании СП «ТНК-Башнефть», которое связывало Тюменскую нефтяную компанию и башкирских нефтяников. За М. Рахимова выступали региональные организации АПР, «Яблоко» (именно за это федеральное «Яблоко» вскоре распустило прежний состав своего башкирского отделения) и даже ЛДПР. М.Г. Рахимов пытался смягчить и политику республиканского руководства в отношении русских, несколько усилилось влияние русских политиков в региональной политической элите. Так, в начале 1998 года председатель Госсобрания М.А. Зайцев наконец-то получил свое место в Совете Федерации, ранее это место занимал председатель одной из палат М.М. Ишмуратов. На довыборах депутата Государственной Думы от Бирского округа № 3 республиканские власти в феврале 1998 также сделали ставку на русского кандидата В.В. Протопопова.

Было очевидно, что все эти действия происходят в рамках фактически начавшейся предвыборной компании М.Г. Рахимова. Ситуация окончательно прояснилась в начале февраля 1998 года, когда съезд Аграрного союза Башкортостана обратился к Государственному собранию республики с просьбой перенести выборы президента на первую половину года, мотивировав свою просьбу тем, что осенью сельчане слишком заняты другими делами и им не до выборов. К переносу выборов были добавлены следующие аргументы: «народ привык голосовать летом», двух предвыборных компаний в течение полугодия (в марте 1999 должны были состояться выборы нового созыва Госсобрания и местных советов) бюджет республики не выдержит, потенциальные инвесторы в неопределенной политической ситуации попридержат свои деньги, и лучше поскорее провести выборы, внести ясность в перспективы башкирской политики и начать получать столь необходимые республике инвестиционные средства. Однако 27 февраля решение о дате выборов принято не было, так как ожидалось решение Конституционного суда РФ относительно конституционности башкирского избирательного законодательства по языковому цензу. Только 13 марта Госсобрание РБ, не дожидаясь решения Конституционного суда РФ, все же приняло решение о назначении досрочных выборов президента РБ на 14 июня 1998 года.

Конкурентами М.Г. Рахимова выступали Р.Ф. Кадыров, депутат Госдумы РФ А.Н. Аринин, выигравший ранее в Конституционном суде дело об отмене языкового ценза (движение «Русь»), бывший премьер-министр Башкортостана татарин М.П. Миргазямов. Огромное количество трудовых коллективов и общественных организаций заявили о выдвижении в президенты М.Г. Рахимова,

который, естественно, по многочисленным просьбам согласился баллотироваться.

Сложную позицию заняли коммунисты. С одной стороны, в президенты был выдвинут лидер республиканской организации КПРФ, депутат Госдумы РФ В.И. Никитин, с другой стороны, было принято решение и о поддержке М.П. Миргазьямова (в результате В.И. Никитин просто не стал сдавать свои подписи в избирком). Каждому из них, а также еще нескольким претендентам предстояло собрать не менее 56500 подписей.

С первых дней предвыборной кампании обозначился альянс М.П. Миргазьямова и А.Н. Аринина. 21 марта по инициативе предвыборных штабов этих двух кандидатов было создано общественное движение «За честные выборы!», поставившее своей задачей препятствовать вероятным фальсификациям и подтасовкам в день голосования. Значимой была поддержка Башпромбанка (второго по величине банка Башкирии), наблюдательный совет которого возглавлял Миргазьямов. Главной целью обоих кандидатов было добиться проведения второго тура выборов (и объединения в нем), сам факт проведения которого мог бы привести к «осыпанию» части рахимовской элиты. По данным всех соцопросов, участие в выборах Аринина и Миргазьямова делало второй тур неизбежным и ставило Рахимова под реальную угрозу поражения. Команды Аринина и Миргазьямова координировали свои усилия в сборе подписей, и на начальном этапе их подписная компания шла без особых проблем. «Вспомогательным» техническим кандидатом Рахимова стал министр лесного хозяйства Башкортостана Р.Г. Казакулов. Сразу после появления «дублера» начались неприятности у Аринина и Миргазьямова (сотрудники милиции насильно пресекали сбор подписей и т.д.). 29 апреля республиканская избирательная комиссия зарегистрировала А.Н. Аринина, однако поручила МВД Башкортостана провести дополнительную проверку подписных листов в поддержку его кандидатуры. 30 апреля постановление о регистрации А.Н. Аринина неожиданно было отменено под предлогом того, что была нарушена процедура его принятия (якобы нужно было большинство не от присутствующих, а от списочного состава комиссии). 1 мая офицеры центрального аппарата МВД республики, многих городских и районных отделов милиции были подняты по тревоге, им были вручены копии подписных листов за Аринина (в некоторых случаях — оригиналы) и поставлена задача путем обхода всех подписантов проверить подлинность подписей. По сообщениям штаба Аринина, в сельской местности с подписантами не церемонились и заставляли их писать отказы от подписей. 4 мая ему было отказано в регистрации ввиду «недостовренности» 7,6% предъявленных им подписей. Постановление тут же было обжаловано в Верховном суде РБ. Согласно республиканскому кодексу о выборах, жалобы на отказ в регистрации должны рассматриваться судом в течение трех дней. Однако суд предпочел воспользоваться федеральной нормой, которая допускает десятидневный срок рассмотрения подобных жа-

лоб. В удовлетворении жалобы было отказано. Решение Верховного суда РБ было обжаловано в кассационном порядке в Верховном суде РФ. Аналогичным образом развивались события по поводу регистрации М.П. Миргазьямова. Он также обратился в Верховный суд РФ. Что касается Р. Кадырова, то отказ в его регистрации был, очевидно, обусловлен объективными обстоятельствами. Р. Кадыров сдал подписи буквально в последний момент, вечером 4 мая, и их количество всего лишь на тысячу превышало установленный минимум. В результате к выборам были допущены только два претендента — сам М.Г. Рахимов и его официальный дублер-соперник, министр лесного хозяйства РБ Р.Г. Казаккулов.

В результате жалоб Аринина и Миргазьямова Верховный Суд РФ обязал зарегистрировать двух оппозиционных кандидатов. Башкирский избирком формально эти решения выполнил, но на следующий же день их регистрация была вновь отменена — по заявлению избиркома в связи с вновь открывшимися нарушениями со стороны кандидатов (по обвинению в незаконной агитации). Таким образом, к 14 июня в бюллетенях оставались только два кандидата. В результате 14 июня Рахимов одержал победу. По официальным данным, за него проголосовали 70,24% избирателей, «против всех» — 17,11%, за Р. Казаккулова — 8,96%. При этом имелись многочисленные факты грубых нарушений при подсчете голосов — изгнание наблюдателей с участков, появление исправленных протоколов участковых комиссий с диаметрально противоположными данными, чем те, что были в копиях, полученных наблюдателями. Из разных районов с разных участков были получены копии протоколов, по которым от 40 до 60% избирателей голосовали «против всех», официальные же данные оказывались противоположными. Но даже по ним в Салавате «против всех» проголосовали 38,2%, в Белорецке 33,06%, в Межгорье 34,58%, в районах Уфы от 33% до 25%, остается догадываться о реальных результатах. По тем же официальным данным в Благоварском районе за Рахимова голосовали 95,59%, в Туймазинском районе — 94,98%, в Бураевском — 97,04%, в Хайбуллинском — 96,74% и т.д. Хотя Аринину и Миргазьямову в Верховном суде РФ удалось доказать, что и повторное их снятие с выборов было незаконным, а также предъявить многочисленные факты нарушения процедуры голосования, Верховный суд счел, что этого всего недостаточно, чтобы признать итоги выборов недействительными.

Самые конкурентные кампании 1998 года прошли в Карелии и Красноярском крае (первый тур в обоих регионах состоялся 26 апреля).

В **Карелии** Председатель Правительства (высшее должностное лицо) В.И. Степанов, возглавляющий республику с 1990 года, набрал 35,06% (умеренное крыло КПРФ, в будущем вошел в «Справедливую Россию»), его главный конкурент мэр Петрозаводска С.Л. Катанандов (поддержан НДР) — 37,78% голосов. Третьим оказался кандидат от «Яблока» депутат ЗС Карелии А.В. Чаженгин с 8,6%, далее — депутат Госдумы Л.А. Злобина («Российские ре-

гионы», 4,27%), бывший глава правительства Карелии в 1989–1994 годах С.П. Блинников (3,25%), председатель Союза женщин Карелии М.Ф. Домасева (1%).

Во втором туре с небольшим перевесом победил С.Л. Катанандов с 49,48% против 43,16% у В.И. Степанова, которого после первого тура поддержало «Яблоко» (к поддержке Катанандова добавилось ЛДПР).

Однако самыми важными и конкурентными выборами 1998 года (и одними из самых важных выборов всего периода 1996–2004 годов) стали выборы губернатора **Красноярского края**.

На второй срок претендовал имевший неплохую федеральную репутацию В.М. Зубов. Первоначально о желании участвовать в выборах заявили 18 кандидатов. Из них лишь депутат Госдумы П.В. Романов от КПРФ и депутат горсовета Красноярска, генеральный директор ЗАО «Внешнеэкономическое объединение "Международный центр делового сотрудничества"» В.М. Кирилец от «Яблока» были выдвинуты избирательными объединениями. Девять кандидатов шли от инициативных групп избирателей, семь выдвинули себя сами (все самовыдвиженцы вскоре отсеялись). На первом этапе, сборе подписей в поддержку своей кандидатуры (всего их надо было собрать 20 тыс.), отсеялись восемь претендентов. Еще у двоих после проверки подписей не хватило. Зарегистрированными оказались восемь кандидатов. Кроме Зубова, Кирильца и Романова ими стали:

- председатель Российской народно-республиканской партии генерал Александр И. Лебедь (зарегистрирован 5 марта, при этом П. Романов представил подписи первым, опередив А. Лебеда на день);
- заместитель председателя Федеральной энергетической комиссии и президент Союза промышленников Красноярского края Ю.В. Сахарнов (11 марта);
- депутат Госдумы и президент Союза товаропроизводителей и предпринимателей Красноярского края В.И. Сергиенко (12 марта);
- глава администрации Норильска В.Ф. Ткачев (24 марта),
- популярная телеведущая, главный редактор информационных программ КГТРК «Центр России» Л.С. Набокова (26 марта).

Александр И. Лебедь не сразу объявил о своем участии в выборах. Сначала он даже объявил о неучастии, потом, примерно через месяц, «передумал». Не сразу определились со своим кандидатом и коммунисты: на пленуме крайкома КПРФ с участием первого заместителя Г.А. Зюганова В.А. Купцова в середине января, обсуждавшем в том числе и предстоящие губернаторские выборы, назывались четыре основных претендента — В.Г. Юрчик, В.Н. Севастьянов, П.В. Романов и В.И. Сергиенко. Единого кандидата решено было назвать в начале февраля на объединенной конференции лево-патриотических партий и движений. На конференции единым кандидатом стал П.В. Романов, бывший член Совета Федерации. Однако на следующий день проигравший ему борьбу за выдвижение на кон-

ференции В.И. Сергиенко, экс-председатель крайисполкома и главный соперник В.М. Зубова на прошлых губернаторских выборах, вопреки решению партии выставил свою кандидатуру «от группы избирателей». В.В. Жириновский объявил о поддержке «единого кандидата» от народно-патриотических сил» П.В. Романова (собственный кандидат от ЛДПР, В. Колотов, снял свою кандидатуру).

В.М. Зубов переоценил свои возможности, надеясь на относительно легкую победу, и не считал нужным мобилизовать все возможные ресурсы. Основания для известного оптимизма в отношении перспектив переизбрания у него были: дела в крае шли неплохо, Александр И. Лебедь был для региона абсолютным чужаком, при этом имеющим очевидные президентские амбиции (это позволяло команде В.М. Зубова раскручивать лозунг «Губернатор для края, а не край для губернатора»). К тому же считалось, что генерал с его специфической харизмой хорош для обитателей юга России и совершенно не сможет воздействовать на рассудительных сибиряков.

Известная профессорская заносчивость В.М. Зубова проявлялась в числе прочего в том, что он мог не прислушаться к советам имиджмейкеров и сделать по-своему, мог поехать в Москву и экспромтом выступить в программе у Н.К. Сванидзе на телевидении, не извлекал уроков из своих ошибок. Недооценил он и того обстоятельства, что, как и Александр И. Лебедь, является отчасти «чужаком» для части избирателей (его в силу интеллигентского происхождения плохо воспринимали в сельских районах).

Харизматичный Александр И. Лебедь же, напротив, вел кампанию с «опорой на штаб», не вникая в действия подчиненных и во всем на них полагаясь до тех пор, пока не случались сбои. В ходе кампании он, в отличие от Зубова, учился на своих ошибках. Нельзя сбрасывать со счетов и эффект агрессивного популизма («Я знаю, деньги в администрации есть, через два дня после своего избрания выплачу задолженности по зарплате» и др.)

Против В.М. Зубова сыграл и федеральный политический расклад: с одной стороны, Администрации Президента (она играла роль пассивного наблюдателя) и правительству было не до Красноярска, с другой — хорошие отношения с Москвой, на что мог «упираться» в своей кампании Зубов, потеряли значимость. Результатом было не только невмешательство или, точнее, слабое и разнонаправленное вмешательство центра в события в крае, но и отвлечение внимания от происходившего там. Очень существенный негативный для В.М. Зубова эффект имели «пять выстрелов С. Доренко», причем каждый следующий разрушал или даже обращал во вред выстроенную зубовцами в ответ на предыдущую передачу защиту.

По итогам первого тура «профессор» Зубов при явке 62,6% набрал 35,4% голосов против 45,11% у генерала Лебеда. Еще 12,98% получил П.В. Романов. В.М. Зубов провел большую часть кампании в Красноярске. Если он и встречался с избирателями, то, как правило, в камерных условиях, с приглашением по спискам и к тому же в зданиях администраций. Зубов и содержательно не

обращался к сельскому избирателю. В проигрыше им села винили не только его самого, но и его начальника сельхозуправления, который не контролировал ситуацию на селе. В результате Зубов проиграл и Норильск, хотя немногим меньше, чем за год до выборов, затяжной конфликт между «Норильским никелем» и администрацией завершился миром. Дело в том, что норильчане, дающие значительную часть доходов краевого бюджета, ощущали, и не без оснований, что краевые власти о них самих совершенно не заботятся. В. Зубов, не пожелавший в свое время на выборах в ЗС, чтобы «на его имени» кто-то проходил в депутаты, а в период подготовки к губернаторским выборам не допуская мысли, чтобы «поделиться властью» в обмен на «спонсорство» (наиболее вероятным партнером выглядел «Норильский никель»), предпринял судорожные попытки после поражения в первом туре создать «правительство народного доверия» с участием коммунистов, призванное «консолидировать все силы, стремящиеся не допустить раскола края». Он объявил даже, что согласие войти в правительство «народного доверия» дал пользовавшийся огромным авторитетом в крае бывший многолетний глава крайкома КПСС П.С. Федирко.

Со стороны основных ФПГ, чьи интересы были представлены в крае, прежде всего «Роскредита» (КрАЗ) и ОНЭКСИМа («Норильский никель»), поначалу имело место так называемое «веерное» финансирование, когда средства вкладываются в кампании всех основных претендентов. Ближе к концу стало очевидно, что «Роскредит» «ставит» на Александра И. Лебедея, а ОНЭКСИМ стоит над схваткой.

Весьма значительную роль в избирательной кампании сыграл известный местный предприниматель и политик с неоднозначной репутацией А.П. Быков. Поссорившись с В.М. Зубовым по поводу «Красэнерго», он решил провести «своего» кандидата в губернаторы, примерно так, как это сделал Саянский алюминиевый завод в соседней Хакасии. Таким кандидатом поначалу стал Ю.В. Сахарнов, потом, со вступлением в борьбу, Александр И. Лебедев. В частности, информационную поддержку генералу оказали контролируемые тогда структурами Быкова СМИ (включая телекомпанию ТВК-6), хотя в дальнейшем пути Быкова и Лебедея разошлись. Влияние на выборы оказали Б.А. Березовский, имевший свои интересы и в крае, и в раскрутке А.И. Лебедея в качестве кандидата в Президенты РФ. Он сыграл как минимум тройную роль: финансового обеспечения кампании А. Лебедея, административного обеспечения за счет своих связей и информационного обеспечения силами контролируемого Б.А. Березовским ОПТ. Сам А.И. Лебедев какое-то время отрицал «особые отношения» с Б.А. Березовским, пока тот сам не заявил о них во всеуслышание на одной из пресс-конференций.

Большой резонанс имели предвыборные визиты в край известного французского актера Алена Делона (в поддержку Лебедея) и ответный шаг в виде визита певицы Аллы Пугачевой (в поддержку Зубова). Велась массивная

кампания «черного PR», включая знаменитый «марш бомжей» якобы в поддержку Александра И. Лебеда.

В ходе предвыборной кампании и в день голосования 26 апреля крайизбирком отметил 91 нарушение закона о выборах и различных инструкций. Предупреждения были вынесены всем основным кандидатам. Перед вторым туром, по данным краевого УВД, было зафиксировано более 150 нарушений правил проведения предвыборной агитации, возбуждены два уголовных дела, материалы по 62 фактам переданы в судебные органы, около сорока участников предвыборной кампании оштрафованы. Однако все это не помешало признать выборы состоявшимися. Александр И. Лебедь одержал убедительную победу во втором туре 21 мая 1998 с 57,29% голосами против 38,18% у В.М. Зубова и стал губернатором Красноярского края, вступив в должность 5 июня 1998 года.

3.3.4. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 1999 ГОДА

В 1999 году прошли 16 региональных кампаний, в том числе одна в Карачаево-Черкесской Республике, где они проводились первый раз (ранее руководителем региона избирался депутатом и назначался Президентом), а также в 12 краях и областях, где предыдущие выборы проходили в 1995 году. Речь о губернаторах 11 регионов, избранных в декабре 1995 года (Приморский край, Белгородская, Московская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Тамбовская, Тверская, Томская, Ярославская области), а также о губернаторе Свердловской области, где первые выборы проходили летом 1995 года. Кроме того, прошли досрочные выборы мэра Москвы (предыдущие — в 1991 и 1996 годах), губернаторов Вологодской области (предыдущие — в октябре 1996 года) и Ленинградской области (в связи с отставкой губернатора В.А. Густова, назначенного первым заместителем председателя Правительства РФ).

В ходе избирательных кампаний в семи случаях проводился второй тур (в том числе в трех уже в январе 2000 года — Московская, Новосибирская, Тверская области). В пяти регионах были избраны новые руководители (Карачаево-Черкесия, Московская, Новосибирская, Оренбургская, Тамбовская области), еще в одном был избран и.о. губернатора (Ленинградская область).

В Карачаево-Черкесской Республике в ходе кризиса, связанного с подведением итогов выборов главы КЧР, состоявшихся 15 апреля и 16 мая, назначались временно исполняющие обязанности главы региона: с 14 мая — спикер Народного собрания И.В. Иванов, с 24 июля по 14 сентября 1999 года — В.С. Власов.

В Чеченской Республике, где после отъезда из региона в результате захвата Грозного боевиками в 1996 году Д.Г. Завгаева не было признаваемого из федерального центра главы территории, после возобновления военных действий в сентябре 1999 года был назначен и.о. главы администрации. Им стал Якуб Ильясович Дениев.

Девять из шестнадцати прошедших выборов были совмещены с выборами депутатов Государственной Думы, состоявшихся 19 декабря 1999 года. Особенностью этого периода было большое число досрочных выборов с вероятной целью создания преимуществ действующему главе региона в условиях, когда потенциальные конкуренты не успевали подготовиться (аналогично досрочные выборы в 1998 году прошли в Башкортостане). В Новгородской, Омской и Томской областях выборы были проведены на три месяца раньше положенного срока, в Белгородской области и в Москве — на шесть месяцев, в Вологодской области — более чем на 9,5 месяцев.

Федеральный закон, принятый в марте 1999 года¹, разрешал в целях совмещения с другими выборами единовременное продление или сокращение не более чем на 9 месяцев срока полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Единственным регионом, где назначение досрочных выборов соответствовало этому закону, была Москва, где было решено совместить очередные выборы мэра с выборами депутатов Государственной Думы. Срок полномочий мэра Москвы Ю.М. Лужкова заканчивался в июне 2000 года, поэтому логичнее было совместить выборы мэра с выборами Президента РФ, которые по действовавшему до конца 1999 года закону должны были проводиться в июле 2000 года. Публично Ю.М. Лужков объяснил перенос выборов на декабрь тем, что не хочет продления своих полномочий даже на месяц. Однако наиболее вероятной причиной было его намерение участвовать в президентских выборах. Впрочем, президентские выборы по причине отставки Б.Н. Ельцина были досрочными в марте 2000 года, и после явно неудачного выступления блока ОВР на выборах Госдумы РФ в декабре 1999 года Ю.М. Лужков в президентских выборах не участвовал.

Выборы губернатора Вологодской области были также совмещены с выборами депутатов Государственной Думы РФ (а также с выборами областного Законодательного собрания), однако при этом срок полномочий губернатора был сокращен почти на 10 месяцев. Срок полномочий В.Е. Позгалева истек в октябре 2000 года. 28 сентября 1999 года он сделал заявление о досрочном прекращении своих полномочий с 18 декабря 1999 и тут же принял решение о регистрации своего заявления об участии в выборах на следующий срок, назначенных на 19 декабря 1999 года. На тот момент фактический срок до окончания полномочий составлял 9 месяцев и 23 дня. Данную процедуру отставки и проверку ее легитимности по действующему законодательству, попытался оспорить вологодский адвокат О.Г. Сурмачев, но безуспешно. Областным законом данная отставка была предусмотрена как легитимная и длилась один день, то есть воскресенье, в которое и проходило голосование нового губернатора жителями Вологодской области.

1 Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"».

Напротив, в Белгородской, Новгородской, Омской и Томской областях срок полномочий губернатора истекал одновременно со сроком полномочий Государственной Думы, и, устроив досрочные губернаторские выборы, региональные власти отказались от совмещения их с думскими. Для обоснования такого решения губернаторы этих областей (а также Вологодской области) подали заявления о досрочном прекращении своих полномочий, но не с момента подачи заявления, а со дня проведения досрочных выборов либо со дня, ему предшествующего¹. Решения о назначении досрочных выборов глав Белгородской и Новгородской областей оспаривались в суде. В обоих случаях областные суды признавали решения законными, а Верховный суд РФ — незаконными. Окончательное решение о законности проведения выборов принимал Президиум Верховного суда — в обоих случаях за 4 дня до дня голосования.

Пытались, но не смогли перенести на декабрь 1999 года выборы губернатора власти **Санкт-Петербурга**. Срок полномочий действующего губернатора истекал в начале июня 2000 года. Однако по инициативе ряда депутатов Законодательное собрание города 8 октября 1999 года приняло решение назначить выборы градоначальника на 19 декабря текущего года. 11 декабря 1999 года они были отменены кассационной коллегией Верховного суда РФ по жалобе петербургского отделения «Яблока» и ряда правозащитников на решение городского суда Санкт-Петербурга, который признал законным решение Законодательного собрания города о переносе выборов. Верховный суд поддержал точку зрения истцов, признав, что решение Заксобраний было принято с нарушениями процессуальных норм, Устава города и ряда статей Конституции. Суть рассматриваемого заявления была в том, что в голосовании по законопроекту о переносе выборов приняли участие только 25 депутатов Заксобраний при кворуме в 26 и что один из «проголосовавших» (депутат В.Н. Селиванов) был в это время в Москве. Тем не менее депутаты закон приняли, а губернатор его подписал, не вдаваясь в процедуру, за которую отвечает Законодательное собрание. 16 декабря 1999 года губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев направил председателю Верховного суда РФ телеграмму, в которой просил приостановить вступление в силу решения об отмене выборов. Его просьба не была исполнена.

В Дагестане, где действовала парламентская форма правления, прошел референдум о введении прямых выборов главы региона, в Удмуртии, тоже во втором прошли очередные выборы регионального парламента и его руководства.

В **Дагестане** это была третья попытка (после 1992 и 1993 годов) ввести пост президента путем референдума. Она была связана с кризисом, начавшимся

1 Наиболее оригинально в этом вопросе проявил себя глава администрации Белгородской области Е.С. Савченко, отметивший в своем заявлении, что слагает с себя обязанности главы не с определенной даты, а с момента вступления в должность вновь избранного главы администрации области.

осенью 1998 года после убийства 21 августа 1998 года муфтия Дагестана С.Х. Абубакарова. На состоявшемся вскоре Съезде мусульман Дагестана была принята резолюция с требованием отставки председателя Государственного совета Дагестана М.М. Магомедова и проведении всенародных выборов Президента Дагестана. В ответ на эти требования был назначен референдум о введении поста избираемого населением президента республики, совмещенный с выборами депутатов Народного собрания Дагестана 7 марта 1999 года. В результате за введение должности избираемого населением президента проголосовали 21,6% против 74,8% принявших участие в голосовании избирателей. При этом голосование имело явную этническую окраску. В районах с преимущественным лезгинским населением свыше 90% голосовало «против» введения должности президента. Почти столь же высокий показатель противников был в районах с даргинским населением. Значительное число сторонников введения поста президента было в аварских районах, также повышенная поддержка этой идеи была среди лакцев¹.

В **Удмуртии** 4 апреля 1999 года был избран новый состав Госсовета, и 20 апреля его председателем был вновь избран А.А. Волков (57 голосами против 43).

Среди фактически неконкурентных прямых выборов были выборы главы **Новгородской области** 5 сентября 1999 года (переизбран губернатор М.М. Прусак с 91,56% голосов при явке всего в 50,1%. При этом сам Великий Новгород традиционно предпочел «голосовать ногами», и объявленная явка была достигнута в основном за счет удаленных сельских лесных районов); губернатора **Томской области** 19 сентября 1999 года (переизбран В.М. Кресс с 73,12% голосов); **Приморского края** 19 декабря 1999 года (переизбран Е.И. Наздратенко с 64,6%² голосов), **Вологодской области** 19 декабря 1999 года (при наличии единственного конкурента переизбран В.Е. Позгалев с 78,55% голосов).

К среднеконкурентным при наличии борьбы, но при этом и наличии очевидных победителей, можно отнести выборы губернатора **Белгородской об-**

1 Булатов Б.Б., Рамазанова Д.Ш. Деятельность органов государственной власти Республики Дагестан в области национальных отношений (80–90 гг. XX в.) / Махачкала : Юпитер, 2000. — С. 72.

2 Для победы кандидату в Приморском крае в 1999 году нужно было набрать 35% голосов в первом туре. Выборы грозили не состояться в назначенное время. Противники Е.И. Наздратенко из депутатского блока «Наш город» саботировали работу краевой думы. Дважды, 4 и 26 августа, 13 представителей оппозиции в полном составе срывали кворум. Причиной такого поведения депутатов было рассмотрение вопроса об отзыве идейного лидера блока «Наш город» С.А. Дудника с поста спикера. Выдвигались 11 кандидатов, и все они сдали подписи. 19 ноября мэр Владивостока В.И. Черепков заявил о том, что снимает свою кандидатуру с выборов губернатора в знак протеста против давления краевых властей и потому, что «они все равно не дадут провести честные выборы».

ласти, состоявшиеся 30 мая. При всей скандальности, их итог был предreshен. Переизбран губернатор Е.С. Савченко (НДР) с 53,46% голосов; аудитор Счетной палаты и бывший председатель облсовета М.И. Бесхмельницын получил 19,71% (поддержка КПРФ); председатель ЛДПР В.В. Жириновский — 17,7% (выдвигался от группы избирателей, как и все другие кандидаты); генеральный директор ТОО «Бенфико» В.М. Безымянный — 1,78%; руководитель ФМС по Белгородской области В.И. Набока — 0,27%.

Также среднеконкурентными с фактически заранее известным победителем были выборы губернатора **Свердловской области** 29 августа 1999 года при явке 40,92% избирателей. Во второй тур вышли выдвинутые группами избирателей губернатор Э.Э. Россель (поддержан НДР) — 38,78% голосов; бывший заместитель Председателя Правительства — председатель Комитета по управлению государственным имуществом Свердловской области, председатель общественной организации «Промышленный парламент Свердловской области» А.Л. Бурков (поддержан профсоюзами) — 18,37%. В апреле 1999 года молодой и энергичный А.Л. Бурков возглавил областной Совет движения трудящихся за социальные гарантии «Май». Пиар движения «Май» состоял, в первую очередь, из серии достаточно неожиданных, на грани экстремизма действий по захвату зданий местных администраций, проведению пикетов и акций протеста, а также в юридической поддержке многих жителей области по защите их социальных гарантий: пенсий, пособий и т.д. Эти шаги вызвали шок, а затем резко негативную реакцию местных властей, пытавшихся приструнить «Май» с помощью суда, но не добившихся в этом особого успеха. Что интересно, поддержать Буркова приехали даже представители Венгерской социалистической партии и Голландской лейбористской партии, а партия левых социалистов в Европарламенте прислала Буркову письмо поддержки. Есть мнение, что власти косвенно способствовали кампании Буркова в борьбе с выдвинувшимся в губернаторы мэром Екатеринбурга А.Л. Чернецким (он занял в итоге третье место с 15,5%, выдвигался объединением «Наш дом — наш город»). Четвертым был первый секретарь обкома КПРФ, бывший первый секретарь обкома КПСС, заместитель директора Свердловского филиала Научно-исследовательского и конструкторского института энерготехники (НИКИЭТ) В.Д. Кадочников (поддержан КПРФ, АПР, Партией пенсионеров) — 9,63% голосов; директор сети супермаркетов «Кировский» И.И. Ковпак — 8,79%; заведующая детским садом И.В. Белкова — 1,10% (изб. объединение «Социальная помощь и поддержка»); депутат Государственной Думы А.В. Селиванов (поддержка «Правого дела», вскоре ставшего СПС) — 0,62%; против всех — 4,81% голосов. Жители областного центра распределили свои предпочтения так: Россель — 36,7%, Чернецкий — 28,8%, Бурков — чуть более 3%. В регистрации было отказано по итогам проверки подписей лидеру ЛДПР В.В. Жириновскому, местному руководителю ЛДПР А.А. Иванчину-Писареву, предпринимателю В. Дмитриеву, местному лидеру РКРП Н.Н. Сарварову и внуку бывшего

генерального секретаря ЦК КПСС А.Ю. Брежневу. 12 сентября во втором туре Э.Э. Россель уверенно победил с 63,09% против 28,26% у А.Л. Буркова (явка 37,66%, «против всех» 6,8% голосов).

В **Омской области** 5 сентября вновь избран Л.К. Полежаев — 58,98% голосов; главный конкурент — первый секретарь обкома КПРФ, секретарь ЦК по идеологии А.А. Кравец — 27,27% голосов (при этом член КПРФ А.М. Луппов в конце 1990-х был заместителем губернатора; самый сильный потенциальный соперник Л. Полежаева, мэр Омска В.П. Рощупкин, после ряда собеседований в Администрации Президента не пошел на губернаторские выборы, а стал бороться за переизбрание на пост мэра).

В **Ярославской области** 19 декабря 1999 года губернатор А.И. Лисицын победил с результатом 63,88% голосов, председатель Госдумы области и его бывший заместитель С.А. Вахруков (тогда член объединения «Яблоко») — 14,04%, первый секретарь обкома КПРФ В.И. Корнилов — 10,8%, директор филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института В.А. Сорокин — 7,47% голосов. Председатель колхоза, брат тульского губернатора Василия Стародубцева Д.А. Стародубцев (поддержка АПР) снял кандидатуру незадолго до выборов.

Целая плеяда кандидатов боролась с Ю.М. Лужковым на выборах мэра **Москвы** 19 декабря 1999 года (15 выдвинуто, 11 зарегистрировано, в бюллетене 8). Лужков, конечно, победил, но менее внушительно, чем в 1996 году — «всего» с 69,9% голосов. Бывший глава Правительства РФ и лидер списка СПС в Госдуму С.В. Кириенко получил 11,25%, управляющий делами Президента РФ П.П. Бородин — 6,12%, вице-президент АО «Стальконструкция», член КПРФ Е.Ф. Мартынов — 2,83%, другие — еще меньше.

Высокой конкуренцией отличались первые выборы главы **Карачаево-Черкесской Республики** 25 апреля 1999 года, которые привели к межэтническому противостоянию. На них были зарегистрированы 15 кандидатов, из которых 2 позже сняли свои кандидатуры. Своих кандидатов на пост главы региона выдвинули большинство этнических групп КЧР. Не смогли консолидированно поддержать единую кандидатуру представители основного этноса — карачаевцы: карачаевский электорат был разделен между действующим главой В.И. Хубиевым, бывшим главкомом Сухопутных войск России в 1992–1997 годах генералом армии В.М. Семеновым (сын карачаевца и русской) и судьей Конституционного суда РФ Б.С. Эбзеевым.

В результате поддержанный большинством черкесов глава компании «Меркурий» (одного из основных налогоплательщиков региона) и избранный в 1997 году мэром Черкесска С.Э. Дерев в первом туре при явке 79,01% избирателей занял первое место с 39,23%. За ним с сильным отрывом следовал В.М. Семенов с 17,63% голосов. Первый секретарь рескома КПРФ, депутат Госдумы РФ М.М. Якуш набрал 15,89%, постоянный представитель Правительства КЧР при Президенте РФ М.К. Каитов — 8,47%. Прежний глава региона В.И. Ху-

биев смог получить только 6,61% голосов, Б.С. Эбзеев — 6,57%. Во втором туре 16 мая карачаевский электорат консолидировался вокруг В.М. Семенова, который также был поддержан русской общиной республики. Официальные данные: явка — 72,92%, В.М. Семенов — 75,71%, С.Э. Дерев — 20,68%, «против всех» — 2,35% голосов.

Сами выборы прошли с активным использованием административного ресурса и множественными скандалами, а цифра победителя, набравшего по официальным данным более 70% голосов, вызывала вопросы. В итоге Семенов и Дерев оспаривали результат выборов (вплоть до Верховного суда РФ), а избирком, подписав протокол и сводную таблицу, официально не объявил и не опубликовал результаты выборов. Раскол по этническому признаку распространился на парламент, правительство, Верховный суд и избирком. По региону прокатилась волна волнений и вооруженных стычек. В данных условиях в республику были ведены внутренние войска, и федеральный центр назначил временного исполняющего обязанности главы КЧР В.С. Власова (с 24 мая врио был спикер Народного собрания И.В. Иванов). 14 сентября В.М. Семенов вступил в должность. В октябре 1999 года Верховный суд КЧР после второго рассмотрения по требованию Верховного суда РФ вынес решение о признании выборов состоявшимися и действительными. Это решение было повторно обжаловано С.Э. Деревым и экс-председателем избиркома КЧР М.Ш. Психомаховым в Верховном суде РФ, который 22 октября 1999 года оставил решение о признании итогов выборов в силе.

Уникальная ситуация произошла на досрочных выборах в **Ленинградской области** — на них ушедший в отставку губернатор, из-за которой они и были назначены, проиграл назначенному вместо себя исполняющему обязанности.

Дефолт 1998 года привел к временному, как казалось, уходу губернатора В.А. Густова на повышение в Москву — 18 сентября он был назначен первым заместителем Председателя Правительства РФ. Видимо, изначально полагая, что карьера в Москве будет недолгой, В.А. Густов сделал все, чтобы максимально долго оттягивать досрочные выборы губернатора области. Так, сразу после назначения на пост первого вице-премьера он неожиданно выступил за скорейшее объединение Санкт-Петербурга и Ленинградской области в единый субъект РФ (по схеме: областное ЗС назначает председателя областного правительства, а действующий губернатор Санкт-Петербурга становится мэром города). При этом высказывалась мысль, что было бы правильно совместить выборы нового губернатора и референдум об объединении. Исполняющим обязанности губернатора Густов, не подав официального заявления об отставке, назначил два года назад приглашенного им из Воркуты первого вице-губернатора В.П. Сердюкова, видимо, полагая, что чужой для региона Сердюков не сможет помешать ему вернуться на пост губернатора в случае неудачи в правительстве. Сторонниками Густова в Законодательном собрании было сделано все, чтобы не проводить положенные по федеральному закону в течение

трех месяцев досрочные выборы губернатора. Помимо непрописанности в Уставе области процедуры назначения и.о. губернатора областные власти оказались не готовы к досрочным выборам из-за крайне тяжелого финансового положения. ЗС приняло закон о досрочном прекращении полномочий губернатора, включающее положение, что в этом случае новые выборы губернатора проводятся не позднее, чем через год после досрочного окончания полномочий. В результате досрочные выборы губернатора были назначены на 19 сентября 1999 года. Но уже 29 апреля Президент РФ Б.Н. Ельцин неожиданно отправил в отставку В.А. Густова с поста первого вице-премьера. Густов немедленно стал готовиться к выборам губернатора, тема объединения с Петербургом к этому времени была забыта.

Однако внезапно В.П. Сердюков, видимо, почувствовавший, что на посту губернатора у него «стало получаться», уступать дорогу Густову не стал (вероятнее всего в условиях противостояния в тот момент пропутинского «Единства» и ОВР Ю.М. Лужкова — Е.М. Примакова Сердюков мог получить некие гарантии поддержки в федеральном центре). Перешли на сторону Сердюкова и многие члены бывшей администрации Густова. Сердюков изначально стал придерживаться имиджа хозяйственника, далекого от политики. Густов при этом оказался отрезан от административного ресурса, используя для проведения совещаний с руководителями районов (в качестве члена Совета Федерации, пост в котором он сохранил вопреки всем законам) помещения Законодательного собрания (председателем ЗС в тот момент был В.Н. Климов — соратник Густова). По некоторым данным, в финансировании кампании В. Сердюкова активное участие мог принимать испортивший отношения с В.А. Яковлевым «водочный король» А.В. Сабадаш, намеренный перевести свой бизнес в область (в дальнейшем вместо Сабадаша союзником областной администрации выступал уже другой «водочный король» К.И. Рагозин, возглавлявший холдинг «Веда» с базой в Кингисеппе). Как раз в это время наконец стали реализовываться начатые еще Густовым экономические проекты («Филипп Моррис», «Форд»), что преподносилось как позитивные изменения, связанные с фигурой нового губернатора. Активно обсуждался также вариант участия в выборах В.В. Жириновского. Учитывая депрессивное положение региона, это сильно испугало местные элиты. В результате в выборах он участия все же не принял.

Невзирая на ожесточенную кампанию (было зарегистрировано 16 кандидатов), при явке 41,73% избирателей 19 сентября уверенную победу с 30,3% голосов одержал В.П. Сердюков. Густов набрал 22,7%, еще 17,4% голосов получил ректор Санкт-Петербургского университета путей сообщения В.И. Ковалев, 8,64% — заместитель министра РФ по налогам и сборам В.А. Зубков (в будущем — глава Федеральной службы по финансовому мониторингу, председатель Правительства РФ). Еще 5,86% получил депутат Законодательного собрания, крупный предприниматель Д.Р. Шадаев.

В **Московской области** выборы 19 декабря превратились в битву четырех основных претендентов, хотя всего были зарегистрированы девять пар кандидатов в губернаторы и вице-губернаторы из 11 выдвинутых (все, кроме выдвинутого Русской социалистической партией В.А. Брынцалова, шли от групп избирателей). С одной стороны, баллотировался действующий губернатор А.С. Тяжлов (вместе с ним в вице-губернаторы баллотировался бывший глава Ленинского района В.Ю. Голубев). Одновременно он шел в Госдуму по списку ОВР. В то же время в список ОВР входил еще один кандидат в губернаторы депутат Госдумы генерал Б.В. Громов (с ним в вице-губернаторы шел депутат Госдумы, член «Яблока» М.Ю. Мень). КПРФ поддерживала председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева и его напарника в вице-губернаторы академика РАСХН, директора Селекционно-технологического института садоводства и питомниководства В.И. Кашина. При этом, по некоторым данным, Селезнев пользовался поддержкой в Администрации Президента как антитеза кандидатам «Отечества — всей России». Четвертым реальным претендентом был предприниматель, четырехкратный олимпийский чемпион, одиннадцатикратный чемпион мира по биатлону А.И. Тихонов.

Изначально А.С. Тяжлов строил кампанию на поддержке популярного в области Ю.М. Лужкова, с которым даже совершил несколько поездок по региону. Однако конкуренты обернули союз Тяжлова с Лужковым против него самого, сравнивая жизнь в Москве и в Подмоскovie. Ярким козырем агитации против Тяжлова стали шутки и слухи о его тяге к алкоголю (на заборах писали «Голосуйте за Тяжлова, он больше пить не будет»). В отношении Селезнева СМИ писали, что он якобы пошел на выборы после вызова в Администрацию Президента и ведет ее на деньги Б.А. Березовского. Громов опирался на имидж сильного лидера, поддержку «Яблока», организовал в свою поддержку концерты И.Д. Кобзона, Л.В. Лещенко, О.М. Газманова, А.Я. Розенбаума и группы «Любэ». Штаб А.И. Тихонова завербовал в области 15 тыс. агитаторов, которые два месяца подряд вели системную агитацию. На всех 3255 участках наблюдатели от Тихонова должны были получить от избирательных комиссий копии протоколов, заверенные печатями¹.

К процедуре голосования и подсчета высказывались претензии (на некоторых участках были испорчены протоколы избирательных комиссий). В итоге при явке в 62,24% лидировали Г.Н. Селезнев с 27,52% и Б.В. Громов с 20,91% голосов. Далее шли А.И. Тихонов (15,12%), только четвертым — А.С. Тяжлов (10,51%), затем президент движения «Вперед, Россия!», бывший министр финансов Б.Г. Федоров (9,15%), депутат Госдумы В.А. Брынцалов (5,02%). Остальные кандидаты ненамного превысили уровень 1%. При повторном голосовании 9 января 2000 года победил Б.В. Громов с 48,09% голосов при 46,39% у Г.Н. Селезнева.

1 Кашин С., Павлов Д. Протоколы подмосковных мудрецов // «Коммерсантъ». — 1999. — 21 дек. — № 236.

На выборах губернатора **Новосибирской области** из 17 выдвинутых было зарегистрировано 10 человек. Изначально основным соперником губернатора В.П. Мухи выступал мэр Новосибирска В.А. Толоконский. Накануне возник конфликт между мэрией Новосибирска и руководством области: Толоконско-го в течение года фактически не приглашали участвовать в заседаниях областной администрации, а бюджет города уменьшился на 12%. Но с появлением среди кандидатов бывшего депутата Госдумы, заместителя министра экономики РФ И.В. Старикова (член партии «Демократический выбор России») и бывшего губернатора И.И. Индинка ситуация еще больше усложнилась. Среди претендентов не оказалось председателя Новосибирского областного Совета В.В. Леонова, хотя его шансы на победу расценивались как высокие — он был первым секретарем РК КПСС, заведующим отделом ГК КПСС, председателем райисполкома, вице-губернатором.

Стариков был способен завоевать симпатии как городского, так и сельского электората. Его шансы увеличивали опыт работы в Госдуме и правительстве, широкие связи в Москве и других регионах России. Им была разработана программа против «экономического дефолта», на грани которого область, по его мнению, стоит. Предвыборный штаб губернатора В.П. Мухи возглавлял вице-губернатор А.В. Тимошенко, которого считали «правой рукой» губернатора. В основном Муха в предвыборной кампании опирался на контроль над государственными СМИ. В борьбе за электорат в Новосибирске Муха сталкивался с Толоконским, а в сельской местности — еще и со Стариковым. По данным местных аналитиков, В. Муха на протяжении 4 лет так и не встретился с рядом руководителей районов области, уделяя жизни районов крайне мало времени. За время предвыборной кампании по крайней мере дважды в проверку кандидата И.Н. Старикова вмешивался РУБОП. Сначала проверяли финансовую отчетность, а затем наличие в помещении незаконных агитационных материалов.

Первый тур завершился сенсацией — при явке в 64,2% в нем лидировали не В. Муха, как прогнозировалось, а В. Толоконский (26,27%) и И. Стариков (20,91%). Стариков выиграл по многим сельским округам, Толоконский около 100 тыс. голосов собрал в Новосибирске. Голосование за Старикова было во многом протестным. Борясь между собой, Муха и Толоконский взаимной критикой привели ситуацию к тому, что у избирателей создалось впечатление, что у этих высокопоставленных чиновников не было никаких достижений. В. Муха был лишь третьим с 17,9% голосов. Четвертым — первый секретарь обкома КПРФ, депутат облсовета В.Е. Кузнецов с 15,8%. Все другие кандидаты набрали от 0,29% до 4,37% каждый. Во втором туре 9 января 2000 года при явке 50,65% с небольшим перевесом победил В.А. Толоконский (44,32% при 42,17% за И.В. Старикова).

Выборы губернатора **Оренбургской области** в 1999 году проходили на фоне жесткой конкуренции двух претендентов: действующего главы администра-

ции В.В. Елагина и гендиректора крупнейшего металлургического завода области АО «Носта» (ОХМК) П.И. Гуркалова. Как руководитель завода, Гуркалов располагал электоральной базой на востоке области, Елагина же поддерживали структуры нефтяной компании «ОНАКО». Депутат Госдумы РФ аграрий А.А. Чернышев не воспринимался как основной кандидат и сумел выйти во второй тур с минимальным преимуществом (23,54% против 23,16% у Гуркалова), Елагин набрал 32,99%. Четвертым пришел глава администрации (мэр) Оренбурга Г.П. Донковцев с 8,26% голосов. В пользу Чернышева сыграл фактор «малой Родины», он родом из Новосергиевского района, хотя в самом районе проиграл меньше 10% Елагину. Однако в соседних районах его поддержали. Кроме того, он шел вторым в большинстве районов центра и запада области. Во втором туре электоральная поддержка Гуркалова перешла к Чернышеву как протестному кандидату. При этом поддержка Елагина свернулась до электорального ядра на западе и на дотационном непромышленном востоке области. С небольшим отрывом 26 декабря во втором туре Чернышев выиграл выборы у Владимира Елагина (52,02% против 43,11%).

На выборах губернатора **Тамбовской области** 19 декабря против губернатора коммуниста А.И. Рябова выдвинулся его бывший оппонент и предшественник на посту О.И. Бетин, полномочный представитель Президента РФ в области (поддержан НДР, блоком «Единство»). Выдвинулся, но не стал регистрироваться Ю.А. Батуров, глава администрации города Кирсанов (вероятно, его попросили не дробить голоса Бетина). Также не были зарегистрированы гендиректор фирмы «Дар» В.В. Зотов и В.Е. Подхватилин, глава Новолядинского поссовета (это родина авторитетного депутата областной думы А.В. Попова). Рябова поддержали региональная организация инвалидов войны в Афганистане, областной Комитет солдатских матерей, региональное отделение Фонда развития культуры и спорта молодежи, областная организация Федерации юношеских спортивных объединений и клубов, региональное отделение Ассоциации международного военно-мемориального сотрудничества «Военные мемориалы», народно-патриотический блок «За победу». При этом Рябов публично дружил с Лужковым (продолжалось строительство поликлиники при областной больнице), но при этом местное отделение «Отечества» поддерживало противника Рябова О. Бетина.

Рябов, которого упрекали в управленческих и хозяйственных ошибках, обнародовал в октябре формулу будущего руководства областью «Рябов — губернатор, Блохин — глава правительства» (Ю.Н. Блохин — первый заместитель губернатора, авторитетный среди руководителей городов, районов и промышленных предприятий). Есть мнение, что, если бы Ю.Н. Блохин вообще бы выдвинулся вместо А.И. Рябова, то имел бы все шансы на успех. Предвыборная кампания Бетина велась под девизом «В новый век — с новым губернатором», акцент делался на хозяйственно-экономическом опыте (в ходе кампании публиковал статьи о состоянии областной экономики) и относительной на фо-

не конкурента молодости. Все конкурентам он обещал высокие должности в областной администрации.

Особенно бойкую деятельность развернул внезапно появившийся в регионе варяг из Екатеринбурга, член движения «Май» А.Б. Франц. Он работал на эффекте новизны и эпатаже как альтернатива старой элите, к которой он относил Ельцина и Рябова. Звучали даже заявления о необходимости восстановления Тамбовской области в границах прежней Тамбовской губернии (в таком случае в состав области вошла бы почти вся Липецкая, значительная часть Воронежской, Рязанской, Саратовской, Пензенской и других областей). Он отрицал обвинения в политическом экстремизме и связях с ОПГ «Уралмаш»¹.

В первом туре, состоявшемся 19 декабря 1999 вместе с выборами депутатов Госдумы РФ, явка составила 61,55%. Лидировал А.И. Рябов с 29,29%. Бетин с минимальным отрывом занял второе место с 28,54% голосов. Далее следовали А.Б. Франц (13,93%), начальник УВД области В.М. Пучнин (6,4%), резко критиковавший Рябова и проводивший избирательную кампанию под лозунгом «Я Вас 30 лет охранял, теперь я обустрою Вашу жизнь»; глава администрации Мичуринского района В.С. Федулов (4,19%), глава администрации Ленинского района Тамбова, руководитель правозащитной организации «Честь и достоинство» Э.А. Немцов (3,5%), директор Государственной медицинской компании «Здоровье» В.М. Филиппов (1,4%) и один из организаторов тамбовского коммунистическо-патриотического объединения «Отечество», активный работник избирательного штаба Бетина С.Г. Ляшев (0,59%).

Уже на следующий после дня голосования день Ляшев, Филиппов и Франц призвали своих сторонников голосовать во втором туре за Бетина. Публично Францу в случае победы Бетина было предложено возглавить социальный блок администрации (что и произошло). 24 декабря область с поддержкой Бетина посетил глава МЧС С.К. Шойгу. Одновременно тамбовские телевизионные каналы стали показывать ролики, где известные стране люди левых убеждений (С.П. Горячева, губернаторы ряда областей) агитировали за Рябова. Во втором туре 26 декабря 1999 года при явке 44,6% избирателей О.И. Бетин получил 50,34% голосов при 44,16% у А.И. Рябова.

На выборах губернатора **Тверской области** 19 декабря главным конкурентом действующего губернатора В.И. Платова был депутат Госдумы РФ от КПРФ В.А. Баюнов. Всего из 14 выдвинутых кандидатов были зарегистрированы 11. В результате в первом туре при явке 65,45% Платов набрал 32,51% голосов, Баюнов — 22,91%. Далее шли директор ОАО «Мелькомбинат» С.С. Потапов (11,5%), бывший начальник управления ФСБ по Тверской области, заместитель начальника ГУ Центробанка по Тверской области Г.П. Виноградов (5,95%),

1 Сельцер Д. Тамбовская область в октябре 1999 года. Политический мониторинг МИГПИ / Режим доступа: http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/oct_99/tamb.html

председатель колхоза «Мир» Торжокского района Н.И. Попов (5,49%) и другие. На раннем этапе выдвигались, но не оказались в бюллетене депутат Думы от КПРФ Т.А. Астраханкина, мэр Твери А.П. Белоусов. Во втором туре 9 января 2000 года при явке 53,11% избирателей с минимальным перевесом победил В.И. Платов с 46,54% голосов против 46,02% у В.А. Баюнова.

3.3.5. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2000 ГОДА

Исполнилось 4 года со времени проведения массовых выборов губернаторов осенью 1996 года. В январе прошли вторые туры трех декабрьских выборов 1999 года (Московская, Новосибирская, Тверская области), в октябре — первые президентские выборы в последней (за исключением Дагестана) оставшейся в РФ региональной парламентской республике — Удмуртии. В Самарской области прошли досрочные выборы губернатора из-за отставки К.А. Титова, который на них вновь баллотировался (врио губернатора между уходом и новым избранием Титова был Ю.М. Логойдо).

Перед первыми выборами президента Удмуртии 26 марта 2000 года прошел референдум о введении поста президента (при явке 61% избирателей за реформу проголосовали 68,8% принявших участие в голосовании). Также 26 марта был проведен референдум в Карелии по поводу преобразования должности Председателя Правительства в главу республики (поддержало 58,52% участников референдума, при явке в 68,05%, одновременно двухпалатный парламент заменен на однопалатный).

В Алтайском крае, Кировской, Мурманской и Саратовской областях, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах выборы прошли раньше срока из-за их совмещения с президентскими. В Агинском Бурятском автономном округе срок полномочий главы администрации был сокращен в целях совмещения его выборов с выборами депутатов окружной думы.

Всего в 2000 году прошла 41 избирательная кампания по выборам глав регионов. В 11 регионах был проведен второй тур выборов. Новые главы были избраны в 13 регионах: Республике Марий Эл, Краснодарском крае, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Камчатской, Курской, Пермской, Ульяновской областях, Коми-Пермяцком, Корякском и Чукотском автономных округах. При этом в 6 случаях из 13 инкубенты в бюллетене отсутствовали (в Краснодарском крае, Ивановской, Калужской и Камчатской областях изначально не баллотировались, в Чукотском автономном округе губернатор А.В. Назаров снял кандидатуру, в Курской области регистрацию губернатора А.В. Руцкого отменили за несколько часов до выборов).

Перед началом выборов в октябре 2000 года Администрация Президента РФ заявила, что не будет на этот раз оказывать поддержку каким-либо кандидатам. На этом фоне формального нейтралитета федерального центра, НПСР на заседании Координационного совета в начале октября поддержал 16 кандидатов, в

том числе 11 действующих губернаторов, 23 ноября — еще 6 кандидатов, в том числе 2 действующих губернаторов. 20 декабря на пресс-конференции Г.А. Зюганов назвал 6 фамилий, в том числе 5 действующих губернаторов, 3 из них входили в ранее оглашенные списки. Движение «Отечество» Ю.М. Лужкова на заседаниях Политсовета поддержало 18 кандидатов, в том числе 12 действующих губернаторов.

В одном регионе — **Чеченской Республике** — глава региона был назначен 12 июня указом Президента РФ. Им стал являвшийся с 1995 года муфтием непризнанной Чеченской Республики Ичкерия А.А. Кадыров.

Многие кампании 2000 года были или неконкурентными, или слабоконкурентными, когда победитель выборов был известен заранее.

26 марта были уверенно избраны на новые сроки губернаторы **Алтайского края** А.А. Суриков (77,41% при явке 71,23%, выдвинут группами избирателей и краевым движением «За подлинное народовластие, гражданский мир и интересы человека труда» — отделением НПСР), **Кировской области** В.Н. Сергеев (58,03% голосов при явке 72,29%), **Мурманской области** Ю.А. Евдокимов (86,71% голосов при явке 69,11%), **Саратовской области** Д.Ф. Аяцков (67,26% голосов при явке 74,99%¹), **Еврейской автономной области** Н.М. Волков (56,76% голосов при явке 68,83%, главный конкурент — бывший первый секретарь обкома КПСС Б.Л. Корсунский с 25,71%), **Ханты-Мансийского АО** А.В. Филипенко (90,82% голосов при явке 67,96%), **Ямало-Ненецкого АО** Ю.В. Неелов (88,1% голосов при явке 68,66%).

14 мая с тотальным доминированием действующего губернатора В.А. Яковлева прошли выборы в **Санкт-Петербурге** (те самые, которые первоначально были назначены на 19 декабря 1999 года, но отменены по решению Верховного суда). На этих выборах В.А. Яковлева поддержали ОВР, КПРФ и новый Президент РФ В.В. Путин. Не удивительно, что он уверенно победил с результатом 72,69% голосов при явке 47,74%. Второе место занял его бывший заместитель, лидер Санкт-Петербургского отделения «Яблока» И.Ю. Артемьев с 14,68% (в его пользу снялись депутат Госдумы П.Б. Шелищ и представитель СПС Ю.А. Рыбаков, его поддержало также «Единство»). От них с огромным отрывом следовал заместитель председателя Счетной палаты РФ Ю.Ю. Болдырев с 3,79% голосов.

Уверенно избрался губернатор **Сахалинской области** И.П. Фархутдинов на выборах 22 октября (поддержан ОВР, «Единством», «Яблоком») с 56,29% голосов при явке 39,83% (второе место занял мэр Южно-Сахалинска Ф.И. Сидоренко с 21,36% голосов при поддержке НПСР и СПС).

29 октября без проблем были вновь избраны губернатор **Читинской области** Р.Ф. Гениатулин (57,02% голосов при явке 50,29%, главный конкурент —

1 С выборов был снят первый секретарь Саратовского обкома КПРФ, депутат Государственной Думы В.Ф. Рашкин. Не стал баллотироваться переехавший в Москву на работу в федеральный штаб ОВР бывший заместитель Аяцкова В.В. Володин.

депутат Госдумы В.П. Войтенко набрал 16,24% голосов) и губернатор **Агинско-го Бурятского АО** Б.Б. Жамсуев (поддержан НПСР и «Отечеством»; 89,34% голосов при явке 65,12%). По сравнению с 1996 годом Гениатулин значительно укрепил как свой авторитет в местной элите, так и известность среди населения. К 2000 году довольно устойчивый характер приобрел кадровый состав администрации. Гениатулину удалось наладить отношения и со своим главным конкурентом на выборах 1996 года Я.М. Швыряевым, который при его поддержке в 1999 избирался депутатом Государственной Думы РФ по Борзинскому округу и взамен отказался от участия в выборах губернатора. Он также наладил тесные отношения с находящимся в конце 1998 — начале 1999 года на пике популярности движением «Отечество» и лично Ю.М. Лужковым. Пиком сотрудничества стал шумно разрекламированный визит мэра Москвы в Чару в район Удоканского месторождения и участие правительства Москвы в создании Забайкальской горной компании.

В преддверии губернаторских выборов 2000 года грозным конкурентом Гениатулина считался «семейный» кандидат, тесно связанный с Н.Е. Аксененко депутат Государственной Думы РФ В.П. Войтенко, бывший начальник Забайкальской железной дороги и Забайкальского пограничного округа. Выдвижение Войтенко явно было связано с интересом МПС и иных «семейных» структур к природным ресурсам региона (в первую очередь к Удокану). Войтенко располагал как мощными материальными ресурсами, так и значительной поддержкой в центре. В условиях угрозы прихода человека «со стороны» произошла консолидация вокруг Гениатулина всех основных сил региональной элиты, включая открытую поддержку в Сибирском военном округе и по факту в руководстве Забайкальской железной дороги (несмотря на прямые указания от Аксененко).

5 ноября на выборах в **Магаданской области** на второй срок уверенно избран губернатор В.И. Цветков (поддержан НПСР и «Единством») — 62,76% голосов при явке 42,3%. Основным конкурент депутат Госдумы В.А. Буткеев (состоял в ДВР, поддержан «Яблоком») набрал лишь 14,13% голосов.

12 ноября в **Калужской области** на выборах губернатора уверенно победил вице-губернатор А.Д. Артамонов с 56,72% голосов (явка 39,08%; поддержан НПСР, «Единством» и действующим губернатором В.В. Сударенковым, который не баллотировался). Основным конкурент Артамонова председатель Калужского банка Сбербанка России и бывший член Совета Федерации А.П. Демичев получил лишь 15,85% голосов.

19 ноября в **Усть-Ордынском Бурятском автономном округе** на второй срок был избран В.Г. Малеев (поддержан «Отечеством») — 53,67% голосов при явке 54,04%, второе место занял его бывший первый заместитель К.Р. Алдаров с 32% голосов (поддержан «Яблоком»). Всего из шести претендентов были зарегистрированы пять.

В **Краснодарском крае** на выборах 3 декабря 2000 года, несмотря на митинги и «обращения общественности», сославшись на состояние здоровья,

Н.И. Кондратенко отказался выставлять свою кандидатуру на второй срок. Федеральный центр и сам Кондратенко (соответственно партия «Единство» и НПСР) поддерживали кандидатуру депутата Государственной Думы РФ А.Н. Ткачева (член АПР и КПРФ), который при явке в 46,73% уверенно победил с 81,78% голосов, назначив после выборов Н.И. Кондратенко членом Совета Федерации от Краснодарского края. Перед тем, как окончательным преемником был выдвинут Ткачев, Кондратенко предложил на выбор 5 вариантов: кроме А.Н. Ткачева, это были председатель ЗС В.А. Бекетов, заместители Председателя Правительства края Н.И. Хворостина и И.М. Петренко и глава Новокубанского района В.В. Пушкин. Зарегистрированы 3 кандидата: сам Ткачев и 2 технических оппонента. По мнению экспертов, все шансы на победу в 2000 году имел ставший заместителем полпреда Президента РФ в Южном федеральном округе В.В. Крохмаль, однако он снял кандидатуру, не сдав в итоге подписи для регистрации. Не сдали подписи также экс-губернатор Кубани В.Н. Дьяконов и депутат Госдумы РФ (фракция «Единство») В.Н. Тетерин.

В **Астраханской области** 3 декабря 2000 года на новый срок уверенно избран А.П. Гужвин с 81,82 % голосов при явке 55,17% (поддержан «Отечеством», «Яблоком» и СПС). В бюллетене у него было всего два конкурента.

В **Хабаровском крае** 10 декабря действующий губернатор В.И. Ишаев (выдвинут РО движения «Союз труда», поддержка «Единства») избран с 87,84% голосов, единственный конкурент, генеральный директор ОАО «Персонал Сервис» С.Л. Жукова, получила 6,32%, «против всех» проголосовали 4,28%. Явка составила 46,45%. Бывший депутат Госдумы РФ Н.А. Камышинский (КПРФ) не стал сдавать подписи.

Во **Владимирской области** 10 декабря на новый срок избран губернатор-коммунист Н.В. Виноградов с 65,62% голосов при явке 34% (поддержан одновременно НПСР, «Единством» и «Отечеством»). С ним вновь конкурировал его предшественник, ныне заместитель начальника Главного управления Центробанка по Владимирской области Ю.В. Власов (поддержан СПС и «Яблоком») — 15,96% голосов. Третий кандидат, также коммунист, зампред ЗС А.М. Синягин набрал 3,76%. Из 11 выдвигавшихся двум было отказано, шесть не представили документы на регистрацию.

В **Хакасии** 24 декабря Алексей И. Лебедь избран на второй срок с 71,23% голосов при явке 52,25% (поддержан «Отечеством» и НПСР). Всего из 6 выдвигавшихся кандидатов были зарегистрированы пять.

Также 24 декабря на второй срок губернатором **Челябинской области** был избран П.И. Сумин (58,68% голосов при явке 50,25%), поддержанный НПСР и «Единством». Второе место занял депутат Госдумы, выходец из структур ФСБ М.И. Гришанков (группа «Народный депутат») с 16,68% голосов, далее шли депутат Госдумы и владелец Челябинского кузнечно-прессового завода В.К. Гартунг (также группа «Народный депутат») с 14,26% голосов, первый заместитель

губернатора В.П. Уткин (2,84%). Оставшиеся 4 кандидата (всего были зарегистрированы 8 кандидатов из 11 выдвигавшихся) набрали менее 1% голосов каждый. Ни у кого из оппонентов не хватило времени и сил, чтобы всерьез претендовать на победу. Однако поскольку предполагалось, что это будет последний срок П.И. Сумина, выборы приобрели характер «праймериз» к следующим губернаторским выборам. И тут уже принципиальное значение приобрело второе место, поскольку занявший его кандидат получал возможность претендовать на статус «политика № 2» в регионе. Борьба за второе место между Гартунгом и Гришанковым придавала выборам дополнительную интригу. И в этих условиях претендентам не удалось создать единую антигубернаторскую коалицию.

Фактически безальтернативно 24 декабря новым губернатором **Чукотско-го автономного округа** был избран независимый депутат Госдумы РФ и один из крупнейших бизнесменов страны Р.А. Абрамович (90,61% голосов при явке 67,6%). Изначально были выдвинуты 7 кандидатов, зарегистрированы 6, из них трое сняли свои кандидатуры. В том числе снял свою кандидатуру в середине декабря прежний губернатор А.В. Назаров («Единство»). Поддержанный НПСР генеральный директор Московского международного тендерного центра С.П. Цыплаков набрал лишь 0,74% голосов.

В **Самарской области**, после того как на выборах Президента РФ 26 марта 2000 года К.А. Титов набрал лишь 1,47% голосов, его положение существенно ослабло. Многополюсность областной элиты, ранее скрываемая за фасадом губернаторской политики компромиссов и беспрецедентной активности К.А. Титова на федеральном уровне, вышла на поверхность. В активе губернатора остаются только областные властные структуры и контроль за дотационными сельскими районами. Понимая, что в данной ситуации нужно срочно спасать свое положение, 4 апреля 2000 года Титов объявил об отставке и тем самым провоцировал проведение досрочных губернаторских выборов, назначенных на 2 июля. И.о. губернатора на период до избрания нового губернатора стал его первый заместитель Ю.М. Логойдо. Одновременно ушли в отставку главы большинства муниципальных образований, и их выборы также были назначены на 2 июля. Среди важных событий, случившихся перед выборами, следует отметить внесение поправок в Устав Самарской области 26 июня. Согласно им, губернаторский срок был продлен до пяти лет, что компенсировало К.А. Титову досрочное прекращение полномочий. Кроме того, К.А. Титов вынужденно отказался от монополизации в своих руках исполнительной власти: в области появился пост вице-губернатора, избираемого в паре с губернатором, что качественно изменило конфигурацию.

Застав конкурентов врасплох и в очередной раз продемонстрировав завидную реакцию и тактическую гибкость, К.А. Титов выиграл выборы в статусе временно не работающего. Он доказал, что резкое ослабление его позиций на федеральном уровне пока не успело обернуться такими же потерями

на уровне региона. Ему отдали свои голоса 53,25% избирателей при явке 67,96% (всего были зарегистрированы 5 из 7 выдвинутых кандидатов). В то же время неожиданно сильное сопротивление ему оказал бывший председатель облсовета, президент Самарского областного общественного фонда «Развитие» В.А. Тархов с 29,23% (при поддержке КПРФ). Хотя Тархов не успел раскрутиться, его результат был расценен многими как психологическая победа. Титову едва удалось избежать проведения второго тура выборов, который мог бы закончиться для него совсем не так благополучно. Тархов и после выборов продолжил развивать публичную активность. Третьим к финишу пришел генеральный директор ООО «Самаратрансгаз» Г.М. Звягин с 9,08% (поддержан «Единством»). Все другие кандидаты набрали менее 2% голосов. Участие в выборах Звягина означало отсутствие взаимопонимания Титова с новой «партией власти».

Первые выборы Президента *Удмуртской Республики* прошли 15 октября 2000 года. Выборы считались состоявшимися в случае участия в них 25% избирателей, при этом для победы достаточно было набрать 25% голосов от общего количества принявших участие в выборах. Если они признавались несостоявшимися, назначались новые выборы, которые могли быть проведены через полгода или год. Фактически закон был написан председателем Госсовета А.А. Волковым «под себя» с учетом конкретной политической ситуации, так как, по мнению местных экспертов, второй тур, независимо от фигуры соперника, был бы чреват для А.А. Волкова, с его высоким антирейтингом, поражением. Несмотря на протесты оппозиции, председателю Госсовета и его команде все же удалось протолкнуть закон.

К этому времени в регионе разгорелся конфликт А.А. Волкова с очередным премьер-министром республики Н.А. Ганзой. Возглавив правительство, Ганза начал наводить порядок в делах с вертикально интегрированными компаниями, прижимать финансовую независимость отдельных экономических субъектов, пытаясь заставить соблюдать финансовую дисциплину. Отправной точкой для возникновения напряжения между Волковым и Ганзой стал проект по закупке республикой партии комбайнов по явно завышенной цене. Под давлением Волкова комбайны были закуплены. В то же время, этот конфликт был лишь внешним проявлением накапливавшихся противоречий между премьер-министром и председателем Госсовета. А. Волков развернул кампанию в подконтрольных ему СМИ, обвиняя противника в дестабилизации обстановки в республике, политических амбициях и прочих грехах. Таким образом к выборам Президента Удмуртии у Н. Ганзы сложилась ситуация, когда ему было «нечего терять», так как в любом случае после выборов президента предстояло формирование нового правительства, и А. Волков явно не собирался вновь назначать премьером Н. Ганзу. В результате Н. Ганза принял решение об участии в выборах Президента Удмуртии. Кроме Н. Ганзы (поддержан СПС, «Единством» и «Яблоком») и А. Волкова («Отечество», поддержан левой оппозицией)

в президенты из политически значимых фигур выдвинулись заместитель Председателя Госсовета и бывший премьер Удмуртии П.Н. Вершинин (поддержан удмуртскими национальными организациями) и бывший депутат Госдумы РФ, тесно связанный с заводом ИЭМЗ «КУПОЛ» А.В. Солуянов. Кандидат КПРФ В.Н. Ануфриев снялся в пользу Волкова.

Компания была крайне напряженной, обильно сопровождалась «черным PR», выплескиванием компроматов на всех основных кандидатов. Крайне важным для А.А. Волкова было сохранение опоры на крупный промышленный директорат в лице ассоциации «Развитие». Решающую роль в поддержке Волкова промышленниками сыграло изменение его тактики в отношениях с основными группами региональной элиты. Волков стал более гибким, чем в 1996–1998 годах.

Особенностью президентских выборов в Удмуртии можно считать то, что ФПГ федерального уровня не приняли активного участия в избирательном процессе. Это проявилось, например, в относительно нейтральной позиции таких экономических субъектов как «Удмуртнефть» (являющейся тогда частью НК СИДАНКО) и государственного концерна «Антей». Многие расценили их нейтралитет как поддержку А.А. Волкова.

Второй важной проблемой стало для Волкова обеспечение поддержки федерального центра, отношения с которым омрачило его тесное участие в компании ОВР в 1999 году. После думских выборов А.А. Волков предпринял ряд шагов с целью сблизиться с командой нового Президента РФ В.В. Путина, была даже предпринята попытка создания под эгидой Волкова избирательного штаба Путина в республике. Другой штаб был создан лояльным к Волкову главой «Белкамнефти» В. Хорошавцевым, лидером фракции «Единство» в Госсовете Удмуртии. А. Волков также активно поддержал путинские законопроекты по реформированию Совета Федерации РФ. В целом ему удалось обеспечить лояльное, и даже покровительственное отношение центра к своей кандидатуре. В ходе кампании А. Волков фигурировал как «державник», как сторонник сохранения «социальной сферы», возрождения крупной промышленности в Удмуртии (прежде всего ВПК) и укрепления «вертикали власти» в стране.

Н. Ганза уже в силу своей должности, и особенно в контексте «оживления» экономики республики в период своего короткого премьерства, «подавался» как эффективный хозяйственник, менеджер на службе республики (своего рода «государственный капитализм»). П. Вершинин избрал имидж «земляка», противопоставляемый образам «чужака» Волкова (тридцатилетний стаж проживания в республике) и Ганзы (пятилетний стаж). При этом предвыборный «слоган» П. Вершинина «Выбирай наверняка, голосуй за земляка!» в «удмуртских» сельских районах понимался вполне однозначно. Кроме того, П. Вершинин представлял в сельской местности в образе защитника интересов аграриев, а в Ижевске — как противник авторитарных тенденций в политике

А. Волкова. Что касается А. Солюянова, то в его избирательной кампании популистские черты проявились, пожалуй, в наиболее ярком виде. Жесткая критика равнодушия чиновников сочеталась с дорогостоящими шоу (например, бесплатный для ижевчан концерт Олега Газманова). В числе PR-акций был проведен учредительный съезд некоего движения «Возрождение Удмуртии» во главе с Солюяновым. В действительности этот «съезд» представлял собой лишь шоу из художественных номеров, перемежаемых с политическими призывами членов «солюяновского» штаба.

Властями Удмуртии был организован активный силовой нажим против конкурентов А. Волкова, в частности знаменитой стала история с недопуском в предвыборной телеэфир Н. Ганзы. Снят с выборов за якобы недостоверные подписи А. Солюянов. По его жалобе 5 сентября Верховный суд УР отменил пункт постановления избиркома, которым подписи в поддержку Солюянов отправлялись на дополнительную проверку в МВД УР, в конце концов избирательная комиссия была вынуждена восстановить А.В. Солюянова в качестве кандидата в президенты.

Главным фактором, сыгравшим на руку Волкову, стала разобщенность оппозиции. Если бы «ижевская» и «южная» оппозиционные группы смогли бы объединиться, результат выборов мог бы быть иным, но этого не произошло. Главной мишенью контрагитационной компании Волкова стал Н. Ганза, который в итоге занял лишь третье место, отняла голоса Ганзы в городах и крайне агрессивная предвыборная компания А. Солюянова. В результате при явке 50,23% избирателей А.А. Волков набрал 37,84% голосов, П.Н. Вершинин — 23,93%, Н.А. Ганза — 12,28%, А.В. Солюянов — 12,17%, «против всех» голосовало 9,48%. Все иные кандидаты набрали менее 1%.

Антиволковская оппозиция потерпела полное поражение. Н. Ганза покинул республику, фактически потерял политические перспективы А. Солюянов. Новым Председателем Правительства УР стал Ю.С. Питкевич, традиционно лояльный Волкову.

22 октября на выборах губернатора **Курской области** произошел скандал: накануне голосования была отменена регистрация действующего губернатора А.В. Руцкого, которому не помогла даже активная поддержка в 1999 году на выборах в Госдуму кремлевского блока «Единство». Курский областной суд снял его с выборов по жалобам его конкурентов — главного федерального инспектора В.П. Суржикова и мэра Курска С.И. Мальцева. Так как Мальцев предъявлял Руцкому те же обвинения, что и Суржиков (использование служебного положения, недостоверные данные о личном имуществе, нарушения предвыборной агитации и т.д.), решено было объединить оба иска и рассматривать их на одном судебном заседании. Одновременно областной суд рассмотрел иски самого А. Руцкого, заявившего о нарушениях избирательного законодательства со стороны тех же Суржикова и Мальцева, а также депутата Госдумы, секретаря Курского обкома КПРФ А.А. Михайлова. Эти

иски областной суд не удовлетворил¹. 2 ноября Верховный суд РФ оставил эти решения без изменения.

В подобных условиях в выборах приняли участие 51,79% избирателей. Лидировали первый секретарь обкома КПРФ, депутат Госдумы А.А. Михайлов (поддержан НПСР) с 39,52% голосов и главный федеральный инспектор по области, генерал ФСБ В.П. Суржиков с 21,58%. Мэр Курска С.И. Мальцев набрал 8,42% голосов; председатель совета директоров АО ГК «Агрохолдинг» В.В. Стекачев — 7,28%; депутат Курской областной думы, генеральный директор корпорации «ГриНН» Н.Н. Грешилов — 6,16%; скульптор В.В. Клыков — 1,64%; писатель В.М. Безымянный — лишь 0,54%. Председатель движения «Достойная жизнь» С.П. Савельев снял кандидатуру. «Против всех» голосовали 12,26% человек. Во втором туре 5 ноября при явке 47,3% победил А.А. Михайлов с 55,54% голосов, В.П. Суржикова поддержали 37,93% принявших участие в голосовании.

На выборах губернатора **Калининградской области** (первый тур состоялся 5 ноября, второй тур — 19 ноября) новым губернатором был избран командующий Балтийским флотом адмирал В.Г. Егоров (поддержан «Отечеством», «Единством», «Яблоком», СПС). В его поддержку было создано общественное объединение «Созидание», в которое вошли все региональные представители ведущих партий, кроме КПРФ. «Созидание» поддержала также Калининградская областная дума, которая находилась в натянутых отношениях с губернатором Л.П. Горбенко (членом партии «Единство», поддержавшей Егорова). Всего выдвигались 18 кандидатов (все от групп избирателей и лишь один от партии — кандидат ЛДПР В.В. Селезнев), к окончанию периода регистрации по разным причинам выбыли 6, зарегистрированы 12. Восемь внесли залог, четыре — подписи.

Согласно местному законодательству, регистрация кандидатов должна была закончиться 29 августа — через 30 дней с момента объявления начала предвыборной кампании. Егоров все документы сдал раньше Л.П. Горбенко, как раз 28 августа. Горбенко к этому времени не успел, однако облизбирком продлил срок регистрации до 55 дней, то есть до 10 сентября. В этот срок губернатор уложился. Юристы партии «Единство», поддержавшей Егорова, считали, что облизбирком незаконно увеличил сроки подачи регистрационных документов, чтобы Горбенко успел собрать подписи.

Кроме Егорова и Горбенко, серьезными конкурентами были председатель Госкомитета РФ по рыболовству Ю.П. Синельник и депутат Госдумы от Калининградской области В.П. Никитин (поддержка КПРФ и НПСР). Имел шансы популярный тогда мэр Калининграда Ю.А. Савенко, но он заявил о своем отказе баллотироваться и дал понять, что поддерживает В.Г. Егорова. Во время июль-

1 Суд Курска снял кандидатуру Руцкого с выборов губернатора // Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/21Oct2000/rutskoy.html>

ского визита в Балтийск в День ВМФ В.В. Путина адмирал Егоров на протяжении всего визита находился по правую руку президента, Горбенко же держали в отдалении. Помимо Егорова, на свою близость к Президенту РФ и его поддержку в агитации «намекали» также Л.П. Горбенко и Ю.П. Синельник. Хотя положение губернатора осложнялось тем, что большинство местных СМИ поддерживали Егорова (из 14 крупных газет лишь три заняли прогубернаторскую позицию, из четырех телеканалов — один¹). Кроме того, имидж Горбенко в федеральном центре был сильно скомпрометирован обвинениями в авторитаризме и принятии авантюрных политических и экономических решений. На фоне снижения шансов Горбенко, Егорова поддерживали представители крупного бизнеса, в частности «ЛУКОЙЛ».

В результате в первом туре при явке 49,14% избирателей В.Г. Егоров набрал 37,56% голосов, Л.П. Горбенко — 21,54%, В.П. Никитин — 15,81%, Ю.П. Синельник — 12,78%. Еще один кандидат набрал около 1%, другие — существенно менее. Во втором туре явка составила 47,02%, за Егорова отдали голоса 56,47% избирателей, за Горбенко — 33,71%.

В **Псковской области** на новый срок 12 ноября 2000 года был в единственном туре избран ранее представлявший ЛДПР, но затем перешедший в «Единство» Е.Э. Михайлов (на выборах сознательно была введена система относительного большинства, так как шансов выиграть второй тур у губернатора с его высоким антирейтингом не было). В результате при явке 54,12% Е.Э. Михайлов победил лишь с 28,01% голосов при наличии 12 конкурентов. Далее шли председатель совета директоров ЗАО «Андромеда» В.И. Бибилов (15,12%, поддержан «Отечеством»), бывший соратник губернатора, депутат Госдумы РФ М.В. Кузнецов (15,04%, ранее избирался в Госдуму по списку ЛДПР, затем по мажоритарному округу как независимый), депутат Госдумы В.С. Никитин (фракция КПРФ, 14,53%). За ними с отрывом шли председатель Совета директоров группы компаний «Ростэк — Терминал» М.В. Брячак (6,40%), генеральный директор агрофирмы «Черская», член АПР В.Р. Сидоренко (5,16%), директор Великолукского завода «Транснефтемаш» системы ОАО «Транснефть» М.Г. Митропольский (3,95%) и другие.

В **Курганской области** в первом туре выборов 26 ноября 2000 года повторно баллотировался на пост губернатора О.А. Богомолов (поддержка КПРФ, «Единства» и «Отечества»). Он лидировал с 43% голосов при явке избирателей и вышел во второй тур вместе с генеральным директором ОАО «Кургандрожжи» Н.Д. Багрецовым. Третье место занял председатель областной думы Л.Г. Ефремов. Во втором туре 10 декабря 2000 года О.А. Богомолов победил, получив чуть более 50 % голосов. Всего было выдвинуто 8 кандидатов, зарегистрировано 7.

1 Жуков В. Выборы в Калининградской области начались со скандала // «Коммерсантъ». — 2000. — 9 сент. — № 168.

В **Камчатской области** на выборах 3 декабря 2000 года действующий губернатор В.А. Бирюков не баллотировался. Вместо него в выборах принимал участие первый заместитель главы областной администрации Б.П. Синченко (кроме самого Бирюкова, поддержан популярным тогда в области «Яблоком»). Всего выдвигались 14 кандидатов, из них 11 сдали документы на регистрацию, все 11 были зарегистрированы, но три затем сняли кандидатуры. В частности, мэр Петропавловска-Камчатского А.К. Дудников снял свою кандидатуру в пользу Б.П. Синченко, который обещал ему пост первого зама в администрации. Синченко получил 27,76% голосов при явке 53,17%. Вместе с ним во второй тур вышел депутат Совета народных депутатов области, первый секретарь обкома КПРФ М.Б. Машковцев с 20% (он единственный среди всех кандидатов был выдвинут избирательным объединением — ОПД «Товарищ»). Третьим оказался «патриотически настроенный предприниматель», председатель совета ОАО «Камчатрыббанк» Г.Б. Грешных (5,78%), четвертым — депутат Госдумы В.Ф. Дорогин с 14,75%. Все иные кандидаты набрали менее 3% каждый. 17 декабря во втором туре при явке 45,7% победил М.Б. Машковцев с 46,2% голосов, Б.П. Синченко набрал 42,4% (59148 голосов против 54841).

В **Республике Марий Эл** вновь была интрига с датой выборов. Президент В.А. Кислицын попытался перенести выборы на 8 октября, совместив их с избранием депутатов Госсовета, мотивируя это экономией средств. Парламент решение одобрил, однако оно было опротестовано Центризбиркомом РМЭ и прокуратурой республики и признано незаконным Верховным судом РМЭ. Все кандидаты, кроме руководителя секретариата Президента республики О.А. Дмитриева, шли от групп избирателей. В итоге самовыдвиженец Дмитриев снял свою кандидатуру). Из 15 выдвинутых зарегистрировали восемь. В первом туре лидировали те же кандидаты, что и на прошлых выборах — Президент В.А. Кислицын (член КПРФ, поддержан НПСР, 25,19% голосов) и опередивший его бывший депутат Госдумы от ЛДПР, заместитель директора Росгосстраха Л.И. Маркелов (при фактической поддержке полпредства Президента РФ в ПФО, 29,21% голосов). Начальник Северо-Кавказского регионального центра МЧС И.М. Тетерин был третьим (18,82%), министр внутренних дел республики А.Н. Иванов стал четвертым (9,43%). Далее шли мэр Йошкар-Олы В.В. Козлов (4,15% голосов), глава администрации Медведевского района Д.Г. Шагиахметов (4,14%), генерал, вице-президент Регионального общественного фонда содействия военнослужащим В.В. Рузляев (3,28%), против всех проголосовали 4,22% из числа пришедших на выборы. Явка составила 58,97%.

В преддверии выборов поступило 50 жалоб. Наиболее известная — судебное разбирательство по иску кандидатов В.В. Козлова и В.В. Рузляева об отмене регистрации В.А. Кислицына, так как оно проходило за сутки до голосования. Суд признал факты сокрытия недвижимости и нарушения правил агитации Кислицыным, но Верховный суд РМЭ счел их недостаточ-

ными для отмены регистрации. В частности, Кислицын скрыл от облизбиркома, что владеет семью объектами собственности, в том числе гаражом, а также занизил площадь своего дома на 100 квадратных метров.

17 декабря во втором туре Л.И. Маркелов, поддержанный «Единством» и «Яблоком», победил с 58,23% голосов против 33,4% у В.А. Кислицына при явке 57,39%.

Крайне острая ситуация сложилась перед выборами губернатора **Пермской области**. До сентября ни у кого не вызывало сомнений, что действующий губернатор Г.В. Игумнов сохранит свои позиции, а мэр Перми Ю.П. Трутнев поддержит Игумнова и будет идти на второй срок в мэры Перми. Тем самым сохранится устойчивая политическая ситуация. Губернатор объявил о своем намерении баллотироваться на следующий срок уже в июне 2000 года. Летом в качестве кандидатов рассматривались, кроме Игумнова, региональный олигарх А.Р. Кузьяев (депутат ЗС, в то время глава ЗАО «ЛУКОЙл-Пермь» и «ЛУКОЙл-Оверсиз»), П.В. Анохин (депутат ЗС, глава компании «ДАН»), В.Г. Степанков (бывший генпрокурор РФ, бывший народный депутат РСФСР от Пермской области), В.В. Похмелкин (депутат Госдумы РФ, член фракции СПС), участник второго тура прошлых выборов губернатора С.В. Левитан и мэр Перми Ю.П. Трутнев. 14 августа Игумнов заявил на брифинге: *«Того, что я уйду из Пермской области, не дождетесь»*. 15 августа глава Перми Ю.П. Трутнев впервые после назначения даты выборов губернатора и мэра заявил о том, что поддерживает кандидатуру Г.В. Игумнова. 18 августа была сформирована инициативная группа по выдвижению Игумнов, затем о его поддержке заявил лидер движения «Единство» С.К. Шойгу. Лидер местного СПС В.В. Похмелкин сказал, что СПС тоже поддержит Игумнова, во всяком случае не будет против. В конце августа депутат Госдумы РФ, амбициозный региональный политик П.В. Анохин обнародовал некоторые результаты проверки, проведенной Генеральной прокуратурой в Прикамье летом. Проверка выявила ряд нарушений закона со стороны руководителей силовых структур области, неизбежность кадровых последствий стала почти очевидной. Ушли в отставку прокурор области В.В. Семенов и глава областного УВД В.Г. Сикерин. Появились публикации о якобы уголовных делах в отношении дочери Игумнова Е.Г. Арзумановой.

Тем не менее, считалось, что позиции Г.В. Игумнова незыблемы. Но по возвращении из Москвы 6 октября 2000 года он сделал заявление об отказе от предвыборной борьбы в пользу Ю.П. Трутнева (по местному телевидению губернатор объяснил свои действия происками неких сил, которые «делают все для того, чтобы очернить имидж области, чтобы представить ее областью коррумпированной»). В тот же день, Ю. Трутнев снял свою кандидатуру с выборов мэра и начал собирать подписи как кандидат в губернаторы. Предполагалось, что Ю. Трутнев идет в губернаторы, а в мэры Перми — первый заместитель Игумнова, бывший мэр Соликамска Г.П. Тушнолобов в обмен на поддержку Трутнева северными районами области. Политсовет Пермского отделения

партии «Единство» провел внеочередное заседание и рекомендовал членам партии поддержать Ю. Трутнева. Однако через два дня Геннадий Игумнов преподнес сюрприз: 8 октября на Съезде промышленников и предпринимателей Пермской области губернатор сообщил, что передумал и в декабре все-таки будет участвовать в выборах. Ю. Трутнев снимать свою кандидатуру с выборов губернатора отказался.

Предполагалось, что Игумнов будет разворачивать свою кампанию на южных нефтяных районах и на сельских районах области. Трутневу оставались Пермь и близлежащие районы, так как на севере он был менее популярен. Однако вскоре стало очевидно, что популярный мэр Перми явно обходит оказавшегося в центре скандала губернатора. Ключевой для региона «Лукойл» сначала поддерживал Игумнова, но по мере разворачивания событий его приоритеты сменились. Трутнева также поддержала мощная компания «Уралкалий» Д.Е. Рыболовлева. Информация о «заговоре олигархов» против Игумнова в пользу Трутнева была опубликована в статье «Калийный пласт под губернаторским креслом» в «Парламентской газете» 22 ноября 2000 года. В организации «заговора» обвинялись четыре известных предпринимателя и политика Пермской области: Д.А. Рыболовлев (АО «Уралкалий» и банк «Урал ФД»), А.Р. Кузьев (ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь», АО «Пермская финансово-производственная группа»), Ю.П. Трутнев и В.В. Похмелкин (один из руководителей фракции СПС в Госдуме). Примечательно, что 27 ноября считавшийся тогда близким к Администрации Президента РФ политтехнолог Г.О. Павловский в интервью сайту Страна.ру причислил Игумнова к лидерам губернаторской оппозиции Путину.

Скорее всего изначально против Игумнова действовали две фигуры — зампред полпреда в ПФО С.В. Кириенко, бывший генпрокурор В.Г. Степанков и Е.С. Сапиро (бывший председатель Законодательного собрания области, в мае — августе 1998 года министр региональной и национальной политики РФ в правительстве С.В. Кириенко) при участии двух групп — группы П.В. Анохина (при участии Б.А. Березовского по одной версии, или участии ЮКОСа — по другой) и группа местного бизнеса. П. Анохин, депутат Госдумы и член партии «Единство», бывший директор фирмы «Дан», которая работала на рынке взаимозачетов, торговал нефтепродуктами в регионе и за его пределами. На выборах в Госдуму 1999 года был избран при поддержке Г. Игумнова, но после выборов вероятный рост амбиций Анохина привел к напряженности в отношениях с Игумновым, после чего он открыто вступил в борьбу за пост губернатора.

Кандидатами были зарегистрированы шесть из девяти выдвигавшихся претендентов. Однако 17 ноября на региональной конференции Партии пенсионеров было решено снять с выборов Ю.В. Бурлякова и поддержать Трутнева (но в бюллетене Бурляков остался). Игумнов поддерживался «Единством» (федеральным, местное — за Трутнева) и «Отечеством», Трутнев — «Яблоком» и СПС.

Ю. Трутнев одержал уверенную победу уже в первом туре, при явке 48,92% набрав 51,48% голосов несмотря на то, что Игумнов выиграл в нескольких городах и большинстве сельских районов области. Трутневу отдали свои голоса «нефтяные» территории, малочисленные, но богатые, население которых целиком и полностью зависит от господствующего в Прикамье «Лукойла». Г. Игумнов получил 34,95% голосов, П. Анохин — лишь 5,62%, С. Левитан — 1,93%, другие менее одного процента.

Также острой была борьба на состоявшихся в этот же день, 3 декабря, выборах губернатора **Ставропольского края**, где одновременно боролись друг с другом действующий глава администрации, спикер краевой думы, мэр Ставрополя и бывший глава краевого правительства. Всего выдвигались 22 кандидата, 14 были зарегистрированы. В первую очередь с губернатором А.Л. Черногоровым (КПРФ, поддержан НПСР) конкурировал бывший председатель краевого правительства С.В. Ильясов. В результате при явке 46,73% А.Л. Черногоров лидировал с 28,58%, С.В. Ильясов набрал 19% голосов. Третьим оказался мэр Ставрополя М.В. Кузьмин (17,55%), четвертым — председатель Государственной думы Ставропольского края А.А. Шиянов с 13,36% (АПР). За «большой четверкой» следовали генеральный директор ОАО «Автоприцеп-КамАЗ» Е.Я. Письменный (4,33%), председатель Ставропольского фонда культуры, депутат Государственной думы края, бывший солист группы «Ласковый май» А.А. Разин (3,82%), заместитель председателя Государственной думы Ставропольского края Ю.А. Гонтарь (1,68%, поддержан «Отечеством»), первый заместитель председателя Правительства Ставропольского края В.В. Хорунжий (1,41%), ректор Пятигорского государственного технологического университета В.А. Казначеев (1,39%) и другие.

Во втором туре 17 декабря при явке в 43,33% победил А.Л. Черногоров (56,57% голосов), С.В. Ильясов (поддержан «Единством» и СПС во втором туре) набрал 36,33%.

3 и 17 декабря прошли первый и второй туры выборов губернатора **Архангельской области**. Претендовавший на второй срок губернатор А.А. Ефремов («Отечество», поддержан «Единством» и СПС) боролся с бывшим председателем правительства области, заведующим кафедрой Поморского государственного университета Н.А. Малаковым. Из 4 выдвинувшихся кандидатов зарегистрированы трое.

В первом туре явка составила 45,44%. А.А. Ефремов получил 49,7% голосов, Н.А. Малаков — 34,26%. Только 2,29% набрал третий кандидат — глава Виноградовского района области В.В. Чухин. Во втором туре явка сильно снизилась (36,5%), А. Ефремов победил с 58,50% голосов против 31,6% у Малакова.

На выборах в **Ивановской области** 3 декабря губернатор В.Н. Тихомиров не баллотировался, вместо него выдвинулся председатель областного правительства А.П. Головкин (поддержан «Отечеством»). Все кандидаты шли от

групп избирателей, кроме депутата Госдумы В.И. Тихонова (выдвинут КПРФ). Из 7 кандидатов зарегистрировали шестерых (генеральный директор ОАО «Шуйская водка» А.К. Серов получил отказ из-за нехватки подписей и недостоверных данных о месте проживания). Снял кандидатуру мэр города Иваново В.В. Троеглазов. В результате при явке 47,43% избирателей во второй тур вышли В.И. Тихонов с 48,54% и А.П. Головков с 32,32% голосов. Председатель совета директоров ООО «Текстиль-Центр» П.А. Пожигайло набрал 5,20%, генеральный директор агропромышленной компании ОАО «Кумир» Н.В. Лобаев (поддержка СПС) — 2,50%, генерал-майор ВДВ в отставке А.Д. Белянин (де-факто заместитель руководителя аппарата Российской партии будущего А. Плешакова) — 1,09%, «против всех» — 8,16%. 17 декабря явка составила 42,88%. Уверенно победил В.И. Тихонов (62,36%). А.П. Головков набрал лишь 33,08% голосов.

В **Рязанской области** 3 декабря 2000 года при явке 45,14% во второй тур вышли губернатор В.Н. Любимов (КПРФ, поддержан НПСР) с 40,09% голосов и бывший мэр Рязани В.В. Рюмин с 12,36%. Генеральный директор ОАО «Рязаньрегионгаз» В.К. Марков (поддержан региональным «Единством») набрал 10,15%, депутат Госдумы РФ Н.И. Булаев («Отечество») — 9,22%, глава администрации Сараевского района П.П. Забалуев — 7,17%, предприниматель М.Г. Малахов (член СПС, поддержан «Яблоком») — 5,62%, все иные кандидаты — менее 3%. Во втором туре 17 декабря явка составила 41,65%, В.Н. Любимов получил дополнительную поддержку от «Единства» и «Отечества» и победил с результатом 65,14% голосов, Валерий Рюмин набрал лишь 26,82%.

Конкурентно прошли последние выборы губернатора **Коми-Пермского автономного округа** (они были последними, так через три года, 7 декабря 2003 состоялся референдум по объединению КПАО и Пермской области в единый субъект Федерации), состоявшиеся 3 и 17 декабря 2000 года. Они отмечались жесточайшей борьбой, приведшей к смене губернатора. Избирательная кампания проходила одновременно с кампаниями по выборам губернатора Пермской области, глав администраций и депутатов представительных органов местного самоуправления округа.

На должность губернатора были выдвинуты и зарегистрированы 6 кандидатов (все — от групп избирателей). Главными конкурентами были действующий губернатор Н.А. Полуянов, его бывший первый заместитель, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Пермской области Г.П. Савельев (которого, как считали многие, губернатор «сплавил» в Пермь подальше от региона) и «варяг», заместитель председателя Свердловской областной думы Д.И. Анфалов, член движения «Мир. Труд. Май», которые обвиняли Полуянова в развале экономики округа и неспособности добиться каких-либо изменений к лучшему.

Н.А. Полуянова поддерживало «Единство» и тогдашний губернатор Пермской области Г.В. Игумнов. Гендиректора ОАО «Мясокомбинат "Кудымкар-

ский"» В.А. Ванькова поддерживал НПСР. Г.П. Савельева поддерживал СПС и избранный в 1999 депутатом Госдумы от КПАО известный пермский политик и предприниматель А.А. Климов (ранее также депутат ЗС Пермской области от территории КПАО), ранее бывший союзником губернатора Н. Полуянова. А. Климов шел на выборы с идеей объединения округа и области, косвенно эту идею поддерживал и Г. Савельев. Первоначально Андрей Климов сам обсуждался как возможный кандидат в губернаторы КПАО, затем в губернаторы был выдвинут брат депутата Сергей Климов, однако он снял кандидатуру в пользу Савельева.

Что касается свердловчанина Д. Анфалова, то он провел крайне агрессивную избирательную кампанию, активно ездил по округу, раздавал гуманитарную помощь. Под атакой с двух сторон администрация КПАО пошла на снятие Анфалова с выборов (но это ей не помогло). 2 декабря, накануне голосования окружным судом была отменена регистрация Д. Анфалова за нарушение правил проведения агитации, подкуп избирателей и несоблюдение финансовой дисциплины. Накануне повторного голосования юристы Анфалова подали жалобу в Верховный суд, рассчитывая на его восстановление в статусе кандидата в губернаторы, однако попасть во второй тур Анфалову так и не удалось.

В результате в первом туре 3 декабря явка составила 60,51%. При сильном голосовании «против всех» (17,81%) во второй тур вышли Г.Н. Савельев (27,14%) и Н.А. Полуянов (24,23%). В.А. Ваньков набрал 11,04% голосов, преподаватель Кудымкарского института — филиала Удмуртского госуниверситета А.М. Федосеев получил 10%, оперуполномоченный ОБОП по КПАО Л.В. Рассада — 3,5%. Во втором туре 17 декабря при явке в 51,86% года Г.Н. Савельев победил с 44,25% голосов при 40,09% у Н.А. Полуянова, «против всех» голосовали 13,11%.

3 декабря прошли выборы в **Корякском автономном округе**. К этому времени ухудшились отношения избранной в 1996 году губернатором В.Т. Броневиц (представляла интересы рыбодобывающей компании «Иянин Кутх») со ставшей бюджетообразующей для округа ЗАО «Корякгеолдобыча», добывающей платину в Олюторском районе. При этом развалилась поддерживавшая в 1996 году В.Т. Броневиц коалиция (из нее вышли коммунисты). Таким образом, ситуация к 2000 году «дозрела» до формирования против Броневиц на выборах значимой оппозиции, которую персонифицировал генеральный директор ЗАО «Корякгеолдобыча» В.А. Логинов. На стороне Логинова выступили поддерживавшие в 1996 году Броневиц коммунисты и лично Н.И. Солодякова, вместе с которой Логинов был депутатом Камчатского областного совета народных депутатов. Официально были зарегистрированы 5 кандидатов.

В ходе кампании В. Логинов позиционировал себя как хозяйственник и успешный руководитель, который сможет изменить экономическую ситуацию в округе, команда Логинова активно критиковала Броневиц за протекционизм

«Иянин Кутху», невнимание к проблемам округа и т.д. При этом Броневич пыталась использовать в свою пользу админресурс. Через местные администрации раздавались письма, подписанные вице-губернатором КАО В.А. Мышляевым, в которых содержался призыв голосовать за действующего губернатора. Активно осуществлялся подкуп избирателей (с обеих сторон). Ст. 49 Закона КАО «О выборах губернатора Корякского автономного округа» ограничила расходы кандидатов на предвыборную агитацию 2 000 минимальных размеров оплаты труда (200 тыс. рублей). Позже были внесены изменения, и предвыборный фонд был увеличен до 800 тыс. рублей. Учитывая, что 29 населенных пунктов КАО находятся на расстоянии сотен километров друг от друга и добраться до них возможно лишь на вертолете, стоимость аренды которого в час составляла не менее 30 тыс. рублей, данная статья изначально ставила кандидатов в неравные условия при агитации на выборах 2000 года.

В результате убедительную победу с 50,68% голосов при явке 63,38% избирателей одержал В.А. Логинов, который с подавляющим перевесом победил в базовом для «Корякгеолдобычи» Олюторском районе (80,6%) и в соседнем с Олюторским Пенжинском районе (71,8%), часть населения которого также работала в «Корякгеолдобыче» в качестве вахтовиков. Броневич получила всего 32,99% голосов и смогла выиграть лишь свой родной Тигильский район — базу ЗАО «Иянин Кутх» (55,17% против 23,9% у Логинова), с минимальным перевесом в 80 голосов Логинов выиграл Карагинский район. Третье место занял бывший губернатор, торговый советник Посольства РФ в КНДР С.Г. Леушкин с 5,13% голосов.

Скандальными стали выборы губернатора **Брянской области** 10 декабря 2000 года. Стремясь максимально гарантировать себе успех, областная администрация пошла на изменение закона о выборах губернатора, заменив двухтуровые выборы одностуровыми. Уже с весны 2000 года стали активно циркулировать слухи, что в Администрации Президента якобы не хотят видеть у власти коммуниста Ю.Е. Лодкина и предлагают ему не выдвигаться. Тем не менее Лодкин принял решение баллотироваться.

Были зарегистрированы все 15 выдвинувшихся кандидатов. Главными конкурентами действующего губернатора стали генеральный директор ОАО «Снежка», депутат Брянской областной думы Н.В. Денин (поддержка партии «Единство»), представитель уральской бизнес-группы П.А. Федулева, уроженец Брянска Ю.А. Демочкин (движение «Социальная помощь и поддержка»). В поддержку Демочкина снялся еще один «уральский» кандидат — председатель совета директоров швейной фабрики «Ареал», заместитель директора Института прав человека аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ И.Г. Кирст (издавал газету «За Путина» с санкции местного шофера Владимира Борисовича Путина, был выдвинут «Блоком поддержки Владимира Путина»).

Также вновь выдвинулись бывший губернатор В.А. Барабанов (в это время — начальник Управления труда администрации Брянской области), заме-

стител ь директора ООО «Пегас» С.А. Симутин (региональное движение «Единство»), исполнительный директор ООО «АдмиралЪ» Ю.П. Петрухин и бывший заместитель Лодкина, временно не работающий В.А. Малашенко, председатель Брянской областной думы С.Н. Понасов (член КПРФ), заместитель руководителя департамента Министерства РФ по делам федерации, национальной и миграционной политики, бывший член Совета Федерации П.П. Ширшов (член КПРФ), заместитель начальника информационно-аналитического управления администрации области Т.А. Максимкина (член КПРФ). Не зарегистрирован шофер Владимир Николаевич Демочкин.

Против Е.Ю. Лодкина была развернута мощная агиткампания, в ходе которой он и его команда обвинялись во всевозможных грехах — аферах, коррупции, пьянстве и т.д. Впрочем, хватило компромата и в адрес Н.В. Денина, и в адрес Ю.А. Демочкина, которого обвиняли в связях с криминалом. Демочкин в ответ устраивал уличные акции с избиением чувел Лодкина, и в роликах антирекламы прощался с губернатором: под песню ДДТ «Последняя осень» в ролике появлялась надпись: «Осень для Лодкина — последняя осень — закончится». Представители оппозиции обвиняли губернатора в том, что, нарушая федеральное законодательство, он баллотируется на третий срок (в 1993 он был избран, но затем уволен Президентом РФ). Постановление облизбиркома о его регистрации было оспорено в областном и Верховном судах, причем последний своим постановлением от 5 декабря подтвердил законность его регистрации.

Однако наибольший шум наделала история с целой командой «двойников» основных претендентов. Избирательная комиссия зарегистрировала трех кандидатов на пост губернатора с фамилией Денин, двух Демочкиных и двух Лодкиных. Зарегистрировали однофамильца Ю.Е. Лодкина — пенсионера из подмосковной Электростали Ю.Д. Лодкина (был указан как глава некоего Социального блока «Патриоты КПР», безуспешно добивался от избиркома присвоения официального псевдонима «губернатор»). В конце ноября против Ю.Д. Лодкина было возбуждено дело по обвинению в мошенничестве, и он находился в розыске. За месяц до выборов Иван Иванович Денин стал гендиректором ООО «Снежка» (птицефабрика Н.В. Денина называется «Снежка»). Еще один двойник Н.В. Денина — Александр Владимирович — жил в Брянске. Как и остальные двойники кандидатов, в ходе выборов он скрывался. Регистрация В.Н. Демочкина, И.И. Денина, А.В. Денина, Ю.Д. Лодкина была осуществлена без их личного присутствия по гражданско-правовой доверенности, представленной их доверенными лицами¹. Идею с двойниками приписывали одному из претендентов на губернаторское кресло, предпринимателю из Екатеринбурга Ю.А. Демочкину. При этом «лжелодкин» согласно закону о выборах пытался

1 Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 1997–2000. Электоральная статистика / Москва : ЦИК РФ ; Издательство «Весь Мир», 2001. С. 285–286.

взять себе псевдоним «губернатор», а «лжеденин» хотел взять себе псевдоним «настоящий», впрочем, облизбирком сделать им этого не дал. Появились и газеты-двойники (два одинаковых номера «Брянского перекрестка» с разным содержанием за и против Лодкина).

Перед выборами В.Н. Демочкин, И.И. Денин, И.Г. Кирст, Т.А. Максимкина, С.Н. Понасов и П.П. Ширшов сняли свои кандидатуры.

Проблемой прежнего оппозиционера Ю.Е. Лодкина было то, что он впервые баллотировался, находясь у власти. Он был вынужден не критиковать, а отчитываться за результаты собственной деятельности на посту губернатора области, далекие от выдающихся. Шоком для администрации стало появление Ю.А. Демочкина, так как до него никто из противников Ю.Е. Лодкина не решался на столь острую и мощную критику в его адрес.

В результате всей этой шумной кампании Ю.Е. Лодкин сохранил свой пост, набрав при явке 53,36% избирателей 29,21% голосов, при этом Ю.Д. Лодкин получил еще 6,45% голосов (вместе получается более 35% голосов). Вторым оказался Н.В. Денин с 21,15% голосов (А.В. Денин получил еще 5,4%), третьим — Ю.А. Демочкин с 15,82%. Еще 7,3% получил В.А. Малашенко. «Против всех» проголосовали 6,9% человек. После выборов Ю.А. Демочкин исчез из области, Н.В. Денин продолжил публичную деятельность, став главой регионального отделения партии «Единая Россия».

В **Костромской области** 10 декабря прошел первый, а 24 декабря — второй тур очередных выборов губернатора. Действующий глава области В.А. Шершунов пытался добиться переноса выборов с декабря на март 2000 года, совместив их с президентскими, и, тем самым, сократив время на подготовку своим соперникам. Однако депутаты облдумы не одобрили инициативу губернатора. Главным соперником Шершунова стал его бывший начальник, мэр Костромы Б.К. Коробов. Шершунова поддержали ряд трудовых коллективов, КПРФ, «Отечество», СПС и все прочие существовавшие в области политические партии, за исключением «Единства». Б.К. Коробов, член партии «Единство», был выдвинут коллективом ряда предприятий и поддержан «Единством». Выдвинулись также директор ООО «Мастер» В.И. Мозохин и заместитель председателя Костромской ГТРК, участник предыдущих выборов Н.В. Романов. «Яблоко» в ходе выборов раскололось на сторонников Шершунова и Коробова и никакой четкой позиции занять не смогло (после проигрыша Коробова его сторонники покинули организацию).

В ноябре Коробов подал в суд иск об отмене регистрации Шершунова из-за неверно указанных последним данных об имуществе. Суд отклонил иск. В ходе напряженной кампании с обилием взаимного компромата первое место на выборах занял Шершунов с 43,74% голосов при явке 50,15%. Вместе с ним во второй тур вышел Коробов, получивший 23,08%. Достаточно успешно выступил Романов (14,71%), Мозохин получил лишь 3,32%, «против всех» проголосовали 13,79% избирателей. Второй тур состоялся 24 декабря. Победу одержал

Шершунов, получивший 63,09% голосов. Коробов набрал 24,61%, 10,62% избирателей проголосовали «против всех» при явке 39,56%.

24 декабря 2000 года на выборах губернатора *Ульяновской области* действующий губернатор Ю.Ф. Горячев с 23,58% проиграл генералу В.А. Шаманову, бывшему командующему группировкой войск Минобороны России в Чечне (поддержан «Единством», НПСР и региональным СПС), набравшему 56,26% голосов. Третьим оказался председатель ЗС С.Н. Рябухин с 11,54%. Остальные два кандидата набрали между 1% и 2% голосов каждый. Всего были зарегистрированы 5 из 7 сданных документы кандидатов.

Избрание Шаманова губернатором области стало для многих довольно неожиданным. О подлинной предыстории этого говорить сложно, наиболее распространенной является версия, что идея двигать в губернаторы в то время активно раскручиваемого федеральными СМИ чеченского генерала, который служил в области в 1993–1994 годах, возникла у ряда местных предпринимателей, оппозиционных Ю.Ф. Горячеву. При этом сам В.А. Шаманов, который никогда не занимал руководящих гражданских должностей, не имел ни малейшего представления о всех нюансах управления регионом. Кроме того, есть мнение, что реальным двигателем проекта «губернатор Шаманов» была некая группировка политуправления Минобороны во главе с генералом А.Н. Калитой, который курировал федеральный военный PR и газету «Красная звезда». Якобы существовал т.н. «генеральский проект» смысл которого был в том, чтобы получить максимум политических (и, как следствие, материальных) дивидендов с благоприятной для военных массовой конъюнктуры. Они активно искали «регионы под генералов», для чего консультировались с рядом политтехнологов. Именно в рамках этого проекта весной 2000 года Шаманов, возможно, и появился в Ульяновской области, начав кампанию по выборам губернатора, а генерал Калита стал руководителем его кампании. При этом практически до ноября единственной опорой генерала был местный бизнес, обиженный Горячевым. Это, несомненно, означает, что вплоть до этого времени никакого федерального решения по этому поводу принято не было. И только затем, уже ближе к дню голосования, в окружении Шаманова появилась «самарская группа», связанная с корпорацией СОК и Ассоциацией делового сотрудничества «Волгопромгаз».

Еще одним реальным центром предвыборной кампании Шаманова (помимо армейского и самарского) называлась группа руководителей Союза кинематографистов, связанная с Н.С. Михалковым. Одной из теневых фигур, руководившей пиаром генерала, а затем ставший заместителем губернатора, был соратник Н. Михалкова Д.А. Пиорунский. Фактически поддержку Шаманову оказывал и тогдашний генеральный директор УАЗа П.П. Лежанкин — первое время Шаманов жил в гостинице автозавода, так как у Лежанкина были плохие отношения с Горячевым.

В тот момент Шаманова поддержал и альянс ряда крупных местных предпринимателей — Николай Сергеевич Повтырев (страховая компания «Дина»),

Михаил Николаевич Урясов (директор магазина «Дворцовый ряд», продажа табачных изделий и ликеро-водочной продукции и т.д.), Хамза Ражипович Ямбаев (глава ассоциации предпринимателей, именно он якобы поехал во Владикавказ агитировать Шаманова на губернаторство).

В известном смысле выборы 2000 года не столько выиграл Шаманов, сколько проиграл Горячев. Несомненно, что регион просто устал от прежнего губернатора, но явного наследника внутри прежней авторитарной модели не было. Фактически как таковой предвыборной компании Горячев не вел (возможно, он настолько верил в свою популярность, что считал кампанию не нужной).

24 декабря сменился и губернатор в **Воронежской области**. Против коммуниста И.М. Шабанова, которому тогда был 61 год, также выдвинулся силовик — начальник Управления ФСБ по Воронежской области В.Г. Кулаков. Его поддержали партия «Единство», движение «Отечество», региональное отделение «Яблока». Кулаков победил уже в первом туре с 59,99% голосов при явке в 47,6%. Шабанов занял второе место с 15,21% голосов. Кулаков стал первым начальником УФСБ, возглавившим в начале 2000-х регион страны (позже были избраны сотрудники ФСБ В.Н. Маслов в Смоленской области и М.М. Зязиков в Ингушетии)¹. После избрания в интервью «Известиям» В.Г. Кулаков заявил: «Сегодня задача номер один — борьба с коррупцией. Процветание вора развращает общество до мозга костей... Я победил на выборах, обещая навести элементарный порядок, и этого было достаточно, чтобы меня поддержали люди». (Известия, 27.12.2000).

24 декабря в **Волгоградской области** поддержанный КПРФ и НПСР Н.К. Максютя был избран на второй срок с 36,72% голосов при явке 50,4% (выдвигался от группы избирателей). Выборы проходили по системе относительного большинства в один тур, раскол оппозиции явно работал на губернатора. Второе место занял появившийся в регионе перед выборами бизнесмен, генеральный директор Волжского подшипникового завода О.В. Савченко (28,31%), третьим был мэр Волгограда Ю.В. Чехов (поддержан «Отечеством» Ю.М. Лужкова и ЮКОСом) — 11,12%; руководитель Центра экономической стратегии области, бывший глава правительства Чечни А.А. Попов — 9,67% голосов; депутат Госдумы В.И. Галушкин (фракция «Единство») — 2,88%; гендиректор ОАО «Страховая компания "Поддержка"» Л.В. Бондаренко — 2,88%; главный редактор газеты «Колоколь», председатель Союза русского народа С.В. Терентьев — 1,44%; гендиректор ООО «Центр международного сотрудничества "Экспорт"» Г.Я. Курочкин — 0,21%. «Против всех» голосовали 5,46% человек.

1 Еще один представитель ФСБ — В.Н. Потапенко в Ненецком АО — в 2006 году был не избран, а назначен губернатором (уволен, кстати, одновременно с В. Кулаковым в феврале 2009 года).

3.3.6. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2001 ГОДА

В 2001 году прошли 17 губернаторских выборов: 15 очередных и 2 внеочередных избирательных кампании (в Приморском крае в связи с отставкой губернатора Е.И. Наздратенко, в Кемеровской области досрочные выборы с собственным участием спровоцировал А.-Г.М. Тулеев). Истекли четырехлетние сроки полномочий 11 глав регионов, избранных в конце 1996 — 1997 году (Эвенкийского АО, Амурской, Тульской, Нижегородской, Иркутской, Кемеровской, Орловской, Тюменской областей, глав Республик Алтай и Коми, Президента Чувашии), а также пятилетние сроки полномочий избранных в 1996 году губернатора Ростовской области, президентов Татарстана и Республики Саха (Якутия). С некоторым опозданием проведены выборы губернаторов Ненецкого и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономных округов, четырехлетние сроки полномочий которых истекли еще в декабре 2000 года. В Татарстане выборы первоначально ожидались 24 декабря 2000 года, но 9 октября Госсовет республики перенес выборы на март в ожидании принятия поправки к федеральному закону, разрешающей главам регионов переизбираться на третий срок. Пытались перенести выборы на 2000 год, вместе с президентскими, в Тюменской области. В соответствии с федеральным и региональным законодательством перенос выборов возможен не более, чем на девять месяцев, и, следовательно, выборы не могли состояться ранее 12 апреля 2000 года, не хватало 17 дней. Однако команда губернатора Л.Ю. Рокецкого сочла, что отсчет девяти месяцев необходимо вести от 22 декабря (даты прошлого первого тура), а не от 12 января (повторного голосования). Однако Тюменская областная дума, сославшись на требования законодательства, в переносе даты выборов отказала, и они были назначены на январь 2001 года.

В семи регионах для определения победителя понадобился второй тур (из них в двух регионах — Республике Алтай и Якутии — второй тур прошел уже в январе 2002 года). Были избраны 9 новых губернаторов, инкубенты проиграли шесть кампаний (Амурская, Нижегородская, Тюменская области, Республики Алтай и Коми, Таймырский автономный округ), в трех регионах не принимали участия (Приморский край, Эвенкийский автономный округ — добровольно; в Якутии М.Е. Николаеву не разрешили баллотироваться на третий срок).

В самом конце года, 28 декабря, Президент Ингушетии Р.С. Аушев досрочно сложил с себя полномочия. И.о. Президента стал А.И. Мальсагов.

Партийная составляющая на выборах 2001 года имела минимальное значение, в основном конкурировали одни представители административной и экономической элиты с другими, резко выросла роль представителей крупных ФПГ и независимого бизнеса. Двумя «чистыми политиками», ставшими в ходе выборов 2001 года главами регионов, являются председатель Аграрной партии России М.И. Лапшин (впрочем, тоже делавший в имидже акцент на своем хозяйственном опыте), ставший главой Республики Алтай, и возглавивший Нижегородскую область коммунист Г.М. Ходырев (причем уже с опытом в Прави-

тельстве РФ). В 2001 году ряды СПС пополнились приморским губернатором С.М. Дарькиным (он объявил о вступлении в партию 5 декабря 2001 в ходе визита в регион Б.Е. Немцова¹), но это произошло уже после выборов и так осталось незначительным эпизодом.

Неконкурентными или слабоконкурентными можно считать 5 из 17 выборов 2001 года. В **Ненецком автономном округе** (14 января на второй срок избран В.Я. Бутов с 68,28% голосов при поддержке партии «Единство» при явке 73,74%); **Татарстане** (25 марта на третий срок избран М.Ш. Шаймиев с 79,52% голосов при явке 79,37%²); **Орловской области** (28 октября на третий срок избран Е.С. Строев с 91,52% голосов при явке 69,65%); **Ростовской области** (23 сентября вновь избран В.Ф. Чуб с 78,19% голосов при явке 48,34%, при этом по итогам проверки подписей было отказано в регистрации его главному конкуренту, первому секретарю обкома КПРФ Л.А. Иванченко, дело о фальсификации подписей было даже передано в областную прокуратуру, но до суда не дошло). После оставшейся фактически безнаказанной фальсификации на выборах 1996 года возможности оппозиции в Ростовской области еще более снизились.

В **Кемеровской области** 24 января 2001 года А.-Г.М. Тулеев заявил об уходе в отставку (принята облсоветом 25 января), тем самым спровоцировав досрочные выборы губернатора «по самарскому сценарию К.А. Титова», на которых он же и выдвинулся. При этом срок полномочий Тулеева истекал в октябре. Таким образом, уйдя в отставку, он приблизил выборы на пять месяцев — они были назначены на 22 апреля. В этот же день в области проводились выборы местных депутатов и глав администраций, и основным мотивом отставки губернатора назвал соображения экономии средств³. На период до выборов и инаугурации, с 25 января по 4 мая 2001 года, обязанности губернатора исполнял его первый заместитель В.П. Мазикин. В ответ на действия Тулеева председатель Центризбиркома РФ А.А. Вешняков пообещал, что в поправках к закону «Об общих гарантиях избирательных прав граждан...», которые готовятся к внесению в Госдуму, обязательно будет присутствовать запрет на повторное избрание для тех региональных руководителей, которые сами досрочно ушли в отставку. Они действительно вскоре были приняты, и Аман Тулеев стал последним, кто успел воспользоваться этой технологией собственных досрочных перевыборов. В результате были зарегистрированы 6 кандидатов, из кото-

- 1 Сергей Дарькин вступил в СПС / Полит.ру. — 2001. — 5 дек. Режим доступа: <http://polit.ru/news/2001/12/05/567575/>
- 2 Несмотря на доминирование М.Ш. Шаймиева, формально выборы 2001 года в Татарстане впервые прошли на альтернативной основе: в них, помимо него самого, участвовали четыре кандидата, включая двух депутатов Госдумы (С.П. Шашурин и И.Д. Грачёв).
- 3 Ахметова Д., Холмская И. Аман Тулеев ушел. Но обещал вернуться // Коммерсантъ. — 2001. — 25 янв. — № 12.

рых двое сняли свои кандидатуры. При явке 52,17% избирателей А.-Г.М. Тулеев набрал 93,54% голосов. Второе место занял депутат Госдумы РФ С.И. Неверов с 0,71%. «Против всех» проголосовали 3,23% избирателей.

Все иные избирательные кампании 2001 года отличались острой конкуренцией.

На общем фоне не только выборов 2001 года, но и всего периода прямых выборов, выделяются досрочные выборы губернатора **Приморского края**. 6 февраля 2001 года стало известно, что Е.И. Наздратенко написал заявление о своей отставке с поста губернатора. Перед отставкой, по данным СМИ, у него случился сердечный приступ, и он слег в больницу с диагнозом «гипертонический криз на фоне возникшей стенокардии». Однако «скрыться» в реанимации ему не удалось. Утром 5 февраля ему позвонил лично Президент В.В. Путин. Ни сам Наздратенко, ни представители краевой администрации не раскрывали подробностей этого телефонного разговора, однако прямо из больничной палаты Наздратенко сообщил о своем решении добровольно уйти с поста губернатора. Нечто схожее с этой историей имело место в 1994 году, когда по просьбе Бориса Ельцина Е. Наздратенко отменил уже начавшиеся было внеочередные губернаторские выборы. Заявлению об уходе предшествовала довольно длительная, растянувшаяся на несколько месяцев рекламно-агитационная кампания¹. В качестве символической компенсации вскоре Е.И. Наздратенко был назначен председателем Госкомрыболовства РФ.

12 февраля 2001 года, через несколько дней после отставки губернатора, первый вице-губернатор Приморья К.Б. Толстошеин и еще пять вице-губернаторов подали в отставку. Решение вице-губернаторы приняли после жесткого разговора с полпредом Президента в ДвФО К.Б. Пуликовским. Исполняющим обязанности губернатора с 13 февраля по 26 апреля стал его первый заместитель В.С. Дубинин. Однако, так как вскоре В. Дубинин выдвинулся на пост губернатора, то он ушел в предвыборный отпуск и новым врио губернатора стал заместитель губернатора И.Л. Бельчук (исполнял обязанности с 26 апреля по 7 мая 2001 года).

К этому времени ушедший в отставку 12 февраля первый вице-губернатор К.Б. Толстошеин подал иск в суд. Он пояснил, что заявление об увольнении было написано им под давлением В.С. Дубинина, который после увольнения шести вице-губернаторов стал исполнять обязанности губернатора. Он привлек свидетелей и представил в суд справку о том, что с 12 марта по 12 апреля находился на лечении, поэтому не мог подать иск в установленный трудовым законодательством сроки (в течение месяца). Толстошеин просил суд восстановить его в должности, а также взыскать с краевой администрации в качестве компенсации морального ущерба 300 тыс. рублей. 4 мая 2001 года Фрунзен-

1 Фатуллаев М. Наздратенко все-таки ушел // Независимая газета. — 2001. — 7 фев.

ский районный суд Владивостока восстановил К.Б. Толстошеина в должности, посчитав, что его уволили с нарушением КЗоТа, а также обязал краевую администрацию выплатить ему 39,9 тыс. руб. зарплаты за период вынужденного прогула и 2 тыс. руб. компенсации морального ущерба. 7 мая он приступил к исполнению своих обязанностей и заявил о намерении руководить краем вместо И.Л. Бельчука (стал и.о. до 25 июня 2001 года).

Полпред Президента в ДвФО К.Б. Пуликовский публично заявил, что «не испытывает удовлетворения» от восстановления в должности одного из ближайших сподвижников бывшего губернатора Е.И. Наздратенко, но было очевидно, что ему это на руку, так как на предстоящих 27 мая 2001 года выборах губернатора он поддерживал своего первого заместителя хабаровчанина Г.В. Апанасенко. Пуликовский и Апанасенко рассчитывали, что им удастся действовать на выборах ресурс краевой администрации. Но эти планы нарушил В.С. Дубинин, который сам решил бороться за пост губернатора. Назначение К.Б. Толстошеина (который отказался от участия в губернаторских выборах) оставляло без административного ресурса уже кандидата Дубинина.

Для повышения рейтинга Г. Апанасенко Кремль решил использовать авторитет бывшего губернатора. На экран вышли рекламные телеролики, в которых Наздратенко фактически высказывал в поддержку Апанасенко. В распространенном в Приморье письме Евгения Наздратенко Апанасенко назывался «новым человеком, никем и ничем не ангажированным». При этом по опросам Г. Апанасенко отставал от В. Дубинина и депутата Госдумы В. Черепкова¹. Толстошеин явно поддерживал Апанасенко.

Депутаты Приморской краевой думы приняли обращение к В.В. Путину с жалобой на К.Б. Пуликовского, Г.В. Апанасенко и В.Ю. Суркова за давление на глав муниципальных образований, которые не проявили должного рвения в поддержке кандидатуры Кремля. Кроме того, воспользовавшись отсутствием реального губернатора, они внесли в краевое законодательство множество значительных изменений, касающихся вопросов взаимодействия ветвей власти, полномочий думы и администрации края. Столь грубое навязывание строптивому региону явно неудачного кандидата (Хабаровск и Владивосток — исторические конкуренты в борьбе за политическое и экономическое влияние), несомненно, стало одним из факторов итогового поражения федерального центра в этой кампании.

На пост губернатора были зарегистрированы 14 кандидатов из 34 выдвигавшихся. Фаворитами изначально выглядели депутат Госдумы, бывший мэр Владивостока В.И. Черепков (фракция «Народный депутат»), экс-врио губернатора В.С. Дубинин, депутат Приморской краевой думы А.Д. Кириличев, спикер Приморской краевой думы С.В. Жеков, первый заместитель полпреда Прези-

1 Чернышев А. Предвыборное двоевластие в Приморье установил суд Владивостока // Коммерсантъ. — 2001. — 7 июля. — № 77. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/256377>

дента в ДвФО Г.В. Апанасенко и адмирал, бывший командующий Черноморским флотом И.В. Касатонов. Такое обилие кандидатов сопровождалось приездом в край технологов всех наиболее известных PR-компаний: «Никколо-М» (на И. Касатонова), «Старая площадь», «Имидж-контакт» (на С. Дарькнна), «Северо-Западный регион», «Новоком» А. Кошмарова и т.д.

На старте кампании лидировал обладатель второго места на выборах 1999 года, генеральный директор Приморского морского пароходства А.Д. Кириличев, за ним шли В.С. Дубинин и Г.В. Апанасенко, а замыкал пятерку лидеров коммунист В.В. Гришуков. К концу апреля на первое место вышел В.И. Черепков, раскрутке которого способствовали неуклюжие действия власти, расколовшейся на поддержку на множества кандидатов — от законодательной (С.В. Жеков), краевой исполнительной (В.С. Дубинин) и федеральной (Г.В. Апанасенко) властей а также неуклюжие действия центра по протаскиванию Апанасенко.

В имидже Черепкова плюсы популиста и имиджа бескомпромиссного борца с произволом чиновников переплетались с негативной реакцией на те же факты, что вызывали и поддержку. СМИ подчеркивали его психическую неадекватность и намекали на нестандартную сексуальную ориентацию. По поводу Апанасенко местные СМИ писали, что он «человек, наверное, неплохой. Говорят, что ему до сих пор благодарны за то, что он разгреб финансовые дела в Хабаровском крае, будучи заместителем тамошнего губернатора Ишаева». Но про хабаровчанина также вспомнили и предположили все, что можно. Отмечались нехаризматичность и нетелегеничность. Плюсами Апанасенко выступала лишь надежда части избирателей на поддержку при нем из федерального центра. Плакаты «Выбор Приморья — губернатор Апанасенко — поддержка президента» стояли на центральных магистралях Владивостока¹. В. Жеков начал свою кампанию с того, что обвинил Дубинина в криминализации лесной отрасли и развале сельского хозяйства, а Апанасенко — в сговоре с руководством «Дальэнерго», которое якобы по требованию заместителя полпреда отключает в крае теле вещание, а потом по его же просьбе включает. Кроме этого, он в основном публиковал скучные отчеты о проделанной работе и истории, как он сумел спасти Приморскую краевую думу от роспуска. Странную кампанию вел А. Кириличев. На первой же пресс-конференции после регистрации он заявил, что в случае поражения уедет из края и будет управлять своим пароходством откуда-нибудь с Сахалина или из Москвы. В плюсах у Кириличева был авторитет удачливого бизнесмена и последовательность позиции, с которой он выступал еще в прошлую избирательную кампанию.

Дубинин после превращения К. Толстошеина в и.о. губернатора лишился административной поддержки. При этом Дубинин обладал низким антирейтингом, был одним из наименее неприемлемых кандидатов для глав муниципи-

1 Режим доступа: <http://archive.svoboda.org/programs/el/2001/el.051701.asp>

пальных образований. Для них он отождествлялся с понятной прежней системой управления на фоне непонятной новой. Однако именно на Дубинина и была обрушена вся мощь контрагитации со стороны команды Пуликовско-го — Апанасенко, а также московские связи и административный ресурс полпредства. Коммунист В. Гришуков обладал сильными позициями в Арсеньевском избирательном округе. Адмирал Касатонов делал ставку на заслуги в отстаивании Черноморского флота. Кампания его шла вяло и ходили слухи, что к ее финансированию якобы имеет отношение московский мэр Ю.М. Лужков¹. 22 мая И. Касатонов снял свою кандидатуру в пользу Г. Апанасенко.

«Темной лошадкой» изначально выглядел не считавшийся на старте фаворитом молодой бизнесмен, глава компании «Ролиз» С.М. Дарькин. Однако его кампания стала проходить на удивление широко. Не имея на ее начало антирейтинга, он в качестве первой рекламной акции профинансировал из своего избирательного фонда уборку Владивостока нанятыми им студентами под лозунгом «Нам здесь жить!». Свободная от личностной критики в адрес оппонентов и при этом очень напористая и дорогостоящая кампания позволила бизнесмену буквально за три недели приблизиться к отметке 10%. Пока шло сражение между Дубининым и Пуликовским, активно и грамотно раскручивался Дарькин. Одной из главных интриг предвыборной кампании был «фактор Наздратенко», сохранявшего большое влияние и авторитет среди части избирателей. Сам Наздратенко отмалчивался на протяжении двух с половиной месяцев (хотя его заявление и пыталась использовать команда Апанасенко). Изначально полагалось, что он может поддержать С. Жекова или В. Дубинина. Однако 18 мая бывший губернатор выступил с хвалебным словом в адрес главы «Ролиза» С. Дарькина, заявив, в частности: «Он будет хорошим приобретением для Приморья. И если станет губернатором, у края будет нормальная экономическая перспектива»². Е. Наздратенко даже приписывали фразу «Дарькин — это я в молодости».

27 мая 2001 года в первом туре стимулированная острой интригой явка составила 42,35%. С.М. Дарькин набрал 23,94% голосов, В.И. Черепков — 20,02%, Г.В. Апанасенко — 14,12%, В.В. Гришуков — 9,81 %, В.С. Дубинин — 7,87%, А.Д. Кириличев — 6,94 %, С.В. Жеков — 4,57%, все иные — менее 2% каждый. «Против всех» голосовали 8,04% избирателей.

Таким образом, во второй тур вышли С. Дарькин и В. Черепков. При этом Дарькин полностью проиграл Владивосток. За него проголосовали чуть более 10% избирателей краевого центра. Вначале попытались снять с выборов после первого тура С. Дарькина. Однако двухдневное судебное заседание заверши-

1 Верба И. Приморский расклад. Край может проголосовать против всех // Независимая газета. — 2001. — 4 мая.

2 Верба И. Туз из рукава Наздратенко. За несколько дней до выборов в Приморье среди кандидатов обнаружился ставленник низложенного губернатора // Независимая газета. — 2001. — 24 мая.

лось тем, что 1 июня Приморский краевой суд отклонил все жалобы заявителей от штаба Г. Апанасенко. Истцы пытались инкриминировать Дарькину неверные сведения об имуществе, но «найденные» ими две машины, как оказалось, принадлежали Дарькину в далеком прошлом. Попытки усмотреть нарушения в договорах с агитаторами, которым раздавались желтые майки, также свелись к пикированию адвокатов в области знаний лексики. СМИ сообщили, что сам Сергей Дарькин 29 мая в ходе своих встреч в Администрации Президента РФ, якобы фактически получил «добро» на губернаторство. Об этом говорило и заявление заместителя руководителя Администрации Президента РФ В.Ю. Суркова, по словам которого администрация представляет программу действий Дарькина, если он станет губернатором, и она ее устраивает. Сам Дарькин хоть и отрицал, что является «человеком Наздратенко», заявил, что считает, что бывший губернатор мог бы достойно представлять Приморье в Совете Федерации (но туда Наздратенко назначен не был)¹.

14 июня краевой суд принял решение об отмене регистрации В. Черепкова. Черепкову вменяли в вину нарушения правил предвыборной агитации, в частности, бесплатные выступления на телеканалах «Океан-ТВ», НТВ и радио «Эхо Москвы», а также недостоверные сведения о месте жительства и неправильную форму подачи сведений о доходах. Ответчиком в суде выступал не сам Черепков, а крайизбирком, который, по мнению граждан-истцов, принял недостаточно строгое определение в отношении кандидата². В результате повторное голосование проводилось по кандидатурам Дарькина и Апанасенко. На финише команда Апанасенко сделала ставку на «черный PR», видимо явно заранее зная о снятии Черепкова. Так, за последнюю неделю перед выборами в крае вышло 4 газеты с компроматом на Дарькина, часть их тиражей была арестована.

17 июня во втором туре при явке 36% избирателей победу одержал С. Дарькин с 40,17% голосов. Г. Апанасенко получил 24,28% голосов, «против всех» голосовали 33,71% (абсолютный рекорд для губернаторских выборов). Причем во Владивостоке против всех проголосовало 56% избирателей. Также во Владивостоке Апанасенко набрал 21,24% голосов, а С. Дарькин — 20,68%, выиграв за счет края. 25 июня С.М. Дарькин вступил в должность губернатора Приморского края.

14 января 2001 года был избран новый губернатор **Тюменской области**. Действующий губернатор Л.Ю. Рокецкий встретил серьезное сопротивление в лице первого заместителя полпреда Президента РФ в Уральском федеральном округе, бывшего председателя думы ХМАО С.С. Собянина, которого поддержали власти Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и полпред Президента в УрФО П.М. Латышев. Ранее Собянин занимал посты главы

- 1 Верба И. Результат, который всех устроил. Москва не будет возражать против губернаторства Дарькина // Независимая газета. — 2001. — 2 июня.
- 2 Верба И. Очередная приморская неожиданность. Выборы в крае попали в тупик кремлевских сомнений // Независимая газета. — 2001. — 14 июня.

города Когалыма (1991–1993 годы), председателя думы Ханты-Мансийского автономного округа (1994–2000 годы). В январе 1996 года по своей должности стал членом Совета Федерации, с июля 1998 года — председатель ключевого Комитета по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам. 12 июля 2000 года был назначен первым заместителем полпреда Президента РФ в УрФО.

Всего на должность губернатора претендовали 8 кандидатов, в бюллетене остались 6, все были независимыми, кроме двух партийных кандидатов (от КПРФ — депутат Госдумы В.С. Чертищев, от РКРП — первый секретарь обкома РКРП А.К. Черепанов). Насколько известно, на работу штабов Л.Ю. Рокецкого на территории округов оказывали силовое воздействие, препятствуя их работе. Сняли кандидатуры в пользу С.С. Собянина председатель Тюменской облдумы С.Е. Корепанов (представлял Ямало-Ненецкий АО) и глава администрации Советского района П.П. Митрофанов.

В итоге при явке 54,25% избирателей победу одержал С.С. Собянин с 52,78% голосов. Л.Ю. Рокецкий получил лишь 28,9%, А.К. Черепанов — 7,41%.

Также в январе 2001 года прошли выборы губернатора **Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа**. Против многолетнего губернатора Г.П. Неделина выдвинул свою кандидатуру генеральный директор РАО «Норильский никель» москвич А.Г. Хлопонин. Также выдвигались еще два кандидата от «Норильского никеля»: директор по материально-техническому снабжению и транспорту Заполярного филиала АО «Норильская горная компания» М.Ф. Стеклов и директор Дудинского морского порта, также связанного с «Норильским никелем», Л.А. Хан (снял кандидатуру в пользу А.Г. Хлопонина). Все кандидаты были самовыдвиженцами.

Ситуация прежнего политического затишья в регионе изменилась в конце 1999 года, когда публично обозначился конфликт между администрацией округа и РАО «Норильский никель», крупнейшим предприятием региона, поступления от которого являлись основой бюджетов Таймырского АО и Красноярского края. Тогда, на выборах Думы Т(ДН)АО, комбинат выставил свою команду кандидатов, в результате большинство из них стали депутатами. Уже тогда многие заговорили о том, что комбинат выставит своего человека и на выборах губернатора. Видимо, именно из-за этих опасений Г.П. Неделин пошел на проведение фактически досрочных губернаторских выборов, так как реально он мог находиться на своем посту до декабря 2001 года. Назначив выборы раньше, он тем самым как бы лишил противника возможности лучше подготовиться. Кроме того, Неделин явно боялся упустить ту благоприятную экономическую и социальную конъюнктуру, которая сложилась в округе к концу 2000 года. С июля постановлением окружной администрации для неработающих пенсионеров и работников «бюджетной сферы» были введены специальные компенсационные выплаты, прозванные в народе «губернаторскими» и «экологическими».

Кандидатура А.Г. Хлопонина возникла внезапно и стала практически для всех полной неожиданностью. По всей видимости, он до последнего момента был уверен, что договорится с Неделиным, но договориться не удалось, и кампания была запущена. Еще в начале декабря 2000 года А.Г. Хлопонин был абсолютно неизвестен большинству избирателей округа, о нем знали только то, что он молод и возглавляет «Норильский никель». Именно поэтому главным в предвыборной стратегии Хлопонина стало максимально широкое общение с людьми, тотальный облет национальных поселков, большое количество встреч на всех основных предприятиях Дудинки. Практически не имея возможности вести агитацию в единственной регулярно выходящей в округе газете «Таймыр», учредителем которой является окружная администрация, штаб Хлопонина начал выпуск собственной предвыборной газеты «Русский телеграф». Кроме личных встреч Хлопонина с избирателями, его штаб вел активную кампанию «от двери к двери». В декабре в округе стала распространяться новая независимая газета «Бубен», которая активно критиковала окружную администрацию и лично губернатора. Ответом стало прекращение вещания на Таймыр норильской телекомпании «Север», жесткий контроль был введен на ГТРК «Таймыр». Решением окризбиркома с начала кампании «Норильскому никелю» и его дочерним структурам было запрещено оказание любой благотворительной и гуманитарной помощи населению, таким образом были прекращены многочисленные программы помощи, не первый год реализуемые комбинатом в округе, что явилось для многих жителей неприятным сюрпризом. О поддержке Неделина заявила окружная Ассоциация коренных малочисленных народов, кроме того, было принято решение о поддержке губернатора региональным отделением партии «Единство» (хотя оно сопровождалось скандалом и резким несогласием значительной части членов организации). Что касается третьего претендента, М.Ф. Стеклова, то он фактически не вел кампании.

Хотя на старте кампании Хлопонин сильно проигрывал Неделину, постепенно ситуация выравнивалась. В результате явка составила 63,94%, А.Г. Хлопонин одержал триумфальную победу с результатом 62,80% голосов, Г.П. Неделин — всего 32,38%.

В марте–апреле 2001 года также проигрышем действующего губернатора завершились выборы в **Амурской области**.

В бюллетене 25 марта были 9 кандидатов, все — от групп избирателей. Главным конкурентом поддержанного КПРФ губернатора А.Н. Белоногова был депутат Государственной Думы от области, бывший журналист, бывший член Совета Федерации Л.В. Коротков (поддерживался Администрацией Президента РФ, в 1999 году был исключен из КПРФ с формулировкой «за недостаточную активную деятельность в Думе»). Губернатору инкриминировали сохранение сложной социально-экономической ситуации в регионе.

В первом туре явка составила 44,02%. Лидировали А.Н. Белоногов (43,9% голосов) и Л.В. Коротков (20,6% голосов). Далее следовали гендиректор многоот-

раслевого производственного коммерческого объединения (МПКО) «Союз» Ю.М. Бобылев (10,86% голосов) и бывший член Совета Федерации, глава администрации Бурейского района П.С. Штейн (7,98% голосов).

Как показали дальнейшие события, Белоногов в первом туре фактически исчерпал свой электорат. Голоса, поданные в первом туре за иных кандидатов, во втором туре преимущественно ушли Л.В. Короткову. 8 апреля при явке 43,73% он и победил: 49,42% голосов против 42,86%.

Скандальными оказались выборы 2001 года в **Тульской области**, назначенные на 8 апреля. Были выдвинуты и зарегистрированы 5 кандидатов. На звание главного конкурента губернатора, члена КПРФ В.А. Стародубцева, претендовали вновь генеральный директор ОАО «Центргаз» В.В. Соколовский и глава пригородного к Туле Ленинского района А.А. Самошин (избирался главой района как представитель «Российского общенародного союза» С. Бабурина). Кампания отличалась высокой активностью, гигантскими потраченными бюджетами и многочисленными скандалами. Предельный размер избирательного фонда кандидата в соответствии с законом области был определен в сумме 2 млн руб. Самошин и Стародубцев практически полностью заполнили свои избирательные фонды и впоследствии их все израсходовали, в то время как другие кандидаты, видимо, и не стремились к этому. Самошин выдвинулся при поддержке патриотического движения «Засечный рубеж», поддерживался военными в руководстве Генштаба РФ, губернатором Ульяновской области В.А. Шамановым. Апофеозом его избирательной кампании стал концерт Аллы Пугачевой. Президент государственного предприятия «Российская финансовая корпорация», бывший министр экономики РФ А.А. Нечаев отказался от участия в выборах в пользу А. Самошина.

Интересантом кампании А. Самошина публично назывался Андрей Давидович Дробинин — член совета директоров и фактический владелец «Легпромбанка» (он же — руководитель избирательной кампании Г.А. Явлинского на пост Президента РФ в 2000 году), попутно владелец фирмы, специализирующейся на экспорте оружия и взрывчатых веществ.

Больше всего шума имел скандал в связи с налетом на здание Тульского избиркома перед выборами¹. Вот как писали об этом местные СМИ: *«Колонна из 21 иномарки с московскими номерами в сопровождении сотрудников ГИБДД подъехала к зданию местной администрации. Из машин вышли несколько десятков молодых людей, среди которых были замечены вооруженные охранники с автоматами. Незваные гости ворвались в здание и мигом заняли практически все основные кабинеты, включая заместителей губернатора, председателя облизбиркома и даже главного федерального инспектора Сергея Харитонов. Вместе с ними был Андрей Самошин. Оправившись от первоначального*

1 Рогожникова Е. Криминальный беженец с рекомендацией от «Яблока» / Lenta.ru. — 2005. — 11 июня. Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2005/06/10/liskin/>

шока, тульские милиционеры сумели задержать налетчиков, и тут-то выяснилось, что среди последних оказался целый ряд сотрудников "Легпромбанка", включая Андрея Дробинина, Евгения Янковского и Александра Дунаева и бывший сослуживец Самошина по Афганистану Олег Лискин. Позже на всех участников "штурма" тульского белого дома завели уголовные дела по статье 141 уголовного кодекса "Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий" и по статье 391 ("Сопротивление работникам правоохранительных органов"¹)).

В дальнейшем А.А. Самошин в 2002 году выиграл конкурс на должность главы исполкома Тульского РО партии «Единая Россия». Однако из-за противодействия председателя политсовета РО не смог занять этот пост, а весной 2003 года и вовсе был исключен из партии. В декабре 2003 года его избрали в Государственную Думу по Щекинскому округу № 177 как независимого кандидата при поддержке блока «Родина». В Госдуме вошел в состав фракции «Единая Россия».

В ходе кампании в облизбирком поступили 205 писем, жалоб и заявлений, несколько исковых заявлений были рассмотрены в областном суде. 87,3% всех жалоб и заявлений касались нарушений законодательства о выборах, связанных с ведением агитационной кампании и деятельностью СМИ, в том числе республиканских. Например, за нарушения правил ведения предвыборной агитации облизбирком на своих заседаниях предупредил редакции ГТРК «Тула», газет «Тульские известия», «Тула», «Коммунар» и других изданий. В период предвыборной кампании применялись и такие технологии, как выпуск огромными тиражами «газет-однодневок». Например, газета «Русское православное возрождение» с материалами в поддержку зарегистрированного кандидата А.А. Самошина выходила тиражами 600 тыс. экз., 1 млн экз., 150 тыс. экз. Некоторые тиражи газет, распространяемых в области, выходили с логотипами «Тульского комсомольца», «Мегаполис-экспресс», а по сути были фальшивками. Редакции данных изданий никакого отношения к этим выпускам не имели.

За многочисленные нарушения избирательного законодательства облизбирком вынес два предупреждения кандидату А.А. Самошину. Показательно, что после получения комиссией документов, свидетельствующих о нарушении им порядка финансирования избирательной кампании и направления их для принятия мер в УВД области, он снял свою кандидатуру за три дня до повторного голосования.

Явка в первом туре составила 50,14%. В.А. Стародубцеву немного не хватило до победы — он набрал 49,09% голосов. Далее следовали А.А. Самошин (20,96%), В.В. Соколовский (18,62%), внук генсека ЦК КПСС А.Ю. Брежнев (1,18%), «против всех» (8,0%).

1 Быстров Д. Что слону Дробинин? / Независимая газета. — 2001. — 16 нояб. Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2001-11-16/4_drobinin.html

А. Самошин, как уже отмечено, снял свою кандидатуру. В этом случае законом области предусматривалось, что в избирательный бюллетень включается кандидатура следующего кандидата, который набрал в первом туре треть по объему количество голосов избирателей, и так далее. Но А.Ю. Брежнев и В.В. Соколовский также представили в облзбирком свои заявления о нежелании участвовать далее в избирательной кампании и о снятии своих кандидатур. В ответ областная избирательная комиссия отказала В.В. Соколовскому в удовлетворении его заявления как поданное позже положенного срока, и его фамилия была включена в избирательный бюллетень.

Поданная им жалоба в областной суд на решение облзбиркома была рассмотрена накануне дня голосования, 21 апреля. В результате суд приостановил ее рассмотрение и вынес определение об обращении в Конституционный суд РФ на предмет соответствия Конституции РФ ряда норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Повторное голосование 22 апреля 2001 года состоялось, при явке 39,07% избирателей уверенную победу одержал В. Стародубцев с 71,44 % голосов, В. Соколовский набрал 17,16 % голосов, «против всех» голосовали 9,89% человек.

Одновременно с кампанией в Тульской области 8 апреля проходили выборы в **Эвенкийском автономном округе**. Действующий губернатор А.А. Боковиков не стал баллотироваться и поддержал члена правления НК «ЮКОС», директора по развитию ЗАО «ЮКОС РМ» Б.Н. Золотарева. «ЮКОС» занимался освоением нефтяных месторождений в Байкитском районе ЭАО. Против Золотарева выдвинулся главный федеральный инспектор в Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах Е.Я. Васильев, поддержанный НК «Славнефть» (которая в ходе выборов пыталась заявлять о неучастии в кампании). Таким образом, борьбу вели ставленники двух нефтяных компаний. Регион посещал в ходе кампании М.Б. Ходорковский и лично встречался с избирателями, по селам на вертолетах возили звезд российской эстрады и кино. В результате при явке 68,28% избирателей Б.Н. Золотарев победил с 51,08% голосов, Е.Я. Васильев — 35,29%, еще 2,74% набрал его однофамилец, ученый секретарь физико-технологического института Красноярского государственного технического университета Г.Г. Васильев. Генеральный директор ПКП «Эвенкиялес» А.Д. Хоменко набрал 1,56% голосов, оставшиеся два кандидата — менее 1% каждый.

В **Нижегородской области** на выборах 15 июля вновь встретились те же основные претенденты, что на прошлых выборах 1997 года — победивший тогда И.П. Складов и его оппонент коммунист, депутат Госдумы РФ Г.М. Ходырев (будущий министр по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в правительстве Е.М. Примакова). В первом туре при явке в 37,31% избирателей лидировал Г.М. Ходырев с 23,94% голосов, а И.П. Складов (20,82%, «Отечество») едва обогнал депутата Госдумы РФ В.Ю. Булавинова (19,07%, по некоторым данным, его поддерживало полпредство Президента

в ПФО). Далее шли бывший гендиректор «Норси-ойл» и «Транснефти» Д.В. Савельев (12,58%) и скандально известный предприниматель, выигравший в 1998 году отмененные затем выборы мэра Нижнего Новгорода, гендиректор ООО «Компания Парма» А.А. Климентьев (10,54%). Иные кандидаты получили менее 1% голосов каждый, «против всех» проголосовало 8,17% избирателей. Одним из реальных претендентов на победу являлся мэр Нижнего Новгорода, бывший первый заместитель губернатора Немцова Ю.И. Лебедев. Однако он находился в крайне напряженных отношениях и с действующим губернатором И.П. Скляровым, и с полномочным представителем Президента в ПФО С.В. Кириенко. Уже на следующий день после заявления Ю.И. Лебедева о начале сбора подписей, в областной избирком стали поступать жалобы, преимущественно анонимные, что на муниципальных предприятиях города якобы заставляют подписываться за Лебедева под угрозой увольнения. В результате областной избирком единогласно отказал Лебедеву в регистрации. Заказчиком решения облизбиркома нижегородский мэр прямо назвал «группу бизнесменов, близкую Сергею Кириенко» и даже обвинил самого Кириенко в соучастии в «антипрезидентском заговоре»¹. Также против Ю.И. Лебедева пытались возбудить уголовное дело.

Перед вторым туром фактически все кандидаты поддержали Г.М. Ходырева — И.П. Скляров и рг-команда С.В. Кириенко настолько испортили отношения с другими игроками, что расширить электоральное поле Склярова оказывалось почти невозможным. Так что во втором туре 29 июля при явке 37,68% избирателей уверенно победил Г.М. Ходырев с 59,8% голосов против 28,25% у И.П. Склярова. «Против всех» голосовало 10,42% избирателей.

Вновь скандально прошли выборы в **Иркутской области** (первый тур — 29 июля). Накануне избирательной кампании, де-факто начавшейся еще на рубеже 2000–2001 годов, положение губернатора Б.А. Говорина рассматривалось оппонентами как весьма шаткое, поскольку они явно имели сильные позиции в ЗС и опирались на растущие политические и финансовые ресурсы «Интерроса», стремящегося в это время к завоеванию ключевых позиций в Иркутской области ради получения дополнительных преимуществ в компании «РУСИА-Петролеум», обладающей лицензией на разработку Ковыктинского газоконденсатного месторождения (непосредственно и через аффилированные структуры ФПГ «Интеррос» в начале 2001 года имела 23,29% акций «РУСИА-Петролеум» против 30,84% у ВР).

Оппозиция Б.А. Говорину, предварительно договорившись о том, что будут одновременно выдвинуты несколько кандидатов, которые в дальнейшем поддержат оппозиционного лидера первого тура, выступила на выборах двумя основными частями. Основная группа кандидатов (наличие группы является

1 Нижегородский мэр уверен, что его «заказал» Кириенко / Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/27/07/2001/5703b43d9a7947783a5a3643>

предложением PR-консультантов) во главе с членом Совета Федерации В.Е. Межевичем и фигурами второго плана в виде заместителя декана факультета сервиса и рекламы ИРГУ Л.В. Дробышевой и заместителя начальника управления Восточно-Сибирского РУБОП А.Н. Балашова.

Самостоятельно баллотировался участник широкого оппозиционного блока, депутат Госдумы, первый секретарь обкома КПРФ С.Г. Левченко. Он, очевидно, проводил переговоры в Администрации Президента РФ, где у Б.А. Говорина было много личных противников.

В качестве основных ресурсов В.Е. Межевич на старте выборов имел поддержку в Законодательном собрании, «Иркутскэнерго», а также ФПГ «Интеррос». Финансовые и организационные ресурсы С.Г. Левченко выглядели много скромнее. Вероятно, именно поэтому Б.А. Говорин и его команда рассматривали именно В.Е. Межевича основным соперником. В ходе избирательной кампании со всех сторон действовали большие группы политконсультантов («Имидж-Контакт», «Никколо-М», «Регион-Информ», «Эмиссар», «Пропаганда» и др.). В регионе выходили до десятка бесплатных печатных изданий, шла война компроматов и т.п. При этом администрация стремилась к максимизации контроля над электронными СМИ.

Война компроматов сделала свое дело: по итогам первого тура выборов В.Е. Межевич получил лишь 12,2% голосов и занял только третье место. Однако и Б.А. Говорин не сумел нарастить свой стартовый рейтинг, набрав 45,05% голосов. В выигрыше оказался С.Г. Левченко с 23,93% голосов. Явка составила всего 36,53% избирателей (вероятно, сыграл отпускной фактор).

На 19 августа был назначен второй тур. По некоторым сведениям, штаб С.Г. Левченко испытывал в межтуровый период существенный недостаток финансовых средств. Можно предположить, что ресурсы федеральной партийной кассы КПРФ были направлены в этот период для обеспечения выборов губернатора Нижегородской области, завершившихся успешно для КПРФ. Для Иркутской области их попросту не хватило. Вероятно, по каким-то причинам своевременно не поступили ресурсы и от заинтересованных ФПГ. При этом следует отметить, что формально договоренности о поддержке кандидатуры С.Г. Левченко оппозицией выполнялись. Но, видимо, именно формально. А вскоре стало известно о выходе «Интерроса» из нефтяного бизнеса и отказа от борьбы за участие в Ковыктинском проекте.

Явка во втором туре 19 августа составила 37,31%. С минимальным перевесом победил Б.А. Говорин (47,48% голосов против 45,4% у С.Г. Левченко). В Иркутской области существует мнение, что выборы в действительности выиграл С.Г. Левченко, а перевес в пользу Говорина был обеспечен «административным» путем. Основная прибавка голосов, дополнительно поданных за Говорина, была получена им в сельских районах Иркутской области и аграрном Усть-Ордынском Бурятском автономном округе. По итогам такой тяжелой избирательной кампании Б.А. Говорин в течение нескольких месяцев фактически самоустранился от

управления территорией, перепоручив эти обязанности своим заместителям. Он пролонгировал полномочия прежней администрации области на следующие три месяца, вплоть до середины декабря 2001 года. К основным кадровым решениям губернатор в действительности приступил еще позднее.

В **Республике Алтай** выборы главы проходили 16 декабря 2001 года. В бюллетене было 11 кандидатов. С главой региона, представителем СПС С.И. Зубакиным (шел от группы избирателей), в первую очередь конкурировал депутат Госдумы от региона, председатель АПР М.И. Лапшин (выдвинут АПР). В результате явка составила 63,37% избирателей. Лапшин лидировал с 22,96% голосов, Зубакин получил лишь 15,2%. На третьем месте оказался бывший глава правительства республики, председатель постоянной комиссии Государственного собрания В.И. Петров (14,11%), четвертым — заместитель генерального директора ЗАО «Угольная компания "Южжубасуголь"» С.В. Кречетов (13,24%), пятым — первый секретарь рескома КПРФ В.В. Ромашкин (11,97%). На шестом месте оказался поддержанный «Единством» министр внутренних дел республики А.В. Бердников (9,67%), на седьмом — председатель Верховного суда Республики Алтай В.К. Амургушев (5,97%). Остальные кандидаты получили менее 1% голосов. «Против всех» голосовало 2,75% избирателей.

Второй тур состоялся 6 января 2002 года. При явке 56,89% избирателей победу с 68,15% голосов одержал М.И. Лапшин; С.И. Зубакин набрал лишь 22,96%. «Против всех» голосовало 6,64% человек.

Также 16 декабря 2001 года прошли выборы главы **Республики Коми** (по однотуровой системе относительного большинства). Впервые у главы Коми Ю.А. Спиридонова (поддержка «Единства» и «Отечества») был сильный оппонент — председатель Госсовета Коми В.А. Торлопов.

Проблемы Ю.А. Спиридонова в отношениях с рядом крупных компаний (ЛУКОЙЛ) в сочетании с рядом ошибок штаба Спиридонова и определенной психологической усталостью избирателей, а также случайно-климатический фактор (плохая погода в день выборов в базовых для Спиридонова северных районах Коми) привели к его сенсационному поражению. При явке 48,34% поддержанный СПС и «Яблоком» В.А. Торлопов победил с 39,75% голосов, Ю.А. Спиридонов получил только 34,92%, что составило около 18 тыс. голосов. Третье место из семи занял первый секретарь рескома КПРФ Л.А. Мусинов с 6,23% голосов. «Против всех» голосовало 9,64% избирателей.

26 ноября решение Избирательной комиссии Республики Коми о регистрации бывшего депутата Государственной Думы Р.В. Чистоходовой кандидатом на пост Главы Коми было отменено Верховным судом республики. Снятие Чистоходовой позволило Торлопову сконцентрировать поддержку протестного электората. Суд удовлетворил жалобу представителей кандидатов Л.А. Кочанова и В.И. Шахтина на то, что достоверность части представленных Р.В. Чистоходовой подписей избирателей в ее поддержку вызывает сомнения. Так, две жительни-

цы Сыктывкара, собиравшие подписи в поддержку Чистоходовой, подали в избирком заявления, что заполняли подписные листы из некоей базы данных и под принуждением. Избирательная комиссия Коми передала эти заявления в правоохранительные органы для соответствующей проверки. Перед выборами снял кандидатуру директор ОАО «Шахта Западная» из Инты В.И. Шахтин.

Наконец, 16 декабря 2001 года также прошли президентские выборы в **Республике Чувашия**. Были зарегистрированы 7 из 10 выдвинутых кандидатов, затем двое сняли кандидатуры. При явке 56,46% избирателей с небольшим перевесом пост сохранил действующий глава региона Н.В. Федоров, набравший 40,73% голосов. Депутат Государственной Думы, первый секретарь рескома КПРФ В.С. Шурчанов получил 37,73% голосов. Третье место занял генерал-лейтенант ФСБ в запасе С.К. Воронов (11,95%). Оставшиеся два кандидата набрали менее 2% каждый. «Против всех» проголосовало 2,95% человек.

Завершился год крайне скандальными, при явном вмешательстве федерального центра, выборами президента **Республики Саха (Якутия)**. Из 11 первоначально зарегистрированных кандидатов в итоге приняли участие в выборах 7 человек. Госсобрание Якутии несколько раз отказалось внести в Конституцию республики поправки, разрешающие президенту М.Е. Николаеву избираться на третий срок (первый раз он был избран на этот пост в 1991 году, второй — в 1996). Парламент не только отказался отменить эту норму, но и фактически поддержал спикера верхней палаты Госсобрания (Палаты Республики) В.В. Филиппова выставить свою кандидатуру на выборах президента. Вопрос о правомерности регистрации М.Е. Николаева долго обсуждался между Центризбиркомом РФ, Верховными судами Якутии и России, Конституционным судом РФ. 9 августа в Верховный суд Якутии была подана жалоба, в которой утверждалось, что 67-я статья не соответствует федеральному законодательству. Суд признал статью, *«противоречащей федеральному законодательству, недействующей и не подлежащей применению»*. Тогда группа депутатов госсобрания пожаловалась на это решение в Верховный суд РФ. 25 сентября Верховный суд РФ установил, что 67-я статья Конституции Якутии (Саха) вступает в противоречие с пунктом 5 статьи 18 закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госвласти субъектов РФ», которым установлено, что высшее должностное лицо субъекта РФ не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд (в Якутии слова подряд не было). Этот вывод позволил сторонникам М.Е. Николаева трактовать решение ВС в свою пользу, поскольку статья признана «вступающей в противоречие». В результате республиканский избирком зарегистрировал его кандидатом в Президенты Якутии, проигнорировав Конституцию Якутии. При этом оппоненты М.Е. Николаева были убеждены, что разница между федеральным и республиканским законами заключается лишь в отсутствии слова «подряд». Следовательно, по своей сути нормы совпадают и не позволяют избираться на третий срок. Точно так же

поняли решение Верховного суда РФ и в Центризбирком РФ. Председатель ЦИК А.А. Вешняков назвал регистрацию М.Е. Николаева «неправовой» и противоречащей решению Верховного суда РФ. Как только Центризбирком РФ собрался на заседание, чтобы удовлетворить поступившую жалобу депутатов Госсобрания Якутии на незаконную регистрацию М.Е. Николаева, аналогичная жалоба от сторонников Николаева поступила в Верховный суд Якутии (избирательные комиссии должны воздерживаться от одновременного рассмотрения жалоб вместе с судом). Верховный суд Якутии, в свою очередь, подал запрос в Конституционный суд о соответствии 67-й статьи Конституции Якутии Конституции РФ. Пока Конституционный суд должен был рассматривать этот запрос (а процесс мог растянуться на месяцы), лишить М.Е. Николаева регистрации на основании связанных с этим претензий было нельзя¹. В ночь с 26 на 27 ноября 2001 года сотрудники якутской прокуратуры провели обыск предвыборного штаба президента М.Е. Николаева. Около полуночи по местному времени в гостиницу «Тыгын дархан» прибыла бригада из 15 человек — следователей и милиционеров. Администрации было предъявлено постановление об обыске, после чего прибывшие отправились непосредственно в номера, где проживали столичные специалисты по PR, занимавшиеся предвыборной кампанией якутского президента. Следователи отказались рассказать журналистам о причинах ночного визита. Сторонники же М.Е. Николаева были уверены, что акция силовиков была предпринята по команде из предвыборного штаба другого кандидата — заместителя генпрокурора России В.В. Колмогорова. 12 декабря М.Е. Николаев сам снял свою кандидатуру в пользу президента компании «АЛРОСА» и бывшего вице-президента Якутии В.А. Штырова.

Затем снял кандидатуру заместитель генерального прокурора РФ В.В. Колмогоров. Выбыли из борьбы министр внутренних дел С.Н. Назаров, министр образования РС (Я) Е.И. Михайлова и депутат Палаты Республики Госсобрания С.А. Шкуренко. В течение кампании суды снимали и восстанавливали кандидатов В.А. Штырова (дважды), А.Н. Максимова, С.Н. Назарова и М.С. Санникова (трех последних Верховный суд Якутии снял с выборов 29 ноября, 10 декабря приостановил исполнение этого решения, 19 декабря постановил вернуть их на выборы, но С.Н. Назаров к этому времени сам снял кандидатуру).

15 ноября Верховный суд Якутии отменил регистрацию В.А. Штырова на основании заявления жителя республики, в котором указывалось, что регистрация Штырова прошла незаконно, так как ЦИК РС (Я) зарегистрировал его на сутки позже предельного срока. По просьбе ЦИК РФ это решение опротестовала Генеральная прокуратура РФ. 30 ноября 2001 года В.А. Штыров был восстановлен в правах. Ранее прокурор республики грозил лишить Штырова регистрации за то, что он использовал для сбора подписей административный

1 Нагорных И. Уловка #67 // Коммерсантъ Власть. — 2001. — 13 нояб. — № 45. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/290990>

ресурс (вертолеты компании). Он направил заявление в Верховный суд, но уже через день отозвал свое заявление в связи с упреками в использовании административного ресурса для поддержки одного из кандидатов¹. 11 декабря 2001 года Верховный суд Якутии снова снял В.А. Штырова с выборов за то, что он использовал вертолеты компании «АПРОСА» во время предвыборных поездок по улусам. Только 19 декабря Верховный суд РФ восстановил регистрацию В.А. Штырова². К этому времени Президент РФ В.В. Путин де-факто «благословил» В.А. Штырова на президентство в Якутии, вручив ему знак «Почетный строитель» за восстановление Ленска и закрыв тем самым разговоры о перерасходе компанией средств, направленных на восстановление пострадавшего от наводнения города. В поддержку В.А. Штырова также высказался лидер «Единства», глава МЧС С.К. Шойгу. Первоначально Администрация Президента ставила на заместителя генерального прокурора РФ В.В. Колмогорова. Однако из-за грубой кампании и беззастенчивого использования административного ресурса его репутации был нанесен существенный урон.

После резонансных скандалов, связанных с арестами социологов и журналистов, работающих на избирательный штаб действующего президента М.Е. Николаева, Якутия оказалась на пороге политического кризиса. На фоне общественного возмущения В.В. Колмогоров был вызван в Москву и после беседы в Администрации Президента отказался от борьбы. Затем 19 декабря в заседании Верховного суда представитель Генеральной прокуратуры поддержала В.А. Штырова.

По мнению наблюдателей, борьба за президентский пост в Якутии, на самом деле, велась за алмазы. Федеральный центр в это время контролировал 37% акций «АПРОСА», с компанией велись переговоры о перераспределении акций и имущества (центр претендовал на контрольный пакет)³.

По результатам первого тура, состоявшегося 23 декабря, лидерами стали В.А. Штыров (45,54% голосов) и президент фонда САПИ (Сахаалмазпроинвест) Ф.С. Тумусов (17% голосов). Далее шли главный федеральный инспектор по Республике Саха (Якутия), Амурской и Магаданской областям Р.Ю. Шипков (15,83%), председатель Палаты Республики Государственного собрания Республики Саха (Якутия) В.В. Филиппов (8%), вице-президент Якутии С.С. Борисов (1,13%) и другие. «Против всех» голосовали 7,71% избирателей.

Второй тур выборов состоялся 13 января 2002 года. Явка составила 75,54% избирателей. В. Штыров набрал 59,25% голосов, Ф. Тумусов — 34,59% голосов. «Против всех» проголосовали 3,89% избирателей.

1 Верховный суд Якутии отменил регистрацию Вячеслава Штырова / Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/15Nov2001/styrov.html>

2 Якутская эпопея завершена. Суд восстановил регистрацию Штырова / Режим доступа: <http://polit.ru/news/2001/12/19/567968/>

3 Восстановление Вячеслава Штырова в правах кандидата в президенты Якутии / Режим доступа: http://archive.svoboda.org/archive/ll_russia/1201/ll.121901-6.asp

3.3.7. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2002 ГОДА

После бурного 2001-го, в 2002 году прошли всего 12 избирательных кампаний. Двое выборов были досрочными из-за появления вакансий: в Ингушетии (состоявшаяся еще в декабре 2001 года отставка Р.С. Аушева), Красноярском крае (гибель А.И. Лебеда, врио стал его первый заместитель Н.И. Ашлапов). Также 18 октября 2002 года в Москве на Новом Арбате возле представительства Магаданской области при Правительстве РФ был убит киллерами губернатор Магаданской области В.И. Цветков¹, и.о. губернатора стал его первый заместитель Н.Н. Дудов. Досрочные выборы губернатора области прошли только в январе 2003 года. Также появилась вакансия за счет ухода в отставку главы Таймырского автономного округа А.Г. Хлопонина, избранного губернатором Красноярского края. 10 октября 2002 года, Хлопонин назначил и.о. губернатора округа С.В. Наумана, ранее занимавшего должность заместителя губернатора Таймыра по экономическим и финансовым вопросам. 25 июня на заседании Конституционного собрания Дагестана, последней региональной парламентской республики, М.М. Магомедов вновь был избран председателем Государственного совета республики (высшим должностным лицом).

Из 12 кампаний прямых выборов лишь в трех случаях проводился второй тур. Были избраны 4 новых губернатора (Адыгея, Ингушетия, Красноярский край, Смоленская область), при этом двое из них — бывшие сотрудники ФСБ (В.Н. Маслов и М.М. Зязиков). С учетом исполняющих обязанности в 11 случаях в выборах участвовали инкубенты.

Неконкурентными были выборы глав Кабардино-Балкарии (13 января, В.М. Коков избран вновь с 87,18% голосов), Бурятии (23 июня, Л.В. Потапов избран вновь с 68,87% голосов).

В **Липецкой области** 14 апреля из почти десятка граждан, поначалу было выставивших свои кандидатуры, до выборов добрались только четверо, да и то участие в мероприятии троих из них можно назвать скорее символическим. О.П. Королев набрал 73,06% голосов и уверенно победил. Всего в выборах приняли участие 42,88% избирателей, из которых «против всех» проголосовали довольно многие — 13,38%, что подчеркивает отсутствие реальной альтернативы. К протестному голосованию против всех призвал избирателей в интервью контролируемой НЛМК телекомпании ТВК бывший глава администрации области М. Наролин, который отрицал какие-либо успехи нынешней губернаторской команды в социально-экономической сфере области. Потеряла свою остроту и интрига выборов в областной совет после снятия своих

1 Основная версия убийства В.И. Цветкова были связаны с распределением промысловых квот на морские биоресурсы и борьбой за контроль в золотодобыче региона. Подозреваемыми в убийстве оказались россиянин Александр Захаров и имеющий российское гражданство Мартин Бабакеян. Они были арестованы 7 июля 2006 года в Испании и выданы поочередно в 2007–2008 годах. В 2011 году Московский городской суд приговорил их к лишению свободы сроком от 13,5 до 19 лет.

кандидатур руководителями НЛМК (в частности, сняли кандидатуры директор по медико-социальным вопросам С.А. Афендулов и председатель профкома НЛМК В.Е. Тонких).

К слабоконкурентным можно отнести выборы глав в **Северной Осетии** (победа инкумбента А. Дзасохова с 56,05% над заместителем главы МЧС С. Суановым с 29,04%); **Тыве** (в конституции региона 2001 года пост президента заменен на председателя правительства, 17 марта 2002 года Ш.Д. Ооржак вновь избран с 53,34% против 29,07% у председателя Верховного Хурала Ш.В. Кара-оола).

Несмотря на участие в выборах в **Адыгее** 13 января 2002 года прежнего президента республики А.А. Джаримова (он набрал всего 10,15% голосов), с подавляющим перевесом победил крупный предприниматель Х.М. Совмен, набравший 68,89% голосов при явке в 62,83%. Таким образом, результат адыгейских выборов оказался в реальности мало отличим от результатов других выборов в регионах с традиционно сильно выраженной политической и административной монополией.

Несмотря на наличие ведущих борьбу конкурентов, был предрешен результат выборов главы **Республики Карелия** 28 апреля (должность введена по итогам референдума 2000 года). Из шести кандидатов были зарегистрированы пять. При явке в 50,36% победил действующий глава правительства региона С.Л. Катанандов с 53,45% голосов. За ним шли депутат Госдумы РФ от СПС А.Э. Мяки (14,05%) и генеральный директор ЗАО «Объединение производственных предприятий "Круг"» В.А. Попов (10,37%), контролирующий региональное «Яблоко». Еще 7,48% голосов получил председатель правления РО НПСР Б.И. Тюков. «Против всех» проголосовали 10,72% избирателей.

Конкурентно прошли выборы глав регионов в Ингушетии и Калмыкии, Красноярском крае, Пензенской, Смоленской областях.

Выборы в **Ингушетии** были назначены на 7 апреля в связи с отставкой 28 декабря 2001 года президента республики Р.С. Аушева. Выборы прошли крайне скандально. 10 января указом и.о. Президента Республики Ингушетия А.И. Мальсагова бывший президент Ингушетии Р.С. Аушев был назначен представителем правительства региона в Совете Федерации, однако уже 23 апреля он заявил о своем уходе с работы. Аушев заявил, что складывает полномочия сенатора в знак протеста против бездействия Совета Федерации и руководства ЮФО в связи с нарушениями в избирательной кампании по выборам нового президента Ингушетии. Он также обвинил руководство округа в нарушениях с целью обеспечить победу заранее выбранному кандидату М.М. Зязикову. 15 мая полномочия Р.С. Аушева в Совете Федерации были досрочно прекращены.

Выдвигались 36 кандидатов, 7 отказано в регистрации, 15 выбыли после регистрации, в бюллетене остались 8 человек, остальные не сдали документы на регистрацию. Накануне выборов в республике были отстранены от занимае-

мых должностей чиновники, близкие к Р.С. Аушеву: руководитель администрации Президента Ингушетии, главы местного Минюста и ингушского отделения ВГТРК.

При этом с выборов был снят безусловный фаворит кампании, бывший министр внутренних дел Ингушетии Хамзат Гуцериев, брат главы компании «Славнефть» М.С. Гуцериева. Между сторонниками М.М. Зязикова и Х.С. Гуцериева шла ожесточенная борьба, которая отодвинула на задний план еще одного реального претендента — врио президента, главу ингушского правительства А.И. Мальсагова. Гуцериев обладал поддержкой бывшего президента Р.С. Аушева и мощной финансовой базой. Кроме многочисленных звезд эстрады, в поддержку Х.С. Гуцериева агитировали еще как минимум шесть кандидатов, в том числе депутат Госдумы А.Х. Амирханов. В телевизионных роликах голосовать за Гуцериева призывали мэр Москвы Ю.М. Лужков и председатель Госдумы Г.Н. Селезнев.

Регистрацию Гуцериева оспорил в Верховном суде Ингушетии журналист местной телекомпании Алихан Гулиев. Его обвинили в том, что он нарушил закон, не уйдя в предвыборный отпуск 26 февраля, когда начался период агитации. Интересно, что ранее аналогичный иск в суд направляла прокуратура Ингушетии, но отозвала его после того, как Х.С. Гуцериев 6 марта добровольно ушел в отставку. Его представители в суде утверждали, что их кандидат имел право оставаться на своем посту и по федеральным законам, так как глава МВД относится не к категории «В» госслужащих, а к категории «А». Кроме того, оставаться на своем посту министру, по их словам, разрешала ингушская конституция. Рассматривая иск, Верховный суд Ингушетии заседал двенадцать дней, так и не вынеся какого-либо решения. Наконец, 5 апреля 2002 года регистрацию Х.С. Гуцериева отменил Верховный суд РФ¹. После отмены регистрации Гуцериева его дублером выступил А.Х. Амирханов.

Федеральный центр на этих выборах делал ставку на генерала ФСБ М.М. Зязикова. Ранее Зязиков в 1984–1992 годах работал на различных должностях в органах КГБ Чечено-Ингушетии, в 1992–1996 годах — заместителем министра безопасности, заместителем начальника Управления ФСБ по Республике Ингушетия и одновременно секретарем Совета Безопасности Республики Ингушетия. Затем до 2002 года он был заместителем начальника Управления ФСБ по Астраханской области, затем — заместителем полпреда Президента в ЮФО В. Казанцева. Самым громким событием предвыборной кампании М.М. Зязикова стала его мартовская встреча с В.В. Путиным в Кремле. Такого до этого времени не удаивался ни один из кандидатов в главы регионов, не являвшийся до этого инкубентом. Встреча, на которой обсуждались проблемы безработицы в Ингушетии, демонстрировалась по местно-

1 Гуцериев снят с выборов в Ингушетии // Коммерсантъ. — 2002. — 5 апр. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/937668>

му телевидению как доказательство поддержки, которую оказывает кандидату федеральный центр¹.

По официальным данным, в выборах приняли участие 67,65% от числа зарегистрированных избирателей. Лидировали депутат Госдумы А.Х. Амирханов (33,07%) и заместитель полпреда Президента РФ в ЮФО М.М. Зязиков (19,11%). Третьим шел и.о. Президента Ингушетии А.И. Мальсагов (13,56%), четвертым — заместитель министра Ингушетии по делам федерации, национальностей и миграционной политики Б.Б. Хамчиев (8,68%).

28 апреля 2002 года во втором туре явка составила 65,72%. Победителем был объявлен М.М. Зязиков с результатом 53,13% голосов, А.Х. Амирханов по официальным данным получил 43,19%. «Против всех» голосовали 1,55% избирателей. Проведение голосования вызвало многочисленные протесты. В первом туре выборов число избирателей в списках на момент закрытия участков составляло 128443, во втором — 146915. Депутат Госдумы А.Х. Амирханов заявил, что не признает своего поражения, но сделает все, чтобы не допустить обострения ситуации в Ингушетии. В интервью «Коммерсанту» он сообщил: *«тот факт, что было выдано 60 тысяч бюллетеней, а проголосовало якобы 80 тысяч избирателей, говорит о многом. Эти 20 тысяч бюллетеней отпечата-ло ФСБ в Нальчике (к утру число проголосовавших, по данным местного избиркома, действительно почему-то выросло на 20 тысяч. — Ъ). Они их вбросили в буквальном смысле слова, и тут уж нам было трудно бороться»*².

На выборах в **Пензенской области** 14 апреля 2002 года губернатор В.К. Бочкарев выдвинул свою кандидатуру на новый срок (система относительного большинства при явке избирателей не менее 25%). В выборах участвовали 6 кандидатов. Главным оппонентом Бочкарева был депутат Госдумы РФ, коммунист и бывший прокурор В.И. Илюхин. Среди конкурентов был также временно не работающий бывший глава областного правительства А.В. Долганов (он работал с главой региона дважды и оба раза вынужден был уйти). Предварительно все оппозиционные кандидаты намеревались снять свои фамилии в пользу В.И. Илюхина. Однако 10 апреля начался суд по снятию его кандидатуры с выборов. Так как судьба Илюхина была неясной, снятия иных оппонентов Бочкарева и консолидации оппозиции не произошло. Явно раскалывала левый электорат и кандидатура В.П. Сазанова, в ходе кампании исключенного из КПРФ.

Звучала резкая критика в адрес губернатора. Среди главных недостатков В.К. Бочкарева указывались незнание рыночной экономики, авторитарный стиль правления и связь с криминалом. Виктор Илюхин прямо назвал правление Василия Бочкарева «паханатом». Речь шла о личной грубости и невоспитанности губернатора.

1 Барахова А. Республика Ингушетия // Коммерсантъ Власть. — 2002. — 02 апр. — № 12.

2 Барахова А. Он победил не по-мужски // Коммерсантъ. — 2002. — 30 апр. — № 76.

При этом в поддержку губернатора выступали певцы Николай Басков (в тот момент зять Б.И. Шпигеля, контролирующего российскую компанию «Биотэк», которой принадлежит пензенский фармацевтический завод «Биосинтез»), Надежда Бабкина и другие. В регионе также побывали вице-премьеры российского правительства В.И. Матвиенко и А.В. Гордеев. Губернатор добился поддержки федеральной «Единой России» и местного СПС. Представители оппозиции заявляли о силовом давлении и препятствии агитационной деятельности (была арестована часть спецвыпуска пензенской «Новой Биржевой газеты» о делах губернатора и его окружения, по словам председателя облгубиркома ее тираж не был оплачен из фонда кого-то из кандидатов). В другую типографию, где печаталась оппозиционная газета «Любимый город», прибыли неизвестные граждане «спортивного типа» и уничтожили несколько тысяч экземпляров издания. Пензенская ГТРК отказывалась предоставлять время и для бесплатной, и для платной агитации и получить его представителям оппозиции удалось лишь с помощью председателя Центризбиркома РФ А.А. Вешнякова¹. В итоге с небольшим перевесом над В.И. Илюхиным (45,45% к 40,91%) при явке 53,43% победу одержал В.К. Бочкарев. Все остальные кандидаты получили существенно меньшие доли голосов, чем графа «против всех» (5,96%). Незначительность перевеса при явных обвинениях в злоупотреблении админресурсом и проблемами с контролем на периферии региона позволяют предположить, что в действительности поддержка Илюхина была еще более существенной. На пресс-конференции В. Илюхин заявил, что результаты выборов нельзя считать справедливыми, у него имеются доказательства, что в некоторых районах области имели место подтасовки результатов голосования. По его подсчетам, победивший губернатор потратил на свою кампанию от 22 до 25 млн долларов². «Московские новости» давали оценку в 10 млн долларов³.

На выборах 19 мая 2002 года в **Смоленской области** в качестве главного конкурента губернатора А.Д. Прохорова выступил начальник областного управления ФСБ В.Н. Маслов (именно УФСБ возбудило уголовное дело против вице-губернатора Ю.А. Балбышкина по обвинению в злоупотреблениях). Антикриминальная тема стала главной в кампании Маслова. Кроме того, «моду на чекистов» в некотором роде породила и высокая личная популярность нового президента страны В.В. Путина.

В ходе избирательной кампании стороны опубликовали массу взаимного компромата. Команду Маслова пытались обвинить в организации покушения

- 1 Липецкая тишь. Василий Бочкарев как правильный губернатор / Режим доступа: <http://svoboda.org/programs/EL/2002/EL.041102.asp>
- 2 Спичкин С. Все позади? Или все только начинается? // Деловая Пенза. — 2002. — 17 апр.
- 3 Бутузова Л. Василий Бочкарев остался губернатором Пензенской области // Московские новости. — 2002. — 17 апр.

на вице-губернатора А.М. Макаренко (позже, в 2003 году, решением мирового суда Ленинского района А.М. Макаренко был признан виновным в клевете в отношении В.Н. Маслова и осужден условно на 1 год). Одновременно выдвигалась противоположная версия, что покушение якобы организовал сам Макаренко¹. В ходе кампании злоумышленники сожгли дачи двух руководителей губернаторского предвыборного штаба и обокрали одного из его сотрудников. 27 апреля в помещении одного из жилых домов, где размещался предвыборный штаб, прогремел взрыв. Команда Прохорова выпустила календарик с фотографией В.В. Путина, пожимающего ему руку, и слоганом «Путин — Прохоров: вместе — вперед!». Однако эту связь опроверг полпред Президента Г.С. Полтавченко. Несмотря на имевшиеся к губернатору претензии, за отсутствием иных вариантов вновь поддержала Прохорова КПРФ. На Маслова фактически работал кандидат СПС, телеоператор ГТРК «Смоленск» Д.В. Павлов, активно критиковавший областную администрацию. За несколько дней до выборов в регионе огромным тиражом была распространена антипрохоровская газета «Смоленская молодежь» с фальшивыми исходными данными.

Среди сторонников Маслова помимо местных силовиков назывались полпред Полтавченко и директора крупнейших предприятий области² (завод «Кристалл», АЭС и другие). Высказывалось мнение, что на посту губернатора А.Д. Прохоров не оправдал надежд тех, кто на него ставил в 1998 году (в первую очередь речь о представителях областной директорской элиты), переоценил свои возможности и способности, принимал неоправданные решения. Конфликт у властей региона был со «Смоленскэнерго» в связи с огромными долгами «Облкоммунэнерго». Вину за энергетический кризис, разразившийся в области, многие возлагали на Прохорова.

В результате выборы губернатор проиграл, набрав 34,4%, а новым смоленским губернатором стал В.Н. Маслов с 40,5% голосов при явке в 40%. Еще 8,6% голосов собрал глава администрации (мэр) Смоленска И.А. Аверченков, 3,05% — бывший губернатор, профессор Смоленского гуманитарного университета В.П. Фатеев и 9,3% было подано «против всех». Таким образом, на третьих подряд выборах губернатора в регионе действующий губернатор вновь проиграл. В дальнейшем А.Д. Прохоров пытался безуспешно баллотироваться в мэры Смоленска.

Наиболее конкурентными можно считать выборы губернатора **Красноярского края**, назначенные в связи с гибелью 28 апреля 2002 года в авиакатастрофе вертолета А.И. Лебеда.

Исполняющим обязанности губернатора Красноярского края стал первый заместитель губернатора Н.И. Ашлапов, бывший председатель Совета дирек-

1 Трегубова Е. Наплевать, что вы там о нас напишите! В Смоленской области избрали губернатора // Коммерсантъ. — 2002. — 20 мая. — № 83/П (2452).

2 Шишкунова Е. Чекисты добивают коммунистов на Смоленщине / Режим доступа: <http://smolprovince.narod.ru/lentnov02/xx0502/chekisti.htm>

торов — генеральный директор АО «Ачинский глиноземный комбинат» и в 1998–1999 годах и.о. главы г. Ачинска.

Внезапная трагическая гибель А. Лебеда привела к тому, что власть в крае вплоть до сентябрьских выборов губернатора оказалась в руках временной администрации, большинство представителей которой заняли свои посты только в начале 2002 года, не обладая при этом, как правило, ни личным авторитетом, ни связями, ни необходимым управленческим опытом, что делало временную администрацию края еще более слабой, чем и так формально давал ее временный статус. Фактически администрация представляла из себя не команду, а набор некоторого числа относительно случайных людей, часть из которых была объединена связью с «Русалом» — «Базэлом» О.В. Дерипаски. Соответственно, т.н. «административный» ресурс на уровне краевой администрации на этих выборах играл незначительную роль. Врио губернатора Н.И. Ашлапов был явно временной, в масштабе края малоизвестной фигурой, в самом Ачинском регионе считался одиозным.

Выборы губернатора были назначены на 8 сентября 2002 года. Из 32 граждан, уведомивших избирательную комиссию края (один из них, Н.Н. Оскирко, уведомлял дважды) о желании баллотироваться в губернаторы, 18 были выдвинуты непосредственно избирателями, 14 — в порядке самовыдвижения. Партии не выдвинули ни одного кандидата. Вообще не сдали подписи и, следовательно, не прошли процедуру регистрации 12 кандидатов. Двое сняли свои кандидатуры до истечения срока сбора подписей. Однофамилец Александр Усса А.М. Усс утратил право быть кандидатом по решению суда. По итогам проверки подписей избирателей, представленных избирательной комиссией края, были зарегистрированы 16 кандидатов, однако брат погибшего губернатора, глава Хакасии Алексей Иванович Лебедь 6 августа 2002 года снял свою кандидатуру по собственному желанию, а регистрация В. Макарова была 6 сентября 2002 года отменена по решению суда в связи с нарушением установленного срока выдвижения. Таким образом, в бюллетень для тайного голосования на выборах губернатора Красноярского края 8 сентября 2002 года были внесены 14 кандидатов.

Основными конкурентами стали спикер ЗС края А.В. Усс, губернатор Таймырского АО А.Г. Хлопонин, мэр Красноярска П.И. Пимашков и депутат Госдумы РФ С.Ю. Глазьев.

А.В. Усс с самого начала кампании многими воспринимался как заведомый фаворит, ее лидер практически по всем социологическим опросам (называлась цифра 30–35%). С другой стороны, это же обстоятельство делало его главной мишенью контрагитации. После 1998 года А.В. Усс постепенно превратился в фактического лидера оппозиции Лебедю, и то, что именно он будет баллотироваться в губернаторы края, было ясно уже последние несколько лет. В условиях ставки А.И. Лебеда на варягов, большинство авторитетных и уважаемых региональных политиков переместились в Законодательное собрание,

которое в 1998–2001 годах было центром консолидации внутрирегиональной политической и деловой элиты, альтернативным краевой администрации. В неплохих отношениях А.В. Усс был и с легендарным авторитетным предпринимателем А.П. Быковым. На него же изначально ориентировалась значительная часть научной и творческой интеллигенции края, в особенности города Красноярска, краевые организации «Яблока» и СПС. В возглавляемый им блок «НАШИ!», созданный в 2001 году, вошли политики совершенно разного толка: от занимающего левопатриотического позиции бывшего коммуниста О.А. Пащенко до респектабельного телевизионного аналитика и депутата Красноярского горсовета А.М. Клешко. По общему мнению, именно на него делал ставку «Русал» (хотя сам «Русал» конфликтовал с А.П. Быковым), и окружение Усса воспринимало его как готового губернатора.

Резкая смена статуса резко изменила положение Усса и создала для него ряд существенных имиджевых проблем. Оппозиционная риторика противоречила имиджу «уже почти губернатора», хотя выборы еще надо было выиграть. Главный символический оппонент (Лебедь) исчез, и критиковать персонально было уже некого. Уссу, ранее ситуативно объединявшему всех противников Лебеда, теперь приходилось определяться и выбирать союзников, а, значит, отталкивать часть тех, кто его раньше поддерживал, приобретая врагов, теряя поддержку части тех сил, которые и обеспечили ему прежний высокий рейтинг. Кроме того, возникла «проблема Пимашкова». До 2002 года Усс и Пимашков фактически были союзниками, в списке «НАШИ!» оказались многие соратники Пимашкова, мэрия явно не мешала компании блока «НАШИ!» в городе. Выдвижение Пимашкова ставило вопрос о «разводе» команд, когда тем, кто был в обеих командах сразу, надо было определиться, с кем они теперь. Усс терял часть «пимашковских» голосов, а главное — медиа-ресурсы Пимашкова.

Начать компанию Усс попытался с публикации обращения в свою поддержку от 100 уважаемых деятелей края из самых различных сфер. Однако этот список получился настолько широким, а коалиция настолько рыхлой, что в штабе Усса не могли состыковать между собой всех его вероятных сторонников. Вокруг Усса шла явная борьба за него, штаб Усса погряз во внутренних конфликтах и разборках. Главный акцент в кампании Усс пытался делать на противопоставлении «свой» — «чужие», продолжая линию блока «НАШИ!», пытаясь представить себя патриотом, противостоящим олигархам-захватчикам. Явно, что такой образ находился в противоречии с обсуждаемой возможной связки с «Русалом».

А.Г. Хлопонин был вторым вместе с Уссом лидером среди кандидатов по степени обладания финансовыми ресурсами. Главной проблемой для него было то, что выборы для Хлопонина проходили «слишком рано» — он рассчитывал на плановые в 2003 году, и машина его раскрутки была еще не так хорошо организована, как он хотел. Главным ресурсом кампании Хлопонина был он сам, его личное обаяние и умение нравиться людям. Ставка делалась на образ способного навести порядок после бардака эффективного менеджера, и, в отли-

чие от Усса, этот образ был вполне целостным и органичным. С ростом известности Хлопонина в крае его рейтинг несомненно должен был расти. Штаб был крайне заорганизован и забюрократизирован, решения принимались долго и с большим опозданием, сделано большое количество кадровых и имиджевых ошибок. Хлопонин легко ловился и на взаимных противоречиях своих прежних и новых заявлений, особенно по вопросу статуса Норильска и объединения края с автономными округами. Явной удачей являлась стратегия на максимальное число поездок Хлопонина по краю, акцент делался на местные элиты — администрации и директорат, работников образования и здравоохранения. Хлопонин предложил сформировать коалиционное правительство народного доверия. Очевидно, что главной электоральной опорой Хлопонина являлись Таймыр и Норильск.

Неудачной оказалась кампания мэра Красноярска П.И. Пимашкова — он был мало известен за пределами красноярской агломерации, и ему явно не хватало личной харизмы. В кампании не было яркости и энергии, компромиссность фигуры Пимашкова могла помочь в случае выхода во второй тур как «меньшего зла» для поддержки проигравшими кандидатами. Но для этого в этот тур надо было выйти, а собственного электорального ядра для этого было недостаточно. К тому же образ «хорошего второго запасного выбора» плохо мобилизовал сторонников.

Бывший в 1992–1993 годах министром внешнеэкономических связей РФ депутат Госдумы С.Ю. Глазьев ранее не имел отношения к краю и выдвинулся при поддержке КПРФ. Он не имел четкой публичной мотивации на участие в выборах. В то же время он единственный из кандидатов мог считаться политиком федерального уровня и человеком, не связанным с олигархическими группами. При этом чем грязнее шла кампания и сильнее дискредитировались другие кандидаты, тем больше шансов было у Глазьева на выход во второй тур. Его образ оказался очень целостным — «патриота-профессионала», не связанного с местными конфликтами. Кампания прошла под антиолигархическим лозунгом «Я верну в край украденные богатства» (фактически это была предтеча кампании блока «Родина» 2003 года), кандидат много ездил по краю, а его кампанию вели хорошо организованные штабы КПРФ. Его не за что было критиковать. Как и фигура Хлопонина, он явно вызывал интерес избирателя и имел потенциал к росту популярности.

Наконец, младший брат покойного губернатора края Александра Лебеда, председатель правительства Республики Хакасия Алексей Лебедь внезапно выдвинулся и также внезапно снялся. Он явно не имел шансов на победу, в то же время была определенная часть избирателей, ориентированная на покойного А.И. Лебеда, которая никогда не проголосует за Усса. Видимо с целью не отдать эти голоса Хлопонину и Пимашкову и выдвинулся А. Лебедь. Все иные кандидаты играли техническую роль (распыление голосов конкурентов, подача судебных исков и т.д.).

Чем ближе был день выборов, тем более явно снижались рейтинги Усса и Пимашкова и росли Хлопонина и Глазьева.

В первом туре голосования 8 сентября 2002 года приняли участие 47,20% избирателей. Лидировали А.В. Усс (однако незначительно — 27,62% голосов) и А.Г. Хлопонин (25,25%), третьим шел С.Ю. Глазьев (21,44%). При этом, учитывая специфику голосования на севере края, за А.Г. Хлопонина голоса явно «накручивали» и скорее всего в действительности вторым должен был быть Глазьев. Пимашков пришел к финишу лишь четвертым с 14,3% голосов. А.М. Тарасов набрал 2,79%, все иные кандидаты менее 1%. «Против всех» голосовало 4,99% избирателей.

Второй тур был назначен на 22 сентября. 20 сентября о поддержке Хлопонина во втором туре выборов заявил лидер КПРФ Г.А. Зюганов, по мнению которого Хлопонину удалось с заметными положительными результатами реализовать социальные программы на Таймыре и в Норильске, в то время как большая часть населения Красноярского края переживала экономический и социальный кризисы. *«Что же касается стратегии развития края, заявленной Хлопониним, то она во многом совпадает со стратегией, которую предлагал экс-кандидат в губернаторы Красноярского края коммунист Сергей Глазьев»*, — сказал Зюганов. (Полит.ру, 20.09.2002).

Во втором туре явка составила 46,8%, лидер — А.Г. Хлопонин (48,07% голосов), А.В. Усс — 41,83%. «Против всех» голосовало 9,15%. Через несколько дней пятеро депутатов Государственной Думы РФ направили Президенту Путину письмо с просьбой дать поручение Генпрокуратуре и МВД провести проверку фактов «нарушения принципов свободного волеизъявления» избирателей на выборах губернатора Красноярского края. По их мнению, «администрации Таймырского округа и города Норильска использовали открытый подкуп населения в ходе голосования за кандидата Хлопонина». В пример депутаты привели акцию «Голосуй — и в Египет», проходившую во время выборов. В письме говорилось, что это была «своеобразная лотерея за право поездки за рубеж» для людей, которых некие коммерческие структуры массово подвозили к избирательным участкам. Также депутаты приводили факты организации при избирательных участках отделов паспортно-визового режима, где могли иметь место повторные голосования граждан. По их данным, для получения паспорта нового образца от гражданина требовали предъявить бюллетень, заполненный в пользу определенного кандидата. Кроме того, по распоряжению местных территориальных комиссий наблюдателям депутатов было запрещено знакомиться с паспортными данными избирателей с целью убедиться в их достоверности. Депутаты полагали, что характер и размах таких нарушений ставят под сомнение результаты выборов¹.

1 Комиссаров Д. Депутаты против Хлопонина // Время новостей. — 2002. — 27 нояб. — № 178.

29 сентября 2002 Красноярская краевая избирательная комиссия во главе с Г.М. Кострыкиным (в будущем депутат горсовета Красноярска, избранный при поддержке А.П. Быкова) признала недействительными результаты второго тура губернаторских выборов ввиду большого количества нарушений. За принятие решения проголосовали 10 членов комиссии, против — 4. По мнению избиркома, свободному волеизъявлению избирателей воспрепятствовало использование кандидатами в губернаторы административного ресурса, давления, подкупа и обмана избирателей. Было названо количество избирателей, волю которых невозможно определить: около 200 тыс. человек. При этом избирком рассматривал только жалобы на нарушения А.Г. Хлопонина, поданные представителями А.В. Усса. 30 сентября А.Г. Хлопонин опротестовал решение избирательной комиссии. По мнению истца, сначала избирком должен был объявить официальные итоги выборов, потом в случае выявления каких-либо нарушений признать недействительным голосование по каким-либо отдельным округам и только после этого отменять итоги выборов по всему краю. 1 октября Красноярский краевой суд отменил решение крайизбиркома о признании губернаторских выборов недействительными и обязал его подвести итоги выборов. 3 октября 2002 года в Москве состоялась встреча Президента РФ В.В. Путина с А.Г. Хлопониным, А.В. Уссом и и.о. губернатора Красноярского края Н.И. Ашлаповым. В тот же день В.В. Путин подписал указ, согласно которому впредь до вступления в должность вновь избранного губернатора временное исполнение обязанностей губернатора края возлагалось на Хлопонина.

Не согласные с принятым решением о недействительности выборов члены крайизбиркома обжаловали его в Центризбирком РФ. Постановлением ЦИК РФ от 4 октября 2002 года данное решение отменено, выборы признаны состоявшимися и действительными, губернатором Красноярского края признан А.Г. Хлопонин. 9 октября состоялась рабочая встреча Хлопонина с А.В. Уссом, на которой оба высказались за совместную плодотворную работу. 11 октября А.Г. Хлопонин был официально признан губернатором Красноярского края на заседании крайизбиркома.

Ярким политическим событием стали первые реально конкурентные выборы президента *Калмыкии* с 1993 года, состоявшиеся 20 октября. Конкурентность калмыцких выборов была явным следствием федерального влияния. До этого единственным случаем реально конкурентных выборов в регионе после 1993 года было избрание депутатом Госдумы РФ в 1999 А.М. Буратаевой под контролем огромного количества «привозных» наблюдателей.

В целом кандидаты на этих выборах делились на «московских» и «элистинских» калмыков. Главным конкурентом К.Н. Илюмжинова из «московских калмыков» стал крупный бизнесмен, заместитель председателя правления КБ «Банк высоких технологий», заместитель председателя московской региональной общественной организации «Общество калмыцкой культуры "Единство"»

Б.И. Шонджиев — кадровый дипломат, несколько лет работавший в странах Южной Азии, и специалист в области мировой экономики. Шонджиев взял в себе в пару кандидатом в вице-президенты главного редактора газеты «Советская Калмыкия сегодня» (именно Шонджиев часто финансово помогал газете) Г.В. Юдина, мужа убитой журналистки Л.А. Юдиной. Команда Шонджиева активно продвигала идею о его широких московских связях. Кроме того, из «московских» кандидатов на себя обращали внимание вице-президент фонда «Безопасность и развитие» А.И. Леджинов и зампред совета директоров «Северного строительного холдинга» В.Н. Дагинов (он привлек в свою команду лидера калмыцкого «Яблока» В.И. Колесника).

Наиболее реальным кандидатом из элистинской группы являлся Н.Л. Очиров, генеральный директор АО «Никоил-Элиста». Также выдвинулись ректор КГУ Г.М. Борликов и глава местного СПС, генеральный директор ООО «Фондовая компания "Аш"», депутат Элистинского городского собрания Н.С. Манжикова. Роль фактического дублера Илюмжинова играл заместитель председателя правительства Калмыкии Б.Б. Ванькаев. Всего же были зарегистрированы 11 пар кандидатов в президенты и вице-президенты Калмыкии.

Илюмжинов активно использовал административный ресурс для борьбы с оппонентами, даже длительное время не уходил в предвыборный отпуск (потребовалось специальное вмешательство председателя Центризбиркома А.А. Вешнякова). В ответ оппоненты подали коллективный иск в Верховный суд Калмыкии с требованием отмены регистрации Илюмжинова. 19 октября Верховный суд Калмыкии отказался удовлетворить данный иск.

Первый тур закончился сенсацией — Илюмжинов не смог одержать в нем победу, набрав 47,26% голосов при 13,61% у Б.И. Шонджиева, далее шли Н.Л. Очиров (12,76%), В.Н. Дагинов (8,14%), С.А. Бадмаев (2,49%) и другие. Из девяти оппозиционных кандидатов, участвовавших в первом туре, сразу поддержать Б.И. Шонджиева вызвался только занявший третье место Н.Л. Очиров. Ректор КГУ Г.М. Борликов (2,34%) предложил избирателям использовать отданные ему голоса на собственное усмотрение. Явка составила 66,87% избирателей.

Крайне быстро, 27 октября, всего через неделю вместо привычных двух, был проведен второй тур. После первого тура борьба еще более обострилась, так как многие полагали, что Илюмжинову будет сложно получить дополнительные голоса. После первого тура против Шонджиева была развернута жесточайшая кампания «черного PR». В частности Шонджиев был обвинен, что его избирательную компанию якобы финансируют чеченские боевики, при этом никаких доказательств предъявлено не было. Скандал вокруг местного телевидения случился, когда в Элисте в начале восьмого вечера были отключены все телеканалы. Именно в этот момент на НТВ показывали сюжет, посвященный президенту Илюмжинову и министру внутренних дел Калмыкии Т.П. Сасыкову, отставку которого инициировали противники президента рес-

публики. Это объяснили «аварией на подстанции». Впрочем, это не помешало Илюмжинову выступить в прямом эфире позже. Шонджиев, получивший после многочисленных судебных разбирательств свои 20 минут в эфире калмыцкой ГТРК, обвинил Илюмжинова в трусости. Само же голосование прошло гораздо спокойнее, чем в первом туре. Основное недовольство у конкурентов президента вызвало большое количество проголосовавших досрочно.

Явка во втором туре составила 68,69%. Илюмжинов победил с 57,21% голосов против 38,04% у Шонджиева. «Против всех» голосовало 2,79%. Таким образом, Илюмжинов сохранил пост президента Калмыкии, однако его победа была достигнута путем перенапряжения административного ресурса, и говорить о полном политическом доминировании Илюмжинова в регионе более не приходилось. Это обстоятельство дополнительно усиливалось снижением его контроля над силовыми структурами в регионе, в которых активно менялось руководство. Единственным позитивным моментом для калмыцкой власти было то, что и в самой оппозиции не было единства.

3.3.8. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2003 ГОДА

В 2003 году состоялись 23 региональные избирательные кампании по выборам глав российских регионов. Большинство были плановыми, за исключением четырех случаев досрочных выборов. В начале года прошли выборы в Магаданской области и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе (в связи с убийством губернатора В.И. Цветкова и избранием А.Г. Хлопонина губернатором Красноярского края в предыдущем году). В сентябре–октябре прошли досрочные выборы губернатора Санкт-Петербурга в связи с отставкой В.А. Яковлева, формально ушедшего на повышение, в декабре — досрочные выборы в связи с гибелью губернатора в Сахалинской области. В октябре прошли первые признанные властями выборы президента Чеченской Республики (ранее глава администрации А.А. Кадыров был назначен Указом Президента РФ).

В 17 регионах (3 республики, 13 областей и город Москва) истекли плановые сроки полномочий действующих руководителей (включая тех, кто был избран во вторых турах в январе 2000 года в Московской, Новосибирской и Тверской областях). 17 сентября депутаты Московской областной думы удовлетворили просьбу Б.В. Громова о сокращении срока его полномочий и назначили выборы губернатора Подмосковья на 7 декабря, чтобы совместить их с выборами в Госдуму (срок полномочий Громова должен был истечь в феврале 2004 года). В Кировской области выборы были перенесены с марта 2004 года на декабрь 2003 года (их совместили с выборами депутатов Государственной Думы, хотя прошлые были совмещены с выборами Президента РФ).

Степень устойчивости губернаторского корпуса на выборах 2003 года была высокой: лишь в 8 случаях из 23 потребовался второй тур, были избраны лишь 5 новых губернаторов (причем в двух случаях, Санкт-Петербурге и на Таймыре, в бюллетене не было инкумбента, в том числе с приставкой «и.о.»). Новое вы-

движение Э.Э. Росселя, Е.С. Савченко, В.М. Кресса, М.М. Прусака и других стало возможно, так как в соответствии с поправками к Закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», точкой отсчета числа срок стал считаться 1999 год, когда закон вступил в силу.

К неконкурентным или слабоконкурентным выборам 2003 года можно отнести следующие выборы.

Выборы в **Республике Мордовия** 16 февраля при 5 кандидатах в бюллетене из 7 выдвинутых вновь выиграл Н.И. Меркушкин (выдвинут избирательным блоком «За Мордовию» с участием АПР и ЕР), получивший 87,34% голосов при явке 83,18% избирателей. В день выборов студенты вузов, учащиеся средних-специальных учебных заведений централизованно голосовали по открепительным удостоверениям под контролем своих преподавателей фактически в строго отведенных для этого местах; медработники и больные, находящиеся на стационарном лечении, также брали на день голосования открепления и голосовали по месту своей работы и пребывания; ряд организаций и учреждений, якобы в связи с неожиданно возникшим чрезвычайно важным циклом работ, собирали рабочих и сотрудников с открепительными удостоверениями и организовывали централизованное их голосование; организовано голосовали военизированные подразделения, отделения железной дороги и т.д. Таким образом, по оценкам экспертов, Меркушкин имел на выборах гарантированный резерв в 110 тыс. голосов, 17% от общего количества избирателей, а если считать от тех, кто принял участие в выборах (80%), то это была гарантированная, при любом стечении обстоятельств, победа в первом туре выборов¹.

В **Белгородской области** 25 мая вновь избран губернатором Е.С. Савченко (поддержан АПР) с 61,15% голосов при явке 66,54% (ближайший конкурент депутат Госдумы РФ В.П. Алтухов, выдвинут КПРФ, всего в бюллетене было 3 из 7 выдвинутых).

В **Новгородской области** 7 сентября 2003 года М.М. Прусак был избран губернатором в третий раз. Перед выборами был изменен срок действия полномочий губернатора — увеличен с 4 до 5 лет. Всего на выборах губернатора 7 сентября были 7 кандидатов из 8 выдвигавшихся. При явке 37,11% избирателей шедший как самовыдвиженец Прусак набрал 78,73% голосов. Второе место заняла графа «против всех» с 5,59%. Предварительно также рассматривалась кандидатура главного федерального инспектора по Новгородской области Л.А. Андреевой, в свое время стоявшей у истоков создания регионального отделения Народной партии РФ, но НПРФ ее выдвигать не стала.

1 Газеев Е. Выборы Главы Республики Мордовия / Режим доступа: http://www.kprf13.ru/doc_2793.html

В тот же день 7 сентября в **Омской области** Л.К. Полежаев был избран губернатором области в третий раз, набрав 55,96% голосов при явке 44,98%. Депутат Госдумы от КПРФ Л.С. Маевский (некоторые связывали его участие с интересами «Альфа-групп») смог набрать 27,93%, но этого, очевидно, было недостаточно. «Против всех» голосовало 8,97% избирателей. Бывший вице-губернатор Омской области в 1997–2001 годах А.П. Коротков был снят с выборов и восстановился через суд лишь за несколько дней до голосования.

21 сентября в **Томской области** вновь был избран В.М. Кресс (71,21% голосов при явке 43%).

5 октября на первых организованных властями РФ формально конкурентных выборах Президента **Чеченской Республики** в бюллетене было 7 кандидатов из 14 выдвигавшихся, однако реальных конкурентов и.о. главы региона А.А. Кадырову в бюллетене не было (он объявлен избранным с 80,84% голосов при явке 87,7%). Снял кандидатуру депутат Госдумы А.А. Аслаханов, назначенный помощником Президента РФ. Перед снятием кандидат сообщил, что местная избирательная комиссия предъявила ему несколько претензий: во-первых, в анкете не была заполнена графа «гражданство», во-вторых, не была предъявлена декларация о доходах, в-третьих, в различных документах было разночтение точного адреса проживания. Также снял кандидатуру крупный бизнесмен Х.А. Джабраилов. Бизнесмена М.М. Сайдуллаева (в 1999–2000 годах — председатель Госсовета Чеченской Республики, председатель Фонда гуманитарного содействия Чечне) сняли с выборов 11 сентября 2003 года через решение суда (Верховный суд Чечни счел, что процент брака в его подписных листах превышает 40%).

Оставшегося без реальных конкурентов А.А. Кадырова в Сочи принял Президент В.В. Путин и обсудил с ним проблему компенсаций, которую жители Чечни должны получить за утраченное жилье. На сайте Московской Хельсинкской группы были опубликованы результаты мониторинга, проведенного в день выборов Президента Чеченской Республики. Согласно этим данным, отмеченная наблюдателями низкая явка избирателей противоречит цифрам, о которых официально сообщил избирком¹.

Также фактически слабоконкурентными были выборы мэра **Москвы**, состоявшиеся, по традиции, вместе с выборами депутатов Госдумы (7 декабря). При всей активности конкурентов, в первую очередь президента и генерального директора АКБ «Национальный резервный банк» А.Е. Лебедева, лидерство Ю.М. Лужкова (самовыдвиженец, поддержанный «Единой Россией») не вызывало сомнений. Лужков был вновь избран 74,83% голосов против 12,38% у А. Лебедева. «Против всех» голосовало 7,17%. Всего в бюллетене были 4 кандидата из 15 выдвигавшихся (все выдвигавшиеся — самовыдвиженцы). Явка составила 57,67%.

1 Выборы президента Чечни. Обзор публикаций в Интернете / Режим доступа: <http://www.scilla.ru/works/uprdem/ch-obzor.html>

При явном доминировании над оппонентами 7 декабря 2003 года были избраны на новые сроки губернатор **Вологодской области** В.Е. Позгалев (82,93% голосов при явке 56,23%, при всего двух оппонентах), **Московской области** Б.В. Громов (83,04% голосов при явке 53,2%, всего три оппонента), **Новосибирской области** В.А. Толоконский¹ (57,67% голосов при явке 56,09%, были зарегистрированы 6 из 9 выдвигавшихся кандидатов; второе место занял поддержанный КПРФ многолетний директор ЗАО «Сибирская обувная компания "Вестфалика"» М.В. Титов с 17,8% голосов; лишь третье — едва не выигравший прошлые выборы И.В. Стариков с 9,78% голосов), **Оренбургской области** А.А. Чернышев (63,46% голосов при явке 55,43%, в бюллетене были 6 из 11 выдвигавшихся кандидатов), **Тамбовской области** О.И. Бетин (71,08% голосов при явке 52,96%, в бюллетене — 4 из 6 выдвигавшихся изначально кандидатов²), **Ярославской области** А.И. Лисицын (73,15% голосов при явке 59,78%, в бюллетене — 4 кандидата из 5 выдвигавшихся).

Все эти победители выборов 7 декабря 2003 года также шли на выборы как независимые кандидаты, и только А.А. Чернышев в Оренбургской области выдвигался избирательным блоком «За родное Оренбуржье» (из АПР, Народной партии России и партии «Развитие предпринимательства»).

В реальности слабоконкурентными были досрочные выборы губернатора **Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа**, состоявшиеся 26 января 2003 года, несмотря на отсутствие на них инкумента. Победу одержал заведомый фаворит — поддержанный «Норильским никелем» глава единого муниципального образования «Город Норильск» (мэр Норильска) самовыдвиженец О.М. Бударгин с 68,89% голосов при явке 49,82% избирателей. Всего в бюллетене были 8 из 11 выдвигавшихся кандидатов.

В нескольких регионах прошли среднеконкурентные и высококонкурентные выборы.

- 1 В самом начале 2003 года первый секретарь Новосибирского обкома КПРФ В.Е. Кузнецов анонсировал визит в регион депутата Госдумы С.Ю. Глазьева, обладателя третьего места на выборах губернатора Красноярского края в 2002 году. Кузнецов не стал скрывать, что главная цель поездки Глазьева — оценить перспективы участия в губернаторских выборах. Однако визит неоднократно переносился. В феврале С.Ю. Глазьев все же побывал в Новосибирске, но в интервью местным журналистам вопрос о своем выдвижении в губернаторы Новосибирской области, как, впрочем, и в соседней Томской, обошел. Во время еще одного приезда в Новосибирск в апреле 2003 года с ним встретился полпред Президента в СФО Л.В. Драчевский (с В.А. Толоконским встречи не было). Якобы заинтересованность в возможной кампании Глазьева проявляли отдельные ФПГ (назывался «Интеррос»). XII пленум ЦК КПРФ 27 июня 2003 принял решение, что С.Ю. Глазьев не будет баллотироваться в новосибирские губернаторы (позднее Глазьев вошел в блок «Родина» на федеральных выборах). Также стало известно о двухчасовой встрече новосибирского губернатора В. Толоконского с Г. Зюгановым в Москве.
- 2 Забавный момент — на выборах губернатора Тамбовской области 7 декабря 2003 года был зарегистрирован депутат Госдумы РФ, бывший мэр Владивостока В.И. Черепков, но после регистрации он снял свою кандидатуру.

Год начался с сопровождавших расколом элит досрочных выборов губернатора **Магаданской области**, вызванных убийством прежнего главы региона В.И. Цветкова. Основную борьбу вели три кандидата: и.о. губернатора Н.Н. Дудов, мэр Магадана Н.Б. Карпенко и генеральный директор ОАО «Магаданский морской торговый порт», заместитель губернатора (на общественных началах) А.А. Зинченко, которому тогда было только 32 года. Всего выдвигались 18 кандидатов (большинство — самовыдвиженцы), и лишь троих выдвинули политические партии (ЛДПР, КПРФ и СПС). Зарегистрированы 12 кандидатов.

И.о. губернатора Магаданской области Н.Н. Дудов стал первым заместителем губернатора в 2000 году, работал в советское время сначала по партийной линии (инструктор обкома партии), затем в различных хозяйственных структурах. Был правой рукой Цветкова и считался теневой фигурой, почти не участвуя в публичной политике, никогда никуда не баллотировался. При этом не имел и антирейтинга. Явно на стремление поднять собственную значимость было рассчитано создание Дудовым 18 ноября 2002 года Координационного совета руководителей экономических и финансовых служб при губернаторе области. Поддержку Дудову обещали главы Сусуманского, Ягоднинского и Тенькинского районов. Выжидательную позицию заняли главы Омсукчанского, Северо-Эвенского и Средне-Канского районов. Явно не являвшийся лидером авторитарного типа, «тихий» Н.Н. Дудов воспринимался местными элитами, уставшими после авторитарного и жесткого В.И. Цветкова, как «шанс на передышку».

Н.Б. Карпенко эксплуатировал образ «крепкого хозяйственника», реализуя шумные PR-акции по пуску тех или иных объектов. Изначально он считался фаворитом, и его кампания во многом изначально выглядела чрезмерно бюрократической. Слишком сильная номенклатурная поддержка и стала во многом для Карпенко роковой. В частности, его публично поддерживали региональное отделение партии «Единая Россия» и лидер фракции «Единство» в Госдуме РФ, бывший председатель Магаданской областной думы и бывший гендиректор АО «Колымаэнерго» В.А. Пехтин, крайне непопулярный в регионе.

Образ В.А. Пехтина был в регионе связан со скандальными историями с приватизацией «Колымаэнерго», махинациями при строительстве ГЭС, рассказами про выдачу зарплаты бумажками с печатями («пехтинками»), по которым рабочие могли вместо денег приобретать товары по завышенным ценам в специальных магазинах. Он дважды выигрывал выборы депутатов в Магаданскую областную думу в подконтрольном округе, но вот на выборах в Госдуму по мажоритарному округу в 1993 году проиграл, а на довыборах в мае 1997 года занял только третье место. В итоге был отправлен в Совет Федерации и был избран депутатом Госдумы РФ по списку. Команда Карпенко вела себя так, словно он — уже избранный губернатор, раздавая портфели в будущей администрации и т.д. Таким образом, протестное голосование на этих выборах оказалось направлено в основном против Н.Б. Карпенко.

А.А. Зинченко вел активную кампанию, используя обновленческую риторику и свои возрастные имиджевые преимущества. Проблемой кандидата была его низкая стартовая известность и отсутствие опыта публичной политики. Фактически в течение основной фазы кампании штабы А.А. Зинченко и Н.Н. Дудова координировали свою совместную работу. (хотя после первого тура он по неизвестным причинам поддержал Н.Б. Карпенко).

В первом туре, прошедшем 2 февраля, явка составила 53,7%. Лидировал Н.Б. Карпенко с 37,55% голосов, вторым шел Н.Н. Дудов (26,04%), третьим — А.А. Зинченко (10,2%). Еще 8,97% голосов получил лидер местного СПС, предприниматель с репутацией сутяжника против администрации А.А. Сечкин. «Против всех» голосовали 5,78%.

Как оказалось, Н.Б. Карпенко уже в первом туре фактически выбрал весь свой электорат, и во втором туре 16 февраля при явке 52,31% избирателей сенсационно победил Н.Н. Дудов с 50,44% голосов, а Н.Б. Карпенко получил лишь 42,33%. «Против всех» голосовали 6,21%.

В августе 2003 года прошли очередные выборы президента **Карачаево-Черкесской Республики**. Время проведения было назначено судом из-за споров о сроках их проведения. Первоначальной была дата 15 июня, однако с заявлением в Верховный суд КЧР обратились Президент КЧР В.М. Семенов и его сторонники, которые настаивали на том, что выборы должны пройти не ранее осени (так как именно тогда он вступил в должность, после того, как Верховный суд Карачаево-Черкесии, наконец, признал выборы состоявшимися). Фактически битва за дату президентских выборов началась еще в конце 2002 года, когда парламент Карачаево-Черкесской Республики принял решение совместить собственные выборы с выборами Президента РФ в марте 2004 года. Президент КЧР В.М. Семенов наложил вето на данный закон (7 марта на сессии Народного собрания 29 депутатов-сторонников Семенова предложили перенести на 2004 выборы президента КЧР). В ответ депутаты не только отказали В.М. Семенову в продлении полномочий, но напомнили, что сроки для назначения даты новых выборов уже истекли. Полномочия главы КЧР, согласно действовавшему на тот момент закону о выборах президента КЧР, истекали 16 мая, когда проходили прошлые выборы. Поэтому назначить дату новых выборов президента следовало еще в феврале, ведь это решение должно быть опубликовано в СМИ не позднее чем за 90 дней до дня голосования. В результате голосование назначили на 15 июня. В то же время, решение о дате выборов парламент принял 7 марта, а новый закон о выборах Президента КЧР вступил в силу лишь 1 апреля.

Позицию Президента КЧР поддержало правовое управление ЮФО. В частности, по предложению полпреда Президента в ЮФО в закон были включены положения о введении поста всенародно избираемого вице-президента. В правовом управлении ЮФО новшество объясняли тем, что в руководстве многонациональной республики должны быть представлены две титульные нации

(большинство в КЧР составляют русские, второе место по численности занимают карачаевцы, третье — черкесы)¹.

В конечном счете оппозиция согласилась, что выборы должны быть назначены в соответствии с новым законом о выборах президента КЧР. Однако с предложением о переносе выборов на осень, не говоря уже о марте 2004 года, согласия не было. В результате выборы были перенесены на 17 августа.

Были зарегистрированы 6 кандидатов на пост президента КЧР, все карачаевцы, все кандидаты в вице-президенты — русские. Конкурентами В.М. Семенова были председатель Главного управления Центрального банка РФ по КЧР М.А. Батдыев, председатель Верховного суда республики И.Ш.-Б. Бурлаков, депутат Госдумы РФ М.А.-Х. Текеев, секретарь Совета экономической и общественной безопасности КЧР Б.С. Батчаев и бывший министр финансов, генеральный директор ОАО «Недра» И.М. Наурузов. Основная борьба шла между В.М. Семеновым, М.А. Батдыевым и И.Ш.-Б. Бурлаковым, остальные кандидаты или выдвигались в поддержку кандидатов из первой тройки, или не имели существенной поддержки у избирателей. 14 августа Батчаев снял свою кандидатуру в пользу Семенова. Наиболее массированную кампанию провел М.А. Батдыев, который и победил. В первом туре 17 августа 1999 при явке 64,43% избирателей М.А. Батдыев набрал 41,67% голосов, В.М. Семенов — 36,92%, И.Ш.-Б. Бурлаков — 12,84%, «против всех» голосовали 4,5% пришедших на выборы избирателей. Во втором туре 31 августа при явке 67,51% М.А. Батдыев набрал 47,97% голосов против 46,41% голосов у В.М. Семенова (разрыв около 3000 голосов). «Против всех» голосовало 3,81%.

Выборы в **Свердловской области** вновь прошли в два тура, на этот раз они состоялись 7 и 21 сентября. Были зарегистрированы 6 претендентов из 9 выдвинувшихся.

Россель являлся кандидатом сразу от нескольких партий. Во-первых, его выдвинул на третий срок его же блок «За родной Урал». Во-вторых, Российская партия жизни. Также его поддержали «Единая Россия» и Народная партия РФ. При этом уральские информагентства сообщали, что А.М. Чернецкий, действующий мэр Екатеринбурга и член Совета партии «Единая Россия», на внеочередную конференцию партии, на которой выбирался кандидат, не приехал, аргументировав тем, что «его туда никто не приглашал». ИА «Новый регион» обращало внимание на то, что во время выдвижения кандидатуры Росселя за него проголосовали 296 членов партии, «против» — 47, то есть почти 16%.

Основными конкурентами Э.Э. Росселя были генеральный директор ОАО «Научно-производственное объединение "Урал"» А.А. Баков, член Совета Федерации (бывший заместитель председателя палаты), председатель совета директоров ООО «Уралгипротяжмаш» А.А. Вихарев и президент НКО «Выбор

1 Барахова А. Дату выборов президента Карачаево-Черкесии определит суд // Коммерсантъ. — 2003. — 7 апр. — № 59.

честных людей», председатель регионального отделения РДП «Яблоко» Ю.Г. Кузнецов.

9 июля лидер Российской партии пенсионеров С.П. Атрошенко, заявил, что они собираются проводить активную PR-акцию против главного кандидата. Агентство «УралПолит.RU» сообщило, что Российская партия пенсионеров собирается нанять команду актеров, в задачу которых будет входить сопровождение Э.Э. Росселя во время всех его поездок и срывать предвыборные выступления. Планировалось, что актеры из толпы будут выкрикивать оскорбительные выражения, а в качестве кульминации будут закидывать кандидата яйцами и помидорами. Атрошенко отметил, что Россель не выполнил ни одного пункта соглашения, которое заключил с их партией накануне второго тура губернаторских выборов в 1999 году. Официального кандидата в РПП решили не выдвигать, но обещали, что будут поддерживать А.А. Вихарева.

В своей избирательной кампании А.А. Вихарев использовал две основные политтехнологии: подготовительная работа детского благотворительного фонда имени самого себя непосредственно перед официальным началом избирательной кампании; популистская акция «земельный сертификат». По всей области были массированно размещены билборды с изображением А.А. Вихарева, которые использовали цветовую гамму государственной символики России. Кандидат активно работал с электоратом в формате электронных СМИ. За несколько месяцев до выборов на улицах городов появились щиты с изображением Вихарева, ролики по ТВ, рекламирующие его детский фонд. Все это было абсолютно незаконно, поэтому Вихареву пришлось судиться с собственным фондом своего имени о незаконном использовании его изображения и имени в названии фонда. 10 июля 2003 года Октябрьский районный суд удовлетворил иск Вихарева и объявил о его непричастности к данному фонду. В результате отказать кандидату в регистрации облизбирком уже не мог. Публично Вихарева связывали с криминальными структурами¹.

1 В дальнейшем А.А. Вихарев, занимая должность помощника губернатора Брянской области, был задержан 15 апреля 2008 года в Брянске при получении крупной взятки. Как установило следствие, Вихарев осенью 2007 года потребовал от представителей ООО «Диапазон» 400 тыс. долларов США за содействие в заключении договора аренды земельного участка под строительство автомобильно-транспортного комплекса в Володарском районе Брянска. По совокупности совершенных преступлений А.А. Вихарев был приговорен к четырем годам лишения свободы с отбыванием срока в колонии общего режима. Отсидев год, экс-чиновник вышел на свободу по УДО и вскоре стал директором Брянского асфальтобетонного завода. В 2014 году вновь стал фигурантом уголовного дела по обвинению в мошенничестве. Бывший помощник брянского губернатора осужден на 4 года / Режим доступа: <http://briansk.ru/incidents/byvshij-pomoshnik-bryanskogo-gubernatora-osuzhden-na-4-goda.2009622.209632.html>; Пакова Е. Андрея Вихарева объявили в международный розыск / Режим доступа: <https://www.spb.kp.ru/daily/26316.4/3194077/>

17 июля, по мнению некоторых СМИ, связанный с кампанией А.А. Вихарева генеральный директор УГМК А.А. Козицын дал согласие стать доверенным лицом Э.Э. Росселя на предстоящих выборах. Кроме того, Россель собрал в свое окружение всех наиболее влиятельных бизнесменов области: С.К. Носова (гендиректор Нижнетагильского металлургического комбината «Евразхолдинг»), В.Н. Родина (гендиректор «Свердловэнерго»), Д.А. Пумпянского (руководитель Трубной металлургической компании), Ф.А. Воропаева (исполнительный директор «Уралмашзавода», представлял К.А. Бендукидзе) и некоторых других.

Очень активной и наступательной была предвыборная агитация А.А. Бакова. Она проходила под лозунгами «антикриминальной революции» (акция «Антимафия»). Он критиковал действия команды Э.Э. Росселя, обвиняя ее в росте бюрократического аппарата и расходов на его содержание, в приобретении собственности и ведении бизнеса за границей, в связях с местными олигархами и зависимости от них. Россель на критику не реагировал, но в ходе подготовки ко второму туру подал на Бакова в суд. «Фирменным знаком» кампании А.А. Бакова стали билборды со слоганом «Победим Росселя — победим мафию». На этих билбордах был изображен А.А. Баков с решительным выражением на лице и три стрелы-указатели ударов (как на военных картах), исполненные в цветовой гамме российского государственного флага. На избирателя было выброшено огромное количество полиграфических объектов (листовок, буклетов и т.д.), которые упорно вбивали в сознание одни и те же «антимафиозные» сюжеты. Благодаря своей разветвленной и работающей агитаторской сетке в регионе ему удавалось оперативно и с широким охватом запускать различные слухи и сплетни. В основе позитивной программы Бакова лежала претензия на то, чтобы стать «третьей силой» в противовес «партии власти» и конструктивной системной оппозиции в лице коммунистов. Баков заявлял, что он будет вести политику разумного протекционизма.

Группа молодых адвокатов «Юристы. XXI век» и опытные юристы кандидатов А.А. Бакова и А.А. Вихарева проиграли иск об отмене регистрации Э.Э. Росселя на основании, по их мнению, неправильно оформленных подписных листов. Но действующий губернатор все же подстраховался избирательным залогом¹. Обращает внимание практически синхронное начало «антимафиозной» кампании А.А. Бакова и «благотворительной» деятельности фонда А.А. Вихарева (Вихарев вел позитивную кампанию без жесткой критики оппонентов).

Кандидат от «Яблока» Ю.Г. Кузнецов обратил на себя внимание облизбиркома преждевременной агитацией. Уже в начале июля на улицах Екатеринбурга появились агитационные листовки с его изображением вокруг толпы людей. Его обязали предоставить письменное соглашение от каждого изображенного на агитлистке лица. Несмотря на столь ожидаемую поддержку со стороны СПС,

1 Комаров Д. «Антимафия» против «дона Росселино» // Znak.com. — 2017. — 6 сент. Режим доступа: https://www.znak.com/2017-09-06/kak_v_2003_godu_proshli_poslednie_poka_vybory_gubernatora_sverdlovskoy_oblasti

агитировать за кандидата от «Яблока» эта партия отказалась. Кузнецов построил кампанию на двух сюжетах: «Юрий Кузнецов — выбор честных людей», «Россель — прошлое, Кузнецов — будущее». Он фактически использовал то, что наработали в электоральном поле оппоненты.

Против Ю.Г. Кузнецова была направлена акция «"Яблоко" без Явлинского», Кузнецов практически лишился избирательного фонда из-за претензий к порядку перечисления избирательных средств. За две недели до голосования избирательный фонд Ю.Г. Кузнецова составлял всего 10 тыс. рублей¹.

В первом туре явка составила 33,61%. Лидировал Э.Э. Россель с 42,85% голосов. Второе место неожиданно занял А.А. Баков с 14,43%. Далее шли А.А. Вихарев (13,68%), Ю.Г. Кузнецов (7,23%), первый секретарь Свердловского обкома РКРП-РПК Н.Н. Сарваров (5,3%) и председатель областной организации Российского союза ветеранов Афганистана Е.М. Петров (2,09%). «Против всех» проголосовали 12,7%.

Во втором туре А.А. Бакову, который вышел в него вместо ожидавшегося А.А. Вихарева, пришлось срочно перестраиваться на позитивную тональность и дополнять свою первоначальную негативистскую «антимافیозную» кампанию другой PR-кампанией «современного губернатора», которую он успел развернуть в полной мере.

Во втором туре 21 сентября при явке 32,06% избирателей Э.Э. Россель набрал 55,53% голосов, А.А. Баков — 29,97% голосов. «Против всех» — 13,06%.

По традиции, скандальными оказались выборы губернатора **Санкт-Петербурга**. 16 июня 2003 года В.А. Яковлев досрочно сложил с себя полномочия и указом Президента РФ был назначен на должность заместителя Председателя Правительства РФ, курирующим ЖКХ, строительство, развитие и работу транспорта. И.о. губернатора стал А.Д. Беглов, ранее вице-губернатор — руководитель канцелярии администрации Санкт-Петербурга. По мнению многих, назначение Беглова в администрацию Яковлева стало компромиссом между В.А. Яковлевым и полпредом Президента РФ в СЗФО В.В. Черкесовым. На выборах губернатора А.Д. Беглов не баллотировался, федеральный центр очевидно поддерживал самовыдвиженца В.И. Матвиенко, которая 11 марта 2003 года заменила на посту полпреда Президента в СЗФО В.В. Черкесова (ранее в 1998–2003 годах была заместителем председателя Правительства РФ, курирующим вопросы социальной политики). Вероятно, В.И. Матвиенко изначально назначалась на пост полпреда в расчете на участие в выборах губернатора. Ее кандидатуру поддерживали «Единая Россия», СПС, Российская партия жизни С.М. Миронова.

Первоначально были выдвинуты 32 претендента, документы на регистрацию сдали 14, в бюллетене в день выборов — только 9. Единственным предста-

1 Аналитика «Оппоненты Э.Э. Росселя в кампании по выборам губернатора Свердловской области в 2003 г.» / Режим доступа: <http://alshevskix.livejournal.com/545684.html>

вителем команды В.А. Яковлева на выборах оказалась его заместитель, председатель административного комитета города А.Б. Маркова (самовыдвиженец). После выдвижения А.Б. Марковой 16 июля Уставный суд Санкт-Петербурга вынес решение об упразднении административного комитета. 24 июля о своем намерении участвовать в выборах сообщил один из руководителей Санкт-Петербургского регионального отделения «Единой России», депутат Законодательного собрания К.Э. Сухенко. 25 июля было сообщено о его исключении из партии.

Была предпринята попытка отменить регистрацию А.Б. Марковой. К проверке подписей за ее выдвижение было привлечено Главное управление внутренних дел (ГУВД) по Санкт-Петербургу. В ходе проверки было «выявлено» более 25% подписей, якобы вызывающих сомнения (первоначальная проверка рабочей комиссии горизбиркома нашла только 701 недействительную подпись, что составило 9,4% от числа проверенных). Кандидат в губернаторы от Концептуальной партии «Единение» В.А. Ефимов, которого считали «техническим кандидатом» от В.И. Матвиенко, на основании этих данных подал заявление в городской суд с требованием отменить регистрацию А.Б. Марковой. В суде ее представителям удалось доказать подлинность большей части подписей. Затем процесс перешел в Верховный суд, который 18 сентября оставил А.Б. Маркову кандидатом на выборах (высказывалось мнение, что ее снятие с выборов могло бы привести к их срыву из-за существовавшего тогда порога явки в 25%). На протяжении избирательной кампании регулярно задерживали агитаторов А.Б. Марковой, М.И. Амосова и С.Г. Беляева, а также распространителей газеты «Петербургская линия», которая агитировала голосовать «против всех». 4 сентября 2003 года в Московском районе Санкт-Петербурга правоохранительные органы конфисковали предвыборные листовки «негативного содержания», направленные против В.И. Матвиенко. 17 сентября генеральному директору типографии, напечатавшему агитационные материалы против Матвиенко, было предъявлено обвинение по ст. 129 части 2 УК России (клевета). С.Г. Беляева в сюжете на телеканале РТР обвинили в подкупе им избирателей во время акции на теплоходах. Дело было передано в региональное отделение Минпечати, поскольку кандидату не было предоставлено эфирное время для опровержения данного сюжета.

2 сентября 2003 года Президент РФ В.В. Путин провел встречу с В.И. Матвиенко как со своим полпредом в СЗФО, несмотря на то, что она находилась в официальном предвыборном отпуске. В ответ А.Б. Маркова обвинила В.И. Матвиенко в использовании незаконных методов агитации. Также, согласно ее заявлению, Президент РФ распространил информацию с явным преобладанием сведений о кандидате Матвиенко в сочетании с позитивными комментариями и, таким образом, совершил действия, способствующие созданию положительного отношения избирателей к кандидату Матвиенко. Председатель Центризбиркома А.А. Вешняков заявил, что нарушение закона в данном

случае связано с действиями СМИ по освещению этой встречи, а не с действиями самой В.И. Матвиенко.

В первом туре 21 сентября явка избирателей составила всего 29,02%. В.И. Матвиенко получила 48,73% голосов, А.Б. Маркова — 15,84%. Далее шли бывший председатель Госкомимущества, президент Международного союза общественных объединений «Региональные программы» С.Г. Беляев (8,08%), представитель «Яблока», депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга М.И. Амосов (7,05%) и депутат ЗС К.Э. Сухенко (5,1%). «Против всех» голосовали 10,97% избирателей.

Петербургское «Яблоко» после поражения в первом туре призвало своих избирателей голосовать во втором туре за В.И. Матвиенко. Во втором туре 5 октября явка составила 28,25%. За В.И. Матвиенко было подано 63,2% голосов, за А.Б. Маркову — 24,14%, «против всех» — 11,75%.

Одновременно с выборами губернатора Санкт-Петербурга 21 сентября прошли очередные выборы губернатора **Ленинградской области**. В.П. Сердюков уверенно избирался на второй срок. Его главным оппонентом вновь стал его предшественник В.А. Густов. Все иные кандидаты имели скорее вспомогательно-техническое значение. Ведшая активную кампанию лидер областного отделения СПС З.Г. Медоева фактически работала на В.П. Сердюкова, сняв под выборы кандидатуру в его пользу. Всего выдвигались 20 кандидатов, были зарегистрированы 10. Ко дню выборов осталось 7 (кроме добровольного выбытия З.Г. Медоевой, двух кандидатов снял с выборов суд). Характерной чертой выборов являлось большое количество официальных кандидатов от партий (четверо из семи в бюллетене): от ОРП «Русь», РКРП, Народной партии, Партии Возрождения России.

22 апреля 2003 года был смещен с должности спикер Законодательного собрания Ленинградской области В.Н. Климов. Есть мнение, что он не устраивал губернатора В.П. Сердюкова, так как в 1999 году возглавлял предвыборный штаб В.А. Густова. Избранный 20 мая новым председателем ЗС стал бывший генеральный директор ЗАО «Агро-Петмол-Инвест» К.В. Поляков. Он также стал стремиться к проведению независимого курса. Выборы привели к расколу в региональной организации «Единой России», из нее был исключен лидер фракции в Законодательном собрании А.В. Нелидов (будущий глава Карелии) за то, что принял решение возглавить предвыборный штаб В.А. Густова, хотя генсовет партии принял решение поддержать В.П. Сердюкова. После этого из «Единой России» вышел новый спикер ЗС К.В. Поляков, а главой организации «Единой России» выбрали сторонника Сердюкова, вице-губернатора области Н.И. Пустотина. После этого из партии решили выйти сразу два местных отделения в полном составе (Шлиссельбургское и Приозерское), а затем временно развалилась и фракция «Единой России» в Законодательном собрании (из нее вышли В.Н. Климов, Г.М. Нагинский, А.В. Нелидов, А.А. Рыбкин и Г.Г. Самсоненко). В 2005 году все они вернулись в партию.

Все эти бурные события не помешали В.П. Сердюкову победить (в 2000-е Ленинградская область была одним из регионов-лидеров по темпам экономического роста). Явка при этом составила лишь 29,67%. В.П. Сердюков набрал 56,85% голосов, В.А. Густов — только 25,26%. На третьем месте была графа «против всех» с 7,75% голосов избирателей.

Из выборов, состоявшихся 7 декабря 2003 года, одними из самых ярких были выборы президента **Башкортостана**, явно по настоянию федерального центра прошедшие остроконкурентно (на контрасте с башкирскими выборами 1998 года). Первоначально, когда на основе специального решения Госсовета Башкортостана, выборы президента республики были перенесены с июля на декабрь, власти региона были уверены в неизбежности своей победы. Однако ближе к выборам стало очевидно, что эти надежды чрезмерны.

Изначально выдвигались 20 кандидатов. Были зарегистрированы 8, двое выбыли после регистрации. Все зарегистрированные, кроме представителя КПРФ Р.И. Шугурова (в бюллетене «временно не работающий»), были самовыдвиженцами. Формально президента М.Г. Рахимова поддерживала «Единая Россия» и даже местный СПС, однако в реальности было очевидно, что федеральный центр сознательно играет на его ослабление. Угрозу Рахимову составляли в тот момент управляющий директор ЗАО «Международный промышленный банк» (Межпромбанк) русский (именно русские — крупнейший этнос региона) С.А. Веремеенко и член Совета Федерации от Республики Алтай, родившийся в Башкортостане бывший вице-президент НК «ЛУКОЙЛ» Р.Р. Сафин (известен как отец певицы Алсу). В регионе Сафин опирался в первую очередь на татарскую общину¹, хотя публично заявлял о себе как о башкире² (при этом его дочь Алсу публично всегда позиционировалась как татарка). Таким образом, каждая из трех основных этнических групп региона была представлена своим кандидатом. На этом фоне утратил прежнюю поддержку ранее основной противник М.Г. Рахимова, бывший депутат Госдумы РФ, директор АНО «Институт федерализма и гражданского общества» А.Н. Аринин. Значительная часть его прежней команды перешла в более ресурсные штабы С. Веремеенко и Р. Сафина. С.А. Веремеенко активно критиковал «башкирский этнократизм» (ранее эту тему активно обсуждал А.Н. Аринин), обсуждался и так называемый «татарский» вопрос.

Массированная кампания сопровождалась беспрецедентными для региона усилиями по организации электорального контроля в день выборов. Почти на каждом из 3449 избирательных участков находились наблюдатели альтернативных кандидатов. Существенную роль сыграло и то, что органы прокуратуры встали на сторону законности, решительно пресекая случаи фальсификации.

1 Ханнанова Г. Татарин решил стать главным башкиром // Коммерсантъ. — 2003. — 8 сент. — № 161.

2 Ханнанова Г. «Башкир по паспорту и крови». Ралиф Сафин объявил о сохранении президентских амбиций // Коммерсантъ (Уфа). — 2010. — 13 июля. — № 124.

Резонанс имела история с обнаружением и последующим возбуждением уголовного дела по факту изготовления 800 тыс. фальшивых бюллетеней для голосования в типографии «Мир печати». Первый заместитель прокурора Башкортостана Владимир Коростылев заявил прессе о том, что заказ на изготовление бюллетеней исходил якобы от главы Администрации Президента РБ Р.Ф. Хабирова. В конечном счете фигурантом уголовного дела стал директор типографии¹, а власти региона заявляли о направленной против них провокации.

В первом туре, по официальным данным, явка составила 75,91%. Из них М.Г. Рахимов получил 42,59% голосов, С.А. Веремеенко — 25,38%, Р.Р. Сафин — 23,03%. А.Н. Аринину досталось лишь 2,97% голосов избирателей, кандидату КПРФ Р.И. Шугурову — 1,26%. «Против всех» голосовало 2,41% избирателей.

Сравнение итогов голосования избирателей в районах и городах, показывает, что при наличии некоторых нюансов, татары и татароязычные башкиры в сельской местности в основном голосовали за Р.Р. Сафина, русские и часть городских татар — за С.А. Веремеенко, башкиры, а также ангажированный и лояльный к властям электорат из числа татар и русских — за М.Г. Рахимова².

11 декабря М.Г. Рахимов, находившийся в предвыборном отпуске, вылетел в Москву и имел длительную беседу с Президентом РФ. Пресс-служба В.В. Путина практически ничего не сообщила о ходе и результатах этой встречи. Но, по имеющимся неформальным данным, переговоры были непростые. В результате произошло фактическое сворачивание кампании С.А. Веремеенко после первого тура, закрытие его штабов и, по сути, устранение от электорального контроля. В таких условиях во втором туре 21 декабря при объявленной явке в 69,95% победителем провозглашен М.Г. Рахимов с 78,01% голосов, а С.А. Веремеенко якобы получил 15,84%, «против всех» голосовало 4,07%.

В **Кировской области** на выборах 7 декабря 2003 года прежний губернатор В.Н. Сергеев не имел права баллотироваться на третий срок по региональному законодательству, а Законодательное собрание отказалось вносить в устав области соответствующие поправки. В результате произошел своеобразный «обмен» — он выдвинулся в Госдуму РФ по одномандатному округу вместо бывшего прокурора области Н.И. Шаклеина (левоцентрист, лавировавший между властью и НПСР), а Н.И. Шаклеин — вместо него в губернаторы. В результате В.Н. Сергеев выборы в Госдуму проиграл, а вот Н.И. Шаклеин стал губернатором. У него имелись хорошие «связи» в полпредстве: Н.И. Шаклеин был заместителем генерального прокурора РФ при В.Г. Степанкове, который, в свою очередь, в начале 2000-х был заместителем С.В. Кириенко, полпреда Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

1 Ханнанова Г. В Уфе не спешат раскрывать тайну фальшивых бюллетеней // Коммерсантъ (Казань). — 2004. — 17 июня. — № 107.

2 Галлямов Р.Р. Элита Башкортостана: политическое и конфессиональное измерения / Казань : Институт истории им. Ш. Марджани АН Республики Татарстан, 2006. — С. 156–160.

Всего выдвигались 13 кандидатов, зарегистрированы 12, затем одного (главу корпорации «Азот», председателя Наблюдательного совета Кирово-Чепецкого химического комбината Г.Н. Брилинга) сняли с выборов по решению областного суда за незаконное совмещение агитации и благотворительной деятельности. Жалобу подал председатель областного Законодательного собрания А.Н. Стрельников. Все кандидаты, кроме представителя КПРФ, депутата Госдумы РФ В.А. Казаковцева, были самовыдвиженцами. Кандидатуру Н.И. Шаклеина, по мнению СМИ, поддерживали в полпредстве Президента в ПФО, А.Н. Стрельникова — в «Единой России». Крайне агрессивную кампанию вел Г.Н. Брилинг, который также вел борьбу с «Газпромом» за контроль над «Азотом». Агитацию Г.Н. Брилинг строил на критике существующей власти, которая привела область к экономическому кризису. По некоторым опросам, он вышел на второе место вслед за Н.И. Шаклеиным и получил реальный шанс на выход во второй тур, после чего его и сняли с выборов. Арестовывались его агитаторы, агитационная продукция, проводились многочисленные проверки штабов и типографий, заводились уголовные дела на ближайших сторонников кандидата¹.

В первом туре при явке в 59,6% избирателей лидировали Н.И. Шаклеин (33,82%) и крупный местный бизнесмен, первый заместитель секретаря политсовета Кировского регионального отделения партии «Единая Россия» О.Д. Валенчук (13,92%). Третьим оказался заместитель губернатора В.Ю. Торсунов (10,25%), председатель ЗС А.Н. Стрельников — только четвертым (8,84%). С большим отрывом от них шли мэр Кирова В.А. Киселев (5,62%), заместитель губернатора А.А. Покручина (4,34%), вице-президент Инвестсоцбанка А.Г. Зорин (3,41%), депутат Госдумы В.А. Казаковцев (3,29%) и другие. «Против всех» голосовало 10,23% избирателей.

Во втором туре, 21 декабря, при явке 42,81% ожидаемо победил Н.И. Шаклеин (поддержан «Единой Россией» во втором туре) с 62,59% голосов, О.Д. Валенчук набрал 26,42% голосов, «против всех» голосовало 10,1% избирателей.

В **Сахалинской области** 7 декабря 2003 года проходили досрочные выборы губернатора в связи с гибелью 20 августа в авиакатастрофе главы региона И.П. Фархутдинова. Выдвигались 24 кандидата, зарегистрированы 19, в бюллетене было 13. Явка составила 51,84%. Лидировали и.о. губернатора, с 1996 бывший первым заместителем губернатора, экс-мэр Невельска И.П. Малахов (самовыдвижение, поддержка ЕР) с 35,17% голосов, затем шли мэр Южно-Сахалинска Ф.И. Сидоренко (19,55%), депутат Сахалинской областной думы А.В. Черный (8,56%) и генерал-лейтенант В.В. Варенников (5,43%), остальные кандидаты набрали меньше. «Против всех» голосовало 8,39% избирателей. Во втором туре 21 декабря явка составила 40,29%. И.П. Малахов победил с 53,01% голосов, Ф.И. Сидоренко получил 34,26%, «против всех» — 11,68%.

1 Овсянников С., Барахова А. Спикер победил бизнесмена // Коммерсантъ. — 2003. — 28 нояб. — № 218.

7 декабря 2003 прошли выборы губернатора *Тверской области* (на этот раз очередные). Всего выдвигались 17 человек, были зарегистрированы 14, ко дню голосования остались 11 кандидатов. Все были независимыми, кроме выдвинутой КПРФ депутата Госдумы РФ Т.А. Астраханкиной.

Против избранного четырьмя годами ранее с большим трудом губернатора В.И. Платова выдвинулся целый пул сильных кандидатов. Дополнительную интригу выборам придавало уголовное дело в отношении В.И. Платова: он обвинялся в превышении должностных полномочий, которое повлекло хищение облигаций области на сумму 463 млн рублей. 29 сентября 2003 года губернатору было предъявлено обвинение, с него взята подписка о невыезде, и в качестве обвиняемого он и баллотировался. Самым сильным его конкурентом был бывший бизнесмен (в 1995 году — президент-председатель правления МКБ «РесурсБанк», затем — генеральный директор АО «Интеррос», в 1996–2002 годах — первый заместитель генерального директора РАО «Норильский никель» (затем ОАО ГМК «Норильский никель»), заместитель председателя Госкомитета России по физической культуре и спорту Д.В. Зеленин. На этом посту он курировал финансово-экономическую, материально-техническую и инвестиционную политику. Созданный Д.В. Зелениным Тверской фонд Зеленина бесплатно раздавал лекарства пенсионерам, оказывал финансовую помощь социальным учреждениям, проводил рок-концерты для молодежи¹. О поддержке Д.В. Зеленина заявил федеральный политсовет партии «Единая Россия». Зеленин обещал «всем всё» и невиданное экономическое возрождение региона.

Также на определенную поддержку в федеральном центре рассчитывали председатель правления занимающегося благотворительной деятельностью Межрегионального фонда президентских программ, бывший заместитель министра внутренних дел РФ И.Н. Зубов и главный федеральный инспектор по области Ю.В. Цеберганов, которого поддерживали в аппарате полпреда президента в ЦФО.

В выборах участвовали также депутат Госдумы РФ от КПРФ Т.А. Астраханкина; бывший вице-губернатор, начальник главного управления министерства природных ресурсов РФ по Тверской области Ю.М. Краснов; председатель ЗС области М.Ж. Хасаинов (в ходе кампании снял кандидатуру); мэр Ржева А.В. Харченко; вице-губернатор А.А. Ипатов и другие. Большое число кандидатов, раскалывающих административный ресурс, давал хорошие шансы выйти во второй тур кандидату от КПРФ Астраханкиной.

Явка на выборах составила 58,02%. Лидировали Д.В. Зеленин (42,49% голосов) и И.Н. Зубов (14,59%), с небольшим отрывом третьей была Т.А. Астраханкина (12,85%), губернатор В.И. Платов был лишь четвертым (12,45%), А.В. Харченко — пятым (4,94%), далее шли Ю.В. Краснов (3,91%) и

1 Ковалев Н. Власть перебрала кандидатов. На выборах губернатора Тверской области // Коммерсантъ. — 2003. — 1 нояб. — № 201.

Ю.В. Цеберганов (1,69%). Все другие набрали менее 1% каждый, «против всех» голосовало 4,96%.

21 декабря во втором туре при явке 41,74% победил Д.В. Зеленин (57,42%, при этом абсолютного числа голосов было меньше, чем он получил в первом туре — 283 тыс. против 291 тыс.). И.Н. Зубов набрал 33,85%, «против всех» — 8,74%.

3.3.9. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2004–2005 ГОДОВ

В 2004 году и до февраля 2005 года, когда прошли последние прямые выборы губернаторов, которые успели назначить еще до их отмены в декабре 2004 года, прошли 23 региональные избирательные кампании (22 в 2004 году и одна — в январе–феврале 2005 года).

Все они были плановыми, кроме выборов в Чеченской Республике, назначенных в связи с гибелью в результате теракта Президента ЧР А.А. Кадырова. В Астраханской области выборы проведены формально досрочно, в реальности в ту же дату, как и по плану (формальная смена статуса выборов связана со смертью губернатора А.П. Гужвина перед началом кампании).

10 голосований состоялись 14 марта 2004 года, одновременно с выборами Президента РФ, в Чеченской Республике — в августе, в остальных 11 регионах — в ноябре–декабре. В начале 2005 года последние прямые выборы главы прошли лишь в одном регионе, Ненецком автономном округе, где они были назначены до вступления в силу нового закона. Эти выборы, прошедшие 23 января 2005 года (повторное голосование — 6 февраля), стали последними прямыми выборами главы региона.

Из 10 выборов, прошедших 14 марта 2004 года, лишь в двух регионах (Алтайский край и Мурманская область) они проводились в установленный срок. В остальных 8 регионах ради совмещения с выборами Президента РФ срок полномочий глав регионов был сокращен: в Удмуртской Республике и Читинской области — на 7 месяцев, в Калужской области — на 8 месяцев, а в Краснодарском крае, Архангельской, Воронежской, Рязанской областях и Корякском автономном округе — на 9 месяцев.

Степень конкуренции сильно различалась по регионам. Наименьшее число кандидатов (3) было ко дню выборов в Читинской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, а наибольшее (15) — в Камчатской области и Ненецком автономном округе.

В трех случаях назначались исполняющие обязанности губернатора (в Чечне после гибели А.А. Кадырова врио Президента был С.В. Абрамов; в Астраханской области после смерти А.П. Гужвина — А.А. Жилкин; в Ульяновской области после отставки В.А. Шаманова на оставшееся до выборов время врио губернатора с 22 ноября стала М.Г. Большакова).

Особенная история сложилась с назначением выборов губернатора в **Самарской области**, которые так и не состоялись из-за отмены прямых выборов губернаторов в стране осенью 2004 года.

В регионе в 2000–2004 годах активно формировалась новая оппозиция, еще более усиливались новые мощные экономические группы — СОК, «Волгопромгаз» и другие. Они все чаще убеждались, что решать свои проблемы они могут в обход губернатора и обрастали собственными элитными связями в центре, а АвтоВАЗ и «Самаранефтегаз» имели их всегда. До поры бывшие к К.А. Титову лояльными «новые экономические монстры» региона (СОК, «Волгопромгаз», «Волгабурмаш», «НоваТЭК»), настолько усилились, что теперь уже сами начинали диктовать правила игры. Почувствовав слабость власти, они фактически уже начали работу по раскрутке собственных кандидатов в губернаторы, формально сохраняя дружелюбные отношения и с Титовым. Фактически был создан альянс группы СОК («Самарский объединенный концерн») Ю.М. Качмазова, холдинга «Волгопромгаз» В.Е. Аветисяна и корпорации «Волгабурмаш» А.Г. Ищука (член Совета Федерации от Рязанской области), который в местных политических кругах называли «Антантой», или «Большой тройкой».

На фоне роста новой оппозиции в 2004 году К.А. Титов решил вновь повторить технологию 2000 года, спровоцировав досрочные выборы, но уже более изощренно, чужими руками. В начале июня вице-спикер губернской думы Н.А. Боброва (формально коммунист) подала в областной суд заявление о том, что принятая в устав региона поправка, увеличивающая до 5 лет срок полномочий главы области, не может быть распространена на действующего губернатора К.А. Титова, поскольку она была принята уже после начала избирательной кампании 2000 года. Суд ее требование удовлетворил, назначив выборы на 19 сентября 2004 года. Цель данной операции была очевидна — не дать времени конкурентам провести эффективную избирательную кампанию.

Одновременно всюду начали работу штабы его потенциальных оппонентов — В.А. Казакова, В.С. Мокрого, В.Ф. Сазонова, Г.С. Лиманского, В.А. Тархова и А.Ф. Ефремова. Город заполнили направленные против Титова плакаты (фитиль с надписью «Догорел? Пора на пенсию»; «На пенсию. С любовью» и т.д.). С антигубернаторской кампанией связывали «Волгопромгаз», ставленником которого считался спикер Самарской губернской думы В.Ф. Сазонов.

Однако, видимо, губернатор переоценил договоренности с Москвой. Центризбирком РФ счел, что назначенная дата выборов ставит кандидатов в неравное положение (если отсчитывать установленный законом срок проведения голосования 80–100 дней не от даты голосования 2 июля, а от дня инаугурации К.А. Титова 10 июля 2000 года, то определенная судом дата не попадала в минимально необходимый интервал), и подал надзорную жалобу в Верховный суд, который 22 июля 2004 года приостановил исполнение решения облсуда до рассмотрения дела по существу, которое было назначено на 15 сентября. Решение Верховного суда РФ означало, что выборы губернатора должны были быть назначены, исходя из 15 сентября как точки отсчета не менее 80 и не более 100 дней от дня назначения выборов — то есть на 5 или

19 декабря. Избирательная кампания оказалась приостановленной, а конкуренты губернатора получили столь нужное им время. Более того, раз выборы назначены по суду, то это по новому федеральному законодательству означало, что проводит их не областная избирательная комиссия, а временно сформированная ЦИК РФ специальная избирательная комиссия — то есть люди, назначенные не областным руководством, а федеральным центром.

11 августа член временного облзбиркома С.П. Никологорский обратился в облпрокуратуру с заявлением «о присвоении господином Титовым полномочий должностного лица». По его мнению, Верховный суд РФ отменил постановление облсуда «лишь в части, касающейся даты выборов, но не срока полномочий» главы региона. То есть срок, на который 2 июля 2000 года был избран губернатор, составляет четыре года и, следовательно, уже истек.

Подобная неразбериха на областном уровне дополнялась сложной ситуацией с местными выборами. Главы большинства городов и районов в 2000 году последовали примеру губернатора — ушли в отставку, досрочно провели выборы и увеличили срок своих полномочий до 5 лет. Теперь решениями судов им суждено проводить выборы также в 2004, а не в 2005 году. Однако в отличие от выборов губернатора, на местных выборах другие сроки избирательных действий, и, соответственно, протеста Верховного суда РФ не последовало — в результате совмещения местных и областных выборов не произошло. При этом положение многих лояльных губернатору глав администраций, к примеру мэра Сызрани В. Янина и мэра Чапаевска Н. Малахова, было крайне неблагоприятным. То есть к моменту гипотетических выборов губернатора во многих муниципальных образованиях уже должны были быть избраны новые, независимые от губернатора главы администраций.

Конфликты разъедали и региональную «Единую Россию». Из нее в полном составе вышла фракция Самарской губернской думы, решившая вступить в «Родину». Катализатором распада фракции стала публикация в региональных СМИ решения Генерального совета «Единой России» о поддержке К.А. Титова, а председатель областного правительства С.А. Сычев провел заседание регионального политсовета, на котором было принято аналогичное решение. Но при голосовании часть членов политсовета (сторонники трех других потенциальных кандидатов — «единороссов», депутатов Госдумы В.С. Мокрого и В.А. Казакова и спикера губдумы В.Ф. Сазонова) воздержались. Вышедшие из партии политики были возмущены, что решено поддержать представителя другой партии (К.А. Титов оставался лидером СДПР), когда есть кандидаты в губернаторы среди самих членов «Единой России».

Таким образом, самим К.А. Титовым спровоцированный кризис 2000 года с сомнительными решениями по увеличению сроков полномочий оказался ловушкой, породившей и кризис 2004 года, когда построенная им в регионе система управления окончательно затрещала по швам. В результате выборы губернатора так и не состоялись: 13 сентября 2004 года Президент РФ В.В. Путин

предложил отменить выборы губернаторов населением. Процесс назначения выборов губернатора был затянут ровно на столько, чтобы они не могли состояться до вступления в силу закона, отменяющего выборы. Судебное разбирательство затнулось до декабря 2004 года. В итоге областной суд принял сторону ЦИК, продлив полномочия К.А. Титова до лета 2005 года.

Вместо активного PR кандидатов в губернаторы начались сложные подковренные игры. 30 марта 2005 года Верховный суд РФ оставил в силе решение Самарского облсуда, прекратившего в январе производство по иску экс-вице-спикера губдумы Н.А. Бобровой и предпринимателя О.В. Киттера, добивавшихся назначения выборов губернатора области. В декабре 2004 года прокуратура возбудила против К.А. Титова и некоторых других чиновников областного правительства уголовное дело по факту незаконного выделения из бюджета области кредита ОАО «Самарский губернский торговый дом». Сразу после этого Титов на полтора месяца ушел на больничный, а в конце февраля 2005 года из обвиняемого он стал свидетелем.

Из состоявшихся 23 кампаний в 11 случаях потребовался второй тур выборов. Были избраны 8 новых губернаторов. При этом в четырех случаях из восьми инкумбенты проиграли (Алтайский край, Архангельская, Рязанская, Псковская области), в четырех не участвовали (не участвовал в выборах и.о. Президента Чечни С.В. Абрамов, снял кандидатуру с выборов ульяновской губернатор В.А. Шамапов, не были допущены на выборы главы Брянской области Ю.Е. Лодкин и Ненецкого автономного округа В.Я. Бутов).

Были заведомо предрешены результаты 11 кампаний, 12 кампаний отличались высокой конкурентностью и значительной непредсказуемостью.

Особенность выборов 2004 года — большое число снятий с выборов кандидатов-фаворитов, которые могли реально претендовать на победу. Причем основная их часть пришлась на осень 2004 года (12 кампаний), когда уже была анонсирована отмена выборов губернаторов, и федеральный центр не стеснялся удалять с выборов кандидатов, которые его по каким-либо причинам не устраивали. В результате в 6 из 12 кампаний этого периода произошли скандалы со снятием с выборов фаворитов гонки.

С выборов в Краснодарском крае по итогам проверки подписей был снят депутат Госдумы РФ О.И. Машенко (член фракции «Родина», самовыдвиженец). Бывший руководитель краевого ЖКХ во время работы в администрации добился одного из самых низких в РФ роста цен на коммунальные услуги и мог рассчитывать на поддержку Н.И. Кондратенко. Одновременно рабочей группой крайизбиркома было установлено, что избирательный залог О.И. Машенко, перечисленный 29 января 2004 года в сумме 375000 рублей, частично был внесен с использованием пожертвований, внесенных с нарушениями от физических лиц (60 пожертвований по 2500 руб. и 1 пожертвование в сумме 2387,5 руб.).

В Воронежской области председатель облдумы А.М. Наквасин снялся в пользу Кулакова.

Осенью 2004 года и в начале 2005 годов от участия в выборах были отстранены:

- в Брянской области — действующий губернатор Ю.Е. Лодкин (обвиненный в использовании преимуществ должностного положения и подкупе избирателей);
- в Волгоградской области — мэр Волгограда Е.П. Ищенко (претензии к паспортным данным. Это решение было оспорено в областном суде, однако затем Верховный суд РФ отменил решение областного суда и подтвердил отказ в регистрации);
- в Курганской области — депутат Законодательного собрания Свердловской области С.А. Капчук (обвинен в получении фиктивной регистрации по месту жительства в Шадринске);
- в Псковской области — мэр Пскова М.Я. Хоронен (обвинен в незаконной агитации из-за пресс-конференции в кабинете, причем решение было оспорено в областном суде, затем Верховный суд РФ подтвердил решение областного суда, однако 6 ноября 2004 года Президиум Верховного суда РФ отменил решение областного суда и подтвердил отказ в регистрации. Ради этого вопроса Президиум был собран в субботу, чего не было на протяжении нескольких десятилетий);
- в Ульяновской области — генеральный директор ОАО «Ульяновский хладокомбинат» С.А. Герасимов (вышел во второй тур, обвинен в подкупе избирателей через снижение цен на продукцию его комбината).

Особняком стоит Ненецкий автономный округ, где регистрация действующего главы администрации В.Я. Бутова была отменена. Было решено, что изменения в окружной закон, позволяющие ему баллотироваться на третий срок, приняты слишком поздно.

Наоборот, в Агинском Бурятском автономном округе на выборы вернули главу администрации В.Г. Малеева.

Результаты части выборов были заранее предрешены. 14 марта 2004 года вновь были избраны главами регионов:

- А.А. Волков в **Удмуртии** (самовыдвиженец при поддержке ЕР, 54,26% голосов при явке 67,25% избирателей, «против всех» голосовало 14,97%, второе место занял многолетний главный врач Удмуртского республиканского кардиологического центра Е.Г. Одиянков с 18,89% голосов, в бюллетене были 8 из 9 выдвинутых кандидатов);
- А.Н. Ткачев в **Краснодарском крае** (самовыдвиженец при поддержке ЕР, КПРФ, АПР; набрал 83,98% голосов при явке 63,13% избирателей, в бюллетене были 4 из 7 выдвинутых кандидатов);
- В.Г. Кулаков в **Воронежской области** (самовыдвиженец при поддержке ЕР; набрал 52,49% голосов при явке 62,44% избирателей, второе место занял секретарь обкома КПРФ, депутат облдумы С.И. Рудаков с 20,13%, в бюллетене были 5 из 6 выдвигавшихся кандидатов);

- А.Д. Артамонов в **Калужской области** (самовыдвиженец при поддержке ЕР; набрал 66,86% голосов при явке 56,07% избирателей, в бюллетене 4 кандидата из 5 выдвигавшихся; на втором месте — графа «против всех» с результатом 12,83%);
- Ю.А. Евдокимов в **Мурманской области** (самовыдвиженец при поддержке ЕР; набрал 76,99% голосов при явке 57,53% избирателей, в бюллетене 5 кандидатов из 7 выдвигавшихся, на втором месте оказалась графа «против всех» с 10,57%). В 2001–2002 годах ожидалось, что в губернаторы может пойти популярный мэр Мурманска О.П. Найденев, но в 2003 году он скончался после тяжелой болезни. Ходили слухи об участии в выборах некоторых московских политиков, таких как С.Ю. Глазьев или П.П. Бородин, но они не сбылись;
- Р.Ф. Гениатулин (самовыдвиженец при поддержке ЕР; набрал 68,18% голосов при явке 55,65% избирателей, в бюллетене были все 3 выдвинутых кандидата, второе место занял генерал-майор пограничных войск О.С. Есаулов с результатом 14,17% голосов).

29 августа прошли досрочные выборы Президента **Чеченской Республики** в связи с гибелью А.А. Кадырова в результате теракта 9 мая 2004 года. Выдвигались 22 кандидата, в бюллетене осталось только 7. Бывший с 9 мая врио Президента Чеченской Республики, председатель правительства С.В. Абрамов в выборах участия не принимал. Избран самовыдвиженец, министр внутренних дел Чечни А.Д. Алханов (поддержан ЕР) с результатом 73,67% голосов. Второе место занял начальника отдела Управления ФСБ России по Чеченской Республике М.С. Хамидов с 8,95%. Явка составила 85,24% избирателей.

5 декабря прошли выборы губернатора **Астраханской области** (формально из очередных, но ставшие внеочередными из-за смерти перед самым началом кампании губернатора А.П. Гужвина). Выдвигались 10, зарегистрированы 7, в бюллетене 6. Врио губернатора, его первый заместитель самовыдвиженец А.А. Жилкин (поддержка «Единой России») избран 65,34% голосов при явке 50,23%. Второе место — кандидат КПРФ, депутат Астраханской областной думы И.А. Негерев с 14,31% голосов.

19 декабря на второй срок Президентом **Республики Марий Эл** избран Л.И. Маркелов (самовыдвиженец при поддержке «Единой России») с 56,96% голосов при явке 63,55% избирателей. Второе место занял нотариус, самовыдвиженец, президент Межрегиональной ассоциации «Марийский мир — 21 век» М.А. Долгов с 18,69% голосов. Были зарегистрированы пять из девяти выдвигавшихся кандидатов. М.А. Долгов выступил на региональной партийной конференции КПРФ, однако через несколько дней мясокомбинат «Звениговский» (им руководил лидер РО КПРФ И.И. Казанков) посетил президент республики Л.И. Маркелов. Затем в правительственной газете «Марийская правда» тогда вышла статья И.И. Казанкова под названием «Коней на переправе не меняют». В ней он высказался в поддержку Л.И. Маркелова.

Также 19 декабря вновь избран губернатором **Хабаровского края** В.И. Ишаев (самовыдвиженец при поддержке «Единой России») с 85,34% голосов при явке 48,96%. На втором месте была графа «против всех» (5,69%). Зарегистрированы все 6 кандидатов, но председатель Законодательной думы Хабаровского края Ю.И. Оноприенко (соратник и «дублер» В.И. Ишаева) снял кандидатуру за 3 дня до выборов.

Наконец, 26 декабря 2004 года прошли выборы председателя Правительства **Хакасии**. Вновь избран Алексей И. Лебедь (самовыдвиженец при поддержке «Единой России») с 59,15% голосов при явке 38,44% избирателей. Второе место занял кандидат КПРФ, первый секретарь рескома В.Н. Керженцев (11,97%), ненамного опередивший голосование «против всех» (10,85%). Выдвигались 10 кандидатов, зарегистрированы шесть.

Несколько ярких конкурентных кампаний стали одной из предтеч отмены прямых выборов губернаторов в конце 2004 года.

Одной из символических стали выборы губернатора **Алтайского края**. Изначально предполагалось что пользующийся поддержкой федерального центра бывший «левый» А.А. Суриков (поддержка «Единой России», КПРФ, СПС, «Яблока») уверенно изберется на третий срок, однако неожиданно грозным его соперником оказался уроженец Алтая популярный актер разговорного жанра М.С. Евдокимов, работающий на эстраде в амплу простого алтайского мужика. Лозунгом его кампании стала фраза «Шутки в сторону», а финансовой базой выступал насколько известно, различный бизнес из иных регионов. Также в связи с его кампанией упоминался глава «Алтайэнерго» С.А. Шабалин, который вообще фактически не вел избирательную кампанию, однако занял в итоге третье место с 4,31% голосов. Шабалин должен был по итогам обещанной штабом М.С. Евдокимова реорганизации структуры управления регионом возглавить правительство края. При отсутствии у Евдокимова собственной команды и каких-либо навыков управления регионом это означало, что именно Шабалин мог стать реальным руководителем региона.

Кампания Евдокимова велась в эмоциональном ключе. Ее основными темами были подчеркивание того, что Евдокимов — земляк и выходец из деревни, эксплуатировалась обиженность и ущемленность земляков, подчеркивалась собственная искренность, честность, стремление помочь людям. Этого оказалось достаточно, чтобы пробудить во многих избирателях чувство надежды на улучшение их положения. Он обещал, используя московские связи, привлечь средства в регион. Кампания Евдокимова велась в условиях активного противодействия со стороны Сурикова, использовавшего свой административный ресурс. Агрессивная политика администрации создавала у населения сочувствие к Евдокимову как неза заслуженно обижаемому «народному любимцу».

Важным ресурсом Евдокимова стало его хорошее владение устной и письменной речью, умение публично выступать, хорошо держаться перед аудито-

рией и телекамерой. Практически не имея доступа в местные СМИ, Евдокимов использовал федеральное телевидение. Оно не вело целенаправленной агитации в пользу Евдокимова: сообщения о выдвижении его кандидатуры сообщались скорее в юмористическом ключе. Тем не менее, эти сообщения сыграли чрезвычайно важную роль в оповещении избирателей о выдвижении Евдокимова. Кроме того, Евдокимов активно использовал в своей агитации листовки и встречи с избирателями, которые были яркими и хорошо запоминались. При этом информационная блокада края сделала невозможной полноценную раскрутку других кандидатов. Сам Евдокимов не вел негативной кампании против Сурикова, за него ее вели его кандидаты-спойлеры. Еще один кандидат, стрелок вневедомственной охраны из Ростова-на-Дону Виталий Суриков, просто оттягивал у Сурикова голоса невнимательных сторонников. В итоге он набрал 2,8% голосов, которых как раз и не хватило главе края для победы в первом же туре. Всего же при явке 64,12% избирателей А.А. Суриков набрал 47,46% голосов, М.С. Евдокимов — 39,46%. Всего в бюллетене были 6 из 7 выдвигавшихся кандидатов.

Сенсационно А.А. Суриков не смог добиться победы в первом туре, и ситуация резко обострилась. Во втором туре команда М.С. Евдокимова вела негативную кампанию, в которой Суриков был назван «Алтай-баши». Однако объемы трансляции этого месседжа были ограничены, дошли до незначительной части избирателей и воспринимались неоднозначно. При этом объемы агитации за А.А. Сурикова в этот период, очевидно, превысили целесообразный уровень и стали откровенно раздражать (газеты были переполнены восхвалениями, были забиты все ящики, обклеены все стены, магазины, заборы и т.д.) Направлялись письма, что каждый пенсионер получит 150 рублей, если проголосует за Сурикова. Была начата активная кампания против Евдокимова под лозунгом «Останови вторжение». Есть мнение, что именно под влиянием этой кампании многие избиратели сделали свой выбор в пользу М.С. Евдокимова, который внешне в глазах избирателей вел себя более порядочно. Во втором туре 4 апреля 2004 года при явке 57,48% избирателей победил М.С. Евдокимов с результатом 49,58% голосов, А.А. Суриков набрал лишь 46,29%. «Против всех» голосовали 3,35%. Таким образом, М.С. Евдокимов сенсационно стал главой региона.

Сенсационно завершились выборы губернатора в **Архангельской области**. На третий срок баллотировался А.А. Ефремов (самовыдвиженец при поддержке «Единой России»). Его главным конкурентом изначально был региональный олигарх, депутат Госдумы В.Я. Крупчак (член фракции «Единая Россия», до избрания — председатель Совета директоров Архангельского ЦБК), также самовыдвиженец. К своим третьим выборам А.А. Ефремов подошел с крайне низким рейтингом доверия и явной усталостью населения от его правления. Среди иных претензий к губернатору народная молва чаще всего приписывала алкоголизм.

В.Я. Крупчак был хорошо известен жителям региона, он создал мощнейшую лесопромышленную компанию «Титан», которая со временем приобрела контрольный пакет акций одного из главных предприятий Поморья — Архангельского ЦБК. Кроме ЦБК Крупчак владел развлекательным клубом, загородной базой отдыха, гостиницами, рядом местных СМИ. В декабре 2003 года он пошел в большую политику, победив на выборах в Госдуму РФ официального кандидата от «Единой России», вице-губернатора области Т.Д. Румянцеву. За самовольное участие в выборах Крупчака сначала исключили из ЕР, однако после победы восстановили в партии. Третьим по рейтингам за лидерами Крупчаком и Ефремовым шел фотогеничный гендиректор ОАО «Молоко», выходец из северодвинской «оборонки» Н.И. Киселев (самовыдвиженец, член «Единой России»), которого обвиняли в том, что его кампанию якобы спонсирует в прошлом работавший в структурах ЛУКОЙЛа главный федеральный инспектор по Ненецкому АО А.В. Баринов¹ (в 2005–2006 годах — губернатор НАО).

Всего на выборах были зарегистрированы 10 кандидатов из 13 выдвинувшихся. 16 февраля кандидатуру снял врач С.Д. Эммануилов. Судя по всему, не без давления из Кремля 3 марта 2004 года В.Я. Крупчак тоже снял свою кандидатуру: *«обещать решить проблемы изнутри — это значит обманывать вас... Еще месяц назад я искренне считал, что все можно исправить, встав во главе области... Сейчас стало понятно, что новый губернатор — кто бы ни был избран — не в состоянии изменить сложившуюся ситуацию. Поднять область можно только совместными усилиями»*. Это было расценено как поддержка А.А. Ефремова. Однако уже 11 марта в газете «Правда Севера» за подписью «предвыборного штаба В.Я. Крупчака», но с пометкой «оплачено из избирательного фонда кандидата на должность главы администрации Архангельской области Н.И. Киселева», было опубликовано обращение «Все на выборы!». В нем экс-кандидат писал: *«наша команда нашла точки сотрудничества и взаимодействия со сторонниками Николая Киселева... После его избрания мы окажем ему всемерную поддержку... Мы уверены, что уже в ближайшее время после выборов вы увидите перемены к лучшему»*. В остальном обращение было посвящено критике действующей администрации. Крупчак, таким образом, кардинально переменял свою позицию, которую он занял неделю назад.

Результаты голосования принесли сенсацию. При явке в 61,27% избирателей Н.И. Киселев уже в первом туре набрал 44,49%, у А.А. Ефремова было всего 26,47%. «Против всех» голосовало 14,80% избирателей. Еще более неожиданным стало то, что во втором туре 28 марта 2004 года процент поддержки А.А. Ефремова еще сократился. При явке в 45,31% Н.И. Киселев набрал 75,04% голосов, а А.А. Ефремов — только 17,54%, установив антирекорд для действующего губернатора во втором туре. «Против всех» проголосовали 6,86 % избира-

1 Удмуртия: Одиянков-батыр и ижевский князь Волков. Архангельская область: Москва убрала олигарха Крупчака с пути губернатора Ефремова // Режим доступа: <http://archive.svoboda.org/programs/el/2004/el.030404.asp>

телей. Таким образом, благодаря удалению с выборов В.Я. Крупчака и протестному голосованию главой региона стал ранее мало кому известный Н.И. Киселев, скоро названный местными остроусловами «невеселый молочник».

Третьим регионом с сенсационными результатами весенних выборов 2004 года стала **Рязанская область**. Здесь возникла редкая ситуация борьбы сразу четырех сильных претендентов, все они были самовыдвиженцами: губернатор В.Н. Любимов (поддержка различных групп в Администрации Президента РФ); депутат Госдумы от ЕР, бывший полковник внешней разведки И.Н. Морозов; бывший главком ВДВ, депутат Госдумы от блока «Родина» Г.И. Шпак. Обком КПРФ поддерживал главу администрации Рязани (мэра) П.Д. Маматова. Всего были зарегистрированы 8 из 10 выдвинутых кандидатов. Близкими к федеральному центру можно было считать сразу двоих — В.Н. Любимова и И.Н. Морозова.

Явка в первом туре составила 61,43% избирателей. Лидировали И.Н. Морозов с 28,94% и Г.И. Шпак с 23,79% голосов; губернатор В.Н. Любимов оказался только третьим с 21,08%, мэр Рязани П.Д. Маматов — четвертым 10,66%. Таким образом, во второй тур вышли Морозов и Шпак.

19 марта генсовет партии «Единая Россия» принял решение о поддержке И.Н. Морозова, после чего агитировать в Рязань приехал секретарь генсовета В.Н. Богомолов, также для его поддержки прибыл В.В. Жириновский. Перед вторым туром в регионе была массово размещена агитация «Путин — наш президент. Морозов — наш губернатор». Портретами И.Н. Морозова были заклеены все стенды и заборы. Его соперник упирал на свое военное прошлое: «Георгий Шпак — служить людям по закону чести», «Умею бороться, умею побеждать» (в Рязани жили теща и жена кандидата, он закончил местное десантное училище). Его программа называлась «Рязанский прорыв». Штабы обвиняли друг друга в черном PR. Так на плакатах Шпака появились надписи «Иди к сыну» (сын Г.И. Шпака Олег в 1995 году погиб в Чечне). Штаб И.Н. Морозова от авторства таких действий отрекся, заявляя о провокациях штаба оппонента с целью вызвать сочувствие избирателей. В штабе И.Н. Шпака заявляли, что есть решение блока «Родина», местных отделений КПРФ и «Единой России» о его поддержке. Губернатор В.Н. Любимов никого из двух вышедших во второй тур кандидатов не поддержал. Вместе с тем он предпринял попытку оспорить итоги выборов, попросив облсуд признать недействительными результаты первого тура на основании информации о допущенных кандидатом Г.И. Шпаком финансовых нарушениях. Однако заявление было подано позднее пяти дней до выборов¹.

Во втором туре 28 марта при явке 48,77% победу одержал Г.И. Шпак с 53,51% голосов против 40,32% у И.Н. Морозова.

1 Тирмастэ М.-Л. Полковник-разведчик против генерала-десантника // Коммерсантъ. — 2004. — 26 марта. — № 54.

Могла произойти сенсация на весенних выборах 2004 года еще в одном регионе, **Корякском автономном округе**. На второй срок баллотировался существенно утративший популярность В.А. Логинов. При формировании Логиновым окружной администрации изначально ставка была сделана не на расширение политической опоры губернатора и формирование вокруг него коалиции разных элитных мини-групп (а такие группы несомненно можно было найти), а, наоборот, на сужение сектора политической поддержки губернатора. Фактически ничего не получили и очень быстро перешли в оппозицию губернатору коммунисты, что сразу усугубило ситуацию в думе КАО. Начались бесконечные конфликты с окружной думой, прокуратурой и т.д. Окружная дума вынудила уйти в отставку «правую руку» губернатора С.Ф. Засухина. В 2002 году решением губернатора из-за проблем с финансированием принято решение о снижении северного районного коэффициента с 2,0 до 1,6, что вызвало взрыв недовольства. Администрация объясняла неизбежность этого решения тем, что правительство РФ повысило зарплаты бюджетникам, тем самым лишив округ возможности доплачивать жителям по прежнему коэффициенту.

Таким образом в преддверии новых выборов губернатора, намеченных на декабрь 2004 года, ситуация для В.А. Логинова и поддерживающей его компании «Коряктеолдобыча» являлась кризисной. Понимая слабость своего положения, Логинов пошел на проведение досрочных выборов (при этом дата выборов окружной думы — декабрь 2004 — осталась прежней) 14 марта 2004 года. Главным конкурентом Логинова стал прокурор округа, старший советник юстиции, русский по национальности Б.Н. Чуев. Им активно эксплуатировалась тема наведения в округе порядка, с этим явно была связана и тема нарушений в окружной администрации. Прокуратура КАО начала проверку финансовой деятельности окружной администрации, а 14 января 2004 года возбудила уголовное дело по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность). По ее данным, во время завоза энергоносителей 355 млн рублей были растратированы, использованы по нецелевому назначению. Заявив о физических угрозах в свой адрес, ушел в отставку и временно выехал из округа вице-губернатор В.А. Мышляев (фактически крупный бизнесмен). Ранее Мышляев также считался возможным кандидатом в губернаторы.

Ответным шагом окружной администрации стало решение окризбиркома отказать Б.Н. Чуеву в регистрации на основании подписей. В результате Чуев был вынужден зарегистрироваться через залог в 150 тыс. рублей. На фоне агрессивной-негативистской кампании Чуева гораздо более позитивную и не менее активную кампанию вел депутат Камчатского областного совета народных депутатов, избранный от Корякии (в Корякии был образован трехмандатный округ по выборам депутатом Камчатского облсовета) А.В. Петров, крупный бизнесмен, уроженец Карагинского района, учредитель АО «Кампал» и «Трансэнерго», генеральных поставщиков угля в Камчатскую область. В кампа-

нии Петрова активное участие принимали его коллеги по Камчатскому областному совету. Помимо Логинова, Чуева и Петрова, стоит упомянуть еще о двух значимых кандидатах: председатель думы КАО коммунист Н.И. Солодякова и генеральный директор ООО «Торговый дом "Арман"» Б.Н. Бельбаев. Эта пятерка (Логинов, Чуев, Петров, Солодякова, Бельбаев) и вела активную избирательную кампанию — ездила по территории, встречалась с населением, выпускала листовки и газеты. Практически все кандидаты вели подкуп избирателей. Всего было 10 кандидатов (все зарегистрированы).

Ведя активные кампании, конкуренты не только боролись с Логиновым, но и мешали друг другу. В результате в первом туре 14 марта В.А. Логинов получил 37,43% голосов при явке 71,71%, а Б.Н. Чуев и А.В. Петров пришли «ноздря в ноздрю» (17,92% и 16,75% голосов соответственно), заняв второе и третье место. У Бельбаева было 10,65%, у Солодяковой — 7,35%.

Перед вторым туром команда Чуева пыталась имитировать, что его якобы поддержали все не вышедшие во второй тур кандидаты, и даже направляла в СМИ соответствующие информационные сообщения, однако на практике Чуев не смог толком договориться с Петровым и Бельбаевым, лишь относительное содействие ему оказала Н. Солодякова. В итоге, хотя сильно и прибавив по сравнению с первым туром, во втором туре 4 апреля 2004 года он «уверенно» проиграл (Логинов — 50,88%, Чуев — 39,29% голосов при явке 68,91%). Можно предположить, что если бы во второй тур вышел гораздо более компромиссный и нейтральный А.В. Петров, исход выборов был бы другим¹.

14 ноября на новый срок в жесткой борьбе главой администрации **Усть-Ордынского Бурятского автономного округа** избран действующий губернатор В.Г. Малеев (официально выдвинут РО партии «Единая Россия») с 55,83% голосов при явке 61,62%. Выдвигались 10 кандидатов, были зарегистрированы 7. Ко дню выборов осталось трое. Главным конкурентом В.Г. Малеева был самовыдвиженец, глава администрации Эхирит-Булагатского района П.В. Хахалов.

Сняли кандидатуры депутат думы округа, бывший первый заместитель губернатора К.Р. Алдаров (выдвинут АПР, снялся в пользу П.В. Хахалова), «двойник» губернатора, пенсионер В.И. Малеев и руководитель иркутского представительства ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз» О.Г. Каньков (снялся 10 ноября в пользу В.Г. Малеева). Во многом уникальным событием стало принятое 4 ноября судом Усть-Ордынского Бурятского округа решение об отмене регистрации главы администрации округа В.Г. Малеева по иску П.В. Хахалова. Суд первой инстанции отверг обвинения губернатора в подкупе избирателей и предоставлении недостоверных сведений в избирком, однако согласился, что В.Г. Малеев не имел права выдвигаться на третий срок, так как это противоре-

1 Кынев А.В. Выборы Думы Корякского округа 19 декабря 2004: электоральные эксперименты на фоне тотального кризиса систем ЖКХ / Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/publications/koriak_elections_2004.html

чит уставу округа. При этом окружной закон о выборах губернатора разрешал главе УОБАО избираться в третий раз, однако в устав, имеющий приоритет над законами, аналогичные поправки, внесены не были. 5 ноября прокурор округа С.А. Чаплин, ранее поддерживавший доводы П.В. Хахалова, назвал решение суда незаконным. 7 ноября дело было изъято из окружного суда прокуратурой УОБАО для доставки в Москву. 11 ноября Верховный суд РФ восстановил регистрацию В.Г. Малеева¹.

Несмотря на объединение оппозиции вокруг Хахалова, мобилизации и, возможно, электорального контроля, не хватило. По официальным данным, П.В. Хахалов получил 37,41% голосов.

В тот же день 14 ноября проходили выборы губернатора **Псковской области**. В отличие от предыдущих выборов 2000 года, в связи с изменениями федерального законодательства, область была обязана проводить выборы в два тура, что резко осложняло ситуацию для губернатора Е.Э. Михайлова (самовыдвиженец, поддержан «Единой Россией»).

Всего выдвигались 15, были зарегистрированы 11 кандидатов. В бюллетене ко дню выборов остались 8. Все кандидаты, кроме выдвинутого ЛДПР А.В. Митрофанова, были самовыдвиженцами. Самым громким скандалом стало снятие с выборов поддержанного коммунистами мэра Пскова М.Я. Хоронена. Вначале обллизбирком отказал М.Я. Хоронену в регистрации 5 октября на том основании, что мэр провел встречу с журналистами в здании городской администрации, что было расценено как использование преимуществ должностного положения. По этому поводу в избирком подал жалобу кандидат в губернаторы А.В. Тарасов, которого многие считали близким действующему губернатору Е.Э. Михайлову. Затем, 12 октября, Псковский областной суд восстановил регистрацию М.Я. Хоронена, на что избирком подал кассационную жалобу в Верховный суд РФ. 28 октября Верховный суд отказал в удовлетворении кассационной жалобы, однако 6 ноября президиум Верховного суда изменил это решение. При этом, согласно опросу Левада-центра (2000 жителей Псковской области старше 18 лет), проведенному 23 октября — 1 ноября 2004 года по заказу ИА REGNUM), во втором туре Хоронен одерживал убедительную победу с результатом (от общего числа ответивших) 35,1% против 25,9% у действующего губернатора². 11 ноября в Пскове сотрудниками Управления ГО и ЧС по Псковской области была приостановлена работа телекомпании «Телеком», показавшей пресс-конференцию Хоронена³. Самого Е.Э. Михайлова также пытались снять с

1 Михайлов А. Усть-Ордынский губернатор нашел правду в Верховном суде // Коммерсантъ. — 2004. — 12 нояб. — № 212.

2 Популярный мэр Пскова снят с губернаторских выборов в интересах губернатора / Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/355575.html>

3 Псковская облдминистрация закрыла телекомпанию «Телеком» / Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/358187.html>

выборов за использование преимуществ должностного положения, выразившееся в преобладании информации о нем в государственных СМИ Псковской области, однако суд в иске отказал.

В таких условиях главным конкурентом стал председатель совета директоров ООО «Псковский мелькомбинат», бывший депутат Госдумы РФ от области М.В. Кузнецов (экс-соратник Е.Э. Михайлова по ЛДПР, затем беспартийный). В 2002 году М.В. Кузнецов стал лидером блока «Кузнецов, Полозов, Савицкий — вместе ради будущего» на выборах в областное собрание депутатов. Также активную кампанию вел бывший член Совета Федерации от Калмыкии И.Ю. Провкин (бывший руководитель АКБ «Русский банкирский дом», одного из подразделений финансовой группы В. Когана, в которую входили Промстройбанк и «Банкирский дом Санкт-Петербург»¹). Предвыборная кампания И.Ю. Провкина фактически началась еще весной, когда по всей Псковской области появились многочисленные рекламные конструкции с надписью «Игорь Провкин — новое имя». Эта же фраза стала мелькать в местных СМИ. Затем слоганы регулярно менялись: «Провкин против бедности», «Провкин за достойную жизнь» и т. д. Сам он при этом в регионе не появлялся. Затем он начал выпускать бесплатную еженедельную газету общим тиражом более 300 тыс. экземпляров (при том, что избирателей в области около 600 тыс.). Кроме того, он стал активно посещать сельские районы области, раздавая подарки и материальную помощь. Затем против него началась кампания негативной агитации, его обвинили в изнасиловании, и его рейтинг быстро снижался.

В выборах также участвовали президент Международной ассоциации «РОСТЭК-ТЕРМИНАЛ» М.М. Брячак (Российская партия Жизни, будущий депутат Госдумы РФ от партии «Справедливая Россия»), депутат Госдумы РФ от ЛДПР А.В. Митрофанов.

Явка составила 49,35% избирателей. По официальным результатам, лидировали Е.Э. Михайлов (29,71%), М.В. Кузнецов (18,34%), М.М. Брячак (8,78%), И.Ю. Провкин (8,29%) и А.В. Митрофанов (8,24%). «Против всех» проголосовало 17,43%. Перед вторым туром фактически произошло объединение местной оппозиции вокруг М.В. Кузнецова, его ситуативно поддержали местные коммунисты. М.М. Брячак призвал голосовать «против всех», А.В. Митрофанов поддержал Е.Э. Михайлова.

Во втором туре 5 декабря М.В. Кузнецов победил с результатом 48,83% голосов, Е.Э. Михайлов получил 41,40%. «Против всех» голосовало 8,98%. Явка составила 46,09%.

28 ноября 2004 года проходили выборы губернатора **Курганской области**². В результате на третий срок губернатором области избран

1 Николаев С., Дадашева Д. Калмыцкий сенатор ушел в псковские губернаторы // Коммерсантъ. — 2004. — 29 окт. — № 203.

2 Кынев А.В. Зауральские страдания / Режим доступа: <http://www.democracy.ru/article.php?id=774>

О.А. Богомолов, впервые занявший этот пост в 1996 году. Он принял решение официально выдвинуться в губернаторы от «Единой России», тем самым завершив эволюцию от патриотически настроенного оппозиционера (в 1996 он шел на выборы как кандидат НПСР) к представителю правоцентристской «партии власти», продолжающей фактически тот же курс, с которым он боролся когда-то. Кампания сопровождалась жесткой борьбой губернатора с оппозицией, с обильным использованием «черного PR», который тиражировали прогубернаторские СМИ, различных провокаций.

Еще летом 2004 года фактическую подготовку к курганским выборам начал заместитель полпреда Президента в УрФО В.Ф. Басаргин. Он даже создал избирательный штаб и начал раскрутку. Приехав в Курган в июне, на большом совещании В.Ф. Басаргин устроил настоящий разгром областным чиновникам. 5 августа в официальной городской газете «Курган и курганцы», контролируемой мэром города А.Ф. Ельчаниновым, опубликовано обращение ряда видных региональных политиков к Президенту РФ В.В. Путину с просьбой позволить В.Ф. Басаргину принять участие в выборах губернатора области. Все подписанты на губернаторских выборах 2000 года поддерживали О.А. Богомолова. Наличие среди подписавших руководителя местного подразделения УГМК, по мнению многих, являлось доказательством возможной поддержки корпорацией кандидатуры В.Ф. Басаргина¹. Фактически газета «Курган и курганцы» превратилась в предвыборное издание штаба В.Ф. Басаргина, каждый номер сопровождался посвященными ему статьями. В ответ СМИ, подконтрольные администрации региона начали настоящую травлю Басаргина. Однако, видимо, не получив однозначной поддержки в Москве, в итоге Басаргин выдвигаться не стал, а штаб закрыл.

После этого на роль главного конкурента Богомолова выдвинулся другой «варяг» — депутат Палаты представителей Законодательного собрания Свердловской области С.А. Капчук. На выборах Свердловской областной думы в марте 2004 года С. Капчук возглавлял список блока «Родина», при этом в регионе была конкуренция двух вариантов «Родины». К концу сентября Капчук посетил 21 из 24 районов области. Он оформил себе прописку в Шадринске и стал сначала директором по экономике и финансам, а затем председателем совета директоров Шадринского комбината хлебопродуктов. Капчук эксплуатировал образ молодого, энергичного, профессионального менеджера, способного «облагородить» и «встряхнуть» область.

Главной темой борьбы с конкурентами команда Богомолова избрала «борьбу с варягами», которые якобы хотят прийти и разграбить курганскую землю.

Несмотря на кампанию «черного PR» (возможно, даже благодаря ей) перед первым туром С.А. Капчук почти догонял по рейтингу О.А. Богомолова и имел

1 Что мешает нам жить достойно // Курган и курганцы. — 2004. — 5 авг.

основания надеяться на победу во втором туре. В данных условиях проблему Капчука было решено решить силовым путем — областной суд отменил регистрацию С.А. Капчука на пост губернатора (27 ноября это решение подтвердил Верховный суд РФ). Его обвинили в том, что он неверно указал место постоянного проживания (сделав фиктивную прописку в Шадринске, в квартиру не вселялся и в ней не проживал) и допустил перерасход средств избирательного фонда.

В условиях снятия Капчука главным претендентом на протестные голоса стал лидер курганских профсоюзов П.И. Назаров (один из подписантов письма в поддержку Басаргина, Назаров выдвинулся буквально в последний момент, когда стало понятно, что из внутрирегиональной оппозиции на выборах просто никого не будет). В поддержку Назарова, как члена «Единой России», выступила оппозиционная губернатору часть региональной организации партии (при этом О.А. Богомолов был официально выдвинут «Единой Россией»).

Кроме вышеназванных были еще три кандидата, в том числе выдвинутый СПС москвич, бывший депутат Госдумы РФ от «Яблока», президент ЗАО «Группа компаний "Комсервис"» Е.Ю. Собакин. Вероятно, он должен был изначально работать на раскол протестных голосов. Е.Ю. Собакин также оказался лидером партийного списка СПС на одновременных выборах Курганской областной думы. Собакину и СПС был открыт «зеленый свет» в официальных СМИ для ведения кампании и против них практически никто не вел контрагитации. При этом его лозунг «Курганцы будут богатыми» был воспринят в нищем курганском селе, на которое и был сделан акцент в ходе агиткампании.

Однако сценарий кампании пошел не так, как рассчитывали в штабе Богомолова. После снятия Капчука его избиратель в основной массе все равно пошел на выборы (хотя был расчет на неявку его значительной части), а голоса сторонников Капчука перешли не к Богомолову, а к Собакину и Назарову, а также частично «против всех». В результате в отсутствие Капчука Е. Собакин получил не 10–12% голосов как рассчитывали, а почти 23,78% и вышел во второй тур. Назаров получил еще 23,61% голосов. То есть вместе с Собакиным больше, чем Богомолов с 35,08%. Это был худший результат Богомолова за свою политическую карьеру.

У многих оппозиционеров возникла надежда на то, что во втором туре есть шанс победить: Е. Собакин, П. Назаров, а также снятый с выборов накануне первого тура С. Капчук объединились в коалицию, обещая в случае победы совместно управлять областью (Собакин как губернатор, Капчук как глава областного правительства, Назаров как вице-премьер по социальной политике).

Первой реакцией команды О.А. Богомолова на результаты стало максимальное приближение второго тура, который назначили уже на 5 декабря (то есть через неделю, вместо двух обычных недель). Облизбирком обосновал

это решение тем, что 12 декабря, то есть через положенные 2 недели, второй тур провести нельзя, так как это День Конституции, а закон запрещает проводить выборы в праздничные дни. В тот момент, по мнению экспертов, в команде Богомолова возобладали мнение, что такой блиц-второй тур не даст оппозиции «очухаться» и позволит губернатору победить на «волне» первого тура. Однако вместо этого тройка Назаров—Капчук—Богомолов оперативно объединилась и к субботе факт объединения был довольно широко растиражирован и известен массовому избирателю. Тогда в субботу, 4 декабря, проведение голосования 5 декабря было отменено областным судом, причем внешне против этой отмены выступали оба оставшихся кандидата. Во исполнение решения суда областная избирательная комиссия назначила второй тур на 19 декабря, и тем самым команда губернатора получила еще 2 недели для дискредитации пока еще избегавшего серьезной контрагитации Е.Ю. Собакина.

В этот момент роковую роль сыграл фактор принадлежности кандидата к СПС. Областные СМИ заполнили материалы об исторической роли лидеров СПС, в частности, А.Б. Чубайса в истории страны. Против Е. Собакина также постарались разыграть карту «беспринципности», сообщив что он намерен бросить выдвинувший его СПС (формально Е. Собакин не был членом партии) и уже подал заявление в «Единую Россию»¹.

Фактически после 4 декабря накал борьбы был существенно снижен и поддержать существенный уровень мобилизации протестного электората оппозиции не удалось. Одновременно проводился жесткий прессинг на оппозицию фактически уголовными методами.

Голосование 19 декабря показало резкое снижение активности избирателей (с 53% до 44%), особенно в городах — оплоте оппозиции. Существенную роль также сыграло массированное применение административного ресурса на селе. 17 декабря коллегия Верховного суда РФ отменила решение Курганского областного суда от 4 декабря 2004 года об отмене второго тура выборов губернатора 5 декабря. Таким образом, было отменено решение, на основании которого второй тур выборов был перенесен на 19 декабря.

5 декабря 2004 года прошел первый тур выборов губернатора **Брянской области**. Всего за один день до голосования, 4 декабря, Верховный суд РФ подтвердил решение Брянского облсуда о снятии с регистрации кандидата от КПРФ, действующего губернатора Ю.Е. Лодкина (выдвинут блоком «КПРФ, Аграрная партия России — За победу!»), которого обвинили в использовании административного ресурса (подкуп избирателей, привлечение к своей агиткампании подчиненных, издание агитационных материалов не из средств избирательного фонда). Ю.Е. Лодкин пригрозил сорвать выборы путем призыва

1 Курганский кандидат променял СПС на «Единую Россию» // Коммерсантъ (Москва). — 2004. — 17 дек.

избирателей голосовать против всех, но фактически не успел этого сделать. В поддержку Ю.Е. Лодкина выступил Г.А. Зюганов.

Также снял кандидатуру директор ООО «Адмирал» самовыдвиженец Ю.П. Петрухин заявив, что отказывается принять участие в «столь скучном мероприятии» в отсутствии базового кандидата. Также был снят двойник кандидата Н.В. Денина, председатель совета директоров ООО «Снежка», электромонтер М.С. Денин (Челябинск). Получил отказ в регистрации полный тезка губернатора Ю.Е. Лодкин, заместитель директора тверского ООО «Денин Finance Limited», до 28 июля 2004 бывший Игорем Петровым, но сменивший имя и фамилию.

Всего выдвигались 12 кандидатов, зарегистрированы 10, остались в бюллетене ко дню выборов 7. Явка составила 50,72% избирателей. Лидерами стали депутат Госдумы, бывший директор птицефабрики «Снежка» Н.В. Денин (44,75%, выдвинут «Единой Россией») и заместитель начальника департамента Счетной палаты Е.П. Зеленко (12,53%, выдвинут СПС), одновременно возглавлявший список СПС на выборах Брянской областной думы. Третьим был гендиректор группы промышленных предприятий «Перспектива», депутат облдумы, глава регионального отделения СДПР Н.Д. Руденок (6,31%, выдвигался блоком «За Родину! За справедливость!»). «Против всех» голосовали 20,57% пришедших на участки.

19 декабря во втором туре при явке 37,79% избирателей победил Н.В. Денин — 77,83% голосов при 10,32% у Е.П. Зеленко.

5 декабря 2004 года прошли выборы губернатора **Волгоградской области**. Самовыдвиженец Н.К. Максютя избрался на третий срок при явной поддержке федерального центра, несмотря на членство в КПРФ. Укрепить свои позиции в регионе ему удалось и благодаря финансовой поддержке доминирующей в области НК ЛУКОЙЛ, которая не раз шла навстречу губернатору в реализации социальных проектов и предоставлении кредитов — например, помогала с закупками ГСМ для сельхозпроизводителей. Что касается отношений с федеральным центром, то Н.К. Максютя стремился не идти на конфликты, и запомнился разве что протестом против монетизации льгот, высказанным на заседании Госсовета еще на ранней стадии обсуждения реформы, а также настойчивым желанием переименовать Волгоград в Сталинград. В предвыборную кампанию как городские, так и областные власти поддерживали сохранение низкого уровня коммунальных платежей и откладывали другие «непопулярные» решения, что привело к еще более резкому повышению цен в начале 2005 года.

В выборах участвовали 3 члена «Единой России»: бывший лидер регионального отделения партии с декабря 2003 года О.В. Савченко, сменивший его на этом посту в мае 2004 года В.Д. Горюнов (официальный кандидат ЕР, все иные кандидаты в регионе на выборах 2004 года шли как самовыдвиженцы) и мэр Волгограда Е.П. Ищенко, пользующийся поддержкой городских еди-

нороссов. Всего выдвинулись 16 кандидатов, зарегистрированы 12, ко дню выборов осталось 9.

Главным конкурентом Н.К. Максюты, как и в 2000 году, выступал О.В. Савченко, против которого активную контрагитацию вели региональные СМИ. Главным минусом предвыборной кампании Савченко являлось отсутствие партийной поддержки и «эффекта новизны», благодаря которому Савченко и составил существенную конкуренцию Максюте в 2000 году. Значительные шансы имел мэр Волгограда Е.П. Ищенко, но его не допустили на выборы. В конце ноября Ищенко был лишен регистрации Верховным судом РФ за «предоставление недостоверных данных» на основании фигурировавших в представленных им в облизбирком документах данных двух различных паспортов (объяснения Ищенко о технической ошибке сотрудника его предвыборного штаба и справка об утере паспорта не помогли). Председатель Комитета Госдумы по физкультуре и спорту В.Д. Горюнов на выборах мэра Волгограда в сентябре 2003 года занял второе место после Е.П. Ищенко. В мае 2004 года он возглавил региональное отделение «Единой России», которое выдвинуло его в губернаторы. Поддержку партии аналитики считали главным ресурсом Горюнова. Однако его имидж подпортило неудачное выступление «Ротора» (Горюнов — почетный президент клуба) в футбольной премьер-лиге: волгоградцы заняли последнее место. Снял свою кандидатуру также вице-губернатор Ивановской области, бывший депутат Госдумы РФ А.Д. Куликов (член КПРФ).

В первом туре 5 декабря явка составила 41,5%. Предсказуемо лидировал Н.К. Максюта с 41,42% голосов. В результате контрkamпании против О.В. Савченко и снятия Е.П. Ищенко второе место неожиданно занял депутат Волгоградского горсовета, член СПС, самовыдвиженец, генеральный директор ООО «Фирма "Мир техники"» Н.В. Волков (13,18%), О.В. Савченко стал только третьим с 12,93%. Далее следовали депутат облдумы Е.Л. Голубятников (член ЛДПР, 7,22%), В.Д. Горюнов (7,08%). Остальные набрали менее 2% голосов каждый. «Против всех» голосовало 12,98%.

Во втором туре 26 декабря 2004 года явка немного снизилась — 38,42%. Н.К. Максюта одержал победу с 51,13% голосов против 38,63% у Н.В. Волкова. «Против всех» — 9,14%.

Назначенные на 5 декабря выборы губернатора *Камчатской области* отличались высокой конкуренцией. На момент завершения выдвижения официально сдали документы на регистрацию 18 кандидатов из 20 выдвинутых (для сравнения — в 2000 году были зарегистрированы 11 кандидатов, 3 из которых сняли свои кандидатуры ко дню голосования). Ко дню голосования в бюллетене остались 15 человек. Все кандидаты были самовыдвиженцами.

Большинство кандидатов являлись «техническими», либо участвовали в выборах лишь с целью увеличения собственной известности, предвыборного торга (судя по всему именно торг за свое политическое будущее являлся глав-

ным мотивом для начальника УФСБ Е.А. Лаухина, снявшего затем кандидатуру) или контркампании против конкурентов. Наиболее серьезными были позиции пяти кандидатов: действующего губернатора, члена КПРФ М.Б. Машковцева, главы Усть-Камчатского района Б.А. Невзорова (его поддерживала тогда еще состоявшая в «Яблоке» И.А. Яровая), бывшего члена Совета Федерации от Приморья О.Н. Кожемяко, бывшего градоначальника Петропавловска-Камчатского А.К. Дудникова и бывшего депутата Госдумы, контр-адмирала В.Ф. Дорогина.

Положение М.Б. Машковцева радикально отличалось от ситуации 2000 года, когда он представлял оппозицию, и в его пользу шло протестное голосование. Теперь он представлял власть, несущую ответственность за положение региона. Его избирательная кампания сочетала яркие популистские меры (повышение зарплат бюджетникам с 1 января) с большим числом личных встреч с избирателями.

Наиболее агрессивную избирательную кампанию вел по факту тесно связанный с Машковцевым бывший член Совета Федерации от Приморской краевой думы О.Н. Кожемяко (но так как его полномочия Советом Федерации еще не прекращены, то он фигурировал в региональной прессе и материалах избирательной комиссии как действующий сенатор). Штабы Машковцева и Кожемяко фактически координировали усилия. Даже в СМИ, активно критикующих Машковцева («Камчатское время», «Новая Камчатская правда», «КП на Камчатке» и т.д.), присутствовала агитация за Кожемяко. Помимо размещения рекламы в регулярных СМИ, издавались бесплатные «Экспресс-газета» (тираж 74000) и «Камчатка сегодня». Публично он преподносился как сверхудачливый бизнесмен, который в состоянии изменить к лучшему жизнь в регионе. Его проблемой был образ «варяга». Сам Кожемяко лично воздерживался от критики в адрес кого-то из конкурентов.

На роль главного местного конкурента Машковцева к октябрю выбился глава Усть-Камчатского района, депутат камчатского облсовета, хозяин крупнейшей в районе рыбодобывающей компании «Усть-Камчатскрыба» Б.А. Невзоров. Существенную роль в «рывке» Невзорова сыграло обращение в его поддержку, подписанное председателем облсовета Н.Я. Токманцевым, зампредом облсовета В.А. Бондаренко, лидером регионального «Яблока» И.А. Яровой и другими. Он выступал в амплу «крепкого руководителя», однако излишне авторитарного и с ораторскими проблемами.

Бывший градоначальник Петропавловска-Камчатского А.К. Дудников до сентября считался главным конкурентом М.Б. Машковцева, пока его не потеснил Б.А. Невзоров. Именно Дудников, единственный из трех кандидатов — членов «Единой России» (вместе с Б.А. Невзоровым и Г.Б. Грешных), фактически заручился поддержкой высшего совета партии и только у него членство в партии было указано в бюллетене. Его поддерживал на тот момент глава региональной организации партии, президент «Камчатагропромбанка» Д.М. Повзнер. Его минусом была память о его снятии с выборов губернатора

2000 года, которое многие расценили как некорректное по отношению к партнерам и союзникам.

Бывший депутат Госдумы от региона В.Ф. Дорогин сохранял в регионе высокую личную известность и популярность, особенно в среде бывших и нынешних военнослужащих. Это ниша, где у него почти не было конкурентов среди иных кандидатов. Его поддержала партия «Патриоты России» Г.Ю. Семигина. Все иные кандидаты на выборах не имели даже гипотетических шансов на избрание. Занявший в 2000 году третье место на выборах Г.Б. Грешных, к 2004 году воспринимался как «кандидат-шут» за организованное им самопохищение и якобы похищенную «красивую дискету» с компроматом на местный криминалитет¹.

В результате голосования при явке 56,38% избирателей в первом туре лидерами стали М.Б. Машковцев (38,37% голосов) и Б.А. Невзоров (23,66%). Третье место занял О. Кожемяко (14,27%) и только четвертое — бывший градоначальник Петропавловска-Камчатского А.К. Дудников (10,44%), активно поддержанный «Единой Россией». В.Ф. Дорогин получил лишь 2,36% голосов. «Против всех» проголосовали 7,41% избирателей. Все остальные кандидаты собрали менее 1% голосов каждый.

Электоральному скачку М.Б. Машковцева способствовала как его высокая предвыборная активность, так и неумелые действия прокуратуры в его отношении, давшей своими действиями прекрасные информационные поводы для губернатора (30 ноября губернатор был принудительно доставлен в областную прокуратуру сотрудниками милиции для ознакомления с возбужденным в его отношении уголовным делом). При этом главные конкуренты губернатора — Б.А. Невзоров и А.К. Дудников — на финише кампании излишне увлеклись контрагитацией против О.Н. Кожемяко. Наиболее впечатляющим было лидерство Машковцева в Петропавловске-Камчатском (44,84%) и Елизово (42,58%). Пик голосования за Невзорова был отмечен в его базовом Усть-Камчатском районе (60,92%). Пиком голосования за Кожемяко стала Корякия (35,6%, первое место), а также Алеутский район (то есть Командорские острова, 54,87%). Уже в 2005 году О.Н. Кожемяко был назначен губернатором Корякского АО.

19 декабря во втором туре при явке 52,06% избирателей победил М.Б. Машковцев с 49,58% голосов при 37,66% за Б.А. Невзорова. «Против всех» голосовало 12,12%.

Наконец, 5 декабря проходили крайне скандальные выборы губернатора **Ульяновской области**. На них первоначально выдвигались 17 кандидатов (все самовыдвиженцы, кроме кандидата КПРФ А.Л. Кругликова и кандидата ЛДПР Т.А. Харитоновой), были зарегистрированы 12, в бюллетене остались только 9.

1 Зорькин А. Герой ушедшего времени / Режим доступа: <http://kam-kray.ru/news/2011/06/29/geroy-ushedshego-vremeni.html>

Губернатор В.А. Шаманов к этому времени существенно утратил популярность и снял свою кандидатуру после назначения 13 ноября помощником Председателя Правительства РФ по вопросам взаимодействия с ветеранскими организациями. Врио губернатора с 22 ноября стала его заместитель М.Г. Большакова, курировавшая ранее в обладминистрации социальные вопросы и здравоохранение.

Федеральный центр, «Единая Россия», а также ряд представленных в это время в регионе ФПГ (Северсталь, СОК) сделали ставку на мэра Димитровграда С.И. Морозова. Активную кампанию также вел поддержанный СПС директор Ульяновского хладокомбината С.А. Герасимов. Кроме того, в выборах принимали участие М.А. Баржанова (была избрана в Госдуму от СПС, затем от ЕР, была лидером Хабаровского отделения СПС, председателем Совета директоров ОАО «Хабаровский мясокомбинат»), вице-губернатор М.И. Шканов, первый секретарь обкома КПРФ, бывший депутат Госдумы А.Л. Кругликов, утративший былую популярность бывший губернатор, а в 2004 году пенсионер Ю.Ф. Горячев. М.А. Баржанова проигнорировала рекомендации руководства «Единой России» и отказалась снять свою кандидатуру с выборов. Был снят с выборов по суду полный тезка С.И. Морозова безработный Сергей Иванович Морозов.

Накануне выборов пять кандидатов в губернаторы направили письмо В.В. Путину с просьбой навести в области «конституционный» порядок. Как утверждали авторы письма, в кампанию грубо вмешиваются чиновники ПФО во главе с полпредом Сергеем Кириенко, а ГТРК «Волга» (входит в структуру ВГТРК) упорно продвигает одного из кандидатов. В письме не называлась его фамилия, но в избирательных штабах не скрывали, что этим кандидатом является мэр Димитровграда. В штабе С.И. Морозова в ответ заявили, что затея с письмом направлена на срыв выборов: по их мнению, его авторы рассчитывали на протестное голосование, которое традиционно сильно в регионе¹.

Явка составила 51,58% избирателей. Лидеры: С.И. Морозов (27,75% голосов), С.А. Герасимов (20,87%), М.А. Баржанова (14,63%), М.И. Шканов (9,69%) и Ю.Ф. Горячев (8,51%). «Против всех» голосовало 11,05%. После столь сильного предвыборного рывка С.А. Герасимова произошел скандал — решением Ульяновского областного суда он был отстранен от участия во втором туре выборов по обвинению в подкупе избирателей. Его обвинили в том, что снижение цен на молочную продукцию одним из перерабатывающих предприятий Ульяновской области ОАО «Милан», председателем совета директоров которого являлся С.А. Герасимов, сделано в целях незаконной агитации граждан и является подкупом избирателей. 24 декабря 2004 года Верховный суд РФ оставил это решение в силе².

1 Квадратов Н. Борьба за пустое место // Коммерсантъ. — 2004. — 6 дек. — № 228.

2 Второй тур губернаторских выборов в Ульяновской области: Баржанова против Морозова / ИА Regnum. — 2004. — 24 дек. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/382436.html>

В результате 26 декабря во втором туре явка составила 38,75%, победил С.И. Морозов с 52,81%, М.А. Баржанова получила 20,61%, «против всех» голосовало 25,16%.

Наконец, последней избирательной кампанией по выборам главы региона на населением данного периода стали выборы губернатора **Ненецкого автономного округа**, состоявшиеся 23 января 2005 года (второй тур — 6 февраля 2005 года). Хронологически губернаторская кампания совпала с выборами Собрания депутатов Ненецкого автономного округа (НАО) четвертого созыва. Голосование по выборам Собрания депутатов НАО проходило 6 февраля 2005 года, в один день со вторым туром выборов губернатора.

В течение всего 2004 года в округе шла борьба за право выдвижения губернатора В.Я. Бутова на третий срок. Первоначально его сторонники пытались безуспешно организовать референдум в его поддержку, однако затем с большим трудом (с перевесом в один голос благодаря изменению позиций депутатов Д.Е. Ружникова и З.А. Агаповой) в ноябре 2004 года им удалось добиться принятия Собранием депутатов закона, разрешившего В.Я. Бутову в третий раз участвовать в губернаторских выборах (закон был опубликован в газете «Нарьяна вындер» 3 декабря). В ответ немедленно последовали судебные иски. Окружной суд на основании исков, поданных окружной прокуратурой и кандидатом на пост главы администрации НАО, старшим помощником окружного прокурора В.А. Бобровой, отменил регистрацию Бутова в качестве кандидата в губернаторы НАО. Основным мотивом для принятия решений о снятии В.Я. Бутова стало то, что собрание депутатов слишком поздно приняло закон о праве избрания на третий срок. Данный закон вступил в силу 3 декабря, то есть в разгар избирательной кампании, которая началась 26 октября. Позицию окружного суда 14 января подтвердил Верховный суд РФ. В результате В.Я. Бутов был отстранен от участия в избирательной кампании. Одновременно он стремился провести максимальное количество своих сторонников в Собрание депутатов.

Всего выдвигались 17 человек, все были зарегистрированы, двое выбыли после регистрации (В.Я. Бутов и Ю.В. Родионовский). Все кандидаты, кроме выдвинутого КПРФ Л.И. Саблина, были самовыдвиженцами.

В отсутствие Бутова главными претендентами в губернаторы стали поддержанный федеральным руководством «Единой России» генеральный директор ООО «Компания Полярное Сияние» (совместное предприятие ОАО «Роснефть» и «Сопосо») А.В. Шмаков (очевидно, был пролоббирован НК «Роснефть» и связанными с ней «питерскими силовиками» при «непротравлении» «ЛУКОЙЛа»); бывший главный федеральный инспектор по округу, бывший местный топ-менеджер ЛУКОЙЛа, крупный бизнесмен А.В. Баринов; бывший секретарь политсовета регионального отделения партии «Единая Россия» И.В. Кошин и бывший председатель окружного совета коммунист Л.И. Саблин. При этом Кошин и Саблин одновременно возглавляли списки соответственно «Единой России» и КПРФ на выборах Собрания депутатов.

Кампания Шмакова была крайне финансово затратной и сопровождалась активными попытками давления в его поддержку со стороны федерального центра (в основном активность проявляло полпредство Президента РФ в СЗФО). В конце июля 2004 года появилось заявление А.В. Шмакова о вступлении в партию «Единая Россия». От руководства региональной организации ЕР потребовали расширить политсовет, ввести в него А.В. Шмакова и поддержать его кандидатуру на выборах. Однако все затраты не могли изменить уже сложившееся в округе невысокое представление о личных качествах кандидата, в организации кампании не учитывались особенности менталитета округа. Сыграли свою роль и мощная кампания дискредитации со стороны СМИ и «технических» кандидатов, подконтрольных А.В. Баринову, раскручивание против А.В. Шмакова линии, подчеркивающей враждебность нефтяников интересам жителей округа.

Алексей Баринов в бюллетенях значился как профессор Архангельского государственного технического университета, так как 10 августа 2004 года он был освобожден от должности главного федерального инспектора в НАО «по сокращению штатов». Окружные оппозиционные газеты, включая пробариновские («Выбор народа», «Известия НАО»), поспешили связать событие с общей политикой федерального центра в регионе, вбросив версию о подготовке округа к объединению с Архангельской областью, с которым А.В. Баринов не был согласен. По финансовым ресурсам кампания Баринова немного уступала кампании Шмакова. Она отличалась интенсивностью и размахом (массированная рекламная кампания, встречи с избирателями, концерты группы «Любэ»). Важной составляющей успеха Баринова в наращивании рейтинга можно считать захват им местного медиапространства.

Кампания Баринова шла под лозунгом «Богатства округа — его жителям». Характерной особенностью кампании Баринова стало выставление им на выборы большого количества «технических кандидатов», использованных прежде всего для контрпропагандистской кампании против В.Я. Бутова и А.В. Шмакова. Полпред Президента РФ в СЗФО И.И. Клебанов открыто выступил против Баринова, заявив на пресс-конференции, что уволил А.В. Баринова за то, что он «человек зависимый и негосударственный».

Вторым явным претендентом на выход во второй тур являлся молодой (тогда ему было 30 лет) и амбициозный И.В. Кошин, в свое время получивший известность как глава «Союза геологов и нефтяников», ведшего в регионе обширную благотворительную деятельность. Он позиционировал себя как политик «новой волны» в противоположность «старым» политикам и активно использовал тему местного патриотизма. Большим преимуществом Кошина было то, что он смог создать вокруг себя сплоченную и энергичную команду, готовую к решительным коллективным действиям. На повышение шансов Кошина играла также борьба на взаимное уничтожение между Бариновым и Шмаковым. Уже в ходе избирательной кампании 15 декабря возглавлявший региональную «Единую Россию» И.В. Кошин был исключен из «Единой России»

вместе с рядом своих соратников за выдвижение в губернаторы вопреки решению Генерального совета партии, поддержавшего А.В. Шмакова. При этом И.В. Кошин остался первым номером списка «Единой России» на выборах Собрании депутатов.

Наконец, Л.И. Саблин в кампании полагался на свой личный авторитет и знакомство с огромным числом жителей округа. Он явно претендовал на «бутовский электорат» и значительную часть голосов тех, кто руководствовался мотивами местного патриотизма и раздражения против действий федерального центра». Сыграл на Саблина и фактор недавно прошедшей монетизации льгот.

Итоги первого тура: явка 62,94% избирателей, А.В. Баринов (22,4% голосов), и И.В. Кошин (20,69%), Л.И. Саблин (18,06%). А.В. Шмаков, несмотря на крайне дорогостоящую кампанию, занял только четвертое место с 16,2% голосов. «Против всех» проголосовало 8,04% избирателей. Остальные кандидаты получили незначительное количество голосов. Однофамилец бывшего губернатора и его двоюродный брат В.М. Бутов — 5,6% (именно за него в последний момент призвал голосовать уходящий губернатор).

Преимущество Баринову обеспечило прежде всего село (где он собрал 25%), люди среднего возраста, которых привлек имидж Баринова как «человека дела», подкрепленный значительной финансовой поддержкой различных социальных групп населения. Кошину в значительной мере свои симпатии отдали молодежь и женская часть электората.

Перед вторым туром Баринов продолжал активную кампанию, а вот Кошин ее фактически прекратил. В единственной газете, выпущенной после первого тура, Кошин заявил, что «массированная агитация уже не нужна». Штаб Баринова запустил довольно двусмысленный слоган «Голосуем за старшего!». Продуманная, технологически грамотная рекламно-агитационная кампания Баринова была подкреплена вбросом в последние два дня перед завершением агитационной кампании «черного пиара» против И.В. Кошина по «Нарьян-Мар ТВ», контролируемым местным ЛУКОЙЛом.

6 февраля 2005 года при явке 60,1% избирателей во втором туре уверенную победу одержал А.В. Баринов (48,45% к 30,47% за И.В. Кошина, «против всех» — 20,21%). На этом прямые выборы губернаторов, начавшиеся с первых экспериментальных выборов еще в 1991 году, завершились.

3.4. ОБЩИЕ ИТОГИ ИЗМЕНЕНИЙ В СОСТАВЕ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА И ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ ГУБЕРНАТОРОВ В 1996–2004 ГОДАХ

Переход к массовым прямым выборам губернаторов привел к довольно существенному кадровому обновлению губернаторского корпуса уже в ходе первой волны массовых выборов. Это явно было связано как с тем, что часть

назначенных губернаторов просто изначально не имела в регионах массовой электоральной поддержки. Кроме того, некоторые губернаторы в глазах населения вместе с федеральными властями несли «солидарную» ответственность за все социально-экономические трудности и проблемы реформ начала 1990-х.

В результате часть прежних назначенцев, опиравшихся в первую очередь на поддержку в федеральном центре, а не в самом регионе, проиграли выборы представителям местных оппозиционных групп. Часть назначенцев федеральный центр уволил сам, не дожидаясь выборов, и попытался заменить на более избираемых. Всего таких замен в 1996 году было 15 в 14 регионах (из них подряд две в Калужской области: вначале заместитель губернатора В.С. Пахно, потом бывший представитель Президента РФ в области О.В. Савченко). Из этих 14 регионов в 6 новые назначенцы затем были избраны, еще в одном (Агинском Бурятском автономном округе) выборы сорвались, в 7 регионах даже новые назначенцы выборы проиграли. Как правило, новых назначенцев центр искал в той же администрации среди чиновников, уже имеющих управленческий опыт, но не имеющих значимого антирейтинга. В частности, стали губернаторами заместитель главы администрации Архангельской области — руководитель представительства Архангельской области при Правительстве РФ А.А. Ефремов; первый заместитель губернатора Пермской области Г.В. Игумнов; начальник Рязанского областного управления сельского хозяйства и продовольствия, заместитель главы администрации области И.А. Ивлев; первый заместитель главы администрации Брянской области А.М. Семернев; первый заместитель губернатора Калужской области В.С. Пахно. Были назначены губернаторами 5 мэров или заместителей мэров: первый заместитель главы администрации города Саратова Д.Ф. Аяцков, мэр Череповца В.Е. Позгалев, мэр Читы Р.Ф. Гениатулин, мэр Воронежа А.Н. Цапин, мэр Благовещенска Ю.Г. Ляшко. Более нестандартными были назначения в Ненецком АО и второе назначение в Калужской области — управляющий отделением Пенсионного фонда РФ по Ненецкому автономному округу В.В. Хабаров и бывший представитель Президента РФ в Калужской области, председатель комитета Заксобрания по комплексному развитию области О.В. Савченко.

В двух случаях выбор федерального центра пал на бывших спикеров региональных парламентов: председателя Заксобрания Ивановской области, бывшего первого секретаря обкома КПСС В.Н. Тихомирова (единственный пример бывшего первого секретаря обкома, ставшего явным «реформатором») и бывшего народного депутата РФ, экс-председателя Агинского Бурятского окружного Совета народных депутатов Б.В. Аюшиева. Самой нестандартной и одновременно безнадежной стала замена в Краснодарском крае — 15 июля 1996 года на пост главы региона был возвращен фактически по его собственной просьбе губернатор до 1994 года Н.Д. Егоров, потерявший пост руководителя Администрации Президента РФ в результате перестановок.

В 1997 году федеральный центр, также не дожидаясь выборов, заменил губернатора М.Б. Кислюка на заведомого победителя предстоящих выборов, председателя Законодательного собрания Кемеровской области в 1994–1996 годах, министра РФ по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ А.-Г.М. Тулеева.

Всего к началу 1997 года новые избранные губернаторы были в 31 регионе из 48 завершивших выборы (в 25 случаях победители были оппонентами прежних руководителей, в 6 регионах избраны замененные самим федеральным центром перед выборами). С учетом выборов 1997 года, за 1996–1997 годы 62 избирательные кампании дали с учетом «самозамен власти» перед выборами 39 новых губернаторов.

Из них 6 были провластными самозаменами самой власти (к ним можно добавить еще 3, избранных в 1997 году: мэра Нижнего Новгорода И.П. Склярова, мэра Иркутска Б.А. Говорина и депутата Госдумы РФ от Агинского Бурятского АО Б.Б. Жамсуева). В Республике Алтай прежнего временного руководителя сменил еще более настроенный «промосковски» депутат Госдумы С.И. Зубакин. 20 новых глав регионов однозначно представляли лево-патриотический блок (включая А.-Г.М. Тулеева), 7 можно отнести к «альтернативным» хозяйственникам-прагматикам или предпринимателям (даже если их ситуативно поддерживали левые): это заместитель предыдущего руководителя В.А. Яковлев в Санкт-Петербурге; генеральный директор Калининградского государственного морского рыбного порта Л.П. Горбенко в Калининградской области; бывший генеральный директор АО «Магаданнеруд», с 1995 года депутат Государственной думы РФ В.И. Цветков; бывший председатель облсовета, президент областного Союза промышленников и предпринимателей Ю.А. Евдокимов в Мурманской области; председатель избиркома Камчатской области и бывший председатель окрисполкома В.Т. Броневиц в Корякском АО; предприниматель, председатель АО «ТрансНАО» В.Я. Бутов в Ненецком АО; директор совхоза «Каменский» В.Г. Малеев в Усть-Ордынском Бурятском АО).

Двое были депутатами Госдумы от иных сил (Алексей И. Лебедь в Хакасии де-факто представлял «Честь и Родину», Е.Э. Михайлов в Псковской области был депутатом Госдумы от ЛДПР).

Часть избранных имела криминальное прошлое. Избранный магаданским губернатором В.И. Цветков в 1990 году стал фигурантом возбужденного КГБ СССР уголовного дела о промышленной контрабанде против СП «Спарк» (директором этого СП был Цветков). 17 апреля 1991 года дело было прекращено «за отсутствием состава преступления». Избранный губернатором Ненецкого автономного округа В.Я. Бутов в 1986 году был осужден по статье «Хищение» (в то время он работал учеником слесаря по ремонту снегоходов «Буран» и занимался махинациями с квитанциями о ремонте и продаже запчастей, чем причинил ущерб почти в 1 тыс. советских рублей, суд приговорил его к полутора годам исправительных работ). В 1991 году В.Я. Бутова приговорили за брако-

ньерство (возглавляя кооператив «Буран», он организовал вылов ценных пород рыб, по его указанию сотрудники фирмы скупали запрещенную к вылову рыбу) к трем годам лишения свободы условно¹.

Как хорошо видно, даже тогда, с учетом большой символической роли лево-патриотического блока (НПСР) в понятных сложных социально-экономических условиях, обозначился тренд на «прагматизацию» политики. Очевидно, проявляется спрос на т.н. «крепких хозяйственников-прагматиков». Причем в этом амплу выступали не только некоторые избранные представители директората, местной хозяйственной и бизнес-элиты, но и многие представители самой власти (будь то действующий мэр Ю.М. Лужков в Москве или вновь назначенный губернатор Д.Ф. Аяцков в Саратовской области). Кроме «крепких хозяйственников» с появлением прямых выборов также востребованными оказываются собственно публичные политики, в первую очередь уже имеющие репутацию людей с управленческим опытом (включая некоторых бывших советских и партийных руководителей), а также побеждавшие перед этим на выборах в Государственную Думу и Совет Федерации (С.И. Зубакин в Республике Алтай, Алексей И. Лебедь в Хакасии) и поэтому обладающие значимой стартовой известностью.

Из 20 губернаторов, избранных в 1996–1997 годах и однозначно воспринимавшихся как представители лево-патриотического блока, 11 были в годы СССР партийными функционерами, 11 возглавляли областные или городские советы (законодательные органы):

- Анатолий Николаевич Белоногов, бывший первый заместитель председателя Амурского облисполкома — председатель областного агропромышленного комитета, затем — председатель облисполкома, в 1990–1993 годах — председатель Амурского областного Совета;
- Олег Алексеевич Богомолов, бывший председатель Комитета по управлению муниципальным имуществом — заместитель главы администрации г. Кургана, в 1992–1993 годах — председатель Курганского областного Совета, в 1994–1996 годах — председатель Курганской областной думы;
- Александр Александрович Боковиков, бывший председатель Эвенкийского агропромышленного объединения, председатель Законодательного собрания (Суглан) Эвенкийского автономного округа (1994–1997);
- Николай Владимирович Виноградов, в 1989–1991 годах — второй секретарь Владимирского обкома КПСС, в 1994–1996 годах — председатель Законодательного собрания Владимирской области;
- Вадим Анатольевич Густов, в 1987–1990 годах — второй секретарь Кингисеппского горкома КПСС, в 1990–1991 годах — председатель Кинги-

1 Евстифеев Д., Баринов В., Gladchenko H., Шереметова Е. Экс-губернатор Владимир Бутов получил удар ножом у ресторана / Режим доступа: <https://iz.ru/news/500513>

- сеппского горсовета. В октябре 1991 года избран председателем Лен-облсовета;
- Вячеслав Александрович Кислицын, бывший председатель Медведевского райисполкома, глава администрации Медведевского района, член Совета Федерации первого созыва от Марий Эл;
 - Николай Игнатович Кондратенко, бывший заведующий отделом сельского хозяйства, затем — второй секретарь Краснодарского крайкома КПСС, в 1987–1990 годах — председатель крайисполкома;
 - Юрий Евгеньевич Лодкин, бывший помощник первого секретаря Брянского обкома КПСС, в 1987–1993 годах — корреспондент ТАСС. 26 апреля — 25 сентября 1993 года — губернатор Брянской области, в 1995–1996 годах депутат Государственной Думы от КПРФ;
 - Вячеслав Николаевич Любимов, бывший первый секретарь Пронского, затем Кораблинского райкомов КПСС, председатель Кораблинского райсовета Рязанской области. Заместитель начальника Главного управления мелиорации и водного хозяйства Минсельхоза РФ, член Совета Федерации, аудитор Счетной палаты РФ;
 - Николай Кириллович Максjuta, до 1995 года — генеральный директор Волгоградского судостроительного завода. С октября 1995 года — депутат Волгоградской городской думы;
 - Александр Владимирович Руцкой, бывший вице-президент РФ;
 - Владимир Нилович Сергеенков, в 1980–1990 годах заведующий курсами повышения квалификации Кировского обкома КПСС, в 1993–1995 годах член Совета Федерации, с 17.12.1995 — депутат Государственной Думы, член группы «Народовластие»;
 - Василий Александрович Стародубцев, бывший председатель Всесоюзного совета колхозов, председатель Союза аграрников РСФСР; председатель Крестьянского союза СССР, член ЦК КПСС. Член Совета Федерации;
 - Валерий Васильевич Сударенков, бывший первый секретарь Калужского обкома КПСС, в 1990–1993 годах — председатель Калужского областного Совета народных депутатов;
 - Петр Иванович Сумин, бывший второй секретарь Челябинского обкома КПСС, председатель Челябинского облисполкома и Челябинского областного Совета, депутат Государственной Думы РФ, член группы «Народовластие»;
 - Александр Александрович Суриков, бывший начальник объединения «Алтайавтодор», генеральный директор строительно-промышленного концерна «Алтайстрой», с 1991 года — председатель Алтайского краевого Совета депутатов, с 1994 года — председатель краевого Законодательного собрания;
 - Аман-гельды Молдагазыевич Тулеев, бывший заведующий отделом транспорта и связи Кемеровского обкома КПСС, в 1988–1990 годах — на-

чальник Кемеровской железной дороги, бывший народный депутат РСФСР, в 1990–1993 годах — председатель Кемеровского облсовета, в 1994–1996 годах — председатель Законодательного собрания Кемеровской области;

- Александр Леонидович Черногоров, бывший секретарь, второй, первый секретарь Ставропольского крайкома ВЛКСМ. В 1995–1996 годах — депутат Государственной Думы от КПРФ;
- Иван Михайлович Шабанов, бывший первый секретарь Воронежского обкома КПСС и председатель облдумы в 1994–1996 годах;
- Виктор Андреевич Шершунов, бывший прокурор Ленинского района Костромы, заместитель, первый заместитель председателя Костромского облсовета. После роспуска облсовета создал общественную организацию «В поддержку Конституции и парламентаризма». С 1994 года — председатель Комитета по правовой работе, начальник административно-правового управления администрации Костромы.

В 1998 году на 10 губернаторских выборах были избраны 6 новых губернаторов (с учетом избрания врио В.П. Сердюкова в Ленинградской области — 7). Везде это были выборы уже с участием ранее избиравшихся. К этому времени тренд на «прагматизацию» выборов уже почти полностью вытеснил идеологические голосования, и кампании почти полностью превратились в конкуренцию личностей. Во всех шести случаях оппоненты выиграли у инкубентов, хотя формально «левых» губернаторов из новичков было всего два, причем оба скорее относились к прагматикам-карьеристам с широкой поддержкой разных партий (председатель облсовета О.П. Королев в Липецкой области и мэр областного центра А.Д. Прохоров в Смоленской области). Фактически везде одни представители номенклатуры (более старой) проигрывали новым, более энергичным и еще более прагматичным представителям той же номенклатуры. Постепенно образ «красного директора» вытесняет образ скорее «менеджера», «хозяйственника-бизнесмена». Образ победителя этих лет — это в первую очередь «хозяйственник», во вторую — «популист», часто — сочетание того и другого вместе. Разгромно проиграли ранее казалось бы уверенно избравшиеся населением М.Т. Наролин (Липецкая область), А.Ф. Ковлягин (Пензенская область) и А.Е. Глушенков (Смоленская область). Очевидно, что кризис 1990-х годов привел к скорому разочарованию населения и в новых губернаторах. Пензенский губернатор А.Ф. Ковлягин набрал лишь 12,7% голосов, проиграв эксплуатировавшему образ «крепкого хозяйственника» главе администрации Железнодорожного района Пензы В.К. Бочкареву. В Северной Осетии действующий глава региона А.Х. Галазов разгромно проиграл выборы более статусному в элите, бывшему члену Политбюро ЦК КПСС в 1990–1991 годах А.С. Дзасохову. Более левопопулистский В.А. Густов в Ленинградской области, ненадолго уйдя в Москву на временное повышение, вернувшись, проиграл собственному за-

местителю, «чистому хозяйственнику» В.П. Сердюкову. Символическим событием стали яркие конкурентные выборы в Красноярском крае, завершившиеся приходом к власти в регионе одного из основных федеральных политиков этого времени Александра И. Лебеда.

В дальнейшем губернаторский корпус в значительной степени стабилизировался: в 1999 году в 16 кампаниях были избраны всего 5 новых глав (31,2%), в 2000 году (когда шли на новые сроки победители 1996 года) в 41 кампании были избраны всего 13 новых глав (31,7%). Причем многие губернаторы, в 1996–1997 годы избиравшиеся с явным присутствием в агитации партийно-идеологической составляющей, в 2000–2001 годах проводили максимально возможно деидеологизированные кампании. Даже многие бывшие «левые губернаторы» к этому времени превратились в менеджеров-прагматиков, вполне устраивающих федеральный центр.

Таблица 3.2. Замена глав регионов в результате назначений, выборов и временного исполнения обязанностей в 1996 — феврале 2005 годов (до отмены прямых выборов)¹

	Число назначений новых губернаторов	Назначение вр.и.о. по причине появления вакансии до новых выборов	Число избранных депутатов (из них новых)	Число прямых выборов (в том числе несостоявшихся)		Число избранных новых губернаторов	Итого замен (назначения; и.о.; избранные)
				Всего	Проведен второй тур		
1996	15	—	—	52 (из них не состоялись или отменены 4)	19	25	40
1997	1	1	1 (1)	14	1	7	9
1998	—	1	1 (0)	10	3	6	7
1999	—	3 (из них 2 — Карачаево-Черкесская Республика)	1 (0)	16	7	5	8
Всего за 1996–1999	16	5 (из них 2 — Карачаево-Черкесская Республика)	3 (1)	92 (из них не состоялись или отменены 4)	30	53	64

¹ При проведении первого тура в одном году, а второго — в другом, выборы относятся к году первого тура.

	Число назначений новых губернаторов	Назначение вр.л.о. по причине появления вакансии до новых выборов	Число избранных депутатами (из них новых)	Число прямых выборов (в том числе несостоявшихся)		Число избранных новых губернаторов	Итого замен (назначения; и.о.; избранные)
				Всего	Проведен второй тур		
2000	1	1	—	41	11	13	15
2001	—	5 (из них 3 — Приморский край)	—	17	7	9	14
2002	—	3	1 (0)	12	3	4	7
2003	—	2	—	23	8	5	7
2004	—	3	—	22	10	7	10
2005	—	—	—	1	1	1	1
Всего за 2000–2005	1	14 (из них 3 — Приморский край)	1 (0)	116	40	39	54

В 2001 году, через год после смены Президента РФ, произошел всплеск обновлений: избраны 9 новых губернаторов в 17 кампаниях (53%). К этому времени федеральный центр стал активнее вмешиваться в региональные выборы и пытаться избавляться различными способами от губернаторов, которые его не устраивали и/или не смогли встроиться в федеральную политику.

Еще в 2000 году с выборов в Курской области был снят инкубент А.В. Руцкой. В результате регион де-факто отдали «в руки» коммунисту А.Н. Михайлову, который оказался для центра удобнее «левого патриота», однако «персонального аллержена» А.В. Руцкого, несмотря на все попытки последнего продемонстрировать лояльность и даже помочь блоку «Медведь» (Межрегиональное движение «Единство») в 1999 году. В Краснодарском крае добровольно фактически передал власть преемнику-прагматику А.Н. Ткачеву харизматичный, но неоднозначный Н.И. Кондратенко, который просто отказался баллотироваться.

В 2001 году через формальное повышение в Москву на пост главы Росрыболовства покинул в феврале пост губернатора Приморского края давний «персональный аллержен» для многих федеральных чиновников Е.И. Наздратенко (при этом с досрочных выборов губернатора был снят вышедший во второй тур В.И. Черепков). В Якутии М.Е. Николаеву фактически не разрешили баллотироваться на третий срок, хотя он во многом смог одержать формальную юридическую победу, защищая свое право на участие в выборах. 28 декабря 2001 года ушел в отставку президент Ингушетии Р.С. Аушев. Активно работал

федеральный центр на проигрыш левого А.Н. Белоногова в Амурской области. Наоборот, выборы в Тульской области фактически расчистили под выдвигавшегося на второй срок члена КПРФ В.А. Стародубцева (вышедший с ним во второй тур А.А. Самошин снял кандидатуру, затем сняли свои кандидатуры оставшиеся В.В. Соколовский и А.Ю. Брежнев, в результате В.В. Соколовского фактически оставили в бюллетене принудительно против его желания).

В основном на выборах 2001 года конкурировали одни представители административной и экономической элиты с другими (яркие примеры выборов в Коми и Тюменской области), резко выросла роль представителей крупных ФПГ и независимого бизнеса. Уже отмечалось, что двумя «чистыми политиками», ставшими в ходе выборов 2001 года главами регионов, были возглавивший Республику Алтай председатель АПР М.И. Лапшин (впрочем, делавший акцент в первую очередь на своем хозяйственном опыте и личных связях) и возглавивший Нижегородскую область коммунист Г.М. Ходырев (уже с опытом работы в Правительстве РФ при Е.М. Примакове).

В последующие годы уровень ротации губернаторского корпуса находился на уровне около трети: в 2002 году — 33,3%, в 2003 году — 21,7%, в 2004–2005 годах — 34,8%. Однако при этом постепенно менялся образ кандидата-победителя, степень его согласованности с федеральным центром и сами представления федерального центра о необходимом уровне такой согласованности.

В 2003 — начале 2005 года главы сменились в 16 регионах (в 13 на выборах победили новые главы, еще в трех победили исполняющие обязанности из-за смерти предшественников: Н.Н. Дудов в Магаданской области, И.П. Малахов в Сахалинской области и А.А. Жилкин в Астраханской области). Состав новоизбранных глав оказался довольно разнообразен: три депутата Государственной Думы (из них двое впервые были избраны в декабре 2003 года); три исполняющих обязанности губернатора; ставший заместителем председателя Госкомспорта крупный бизнесмен; экс-зампред Правительства РФ и полпред Президента в федеральном округе; региональный министр внутренних дел; руководитель Нацбанка республики; два мэра (Норильск и Димитровград); три предпринимателя (один из них — бывший депутат Государственной Думы, еще один — бывший главный федеральный инспектор по региону); и даже впервые известный артист (М.С. Евдокимов).

Пестрота образа победителя отчасти служит иллюстрацией явно растущего запроса на обновление региональных элит, когда казавшиеся сильными инкумбенты из прежних «крепких хозяйственников» или проигрывают, или с трудом побеждают кандидатов, казавшихся политическими легковесами. Если в 2003 году из 23 кампаний лишь в 8 случаях потребовался второй тур, то в 2004–2005 годах из тех же 23 кампаний второй тур потребовался уже в 11 случаях. Крайне конкурентные кампании в 2003 — начале 2004 года прошли в Башкортостане, Карачаево-Черкесской Республике, Архангельской, Кировской, Магаданской, Сахалинской, Свердловской, Рязанской, Тверской областях, Коряк-

ском автономном округе, Алтайском крае. Рост ощущения начала «неуправляемого» обновления региональных элит мог стать одной из причин отмены выборности губернаторов в конце 2004 года, пугало как действующие региональные власти, так и федеральный центр (см. раздел 4.1).

При этом рост конкуренции и непредсказуемости на региональных выборах оказался в явной противофазе дальнейшему росту в данный период попыток внешнего управления составом кандидатов со стороны федерального центра (причем не только в наиболее значимых регионах), попыток административного дирижирования выборами. В 2003 году через формальное повышение (в Правительство РФ) с поста губернатора Санкт-Петербурга был удален В.А. Яковлев, а затем городу была фактически навязана В.И. Матвиенко, что привело как к низкой явке, так и высокому уровню голосования «против всех». В Чеченской Республике на выборах 2003 года от выборов так или иначе (либо через отказ в регистрации, либо через «добровольное» выбытие) были отстранены все основные конкуренты А.А. Кадырова. С помощью действий прокуратуры было оказано существенное содействие проигрышу на выборах губернатора Тверской области действующего главы В.И. Платова, оказавшегося объектом уголовного преследования. Наоборот, в Башкортостане федеральный центр фактически принудил к конкурентным выборам избравшегося на новый срок М.Г. Рахимова, которого «спасли», явно политически ослабив, только перед вторым туром¹ (годом ранее только во втором туре смог сохранить пост ранее казавшийся политически непотопляемым автократ К.Н. Илюмжинов в Калмыкии). Эти события, несомненно, носили символический характер для всех региональных руководителей, которым наглядно демонстрировали зависимость их шансов сохранить пост от нормальных отношений с федеральным центром.

На весенних выборах 2004 года победе губернатора Воронежской области В.Г. Кулакова во многом способствовало «добровольное» снятие своей кандидатуры председателем Воронежской областной думы А.М. Наквасиным. От выборов губернатора Краснодарского края был отстранен главный конкурент А.Н. Ткачева депутат Государственной Думы О.И. Машченко².

После анонсирования отмены выборности губернаторов давление центра на оставшиеся назначенные последние губернаторские кампании еще более усилилось. В Самарской области выборы вообще не дали провести, «утопив» их назначение в судах. В результате в 6 из 12 кампаний второй половины 2004 года произошли скандалы со снятием с выборов кандидатов с шансами на победу. Такие скандалы имели широкую географию: Брянская область (действующий губернатор Ю.Е. Лодкин); Волгоградская область (мэр Волгограда Е.П. Ищенко); Курганская область (депутат Законодательного собрания Сверд-

1 Панарин И.Н. Информационная война: победа в Башкирии / М., 2004.

2 Прибыловский В. Управляемые выборы: деградация выборов при Путине // Россия Путина: История болезни. М., 2004. — С. 71–74.

ловской области С.А. Капчук); Псковская область (мэр Пскова М.Я. Хоронен); Ульяновская область (генеральный директор ОАО «Ульяновский хладокомбинат» С.А. Герасимов перед вторым туром). В Ненецком автономном округе действующего главу администрации В.Я. Бутова не пустили избираться на третий срок. Наоборот, в Агинском Бурятском автономном округе на выборы вернули снятого с выборов главу администрации В.Г. Малеева.

При этом важно отметить, что и в 1990-е, и в 2000-е, даже в случае избрания главой региона нежелательного для федерального центра кандидата (особенно в случае с кандидатами от НПСР-КПРФ в 1996–1997 годах), соображения политического прагматизма довольно быстро одерживали верх, особенно в регионах дотационных. Большинство «левых» по политическому происхождению губернаторов довольно быстро наладили конструктивные отношения с федеральным центром, отличались в основном лишь особенностями социальной и кадровой политики. Более того, часть бывших оппозиционеров в дальнейшем вступили в партию власти и даже выступили в 1999 году на стороне «партии центра» («Единство») против «партии региональных элит» («Отечество — Вся Россия»). К примеру, одной из базовых для «Единства» изначально была Курская область, хотя А.В. Руцкой, несмотря на все заискивания перед центром, все равно остался для него аллергеном. До такой степени, что от следующих выборов 2000 года, несмотря на поддержку им «Единства», был отстранен. Не спасли заигрывания с федеральным центром изначально вполне «промосковского» В.И. Платова в Тверской области. Таким образом, помимо фактора идеологического в ряде случаев явно работал фактор персональных неформальных отношений губернатора с теми или иными крупными федеральными чиновниками.

В Липецкой области О.П. Королев, бывший противник «демократов» в 1993 году, на посту губернатора, который он занял в 1997 году при поддержке НПСР, затем тесно сотрудничал с федеральным правительством и вступил в «Единую Россию». По характеру и по стилю поведению он выступал как типичный «консолидатор», который стремится со всеми дружить и всем нравиться.

Представитель КПРФ на посту губернатора Смоленской области А.Д. Прохоров быстро наладил отношения с федеральным центром. В результате парламентских и президентских выборов 1999–2000 годов многие наблюдатели особо отмечали выпадение Смоленщины из «красного пояса». В феврале 2001 года А.Д. Прохоров даже был избран делегатом съезда партии «Единство». Это неизбежно вызвало разочарование части местного левого электората и коммунистических лидеров¹.

К 1999–2000 годам даже бывший член ГКЧП, тульский губернатор В.А. Стародубцев, невзирая на свою принадлежность к КПРФ, будучи прагмати-

1 Сергиевский С. «Красный пояс» или «медвежий угол»? // Независимая газета. — 2001. — 3 июля. — № 11 (75).

ком, пользовался очевидной поддержкой Администрации Президента РФ на выборах в апреле 2001 года. Администрация Президента практически не вмешивалась в ход предвыборной борьбы в Тульской области, что, по сути, означало негласную поддержку со стороны Кремля. Считалось, что он опирался сразу на два крыла в президентском окружении: «старокремлевских» в Администрации Президента (А.С. Волошин и его заместители В.Ю. Сурков и А.С. Абрамов) и «новопитерских» (в основном через полпреда Президента в ЦФО Г.С. Полтавченко, с которым у Стародубцева сложились весьма доверительные отношения). В публичных выступлениях В.А. Стародубцев постоянно подчеркивал свою поддержку В.В. Путину. При этом в глазах тульских избирателей он сохранял имидж «красного губернатора». Примечательно, что из всех «красных губернаторов» В.А. Стародубцев был единственным, кто не побоялся открыто и весьма жестко критиковать «партию власти». К концу 2003 года, когда постепенно ставка федерального центра на ЕР становилась все более очевидной, «излишняя» принадлежность В.А. Стародубцева к КПРФ становилась проблемой. Перед выборами Госдумы РФ 2003 года в некоторых федеральных СМИ прозвучала острая критика в адрес тульского губернатора, было возбуждено восемь уголовных дел в районах области по фактам халатности при подготовке к зимнему отопительному сезону. Это отдаленно напоминало «камчатский» сценарий, где коммунист М.Б. Машковцев также оказался под прицелом прокуратуры.

О таком же политическом прагматизме можно говорить в отношении А.А. Сурикова (Алтайский край), А.Л. Черногорова (Ставропольский край), Н.К. Максюты (Волгоградская область), Е.Э. Михайлова (Псковская область) и других.

Нельзя не отметить явно связанные с прагматизмом политическую эклектичность и популизм губернаторов второй половины 1990-х — начала 2000-х. Причем у формально поддерживающих политически правый федеральный центр губернаторов часто эклектичность была еще более выражена, чем у идеологически «цельных» левых, для которых органичными и понятными были социальные аспекты политики.

Один из самых ярких примеров регионального популиста 1990-х, генетически левого, но при этом воспринимавшегося федеральным центром как свой, — ульяновский губернатор Ю.Ф. Горячев. Фактически он установил в регионе специфический авторитарный режим социально-патерналистского типа, внешне непартийный, но направленный на максимальное сохранение советских ценностей и прежнего экономического уклада. Сохранялось в больших объемах государственное регулирование цен, приватизация проводилась медленными темпами, практически повсеместно область сохраняла в своих руках значительные пакеты акций, широко применялась т.н. «народная приватизация» — распределение акций в трудовых коллективах. «Визитной» карточкой области стала талонная система распределения продуктов, благодаря которой Горячеву удалось стабилизировать потребительский рынок, а в кругах демократов заслужить прозвище «красного губернатора». Горячев по-

казал себя как сторонник жесткой денежной политики: осенью 1994 года он, не задумываясь, урезал зарплаты в бюджетных отраслях, чтобы сократить бюджетный дефицит области. При этом почти с самого 1993 года коммунисты региона находились в оппозиции Ю.Ф. Горячеву, вступившему «в сговор с ельцинским режимом».

Ю.Ф. Горячев обладал ярким неординарным личным характером. Будучи жестким и авторитарным человеком, он, по признанию многих, был довольно прост в общении, с ним можно было встретиться и обсудить те или иные проблемы. Местным «хитом» были разгоны чиновников в прямом эфире, которые устраивал Ю.Ф. Горячев по областному телевидению. Однако к 2000 году его стиль управления становился все менее эффективным, также как явно терял физическую форму и его создатель. Регион явно психологически устал от «мини-застоя», явная «пробка» возникла в элите, требующей обновления и появления новых фигур. Поэтому казавшийся таким прочным со стороны режим так легко потерял власть в декабре 2000 года.

Другим ярким примером политической эклектики, все свое губернаторство фактически не имевшим значимой оппозиции и довольно жестко контролировавшего регион, был возглавлявший Хабаровский край в 1991–2009 годах бывший директор В.И. Ишаев. С одной стороны, он выстроил систему жесткого иерархического контроля над территорией, с другой, будучи всегда «человеком центра», при этом позиционировался как готовый оппонировать конкретным федеральным политикам и чиновникам фактически левоцентрист, опирался на реально высокий рейтинг. Идеологически он выступал как «социально ориентированный государственный» разумно сочетающий лояльность центру в пределах «разумной необходимости» с оппозиционностью всем «неразумным» инициативам центра — от акционирования предприятий ВПК (КНААПО имени Гагарина) и несправедливой приватизации до реформы ЖКХ и отмены социальных льгот. В результате этой «поддержки с правом на критику» Ишаев воспринимался значительной частью населения как «отец родной», периодически спасающий регион от губительных инициатив федерального центра. В 2000-е годы одним из примеров фрондерства стала позиция В.И. Ишаева по монетизации.

В глазах общественности он выступал как лидер среди всех дальневосточных регионов по защите интересов территории и населения. 22 июля 2004 года по инициативе В.И. Ишаева совет Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье» направил обращение к Президенту России. Согласно обращению, поправки к федеральному законодательству, принятые Госдумой в рамках реформы разграничения полномочий, отменяют заявленный в Конституции статус социального государства. Обращение подписали все губернаторы Забайкалья и Дальнего Востока, кроме С.М. Дарькина, Б.Б. Жамсуева и Р.А. Абрамовича, а также 11 спикеров законодательных органов регионов — членов ассоциации.

Губернатор привык к определенному фрондерству в отношениях с федеральным центром, что стало частью его внутрирегионального имиджа. Но при этом он всегда был прагматиком и четко понимал границы допустимого. Во многом данная позиция была неизбежной для политика, который опирается на местное общественное мнение, традиционно антимосковски настроенное. Все понимали, что если федеральный центр кого-нибудь против Ишаева выставит и начнет с ним бороться, люди встанут на защиту губернатора. Однако постепенно с развитием системы исполнительной вертикали поле для политического маневра сжалось.

Лучшей аргументацией в пользу В.И. Ишаева для населения и элиты являлся положительный пример стабильности в крае на фоне неблагоприятных соседей — Приморского края, Амурской области. В регионе в 1990-е не было отключений тепла и света, никто не перекрывал железнодорожные пути и автомобильные трассы. В ряду приоритетных направлений деятельности администрации края центральное место отводилось решению проблем, связанных с ТЭКом и ЖКХ. Большое внимание уделялось подготовке энергетического хозяйства к работе в осенне-зимний периоды, ремонту оборудования на теплоэлектроцентралях, замене труб на трассах, вводу в строй новых мощностей. В глазах как населения, так и элиты, Ишаев был настоящим, вдумчивым и бережливым хозяином территории, человеком умным и осторожным, при этом твердым и решительным.

Высокий рейтинг В.И. Ишаева подтверждался не только итогами выборов, но и многочисленными данными соцопросов. Не исключено, что именно то обстоятельство, что Ишаев один из немногих (наряду с чем-то похожим по политическому портрету кузбасским губернатором А.-Г.М. Тулеевым) имел более высокий рейтинг в регионе, чем Президент РФ В.В. Путин, было для него и элементом политической защиты.

Поддерживающим федеральный центр и лично Б.Н. Ельцина автократом, но еще более резко, чем В.И. Ишаев, критиковавшим либеральную часть федерального правительства, был приморский губернатор, яркий популист Е.И. Наздратенко (его конфликты с либеральной частью правительства начались еще до 1996 года, о чем писалось в разделе 2). В 1996–2001 годах Е.И. Наздратенко публично продолжал прежнюю патриотическую, антилиберальную линию. Он выступил против планов реформирования РАО ЕЭС, предложенных А.Б. Чубайсом. Не сложились отношения у Е.И. Наздратенко и с совсем не либерально ориентированным полпредом Президента в ДвФО К.Б. Пуликовским. Практически с самого начала своей деятельности в качестве полпреда, К.Б. Пуликовский негативно высказывался о деятельности губернатора: *«Это человек, который не хочет нести никакой ответственности перед избирателями»*¹. Он воз-

1 Пуликовский критикует Наздратенко. Наздратенко снова подаст в суд? / Режим доступа: <https://www.pravda.ru/politics/25-12-2000/834955-0/>

ложил на Е.И. Наздратенко вину за отопительные проблемы в крае. В ответ Е.И. Наздратенко обвинил полпреда в незнании ситуации и некомпетентности. Затем Е.И. Наздратенко подал в суд на К.Б. Пуликовского за клевету и недостоверные сообщения.

2000 год вновь ознаменовался масштабным энергетическим кризисом в Приморье. Даже во Владивостоке, не говоря уж о других городах и поселках края, свет вместе с теплом и водой отключали на 10–14 часов в сутки. Жители Приморья перекрывали федеральные трассы, устраивали многочисленные митинги и пикеты, пытаясь привлечь внимание федеральных властей к своим проблемам. Депутаты краевой думы внесли в повестку дня и вопрос о выражении недоверия губернатору Е.И. Наздратенко. Но соотношения 17 к 15 было недостаточно для отставки губернатора. В декабре 2000 года депутаты Приморской краевой думы обратились к Президенту Путину с просьбой *«отрешить губернатора приморского края Е.И. Наздратенко от занимаемой должности»*. В это же время Приморье посетил министр МЧС С.К. Шойгу, который лично распорядился разместить в крае «опергруппы» МЧС, которым, помимо технических работ, была передана часть функций местной власти, в т.ч. право контролировать финансовые потоки. В конце января 2001 года Совет Федерации рассматривал вопрос об энергетическом кризисе в Приморском крае. Кризис в Приморье широко освещался всеми ведущими телеканалами страны (отключения света, голодовки шахтеров, задержки зарплаты бюджетникам, замерзающие в пик холодов города и поселки края). В конечном счете губернатор ушел на повышение главой Государственного комитета по рыболовству.

Другой яркий губернатор 1990-х — Д.Ф. Аяцков. Будучи популистом, он постоянно выступал с эпатажными, на грани скандалов инициативами типа знаменитой истории с предложением о легализации публичных домов. После движения «Реформы — новый курс» (лидером был В.Ф. Шумейко) Д.Ф. Аяцков стал активным членом НДР, которое не преминул покинуть весной 1998 года, как только В.С. Черномырдин лишился поста главы правительства. Саратовское самовозвеличивание вызвало негативную реакцию в соседней Самаре, которая по своим размерам и потенциалу имеет больше прав на звание столицы региона. Однако Д.Ф. Аяцков пошел дальше, заявив, что не возражает против переноса в Саратов российской столицы.

Характерными признаками саратовского политического стиля стали любовь губернатора к торжественным церемониям, ритуалам, символическим действиям. Саратовская областная дума переименовала высший в области пост из главы администрации в губернатора (что она упорно не хотела делать ранее). Сам Д.Ф. Аяцков переименовал свою администрацию в правительство, а село Калинино было переименовано в Столыпино.

Смена президента РФ в конце 1999 года была воспринята властями региона как признак угрозы, и губернатор пошел на досрочные губернаторские выбо-

ры, совмещенные с президентскими. 8 раз Аяцков объявлял о приезде в регион В.В. Путина, и каждый раз президент не приезжал. Более того, во время визита Путина в США Д.Ф. Аяцков, объявивший в области, что его пригласили лететь с президентом, был вынужден лететь в США по туристической визе как частное лицо.

Интересно отметить еще один момент, связанный с политическим генезисом новых губернаторов в 1990–2000-е годы. Это может выглядеть на первый взгляд парадоксально, но именно регионы, где в 1996–1997 годах губернаторами были избраны представители лево-патриотической оппозиции (прямо апеллировавшей к тоталитарному наследию СССР—КПСС, плановой экономике и т.д.), оказались с точки зрения сформированных при новых губернаторах политических режимах и стиля управления гораздо более демократическими, чем те, где губернаторами стали «реформаторы», бывшие директора и особенно выходцы из бизнеса. Преследования оппозиционеров, закрытия оппозиционных СМИ и т.д. в таких регионах были редкостью. Фактически единственным автократом из губернаторов «левого» призыва 1990-х оказался А.Г.М. Тулеев, который ранее представлял скорее не партийную номенклатуру, а полувоенную структуру Министерства путей сообщения, и изначально быстро ассимилировался с федеральной номенклатурой.

Возможно, причина парадокса лежит в советской административной школе «коллегальности». Возможно, в том, что вернувшиеся к власти представители номенклатуры, несколько лет побывав в опале и роли преследуемого властью оппозиционера, по-другому вели себя, побывав «по другую сторону» и примерив на себя роль гонимого. Не исключено, что сыграли свою роль и их сложные отношения с федеральным центром, который просто не позволял сконцентрировать власть в одних руках. Возможно, сыграли все факторы одновременно.

Так, сформировавшийся в Тульской области при уже упоминавшемся В.А. Стародубцеве политический режим в отношении соблюдения законности, прав и свобод человека, условий проведения избирательных компаний, деятельности оппозиции, свободы прессы, можно считать вполне либеральным и гораздо более демократическим, чем, скажем, авторитарный нажим со стороны власти в регионах «крепких хозяйственников» Б.А. Говорина, Д.Ф. Аяцкова, В.К. Бочкарева, В.Ф. Чуба, «реформатора» М.М. Прусака, уничтожение МСУ в Москве при Ю.М. Лужкове и т.д. Экономическая политика администрации В.А. Стародубцева в эти годы также не носила агрессивного характера, а была скорее плавным течением примерно в общем русле всей государственной экономической политики с креном в сторону защиты интересов АПК и регламентации перераспределения доходов от районов-доноров к дотационным районам. Даже в случае с таким политически одиозным политиком, как Н.И. Кондратенко в Краснодарском крае, в отличие от его резких публичных заявлений, практическая политика в отношении политической оппозиции бы-

ла гораздо более мягкой, явных политических репрессий не было, степень демократичности выборов оставалась довольно высокой — впрочем высокий личный рейтинг Н.И. Кондратенко обеспечивал победу поддержанных им кандидатов на практически любых проводимых в крае выборах вполне честным путем. Напротив, при сменившем его более молодом и прагматичном А.Н. Ткачеве (при котором вскоре внутреннюю политику стал курировать вроде бы либерал, бывший председатель регионального «Яблока» предприниматель М.К. Ахеджак) политический режим в крае существенно ужесточился по всем направлениям.

Показательно, что одним из первых региональных автократов, построивших в регионе режим персонифицированной власти, стал один из первых предпринимателей — глава Калмыкии К.Н. Илюмжинов. Возможно, «излишний» прагматизм бывших предпринимателей и директоров вел к тому, что никаких внутренних ограничений при формировании системы власти они не имели, не разделяя для себя публичную политику и авторитарное единоначальное руководство предприятием.

Нередким был пример фактической постепенной кооптации части оппозиции во власть и последующая фактическая утрата ей субъектности (стратегия «удушения в объятиях»). Именно такой сценарий был реализован в Москве, где, постоянно реализуя соглашения с властями города при Ю.М. Лужкове, представители «демократической оппозиции» каждый следующий раз при очередном разделе округов в Мосгордуму фактически получали все меньше (и мэрия часто сама отбирала из ее рядов удобных себе фигур), пока с ними просто не перестали считаться. Нейтрализованы в Москве были и левые, представитель которых В.П. Шанцев стал вице-мэром города.

Формируя властные структуры, саратовский губернатор Д.Ф. Аяцков огромное внимание уделил нейтрализации любой возможной оппозиции. Этой цели он добивался, создавая «многопартийную» администрацию и давая на откуп тем или иным группам определенные куски власти. В результате он создал властную вертикаль, а оппозиция оказалась практически уничтожена. Выиграв губернаторские выборы, он отменил прямые выборы глав местных администраций, руководители районов и городов теперь избирались на заседаниях местных советов по представлению губернатора.

Авторитаризация региональных политических режимов связана с еще одним феноменом. В период усиления региональных властей и растущей децентрализации во второй половине 1990-х годов во многих российских регионах сформировалась система административного предпринимательства, при которой региональные власти не только получали административную ренту, но и фактически сращивались с бизнесом, получая долю в прибыли. Соответственно, власть использовалась для защиты и расширения этого бизнеса. В этот период на региональном и муниципальном уровнях (и во многом на федеральном), участие близких родственников в бизнесе, зависящем от власти,

стало социальной нормой. Разница только в том, насколько явно это делалось. В Москве при мэре Ю.М. Лужкове активно развивался девелоперский бизнес его жены Е.Н. Батуриной. В Мордовии ключевые позиции в региональном бизнесе заняли родственники главы региона Н.И. Меркушкина (его братья А.И. Меркушкин и И.И. Меркушкин, двоюродный брат Н.А. Меркушкин, сыновья Александр и Алексей, племянник С.А. Меркушкин и т. д.)¹.

В Башкортостане ключевые нефтяные и химические активы были приватизированы при участии сына главы республики М.Г. Рахимова Урала Рахимова. В Татарстане региональная власть до сих пор контролирует основные активы, включая нефтедобычу, собрав их в холдинги с непрозрачной структурой собственности («Татинвестнефтехим», ТАИФ). В Краснодарском крае земли сельскохозяйственного назначения и агрохолдинги двух административных районов оказались под контролем членов семьи губернатора А.Н. Ткачева (агрокомплекс «Выселковский»).

Феноменом 2000-х годов стало «силовое предпринимательство», т.е. давление силовых структур (ФСБ, милиции, прокуратуры, пограничной службы) для получения контроля над региональным и местным бизнесом. Это явление повсеместное, хотя на общем фоне можно выделить Москву (роль ФСБ в банковской сфере, внешней торговле и др.) и некоторые дальневосточные регионы (влияние пограничных структур на рыбную отрасль Камчатки и Сахалина). Н.В. Зубаревич отмечает, что «силовому предпринимательству» в 1990-е предшествовал «бандитский капитализм», который дольше всего сохранялся в регионах с челночной и приграничной торговлей, имеющих особые льготы на ввоз автомобилей и других потребительских товаров (Калининградская область, Приморский край). В Кемеровской области криминал контролировал продажи угля до тех пор, пока в эту отрасль не пришел крупный бизнес. Ситуация в Калининградской области стала меняться только с 2006 года благодаря введению нового закона об особой экономической зоне, а в Приморском крае — лишь после смены губернатора в начале 2010-х².

Помимо личных особенностей управленческого стиля работы конкретных губернаторов, несомненно, на итоговый результат в виде формирования в том или ином регионе конкретной формы политического режима, влияло и сопротивление среды в виде реальной неоднородности элиты региона.

Некоторым губернаторам, несмотря на все попытки построения региональной авторитарной модели, добиться полного контроля над регионами все равно не удалось (яркий пример — Иркутская область при Б.А. Говорине), другие

1 Стельнов В. Республика Меркушкиных / Режим доступа: http://www.compromat.ru/main/mix1/mordovia_a.htm

2 Зубаревич Н.В. Общество и элиты в российских регионах: изменения за постсоветский период // Дуткевич П., Саква Р., Куликов В.И., Шестопап Е.Б., Шутов А.Ю., Якунин В.И. (Ред.-сост.). Четверть века после СССР: люди, общество, реформы. Москва : Издательство Московского университета, 2015. — С. 363–379.

же получили фактическую властную монополию даже при минимальных усилиях просто за счет отсутствия значимого сопротивления (М.М. Прусак в Новгородской области, О.И. Бетин в Тамбовской области, Б.Б. Жамсуев в Агинском Бурятском АО и др.).

Н.В. Зубаревич выделяет конфигурацию элитных групп в регионах совокупностью ряда факторов: уровень развития и структура экономики региона, от которой зависит разнообразие крупных бизнес-групп и контролируемых ими ресурсов (конкурирующих групп больше всего в развитых регионах с диверсифицированной структурой экономики при значительной доле экспортных отраслей — Свердловская, Иркутская, Самарская области, Красноярский край); размер центрального города (чем больше региональный центр, тем сильнее роль элитных групп, экономическим ресурсом которых является торговля и девелопмент, концентрирующиеся в крупных городах, соответственно, как правило, сильнее и противоречия между губернатором и мэром города-центра — Нижегородская, Самарская, Волгоградская, Свердловская, Омская области и др., второй крупный центр усиливает внутрирегиональную конкуренцию элит, имеющих разные экономические ресурсы — Челябинская, Ярославская области); политический «вес» губернатора (губернаторы-«тяжеловесы», особенно те, кто давно руководит своим регионом, способны выстроить иерархию управления и контролировать элитные группы — Москва при Ю.М. Лужкове, Татарстан, Кемеровская, Белгородская, Тюменская области, Краснодарский край, Калужская область); как правило, в таких регионах политические режимы более авторитарны)¹.

3.4.1. ГУБЕРНАТОРЫ-«СИЛОВИКИ» И ОСОБЕННОСТИ ИХ ПОЛИТИКИ

Особенностью выборов 2000–2001 годов, на фоне избрания Президентом РФ бывшего руководителя ФСБ В.В. Путина, стал всплеск интереса избирателей к кандидатам — представителям силовых структур.

Можно говорить о восьми избранных губернаторах с доминированием в их биографии карьеры в силовых структурах. Впрочем, этот всплеск оказался кратковременным, а достижения почти всех избранных главами регионов силовиков сомнительными. Так, в Воронежской и Смоленской областях губернаторами были избраны бывшие начальники региональных управлений ФСБ В.Г. Кулаков и В.Н. Маслов соответственно. В Ингушетии в 2002 году президентом стал генерал-лейтенант М.М. Зязиков (бывший заместитель начальников Управлений ФСБ по Ингушетии и по Астраханской области, заместитель полпреда Президента РФ в ЮФО). В Московской области губернатором в январе 2000 года стал генерал-полковник, последний командующий 40-й армией в Афганистане, уполномоченный правительства СССР по делам временного пребывания советских войск в Афганистане, руководивший выводом войск из

1 Там же.

Афганистана Б.В. Громов. Губернатором Ульяновской области стал бывший командующий группировкой войск Минобороны России в Чечне генерал В.А. Шаманов, губернатором Калининградской области — адмирал, командующий Балтийским флотом в 1991–2000 годах В.Г. Егоров. Чуть ранее, в 1999 году, главой Карачаево-Черкесской Республики был избран местный уроженец, бывший Главнокомандующий Сухопутными войсками РФ, генерал армии в отставке В.М. Семенов. Несколько позднее губернатором Кировской области стал бывший прокурор Н.И. Шаклеин.

До начала 2000-х годов избирание губернаторов-«силовиков» было девизом и за весь предыдущий период можно вспомнить лишь выходцев из армии генерал-лейтенанта, бывшего командующего 14-ой гвардейской общевойсковой армией, дислоцированной в Приднестровье, экс-секретаря Совета безопасности РФ Александра И. Лебеда (губернатор Красноярского края в 1998–2002 годах), его брата, полковника, командира 300-го гвардейского парашютно-десантного полка, дислоцированного в Кишиневе Алексея И. Лебеда (председатель правительства Республики Хакасия в 1997–2009 годах), генерал-майора (затем генерал-лейтенант), председателя Комитета по делам воинов-интернационалистов при Президенте СССР, Героя Советского Союза Р.С. Аушева (глава временной администрации Ингушетии в ноябре-декабре 1992 года и Президент Ингушетии в 1993–2001 годах) и генерал-майора авиации в отставке, Героя Советского Союза, вице-президента РФ в 1991–1993 годах А.В. Руцкого (губернатор Курской области в 1996–2000 годах). С некоторой натяжкой в этот список можно включить ставшего в 1996 году губернатором Костромской области бывшего работника прокуратуры В.А. Шершунова, впрочем, к этому времени уже работавшего на иных должностях.

Как правило, именно бывшие «силовики» в качестве губернаторов оказывались одним из наименее эффективных вариантов региональных руководителей, и к моменту окончания своих полномочий они, как правило, имели низкие рейтинги и существенное недовольство в элитах. Большинство губернаторов-«силовиков» смогли проработать лишь один срок и не были избраны (назначены после 2004 года) на второй. Наиболее долго из бывших силовиков занимали пост глав регионов Б.В. Громов в Московской области (2000–2012) и Алексей И. Лебедь в Хакасии (1997–2009), которые к моменту избрания уже были сложившимися публичными политиками.

Обычным стилем руководства большинства губернаторов-«силовиков» являлись отсутствие необходимой экономической и политической компетентности, которое часто вело к крайне нестабильной кадровой политике и сильной зависимости политики губернатора от ближайшего окружения и различных фаворитов; неумение выстраивать сложные политические схемы и формировать сложные политические коалиции, требующие согласования разных интересов. В результате волна их политических восхождений сошла так же быстро, как она появилась. В Якутии на выборах декабря 2001 года в

результате крайне грубой кампании был вынужден снять свою кандидатуру с выборов президента региона заместитель генерального прокурора России В.В. Колмогоров; был вынужден отказаться от участия в следующих губернаторских выборах в Ульяновской области генерал В.А. Шаманов. Проиграл президентские выборы 2003 года в Карачаево-Черкесии В.М. Семенов, с треском проиграл во втором туре губернаторских выборов в Тверской области 2003 года бывший заместитель министра внутренних дел РФ И.Н. Зубов. В 2004 году проиграл на губернаторских выборах в Корякском автономном округе прокурор округа Б.Н. Чуев. Весной 2004 года победить на выборах смог лишь бывший командующий ВВС Г.И. Шпак, ставший губернатором Рязанской области.

Победа Александра И. Лебеда на губернаторских выборах в **Красноярском крае** ознаменовала совершенно новый этап в политической истории края. Ее результатом стал фактический разгром прежней местной политической и экономической элиты и значительная трансформация структуры регионального политического пространства. Политические качества и харизма А.И. Лебеда, столь импонировавшие многим избирателям до его прихода в Красноярский край, оказались мало пригодны для планомерной и систематизированной управленческой работы.

Вероятно, в тот момент А.И. Лебедь рассчитывал на то, что красноярское губернаторство станет лишь временной базой перед новым рывком в федеральную политику, а может быть даже постом Президента РФ. Вероятно, он рассчитывал при помощи политических спонсоров устроить показательное, краткосрочное благополучие в Красноярском крае в качестве пропаганды для своей гипотетической президентской кампании и затем сделать его дальнейшим своей опорной базой, передав бразды правления в руки тех, кто оказал ему поддержку на выборах. Однако этим грандиозным планам не суждено было сбыться. Довольно быстро стало ясно, что поддерживавшие его столичные элитные группы совершенно охладели к бывшему председателю Совбеза (стал резко усиливать свои позиции Е.М. Примаков, активизировался Ю.М. Лужков, в августе 1999 года на политической сцене возник новый премьер-министр В.В. Путин). Перед новым губернатором встала необходимость начинать кропотливую работу по формированию работоспособной команды и решению экономических проблем региона. Здесь и выявилась полная неспособность А.И. Лебеда к подобной деятельности. Он быстро вступил в конфликт с недавними соратниками. Первым по объективным причинам потерял свои позиции банк «Российский кредит», так и не сумевший оправиться от августовского кризиса 1998 г. Некоторое время спустя серьезная размолвка произошла между А.И. Лебедем и Б.А. Березовским. С декабря 1998 года начали портиться отношения с А.П. Быковым: в конце года стороны впервые обменялись резкими заявлениями. К тому времени А.П. Быков уже контролировал КраЗ и все, что ранее принадлежало в регионе «Роскредиту», в том числе и поставщика сырь

— Ачинский глиноземный комбинат. Одновременно амбиции А.П. Быкова росли не только в экономической, но и в политической сфере. Он, являясь депутатом Законодательного собрания края, активно продвигал своих людей во все органы местной власти, заявлял свои претензии на пост мэра Красноярска и т.д. Вскоре А.П. Быков оказался в тюрьме, его вынудили отдать акции КрАЗа, а его финансово-промышленная империя фактически перестала существовать. Люди А.П. Быкова под разными предлогами были устранены из администрации. В течение 2000 года в регион стремительно проникали другие федеральные ФПГ, захватывая обломки его холдинга (в первую очередь «Русский алюминий / Базовый элемент»). Эти группы не питали особых симпатий к А.И. Лебедею, и победа над своими бывшими спонсорами не принесла генералу практически никаких дивидендов.

К началу 1999 года стало совершенно очевидно, что все обещания нового губернатора разработать эффективную концепцию экономического развития края оказались блефом. Многочисленные специалисты, приглашенные А. Лебедем, занимались исключительно лоббированием чьих-то внешних интересов или просто показали свою профессиональную непригодность. Что касается красноярской административно-политической элиты, то она была выброшена А.И. Лебедем из исполнительной власти еще в самом начале его срока. Более того, против чиновников администрации В.М. Зубова один за другим возбуждались уголовные дела, дабы пресечь попытки консолидации какой-либо серьезной местной политической оппозиции, но расследование их дел завершилось ничем. В среде местной экономической и политической элиты А.И. Лебедь популярностью не пользовался, а население самого Красноярска было явно настроено антигубернаторски (сам Лебедь шутил: *«Город-герой Красноярск не сдастся»*). На выборах в Заксобрание края в 2001 году блок «За Лебедея» в основном опирался на сельские районы (которым администрация края действительно помогала, особенно с дорожным строительством). Многие даже открыто считали Лебедея главным врагом Красноярского края по злому умыслу или случайно, но все же раздавшего весь край в руки пришлых сил (откуда и появилось название блока А.В. Усса «Наши» в 2001 году).

В результате собственной импульсивности А.И. Лебедь умудрился расколоться и с собственными партиями. «Честь и Родина» еще в 1999 году раскололась на две части, одна из которых фактически находилась в оппозиции к А.И. Лебедею. Оставшиеся лояльными губернатору партийцы не имели никакого влияния в Красноярске и автономных округах и сохраняли позиции лишь в некоторых районах края. Что касается РНРП (Российской народно-республиканской партии), то она тихо умирала, отделения на местах насчитывали по два-три человека и существовали только благодаря административной поддержке.

Отсутствие у бывшего генерала более или менее четкой стратегической концепции развития региона, катастрофический недостаток опыта админи-

стративно-управленческой деятельности, его импульсивность, подверженность внешнему влиянию и ориентация на сиюминутную конъюнктуру привели к тому, что ему так и не удалось создать более или менее стабильную команду. Такой кадровой чехарды в истории властей края еще никогда не было. А.И. Лебедь, вероятно, установил абсолютный рекорд среди субъектов федерации РФ, сменив за первые два с лишним года нахождения у власти около 45 заместителей, большинство из которых ушли с политической сцены, не оставив никакой памяти о себе даже у специалистов. Да и количество самих заместителей всегда было неоправданно велико и в разное время колебалось от 10 до 17. О чиновниках среднего звена областной администрации говорить не приходится, так как каждый из упомянутых выше заместителей пытался привести за собой собственных людей, которые покидали стены «серого дома» вслед за ними.

Одной из наиболее одиозных фигур был заместитель губернатора Н.В. Вернер, выходец из Приднестровья, до этого носивший фамилию Новиков, который создал и возглавил прогубернаторское молодежное движение «Лебедь». Некоторое время он работал в должности заместителя губернатора края по вопросам идеологии и пропаганды, затем — заместителя по оперативным вопросам и пользовался огромным влиянием на губернатора. Однако в итоге все его проекты кончились обвинениями в хищении средств, он был уволен из администрации и скрылся в Германии, где занялся выпуском русскоязычных газет. Наиболее конструктивной и значительной фигурой в администрации А. Лебеда был заместитель губернатора Ш.П. Бреус. Затем он перевелся в Москву и стал заместителем министра госимущества.

К 2001–2002 годам наиболее сильные позиции в краевой администрации занимала Л.В. Селиванова со странной должностью и.о. первого заместителя губернатора края (тогда как один первый заместитель в администрации уже был). К началу 2002 года, после избрания нового состава ЗС края, А.И. Лебедь решил вновь перетряхнуть краевую администрацию. Главным событием стало отстранение Л.В. Селивановой, которую заксобрание точно бы не утвердило на посту первого заместителя губернатора как фигуру, вызывающую почти всеобщее раздражение. На ее место была предложена кандидатура Ю.И. Коропачинского, генерального директора ОАО «Сибмашхолдинг». Однако новый состав Законодательного собрания отказался утверждать не только Коропачинского, но и иные предложенные губернатором кандидатуры. В результате в качестве некоторого компромисса первым заместителем губернатора края стал Н.И. Ашлапов, а и.о. «второго» первого заместителя стал А.Е. Фурса. Именно Н.И. Ашлапов стал врио губернатора после гибели А.И. Лебеда.

По сути, можно выделить два основных принципа, по которым губернатор А.И. Лебедь подбирал людей в свою команду. Первый — личная преданность, второй — когда в администрацию вводились представители тех или иных экономических (гораздо реже политических) структур, с которыми на

данный период времени лично у А.И. Лебеда установились конструктивные отношения. Подобные методы формирования администрации заранее предрешали возникновение внутри аппарата различных групп, конкурирующих за влияние на личность губернатора, что изначально закладывало деструктивный потенциал. К тому же внешняя конъюнктура постоянно менялась, и это зависело не только от региональных, но и от федеральных факторов. Соответственно, менялись интересы и партнеры на текущий момент, что в свою очередь, как цепная реакция, вызывала перемены в аппарате администрации и среди группы наиболее приближенных к губернатору людей. Все упомянутые обстоятельства, усиленные заметным влиянием эмоционального фактора, породили в администрации незатишающую «войну» между различными группами и группками, сменяющимися друг друга с калейдоскопической быстротой.

В *Ульяновской области* очень быстро оказалось, что у В.А. Шаманова фактически нет управленческой команды, он роздал портфели поддержавшим его силам по принципу «всем сестрам по серьгам», и в течение 2001–2002 годов различные части областной администрации вели непримиримую войну друг с другом. В администрацию побежали различные авантюристы, обиженные и т. д. (так бывает на всех выборах, однако, новый губернатор, судя по всему, никому не отказывал и всех назначал на какие-нибудь посты).

Основные фигуры областной администрации были определены заранее. Во-первых, это «боевые друзья» генерала. Генерал А.Н. Калита, «автор проекта», получил пост члена Совета Федерации от области, генерал медицинской службы В.К. Курочка стал заместителем губернатора в социально-культурной сфере, пресс-секретарем стала военная журналистка Татьяна Гантимова, отдел кадров возглавил полковник Ю.Б. Якуш и т.д.

«Второй» частью новой администрации стала «московско-клинская» группа. Главной фигурой этой группы стал советник губернатора по экономике Д.А. Пиорунский, бывшая «правая рука» Н.С. Михалкова в Союзе кинематографистов (весной 2002 года Д.А. Пиорунский официально получил пост заместителя губернатора). Главной сферой интересов группы оказалась пищевая и перерабатывающая промышленность. Эта группа оказалась самой агрессивной в новой администрации и стала быстро вытеснять другие. Кроме Пиорунского, ключевым в этой группе был С.В. Ильинский (заместитель губернатора, курировал вопросы торговли и перерабатывающей промышленности, ранее — завскладом в г. Клин Московской области, человек со скандальной и одиозной репутацией). За два года работы Ильинского на ключевых постах главных производственных предприятий («Симбирск-мука», «Симбирск-спирт», «Якушинский элеватор», «Цильнинский элеватор», «Ульяновский сахарный завод», «Ульяновсккрастмасло») оказались люди из его команды. В результате создавшихся на этих предприятиях проблем деятельностью С.В. Ильинского заинтересовались следственные органы: против него было возбуждено уголовное

дело по фактам злоупотребления полномочиями. Ильинский оставил пост вице-губернатора, вернулся в родной Клин, а затем оказался в Ницце¹. С этой же группой была связана автономная т.н. «курская» группировка — лица из бывшей команды А.В. Руцкого. Это название чисто условное, так как реально они имели разные регионы приложения своих усилий. Возглавлялась группа первым заместителем губернатора В.В. Сидорчевым, который курировал вопросы промышленности (работал в Нижневартовске), в группу входил также С.Д. Ильин (заместитель главы администрации, руководитель аппарата: полковник морской авиации, в 1993–1996 годах работал в ГК «Росвооружение», в 1997–2000 годах — в органах исполнительной власти Курской области²) и другие.

Четвертой составной частью администрации была т.н. «самарская» группа, связанная с Ассоциацией делового сотрудничества «Волгапромгаз». В ее состав входили В.В. Царев (был заместителем губернатора, курировал вопросы ТЭК, нефтегазовой промышленности, связи, природопользования — бывший заместитель генерального директора АО «Самартрансгаз»), Д.Ю. Гудз (заместитель губернатора по экономике, бывший управляющий Ульяновским филиалом самарского «Газбанка», и.о. заместителя председателя правления АКБ «Газбанк»), А.Ю. Бударин (в 1999–2000 гг. — начальник ОТиЗ ООО «Самаратрансгаз», с 2001 года — начальник департамента ТЭК администрации Ульяновской области, с 2002 года — заместитель главы администрации Ульяновской области по строительству и ЖКХ, с 2014 года оказался уже в Орловской области первым заместителем губернатора при В.В. Потомском) и некоторые другие. «Самарская» группа, по мнению местных экспертов, была самой профессиональной частью администрации и первой ее покинула.

В дополнение к этим базовым группам в областной администрации ряд постов в первое время получили и «местные». Так, «вторым» первым заместителем губернатора стал бывший первый секретарь Ульяновского обкома комсомола В.П. Денисов (курировал вопросы сельского хозяйства и продовольствия, представлял в администрации симбирское землячество в Москве), заместителем губернатора по вопросам коммунального хозяйства стал бывший заместитель мэра Ульяновска М.И. Шканов, заместителем губернатора по финансам остался А.А. Крючков (единственный «уцелевший» из команды прежнего губернатора Ю.Ф. Горячева) и некоторые другие. Большинство же поддержавшего Шаманова местного бизнеса осталось ни с чем и фактически постепенно стало переходить в оппозицию. Ничего не получили и местные коммунисты.

Прямым следствием такого формирования областной администрации стало отсутствие сколь-нибудь целостной региональной экономической полити-

1 Ильинский вновь в обойме / Режим доступа: <https://ulpressa.ru/2009/09/03/article92508/>

2 Ульяновская область. Руководители подразделений администрации Ульяновской области / Режим доступа: <https://regnum.ru/news/50301.html>

ки. Каждая группа защищала только собственные корпоративные экономические интересы. Условия для предпринимательской деятельности в регионе резко ухудшились, так как с администрацией стало невозможно договариваться: договоренность о чем-то с одной ее частью не давала никакой гарантии, что решение не заблокирует другая, а «стимулировать» каждую было бессмысленно, так как это просто лишало бизнес прибыли. При этом у многих чиновников администрации была репутация «кидал» (в первую очередь это касалось «клинской» группы и «боевых друзей» нового главы), что лишь усугубляло общую картину.

Главной особенностью губернаторства В.А. Шаманова стала агрессивная приватизация региональной собственности внешними к региону экономическими силами. Благодаря левоориентированной политике его предшественника Ю.Ф. Горячева, который «сам не воровал и другим не давал», к началу 2001 года в областной собственности находилось значительное имущество в виде предприятий торговли, сферы услуг, пищевой, перерабатывающей и иной промышленности. Были распространены как ГУПы, так и ЗАО со значительными пакетами акций в собственности области, активно применялась т. н. «народная приватизация», когда контрольные пакеты были распылены между работниками предприятия. Таким образом, у новой администрации области, состоящей из групп, которые в других регионах «упустили свое» или были вытеснены более профессиональными командами, появился исторический шанс успеть к «последней раздаче». Фактически Ульяновская область за эти годы пережила в концентрированном виде все то, что остальная Россия пережила за предшествующие десять лет, произошла «отложенная ломка» сложившегося в регионе патриархально-неторопливого жизненного уклада, что вызвало естественное отторжение к новому режиму значительной части населения. При этом процесс захвата региональной собственности сопровождался большим числом нарушений. Применялся и фактически силовой захват предприятий, и подлог документов, и иные схемы, самая распространенная из которых – перевод ликвидного имущества некоего принадлежащего области ОАО в «дочку», которая затем продавалась «своим» людям.

В **Смоленской области**, хотя на выборы В.Н. Маслов шел с антикриминальной программой, а после его избрания под судом оказался бывший губернатор А.Д. Прохоров, ни криминальные, ни коррупционные скандалы в регионе не прекратились. Уже через несколько месяцев после избрания В.Н. Маслова, 7 августа 2002 года пятью пулями в спину был убит первый заместитель главы администрации области Владимир Николаевич Прохоров («старший», или «большой» Прохоров, как его называли, чтобы отличать от однофамильца — бывшего губернатора А.Д. Прохорова). В советские годы он был председателем Смоленского горисполкома, а в обл администрации А.Е. Глушенкова — первым заместителем губернатора. После проигрыша выборов А.Е. Глушенковым в 1998 году Прохоров стал руководителем областного отде-

ления транспортной инспекции. Придя в администрацию Маслова, он стал президентом футбольного клуба «Кристалл», отменил решения прежней администрации об участии в числе учредителей «Бахуса», вошел заместителем во вновь созданную областную антитеррористическую комиссию.

Не удалось региону при В.Н. Маслове выбиться в лидеры и по уровню социально-экономического развития.

В 2005 году Маслов одним из первых подал «на доверие» к Президенту Путину и был переназначен 25 июня 2005 года по новой процедуре. С этого времени количество критических материалов о деятельности областной администрации существенно увеличилось, губернатор и его окружение все чаще обвинялись в различных нарушениях. После того, как журнал «Смоленск» Владимира Коренева первым опубликовал материалы уголовного дела о выделении государственного кредита ООО «Тасис-Агро», у журнала отобрали лицензию, лишили редакционного помещения и почти всего имущества. Речь шла о том, что в 2005 году компания «Тасис-Агро» получила из бюджета Смоленска 9 000 150 рублей. При этом среди учредителей фирмы значились дочь губернатора В.Н. Маслова Виктория и дочь мэра Смоленска В.Н. Халецкого Ольга Старкова. Заместитель прокурора Алексей Марков перенаправил дело в другую районную прокуратуру, где его вскоре закрыли. Кредит «Тасис-Агро» вернулся. Следователи, возбудившие дело, и прокурор Ленинского района Леонид Жучков получили взыскания, а вскоре и вовсе были уволены. В прессе были высказаны предположения, что «Тасис-Агро» понадобился кредит на покупку ОАО «Смоленский сыркомбинат». Бывшие собственники сыркомбината были уверены, что имел место рейдерский захват.

15 мая 2007 года по фактам незаконной продажи государственной собственности УФСБ возбудило уголовное дело. Двумя обвиняемыми стали начальник департамента здравоохранения администрации Смоленской области Александр Доронин и директор государственного предприятия «Медтехника-Смоленск» (далее — «Медтехника») Владимир Алекса, оба были отпущены под залог. Родственники экс-губернатора области В.Н. Маслова проходили по делу в качестве свидетелей, так как им досталась значительная часть той собственности, которую, по мнению следствия, продали незаконно и по ценам явно ниже рыночных. Многие из этих объектов были куплены дочерью и зятем Виктора Маслова — Викторией и Олегом Потемкиными. А квартира (единственное, что продавалось по конкурсу) — одним из вице-губернаторов¹. В ответ на появление уголовного дела подконтрольная областная администрация «Смоленская газета» опубликовала материал, наполненный множеством догадок и предположений, явно призванный компрометировать начальника УФСБ В.Г. Сумятина.

1 Дятликович В. Всё в семью // Русский репортер. — 2008. — 8–15 мая. — № 17 (47). Режим доступа: http://www.expert.ru/printissues/russian_reporter/2008/17/korrupciya/undefined

Разговоры о вероятности отставки Маслова начались в Смоленске уже в 2006 году, и их возникновение было вызвано двумя основными причинами. Во-первых, отсутствие положительной динамики социально-экономического развития, что явно стимулировало рост протестных настроений (явный индикатор — одно из самых низких в итоге голосований за «Единую Россию» на выборах Госдумы РФ 2007 года). Многие инвестиционные и социальные проекты, шумно начатые администрацией региона, оказались несостоятельными, а в реализации федеральных целевых программ область практически не участвовала. Из состояния сотрудничества в сторону все большего охлаждения стали развиваться отношения с администрацией областного центра. Во-вторых, сыграли роль и вышеупомянутые коррупционные скандалы. В результате в декабре 2007 года В.Н. Маслов ушел в отставку.

3.4.2. УСИЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ КРУПНОГО БИЗНЕСА НА СОСТАВ ГУБЕРНАТОРОВ

Помимо появления среди губернаторов бывших силовиков, еще одной тенденцией начала 2000-х годов стало избрание главами регионов значительной доли прямых представителей бизнеса, в том числе крупных федеральных ФПГ (руководители и топ-менеджеры этих групп).

Одним из первых примеров прихода к власти в регионе представителя крупной федеральной ФПГ стало избрание в 2000 году губернатором Чукотского автономного округа алюминиево-нефтяного олигарха Р.А. Абрамовича. Затем губернатором Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, а через год и Красноярского края стал бывший генеральный директор РАО «Норильский никель» А.Г. Хлопонин. На Таймыре А.Г. Хлопонина заменил другой ставленник «Норильского никеля» О.М. Бударгин. В Эвенкийском автономном округе губернатором стал один из топ-менеджеров «ЮКОСа» Б.Н. Золотарев.

Губернатором Краснодарского края стал представитель крупнейшего агрохолдинга «Выселковский» А.Н. Ткачев. С агрохолдингом связаны также его отец и брат. В 1990-е годы возглавляемое им АО в течение трех лет разрослось с небольшого комбикормового завода до комплекса предприятий по производству, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции. В 1993 году предприятие было реорганизовано в АО «Агрокомплекс», и А.Н. Ткачев стал его генеральным директором. Затем он стал депутатом Законодательного собрания Краснодарского края, а потом и депутатом Государственной Думы Российской Федерации (вначале от «Блока независимых», затем выдвигался КПРФ).

В Адыгее президентом в 2002 году стал этнический адыг Х.М. Совмен, который с 1980 года руководил артелью «Полюс» в Красноярском крае, а после преобразования артели в ЗАО «Золотодобывающая компания "Полюс"» занял пост президента этой компании. Вступив должность президента Адыгеи, Х.М. Совмен продал «Полюс» «Норильскому никелю» за 7,4 млрд рублей (\$226 млн). В рейтинге миллиардеров России в 2006 году журнал «Финанс»

оценил состояние Х.М. Совмена в 11 млрд рублей (116-е место). С 2002 года основанный Х.М. Совменом Благотворительный фонд (Адыгейский республиканский общественный благотворительный фонд им. Х.М. Совмена), оказывал многомиллионную помощь больницам, клиникам, обществам и организациям ветеранов и инвалидов, детским домам, фестивалю казачьей культуры, православной гимназии, епархии, администрациям районов и округов, детским колониям и т. д.

В 2000 году губернатором Корякского автономного округа стал генеральный директор небольшой для страны, но ключевой для региона компании «Корякгеолдобыча» В.А. Логинов (компания добывала платину в Олюторском районе, контролировалась бывшим менеджментом, позднее, уже после увольнения В.А. Логинова, перешла под контроль «Реновы»). В 2003 году губернатором Тверской области стал бывший заместитель генерального директора РАО «Норильский никель» Д.В. Зеленин, незадолго до того перешедший на государственную службу в Госкомитет по физкультуре и спорту (впрочем, среди экспертов принято считать, что губернаторство было личным проектом Д.В. Зеленина, а не проектом «Норильского никеля»). В январе 2002 года президентом Якутии стал президент компании «АЛРОСА» и бывший вице-президент Якутии В.А. Штыров. Весной 2004 года, после назначения пермского губернатора Ю.П. Трутнева министром природных ресурсов РФ, и.о. губернатора (с явным расчетом на предстоящие прямые выборы, которые в итоге не состоялись) был назначен его давний соратник, член Совета Федерации от Пермской области, крупный предприниматель, совладелец торговой розничной сети супермаркетов «Семья» О.А. Чиркунов. В 1996 году О.А. Чиркунов руководил избирательным штабом кандидата в мэры Перми Ю.П. Трутнева. Четыре года спустя он возглавил штаб Трутнева уже на выборах губернатора Пермской области, затем губернатор назначил О.А. Чиркунова представителем в Совете Федерации. По состоянию на 2005 год, доля О.А. Чиркунова в уставном капитале ЗАО «Универсам "СЕМЬЯ"» составляла 19,99%. По утверждению «Новой газеты», он имел квартиру в Швейцарии. Сам Чиркунов утверждал, что недвижимости в Швейцарии в собственности он не имеет, а «всё что есть — аренда». Состояние Чиркунова эксперты оценивали в сумму от 250 млн до 3 млрд долларов. Сам Чиркунов не опровергал, что является богатым человеком. На пермских аналитических форумах неоднократно выкладывались подробные досье на Чиркунова.

Причиной роста интереса представителей крупного бизнеса к управлению регионами можно считать как соображения политической статусности, так и в ряде регионов, обладающих значимыми ресурсами (в первую очередь сырьевыми, но речь шла также о земельных ресурсах и т. д.), стремление компаний, заинтересованных в их освоении и контроле над ними, к облегчению условий деятельности в условиях реализации принципа «двух ключей» при недропользовании. Еще одной причиной интереса в получении контроля над некоторыми регионами может тактика фактического создания в РФ внутренних оффшо-

ров в 1990-е годы (см. разделы 3.1.1. и 3.1.2). Обе эти причины в 2003–2004 были фактически устранены. Внутренние оффшоры упразднили в конце 2003 года после отмены инвестиционной льготы по налогу на прибыль, которую до этого имели право устанавливать местные власти. После того, как федеральные власти ввели ограничения на региональные налоговые льготы, а система выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых была полностью централизована (отменен принцип «двух ключей»), крупный бизнес снизил свою политическую активность. Вскоре были отменены и выборы губернаторов.

Интерес бизнеса к региональной власти, очевидно, связан с самой логикой развития крупного федерального и регионального бизнеса в 1990–2000-е годы. В уже уминавшейся систематизации Н.В. Зубаревич разделяется несколько этапов пространственного развития крупного бизнеса и степень его экономического влияния (укорененности) в регионах, которые довольно интересным образом коррелируют с этапами институционального развития¹. Первый этап (1991–1994 годы), по ее оценке, — это, скорее, время первоначального раздела, а не проникновения. В это время выборы глав регионов производились в исключительных случаях (это были республики, города федерального значения, а также отдельные области и края.

Почти совпадающий с началом массовых прямых выборов губернаторов второй этап (1994–1998 годы) пространственного развития крупного бизнеса — это период «большого передела» собственности и экспансия банковских бизнес-групп («Менатеп», «Интеррос»/ОНЭКСИМ, «Инкомбанк», «Альфа-Банк», «Российский кредит», «СБС-Агро» и др.), получивших наиболее привлекательные промышленные активы в регионах в ходе залоговых аукционов или путем скупки акций у работников предприятий. В случае залоговых аукционов роль федеральных властей и формирующегося крупного бизнеса была одинаково важной, поскольку победители залоговых аукционов фактически назначались. Крупные федеральные чиновники сыграли ведущую роль и в передаче алюминиевых заводов России под контроль компаний-посредников, таких, как TWG. В скупке акций других крупных предприятий экспортных отраслей банковские группы действовали более самостоятельно, сталкиваясь с сопротивлением региональных властей, поддерживавших местных руководителей предприятий в их борьбе против новых собственников. Вслед за скупкой промышленных активов началось создание филиалов крупных столичных банков и поглощение местных банков. В этот период сформировались почти все интегрированные бизнес-группы.²

1 Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы / Москва : Поматур, 2005. — С. 11–13.

2 Паппэ Я.Ш. Новая субъектность российского крупного бизнеса (2002–2003 гг.). Доклад в Московском центре Карнеги 28 мая 2003 г. С. 3. / Паппэ Я.Ш. «Олигархи»: Экономическая хроника, 1992–2000. — Москва : ГУ ВШЭ, 2000.

В это же время формируются крупные, но локализованные бизнес-группы в субъектах РФ со значительными экономическими ресурсами, контролируемые региональной элитой. В Татарстане и Башкортостане основой групп стали нефтяные компании, подконтрольные региональным властям. Наиболее крупная интегрированная группа сформировалась в Москве (АФК «Система»), менее крупная и не столь успешная — в Ростовской области («Донинвест»). Фактически контролировалась региональными властями Якутии компания «АЛРОСА».

Еще одним следствием этого этапа стало закрепление к 1995 году за каждой нефтяной компанией регионов снабжения нефтепродуктами с учетом размещения нефтеперерабатывающих заводов. Нефтяным компаниям передавались региональные нефтесбытовые организации и автозаправочные станции (АЗС) в обмен на обязательство поставлять топливо для сельского хозяйства в форме товарного кредита. Такие кредиты выдавались под гарантии региональных бюджетов. Чаще всего сельхозпредприятия не могли вернуть кредиты, долги регионов за поставки нефтепродуктов быстро росли. Как следствие, региональные власти не могли оказывать сопротивление новому разделу, проведенному федеральным центром по согласованию с нефтяными компаниями. Только в больших городах, не обремененных долгами за поставки горючего сельскому хозяйству, местные власти препятствовали передаче АЗС нефтяным компаниям.

Во второй половине 1990-х годов роль региональных лидеров резко возросла. Поскольку в подавляющем большинстве регионов уже оформилась упоминавшаяся выше система административного предпринимательства, региональные власти защищали интересы контролируемого ими местного бизнеса. Содействие крупному бизнесу со стороны федерального центра осуществлялось разными лоббистскими группами «олигархов» в федеральной власти. Но таких групп было несколько, и они конкурировали между собой, что ослабляло федеральное административное давление. Казалось бы, создание олигархических групп после проведения залоговой приватизации должно было запустить механизм разрушения «закрытости» регионов. Однако вместо интеграции экономического пространства произошло простое разделение ресурсных потоков и увеличение числа получателей ренты. Крупный бизнес использовал разные механизмы давления для перераспределения ресурсов: близость к федеральной власти и использование ее возможностей в торге с губернаторами, избрание своих депутатов в региональные парламенты, ставшие местом встречи и согласования интересов власти и капитала со второй половины 1990-х годов. Крупный бизнес заставил губернаторов немного «подвинуться», но рентоориентированное поведение обеих сил не изменилось. Региональная экспансия крупного бизнеса в этот период не имела четкой территориальной стратегии и основывалась на торге с губернаторами. Бессистемность собранных промышленных активов, особенно заметная на примере

структуры собственности групп «Менатеп»/ЮКОС и «Интеррос»/ОНЭКСИМ¹, не позволяла бизнесу проводить эффективную экономическую политику. Нестабильность такой экспансии показали события после дефолта. В сентябре 1998 года начались процедуры банкротства дочерних банков и некоторых предприятий олигархических групп в регионах, а затем их передача структурам, подконтрольным губернаторам. Неудача или, как минимум, незавершенность первой попытки «входа» крупного бизнеса в регионы была, по мнению Н.В. Зубаревич, обусловлена рядом причин: слабостью федеральной власти, небескорыстно лоббировавшей продвижение крупного бизнеса, отсутствием достаточных ресурсов у самого крупного бизнеса, неэффективной структурой собственности большинства олигархических групп (отраслевой и территориальной несвязанностью), рентоориентированным поведением всех основных игроков.

С конца 1990-х, согласно выводам Н.В. Зубаревич, начался рост экономического и политического влияния крупного бизнеса в регионах. Она определяет это как третий этап пространственного развития крупного бизнеса — период территориальной экспансии² после периодов первоначального раздела начала 1990-х и большого передела середины 1990-х годов. Факторами наступления этого этапа стали экономический рост (крупный экспортно ориентированный бизнес, обладающий лучшими возможностями аккумулировать доходы, выиграл больше остальных) и изменившийся вектор федеральной политики (централизация по нескольким направлениям объективно ослабила региональные власти политически и экономически, способствовала сужению сферы административного предпринимательства). Таким образом, появились экономические предпосылки для разрушения сложившихся в 1990-е годы «вотчин» губернаторов. Провозглашение принципа «равноудаленности» крупного бизнеса от федеральной власти привело к тому, что, хотя некоторые бизнес-группы все равно остались «более равными», крупный бизнес получил определенный сигнал: лоббировать свои интересы через федеральные структуры становится сложнее³. В то же время, российская институциональная среда при этом не претерпела существенных изменений, а это означало, что крупный бизнес по-прежнему нуждался в административных гарантиях — покровительстве или, как минимум, невмешательстве государственной власти. Теперь эти гарантии требовались в большей степени на региональном уровне, особенно в важнейших для крупного бизнеса регионах.

- 1 Паппэ Я.Ш. «Олигархи»: Экономическая хроника, 1992–2000 / Москва : ГУ ВШЭ, 2000. — С. 207–208.
- 2 Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы / М. : Поматур, 2005. — С. 11–15.
- 3 Туровский Р.Ф. Губернаторы и олигархи: история отношений // Полития. — 2001. — № 5. — С. 121.

Третьим фактором стала внутренняя логика развития самого бизнеса. Значительный рост доходов и переход к долгосрочному бизнес-планированию в условиях политической стабилизации в стране позволили значительно увеличить объемы инвестиций по нескольким направлениям (развитие ресурсной базы; создание вертикально интегрированной структуры «сырье — полуфабрикаты — конечная продукция», что повышает устойчивость на рынках с несовершенной конкуренцией; расширение рынков сбыта; инвестирование доходов от экспорта в наиболее динамичные и прибыльные сектора экономики для диверсификации бизнеса). Все эти направления имели четкую территориальную привязку в виде конкретных регионов с новыми месторождениями сырья, смежными и перерабатывающими производствами, концентрацией динамично растущих отраслей (новых видов связи, пищевой промышленности, агробизнеса и др.). В результате логика развития и увеличение финансовых ресурсов привели к резкому расширению территориальной экспансии крупного бизнеса. Данная экспансия носила качественно иной характер по сравнению с серединой 1990-х годов, став более осмысленной и рациональной, нацеленной на выстраивание оптимальной структуры бизнеса.

Влияние и ресурсы крупного бизнеса выросли настолько, что его представители стали сами участвовать в выборах губернаторов нужных им регионов и добиваться успехов. Это делалось для того, чтобы снизить издержки крупного бизнеса через обеспечение налоговых льгот своим компаниям, инфраструктурную поддержку (подведение дорог, создание иной инфраструктуры при помощи бюджетных ресурсов) и не допустить конкурентов к новым месторождениям сырья. В результате крупные ФПГ фактически стали захватывать некоторые регионы, оставляя часть дохода на развитие и при этом модернизируя систему регионального управления в зоне своего доминирования.

Помимо российских компаний в регионах появились и западные, которые почти всегда предпочитали договариваться с властью. Н.В. Зубаревич отмечает, что можно выделить главную особенность — до альянса ТНК и «British Petroleum» (BP) география иностранного и российского бизнеса была разной. Иностранные компании приобретали активы в основном в крупнейших агломерациях и их ближайшей периферии, а затем и в других крупных городах. Они расширяли свое присутствие в секторе услуг и отраслях импортозамещения, прежде всего в пищевой промышленности (табачная, молочная, кондитерская и др.), как путем скупки существующих предприятий, так и строительства новых (стратегия *green field*). Только с 2002-2003 годов началась более широкая экспансия глобальных пищевых компаний на аграрный юг — на «русский» Северный Кавказ, в Черноземье и Поволжье, где скупались и строились новые элеваторы, предприятия пищевой промышленности. Переход ряда крупных предприятий целлюлозно-бумажной промышленности под частичный контроль иностранного бизнеса был формой защиты их рос-

сийских владельцев от недружественного поглощения конкурирующими российскими бизнес-группами. Первым сырьевым проектом было участие транснациональных компаний в проектах нефтегазодобычи на Сахалине. Оно связано с тем, что у российских компаний в 1990-е годы не хватало финансовых ресурсов для освоения этих месторождений. Во всех других районах нефтегазодобычи западные компании получали для разработки небольшие, труднодоступные или истощенные месторождения. Крупный совместный бизнес в экспортно-ресурсных регионах начался в 2003 году с создания альянса ТНК и ВР.

Уже в самом конце периода прямых выборов и почти одновременно с введением назначений губернаторов с 2003–2005 годов оформился следующий этап пространственного развития крупного бизнеса в регионах России — восстановление контроля государства над крупнейшими сырьевыми и стратегическими активами (об этом подробнее см. раздел 4.3.).

Таким образом, и до прямого прихода к власти в регионах самих руководителей или топ-менеджеров крупных ФПГ в начале 2000-х, бизнес (вначале крупный и средний региональный, и лишь затем федеральный) с середины 1990-х годов все более активно стал участвовать в региональных выборах. Как правило, новые губернаторы учитывали в своей политике интересы поддержавших их бизнес-групп.

Показательна эволюция ситуации в **Республике Коми**. В конце 1990-х в регионе сменились собственники предприятий КомиТЭК. В 1997 году контрольный пакет НК «КомитЭК» приобрели концерн «Евросевернефть» (38%) и компания «СБ-Траст» (29,3%). Новые владельцы постарались получить от компании максимум денег при минимизации вложений, грабительский подход привел к спаду производства в 1998 году, т.н. «жесткий менеджмент» вызвал социальные издержки — пикеты, митинги, другие акции протеста. У властей РК возникла острая потребность в привлечении крупного инвестора, способного изменить ситуацию в отрасли. Такой инвестор был найден в ЛУКОЙЛе, для властей республики это было вынужденное и безвыходное в тот момент решение. В результате при активном содействии региональных властей НК «КомитЭК» был поглощен ЛУКОЙЛом в сентябре 1999 года. Однако, ЛУКОЙЛ начал играть не по правилам властей Коми, а по собственным. Кроме того, ЛУКОЙЛ начал агрессивно поглощать небольшие нефтяные компании, руководство которых было тесно связано со всеми уровнями региональной власти. Власти оказались под угрозой оказаться в слишком сильной зависимости от мощного монополиста. Вместо привыкших работать по советам администрации местных кампаний новый инвестор игнорировал эту систему, сам решая, кому и как помогать. Власти РК стали активно содействовать созданию противовеса ЛУКОЙЛу, поддерживая и усиливая другие нефтяные компании. Основной дружественной властям региона компанией стало ЗАО «Северная нефть», перешедшее под финансовый контроль А.П. Ва-

вилова, который организовал хитроумную схему минимизации влияния пакета акций, принадлежащего «Коминнефти». ЛУКОЙЛ начал многочисленные судебные войны с «Северной нефтью», которые сопровождались войнами информационными. Так как имидж ЛУКОЙЛа в это время в регионе был скорее отрицательным, то и поддержка ЛУКОЙЛом любого открытого оппонента Ю.А. Спиридонова на выборах главы РК имела бы негативные последствия для этого кандидата. В результате ЛУКОЙЛ был реально заинтересован в проигрыше Ю.А. Спиридонова на выборах, но публично мог поддерживать только его.

Тем большим облегчением стало для ЛУКОЙЛа сенсационное избрание в конце 2001 года главой Коми В.А. Торлопова, с которым компания быстро нашла общий язык. Новые власти Коми фактически поддержали генерального директора «Лукойл-Коми» В.В. Муляка, который на выборах в Госсовет стал по мажоритарному округу конкурентом Ю.А. Спиридонова. Руководство «Северной нефти» в итоге продало свой пакет акций «Роснефти», и таким образом в республику пришла еще одна крупная ФПГ.

В отличие от таких бурных событий в нефтяной сфере, газовая индустрия региона в течение всех 1990-х годов была наиболее стабильной и благополучной, и ее менеджмент находился в полном альянсе с властями Коми, а отношения Ю.А. Спиридонова и В.С. Черномырдина были дружескими. События же в угольных городах никогда за их пределы не выходили (за исключением вояжей отдельных представителей шахтерского движения в Москву на Горбатый мост).

Данная система в целом была очень устойчивой, и было очевидно, что конкурент-наследник Ю.А. Спиридонова может выйти лишь из его собственного клана. Таким образом, к 2001 году в регионе уже имелись силы, заинтересованные в смене власти (в том числе рвущийся к власти застоявшийся «второй эшелон» местной элиты), однако они не могли добиться успеха без серьезной поддержки в Москве. При этом, в отличие от правившего 12 лет Ю.А. Спиридонова, прошедшего советскую партийную и хозяйственную школу, В.А. Торлопов воспринимался и населением, и большинством элиты как политический легковес, не имеющий ни собственных ресурсов, ни собственной команды, ни внятной стратегии управления регионом и полностью зависимый от неких внешних к региону политико-экономических групп, представители которых стали доминировать в его администрации.

В **Хакасии** правительство, после избрания его главой Алексея И. Лебеда, подверглось кардинальным кадровым перестановкам. Оно явно стало выразителем интересов Саянского алюминиевого завода (15 ноября 1994 года генеральным директором завода стал О.В. Дерипаска, в дальнейшем построивший свою бизнес-империю — сначала «Сибирский алюминий», в 2000 году был создан «Русал» и т.д.). Представители завода заняли в правительстве ключевые посты: первого зампреда по вопросам правопорядка (заместитель гендиректора

завода А.Р. Саркисян), заместитель председателя правительства и министра финансов (финансовый директор В.И. Попов) и т.д. Кроме представителей завода, в правительство вошли недавние соперники Лебеда на выборах — генеральный директор компании «Хакасуголь» Е.Л. Резников и золотопромышленник В.В. Шавыркин. Прежнее руководство республики во главе с В.Н. Штыгашевым сохранило прочные позиции в Верховном Совете, ставшем самым серьезным противовесом новому правительству.

В **Пермской области** фактической расплатой за поддержку Игумнова на выборах губернатора 1996 года со стороны нефтяников (ЛУКОЙЛ), калийщиков («Уралкалий»), газовиков и промышленников стало назначение на должности вице-губернаторов компромиссных фигур. Например, «вторым» первым заместителем губернатора области, председателем Комитета по управлению государственным имуществом области был назначен связанный с ФПГ А.Р. Кузьяева (ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь», АО «Пермская финансово-производственная группа») Г.П. Тушнолобов.

Именно поддержка региональных олигархов стала одним из факторов проигрыша кампании 2000 года Г.В. Игумновым мэру Перми Ю.П. Трутневу. Уже отмечалось, что постепенно на сторону Ю.П. Трутнева перешел ЛУКОЙЛ, его также поддержала компания «Уралкалий» Д.Е. Рыболовлева. Информация о «заговоре олигархов» против Г.В. Игумнова в пользу Ю.П. Трутнева была опубликована в статье «Калийный пласт под губернаторским креслом» в «Парламентской газете» от 22 ноября 2000 года. Представители нефтяников и «калийщиков» неизменно присутствовали во всех региональных администрациях независимо от смены губернаторов (Г.В. Игумнов, Ю.П. Трутнев, О.А. Чиркунов и далее после отмены выборности).

В **Иркутской области** после выборов 2001 года в администрации впервые за период губернаторства Б.А. Говорина конкретными персоналиями были представлены интересы не только близких к нему лично экономических структур типа группы «Истлэнд» братьев Ероценко и лично ему преданные чиновники, но и крупных финансово-промышленных корпораций, «Русского алюминия» и СУАЛа, обеспечивших губернатору победу на выборах. При этом обращал на себя внимание несколько парадоксальный факт большего участия в администрации Б.А. Говорина именно СУАЛа и «Альфа-групп», что не соответствовало реальному весу этой компании в сравнении с «Русалом» вообще и экономическому присутствию в алюминиевой промышленности региона, в частности. Это тем более справедливо, что ранее работавший в администрации и исключительно близкий к Б.А. Говорину Ю.И. Ковалев (некогда его именовали «серым кардиналом» губернатора) являлся одно время руководителем иркутского филиала «Альфа-банка». Известно при этом, что «Русский алюминий» поддерживал прочные отношения с Б.А. Говориным лично, а руководитель Иркутского алюминиевого завода (И.С. Гринберг) являлся иркутянином, естественным членом местной промышленной элиты, на основе чего присут-

стве СУАЛа в экономике области имело более давние корни и к тому же развивалось и в иных сферах деятельности. В некотором смысле СУАЛ можно было рассматривать как компанию «иркутскую», тогда как «Русский алюминий» выступал как «варяг» с соответствующей манерой политического и экономического поведения. В 2004 году Б.А. Говорин пригласил на работу в областную администрацию на должность первого заместителя гендиректора строительной компании «Новый город», депутата ЗС А.С. Битарова (в будущем секретарь политсовета регионального отделения партии «Единая Россия»; депутат Заксобрания от партии «Гражданская платформа»; глава правительства Иркутской области в 2015–2017 годах при С.Г. Левченко).

На выборах губернатора *Мурманской области* 1996 года Ю.А. Евдокимов баллотировался при поддержке «Норильского никеля» (контролировал комбинаты «Североникель» и «Печенганикель», в 1998 году объединенные в Кольскую ГМК) и АФК «Система» (в 1993–1996 годах он был генеральным директором мурманского филиала АФК «Система»), в то время как его основного конкурента, действующего в то время губернатора Е.Б. Комарова, открыто поддерживал «Апатит» (компания, с 1994 года входившая в промышленную группу «Менатеп», однако в 2005 году проданная менеджменту холдинга «ФосАгро»). В 1996–1998 годах именно «Норильский никель» был наиболее приближенной к администрации компанией, а губернатор даже входил в его совет директоров. Затем приоритеты поменялись. Отношения губернатора с «Апатитом» стали налаживаться, и вскоре именно эта компания получила наибольшие преференции в отношениях с областной администрацией, а в области сформировалась влиятельная «апатитская группа», которую возглавлял председатель совета директоров «Апатита» С.Г. Федоров. В группу также входил бывший менеджер «Апатита» и затем хозяин «ФосАгро», до 2013 года — член Совета Федерации от Мурманской области А.Г. Гурьев и другие.

Несмотря на сильное влияние «апатитской группы», Евдокимова нельзя было ассоциировать исключительно с ней. На губернаторских выборах 2000 года на его стороне выступили и «Апатит», и «Норильский никель», что позволило ему одержать убедительную победу. После выборов 2000 года отношения Ю.А. Евдокимова с «Норникелем» и Кольской ГМК стали прохладнее. Отчасти это связано с падением цен на никель на мировом рынке и, как следствие, стремлением компании оптимизировать финансовые потоки. В 2001 году КГМК перерегистрировала компанию в Москве и потребовала от руководства области вернуть бюджетный долг за переплату в 2000 году налога на прибыль в размере 400 млн рублей. Впрочем, отношения губернатора с КГМК никогда не переходили грань, после которой их можно было бы назвать враждебными. В феврале 2003 года губернатор и КГМК подписали соглашение, регулирующее порядок уплаты налога на прибыль в областной бюджет. После встречи Ю.А. Евдокимова с генеральным директором «Норильского никеля» М.Д. Прохоровым в 2003 году отношения с КГМК заметно улучшились. Ю.А. Евдокимов

смог избежать неприятностей в связи с федеральной кампанией против ЮКОСа-«Менатеп» (именно расследование приватизации «Апатита» стало поводом для выдвижения обвинений в адрес одного из топ-менеджеров группы «Менатеп» П.Л. Лебедева). Бывший глава ЮКОСа М.Б. Ходорковский даже являлся куратором Мурманской области со стороны РСПП. Однако эта инициатива Ходорковского, скорее всего, была связана не с «Апатитом», а с планами строительства нефтепровода Западная Сибирь — Мурманск, лоббировавшегося компанией до начала преследования ее руководителей.

Непросто поначалу складывались отношения Ю.А. Евдокимова и группы МДМ, которая в 2000 году приобрела 36% акций Ковдорского ГОКа. Администрация области пыталась воспрепятствовать проведению аукциона по федеральному и региональному пакетам акций и не допустить перехода комбината под контроль МДМ. Однако в 2001 году МДМ все-таки выкупила федеральный пакет акций ГОКа, и областная администрация не стала упорствовать, по сути, уступив МДМ и свой пакет. Отношения между Евдокимовым и МДМ скоро наладились.

В 2003 году администрация вступила в достаточно жесткий конфликт с компанией «Колэнерго», которая начала показательные отключения неплательщиков. Действия «Колэнерго» стали предметом судебного разбирательства. В результате практика отключений была осуждена, а «Колэнерго» обязали выплатить компенсации пострадавшим.

Регулярное сотрудничество между областной властью и крупным бизнесом велось довольно активно. Администрация области участвовала в переговорах с компанией «Северсталь» по поводу судьбы Оленегорского ГОКа; в результате компания приняла решение строить подземный рудник, вместо того чтобы закрывать комбинат, что привело бы к краху города, для которого ГОК является градообразующим предприятием. В свое время администрация вмешалась в конфликт между акционерами Оленегорского ГОКа: «Северсталью» и миноритарным акционером — компанией «Ваш финансовый попечитель» В.В. Бойко, выступив на стороне «Северстали» против В.В. Бойко, преследовавшего, по мнению экспертов, спекулятивные цели¹.

К началу 2000-х годов формирование крупных региональных ФПГ существенно ослабило позиции ранее почти полностью доминировавшего в **Самарской области** К.А. Титова. При этом изначально почти все они так или иначе поддерживались администрацией, но постепенно, «став на ноги», начали свою игру. В качестве главной опоры К.А. Титова выступала Ассоциация делового сотрудничества (АДС) «Волгопромгаз» во главе с бывшим заместителем генерального директора «Самаратрансгаза» В.Е. Аветисяном. Используя предоставленные губернатором льготы, компания стала одной из ключевых фи-

1 Бессуднов А. Уроки акробатики // Эксперт – Северо-Запад. — 2003. — 24 ноября. — № 44 (153). Режим доступа: http://expert.ru/northwest/2003/44/44no-cvl_50890/

нансовых групп области, выполняя функции газового трейдера. Во входящем в группу «Газбанке» председателем правления стал сын губернатора А.К. Титов, ранее работавший заместителем руководителя самарского филиала «Альфа-банка». Создание АДС «Волгопромгаз» позволило губернатору укрепить свои пошатнувшиеся позиции в регионе, поскольку до сих пор за его спиной не было полностью лояльных финансовых и промышленных группировок.

Новой точкой опоры губернатора стали также О.В. Дерипаска и его «Сибирский алюминий», проявивший в конце 1997 года значительный интерес к Самарскому металлургическому заводу. «Сибал» объявил о грандиозных планах развития в области, переезде головного офиса компании в Самару, переводе всех расчетов в самарские банки и производстве астрономического количества алюминиевых банок и крышек. В обмен он просил о налоговых и энергетических льготах. В этот период произошло продвижение «газовика» В.Е. Аветисяна на пост руководителя «Самараэнерго». В результате в области в это время формируется тесный альянс между АДС «Волгопромгаз», «Сибирским алюминием» и «Самараэнерго», который становится экономической основой губернаторской власти.

Однако в 2000 году специфика политических и экономических связей К.А. Титова ставит определенные ограничители его дальнейшему продвижению, усложняя отношения с другими группами. Не желавший присоединяться к сложившимся федеральным кланам губернатор оказался не способен сформировать конкурентоспособную собственную группу, переоценил свои возможности, результатом чего стало выдвижение и провал на выборах Президента РФ в марте 2000 года. По мере развития событий, от К.А. Титова постепенно, но однозначно дистанцировались практически все его союзники. Речь идет прежде всего об АДС «Волгопромгаз» и «Сибирском алюминии». Всегда находившиеся на определенной дистанции влиятельные в регионе «АвтоВАЗ» и ЮКОС заняли нейтрально-выжидательную позицию, не делая никаких публичных демаршей. С губернатором окончательно порвало руководство «Самаратрансгаза». В результате многополюсность областной элиты, ранее скрываемая за фасадом губернаторской политики компромиссов и беспрецедентной активности К.А. Титова на федеральном уровне, вышла на поверхность. В активе губернатора остались только областные властные структуры и контроль за дотационными сельскими районами. Понимая, что в данной ситуации нужно срочно спасать свое губернаторство, 4 апреля 2000 года К.А. Титов ушел в отставку и тем самым спровоцировал проведение досрочных губернаторских выборов, назначенных на 2 июля.

К началу 2001 года в области сложилась новая, совершенно необычная конфигурация сил. Губернатор нашел общий язык со структурами, которые раньше были для него совершенно чужими. Его новой опорой стал ЮКОС (пост единственного вице-губернатора занял представитель ЮКОСа В.А. Казаков), кроме того, наблюдалось потепление отношений с мэром Самары

Г.С. Лиманским. Одновременно администрация дистанцировалась от старых структур поддержки, «газовиков», и потянула устойчивую связь с «АвтоВАЗом». Затем губернатор попытался наладить контакт с федеральным руководством «Единой России» (В.А. Казакова отправили в Госдуму, а пост вице-губернатора, а затем председателя областного правительства занял С.А. Сычев, возглавлявший до этого региональный предвыборный штаб «Единой России»).

В 2000–2004 годах постоянно усиливается противостояние К.А. Титову ряда региональных ФПГ (СОК Ю.М. Качмазова, «Волгопромгаз» В.Е. Аветисяна, «Волгабурмаш» А.Г. Ищука, «НоватЭК»), которые выдвигают на выборах собственные команды и активно готовят своих кандидатов на губернаторские выборы 2004 года, впрочем, так и не состоявшиеся. Существовавший в это время альянс этих компаний в местных СМИ называли «Антантой». Завершилось ослабление К.А. Титова его отставкой в 2007 году после отмены выборности губернаторов.

Регионом с крайне сложной элитой являлась **Челябинская область**. Наличие ряда крупных промышленных предприятий и влиятельного «промышленного генералитета» с собственными федеральными связями в условиях географической локализации интересов каждой конкретной ФПГ изначально делали губернатора довольно слабой фигурой, которая по определению не может выражать все существующие в области интересы.

Опиравшийся во многом на личный авторитет и личную харизму, ставший губернатором вопреки позиции федерального центра прагматик-левоцентрист П.И. Сумин, несмотря на свой прагматизм для Администрации Президента долгое время выглядел «чуждым элементом» (с московскими реформаторами был связан его предшественник В.П. Соловьев). Несмотря на подчеркиваемую челябинским губернатором лояльность к В.В. Путину, он стал для Москвы «кандидатом № 1» на выборах на второй срок в 2000 году только в силу его высококого рейтинга (порядка 35–40% по области).

Одновременно происходила монополизация ряда отраслей, начало которой положила громкая «алюминиевая сделка», и потенциальное усиление подобных тенденций в черной металлургии, предприятия которой являлись базовыми для Челябинской области¹. Ряд московских и транснациональных ФПГ проявлял интерес к таким предприятиям, как ММК (Магнитогорский металлургический комбинат), «Мечел», Челябинский трубопрокатный завод и т. д. Наиболее активно себя вела группа Михаила Черного — Искандера Махмудова (в сферу интересов которой входил также Кыштымский медеелектролитный завод). Заметен был интерес к металлургии области «Газпрома» и его дочерних структур («Газпроминвестхолдинг»). В своей книге «Как стать и остаться губер-

1 События 2000 года излагаются по книге Е.Н. Минченко «Как стать и остаться губернатором» (2001).

натором» Е.Н. Минченко приводит поучительный афоризм одного из высокопоставленных чиновников областной администрации: *«Дело не в том, отдаваться московским группам или нет, а в том, на каких условиях это произойдет»*. Позиция «московских челябинцев» во многом определялась именно экономическими соображениями. Так, например, вице-премьер правительства РФ, бывший первый заместитель губернатора В.П. Соловьева, В.Б. Христенко, известный своими тесными связями с руководством ММК, по имеющимся оценкам, негласно поддержал кандидатуру П.И. Сумина, хотя на прошлых выборах губернатора находился с ним по разные «стороны баррикад». Борьба за ММК и УралАЗ придавала дополнительную остроту выборам губернатора, а на все это наложился еще и личностный фактор.

Другим имиджевым ресурсом губернатора стала блокировка с успешными промышленниками. С одной стороны, это руководители традиционно успешных металлургических предприятий (ММК, ЧЭМК, КМЭЗ, «Магnezит» и т.д.), с другой — внешние управляющие предприятий, подвергшихся процедуре банкротства (УралАЗ, ЧТЗ, ЗМЗ и т. д.). Внешние управляющие (как, например, В.В. Панов на УралАЗе — будущий депутат Госдумы РФ), которые начали выплату заработной платы и демонстрировали позитивные сдвиги в работе своих предприятий, достаточно быстро становились популярными фигурами.

При этом значительно усилилась персонификация областной политики — в информационных сообщениях о деятельности областных властей губернатор стал упоминаться гораздо чаще, в то время как на второй план отошел заместитель по промышленности В.П. Уткин. Глава крупнейшего хлебного холдинга «Макфа» и депутат Госдумы М.В. Юревич в ситуации раскола оппонентов П.И. Сумина, депутатов Госдумы В.К. Гартунга и М.И. Гришанкова, занял нейтральную позицию, предоставляя им обоим трибуну на страницах изданий собственных СМИ, которые развернули масштабную кампанию против близкого губернатору руководства Законодательного собрания. Вероятно, в значительной степени смыслом этой активности был торг по поводу контроля над облгазом. Впоследствии М.В. Юревич, при внешнем сохранении нейтралитета, не препятствовал тому, чтобы его люди активно работали в штабе П.И. Сумина.

При этом число потенциальных претендентов на губернаторский пост сокращалось. Ушел в Москву на должность заместителя А.Б. Чубайса глава «Челябэнерго» В.П. Воронин. Сохранил кресло вице-преьера В.Б. Христенко. Заявил об отказе от губернаторских амбиций гендиректор ММК В.Ф. Рашников. Наконец, регион лично посетил Президент РФ В.В. Путин всего за пару недель до выборов.

Пример влияния уже исключительно локального бизнеса «среднего уровня» — лишенная сырьевых ресурсов **Смоленская область**. Здесь на выборах 1998 года серьезную финансовую поддержку А.Д. Прохорову, ставшему губернатором, насколько известно, оказали ОАО «Интерстройгазкомплект», Смоленский полиграфкомбинат, ТОО «Заднепровье» (областной рынок),

ООО «Бизнес-Ойл» и др. Новой администрацией была проведена замена руководителей крупнейших предприятий Смоленска — авиационного завода и ликеро-водочного завода «Бахус». В частности, для усиления монопольного положения АО «Бахус» был принят областной закон о лицензировании завозимой ликеро-водочной продукции.

По мнению местных СМИ, наибольшую поддержку новой администрации изначально оказал генеральный директор завода «Кристалл» А.И. Шкадов, именно поэтому заказное убийство А.И. Шкадова 1 августа 1998 года нанесло серьезный удар как по репутации губернатора, так и по его команде. Затем череда громких убийств, придавших Смоленску криминальную славу, продолжилась. Особенно мрачным оказался 2000 год: в феврале был убит Иван Сафронов, председатель областного комитета социальной защиты населения, в июле — Сергей Колесников, в прошлом следователь прокуратуры, затем генеральный директор ликеро-водочного объединения «Бахус» (находившегося, как убеждены многие, в руках криминала) и, по совместительству, председатель Комиссии по законодательству и правопорядку Смоленской областной думы. В июле 2000 года был убит директор стекольного завода и владелец оппозиционной радиостанции «Весна» Сергей Новиков; в ноябре со второй попытки (в июне покушались, но только ранили) был застрелен глава крупнейшей криминальной группировки Тигран Петросян, под контролем которого находились доходы от проходящей через область магистрали Москва — Минск, от производства и продажи водки, ему же, как считают, подчинялись более мелкие криминальные группировки Смоленска¹. В марте 2002 года был убит начальник криминальной милиции Александр Пантухов, в том же месяце было найдено тело пропавшего в декабре 2001 года главного редактора «МК в Смоленске» Сергея Калиновского. В октябре 2000 года заместитель губернатора Ю.А. Балбышкин был арестован по подозрению в причастности к ряду заказных убийств, а также в коррупции. Проведя год в следственном изоляторе, вице-губернатор был признан виновным лишь в незаконном пользовании служебным телефоном и осужден на два года условно. Затем в мошенничестве с алкогольными региональными акцизными марками на сумму 15 млн рублей и последующем незаконном отмывании денег был обвинен еще один бывший заместитель губернатора Анатолий Макаренко (бывший директор Ярцевского ликеро-водочного завода), сменивший на посту Ю. Балбышкина. Сам Макаренко тоже едва не погиб — он был обстрелян 16 мая 2002 года, когда неизвестные подкараулили его машину на выезде из дачного поселка. В июне 2004 года Макаренко приговором Ленинского районного суда г. Смоленска за мошенничество, организацию руководства подделкой официальных документов и незаконное

1 Титков А. На большой дороге снова стреляют. После небольшой передышки в Смоленске опять громкое убийство. / Режим доступа: <http://www.globalrus.ru/comments/71096>

хранение боеприпасов был приговорен к 5 годам лишения свободы в исправительной колонии общего режима¹.

В 2000-е годы все чаще появляются материалы о росте влияния в **Новгородской области** криминальных и полукриминальных структур. Огромное влияние приобрела ФПГ Мхитаряна—Кравченко: в регионе ее так и называли «наша ФПГ», подразумевая главную и единственную. Прямо или косвенно группа контролировала значительное число объектов недвижимости, малого и среднего бизнеса, промышленные предприятия (ОАО «Новгородский завод стекловолокна», завод «Спектр» и другие). Сам Т.А. Мхитарян имел статус советника губернатора по политическим вопросам и был сторонником «Единой России». Ближайшим сподвижником Мхитаряна, бывшего начальника овощебазы, стал бывший таксист, исполнительный директор ЗАО «Спектр» Николай Кравченко, имеющий показательную кличку «Коля-Бес». Кравченко был личным водителем Мхитаряна, а позже помощником и правой рукой. Критики утверждали, что представители ФПГ решали «некоторые вопросы», действуя методами, выходящими за пределы законодательства, а также имели отношение к финансированию избирательных кампаний.

Формировались и «специфические бизнес-группы» меньшего масштаба влияния. Яркой «иллюстрацией» нравов новгородской политики и «специфики» местного бизнеса времен позднего периода нахождения у власти М.М. Прусака является размещенное 10 сентября 2006 года на сайте stringer.ru интервью адвоката Бориса Севастьянова «Криминальный Великий Новгород»². За 9 дней до публикации интервью Севастьянов скончался. В этом интервью были систематизированы хорошо известные факты исчезновения людей, убийства бизнесменов, убийства их убийц, отъем бизнеса и вымогательства. Осенью 2002 года в очень странном автопроисшествии погиб мэр Великого Новгорода А.В. Корсунов, которого, по официальной версии, его собственным автомобилем «ВАЗ-2106» по неосторожности задавила его же помощник. Важно отметить, что именно Корсунов не без оснований считался главным потенциальным конкурентом М.М. Прусака на выборах губернатора в 2003 году. Был убит бывший претендент на пост губернатора на выборах 2003 года, директор Союза промышленников и предпринимателей Петербурга Владимир Дугенец, ему всадили четырнадцать пуль из двух пистолетов как раз напротив здания областной администрации. В 2004–2005 годах ФПГ Мхитаряна—Кравченко стала все активнее прямо вмешиваться в деятельность органов власти региона и фактически стала предпринимать попытки легализации в политике, что, не исключено, вызывало уже опасения и самой обл администрации, так как угрожало ее контролю над регионом. После вы-

1 В Смоленске рассмотрена кассационная жалоба экс-губернатора / Режим доступа: www.regnum.ru/news/343612.html

2 Было размещено по адресу <http://www.stringer.ru/publication.mhtml?Part=47&PubID=6412> Одна из копий доступна по ссылке http://www.aferizm.ru/criminal/ops/ops_velikiy-novgorod.htm

боров гордумы Великого Новгорода 2004 года ее фактически контролировали Мхитарян и Кравченко. Одновременно все больше материалов про криминальные скандалы стало выходить в федеральной прессе. Уже после отмены выборности губернаторов 3 июля 2007 года полпред Президента в СЗФО И.И. Клебанов назвал деятельность местной ФПГ деятельностью «даже не финансово-промышленной группы, а организованной преступной группировки» и дал М.М. Прусаку месяц на наведение порядка вплоть до роспуска гордумы. В августе 2007 года М.М. Прусак был отправлен в отставку.

В **Корякском автономном округе** и до прихода к власти в 2000 году гендиректора «Корякгеолдобычи» В.А. Логинова связи администрации с бизнесом были очевидными (хотя губернатор в 1996–2000 годах В.Т. Броневиц и не была ранее топ-менеджером коммерческой кампании, а государственным служащим). Просто вместо «геологов» у власти в округе опосредованно находились рыбопромышленники. В.Т. Броневиц проводила политику закрепления за поселками т.н. «базовых предприятий», которые в обмен на квоты содержали социальную сферу, организовывали завоз (естественно, на бюджетные деньги) и т.д. Такими предприятиями при Броневиц стали ЗАО «Evening Star» (Верхнее Хайрюзово), ЗАО «Иянин Кутх» (Усть-Хайрюзово и Ковран), ЗАО «Поллукс» (Лесная), ЗАО «Корякаквапром» (Воямполка), ОАО «Преображенская БТФ» (Тымлат) и другие. Особо стоит отметить роль ЗАО «Иянин Кутх», в которой работали ближайшие родственники В.Т. Броневиц, данная компания получала от администрации округа преференции при распределении квот, доминировала в организации в округ завоза топлива и т.д.

Полное доминирование почти все 1990-е и большую часть 2000-х годов в **Хабаровском крае** В.И. Ишаева в политической жизни края сопровождалось доминированием связанных с администрацией групп и фигур в экономической жизни региона («Далькомбанк» А.З. Шляхового, «Артель старателей "Амур"» В.А. Лопатюка, «ДальРЭО» И.М. Неклюдова). Связь губернатора и крупного регионального бизнеса воспринималась естественно, особенно учитывая тот факт, что при этом делались широкие популистские жесты. Бывший главный местный «олигарх» Лопатюк, почетный гражданин Хабаровска, не только внес большой вклад в благоустройство городской набережной, но и построил ледовый дворец «Платинум Арена», а для северных районов края, где расположены его прииски, Лопатюк выступал просто как «кормилец». Негативные материалы о Ишаеве и его семье стали активно появляться только после его ухода с поста губернатора.

3.4.3. ВЛИЯНИЯ ПОЛПРЕДСТВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГУБЕРНАТОРОВ

Отдельно необходимо отметить влияние на политическую ситуацию в ряде регионов, где располагались центры созданных в 2000 году федеральных округов, аппаратов полпредств.

Полпред Президента в федеральном округе уже в силу своего статуса обладал возможностями для того, чтобы как минимум претендовать на роль центра кристаллизации части политической и экономической элиты. Исключением является лишь Москва как центр ЦФО, поскольку в ней непосредственно находятся и все иные федеральные органы власти, а также Администрация Президента РФ. Во всех иных случаях полпреды так или иначе пытались стать центрами политического влияния не только в округе в целом, но и по месту физического нахождения полпредства. Таким образом, в этих регионах (Санкт-Петербург, Хабаровский край, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Свердловская области) губернаторы столкнулись с появлением статусной фигуры, воспринимавшейся частью элиты как минимум в качестве «антитезы» главы региона.

Наиболее сильным было фактическое влияние полпредства Президента в ПФО (явно по причине «нижегородского» происхождения полпреда С.В. Кириенко), на которое при губернаторстве Г.М. Ходырева ориентировалось даже большинство депутатов Нижегородского Законодательного собрания. Наиболее «спокойной» была ситуация с полпредством Президента в Сибирском федеральном округе (возможно, в этом заслуга имевшего дипломатический опыт полпреда Л.В. Драчевского). Однако в любом случае, самим фактом своего существования и своей деятельности полпреды ослабляли губернаторов.

Острые конфликты в 2000–2004 годах отмечены между командами губернаторов «регионов базирования» полпредств и самими полпредствами в Нижегородской области, Хабаровском крае, Ростовской и Свердловской областях. Пытался влиять на ситуацию в Санкт-Петербурге и Ленинградской области В.В. Черкесов. При этом в авторитарно управляемых Хабаровском крае и Ростовской области независимые от губернаторов полпредства играли роль «возмутителей спокойствия». Так, в Ростове-на-Дону, несмотря на то, что первым заместителем к полпреду в ЮФО В.Г. Казанцеву был откомандирован первый заместитель губернатора и глава областного правительства в 1996–2000 годах В.Н. Ампилогов, сам факт того, что В.Г. Казанцев намеревался играть какую-то роль в региональной политике, создавал ситуацию определенного противостояния и недовольства губернатора. Особенно ярко проявились трения губернатора и аппарата полпреда в деятельности назначенного главным федеральным инспектором по Ростовской области Г.Г. Капканова. Капканов начал регулярно критиковать региональное руководство, особенно мэра Ростова-на-Дону М.А. Чернышова (за проблемы городского хозяйства и т.д.). Он фактически публично поддержал избрание гордumой мэром Таганрога после убийства С.И. Шило представителя «Тагмета» К.А. Семерикова и осудил попытки областного руководства инсценировать отмену данного решения. Активно обсуждалась возможность выдвижения Капканова на пост мэра Ростова-на-Дону. Однако с отставкой В.Г. Казанцева в марте 2004 года и назначением вместо него В.А. Яковлева роль и влияние полпредства существенно

снизились. В регионе это было расценено как победа В.Ф. Чуба над В.Г. Казанцевым. Капканов был уволен с должности ГФИ по Ростовской области, вместо него до поста ГФИ понижен бывший заместитель полпреда С.Н. Епифанцев, человек осторожный, не имеющий особого веса в регионе.

В Свердловской области в 2000-е годы СМИ неоднократно писали о конфликте губернатора Э.Э. Росселя с полпредом Президента РФ в УрФО П.М. Латышевым (даже по поводу здания под резиденцию полпредства). Э.Э. Россель публично выражал сомнение в состоятельности Латышева как управленца, а сам институт полпредства сравнивал с организацией гауляйтеров в нацистской Германии¹. В августе 2001 года в интервью газете «Уральский рабочий» П.М. Латышев косвенно похвалил мэра А.М. Чернецкого и пожурил Э.Э. Росселя. Он, в частности, сказал: *«Договоры между Федерацией и субъектами Федерации утратили свою актуальность, они не нужны и даже в целом ряде случаев тормозят интеграционные процессы. Поэтому многие субъекты Федерации, учитывая эти процессы, занимая конструктивную позицию, поддерживая президента и его политику, пошли на их расторжение. В нашем федеральном округе имеется два таких договора: в Свердловской и Челябинской областях. Челябинская область вышла с обращением к президенту о прекращении действия этого договора, а от Свердловской области таких предложений пока не поступало»*. На это Э.Э. Россель обвинил П.М. Латышева в некомпетентности, в том, что он *«занимается всем тем, чем ему не надо заниматься...»*, и в том, что *«он в жизни руководил только тремя курицами»*². Однако уже к 2003 году конфликт затих: под давлением изменившейся политической конъюнктуры Э.Э. Россель стал проявлять лояльность по отношению к П.М. Латышеву и признал главенство президентского представителя.

Сложными были отношения хабаровского губернатора В.И. Ишаева со всеми полпредами Президента РФ в ДвФО, которые занимали данный пост, пока его уже в 2009 году не занял сам В.И. Ишаев. Так, когда полпредом был К.Б. Пуликовский связанные с краевой администрацией СМИ просто игнорировали мероприятия с его участием, и губернатор на них тоже не появлялся.

3.4.4. ГУБЕРНАТОРЫ И ИХ КОМАНДЫ

Как правило, в любых администрациях губернаторы всегда опирались в первую очередь на узкий ближний круг особо доверенных лиц, происхождение которого определялось особенностями личной биографии — коллеги по учебе, с предыдущих мест работы, политической организации (КПСС, ВКЛСМ), в регионах этнических это часто были земляки из конкретного села или района (яркий пример — «Согратльская» группа в Дагестане по названию села Со-

1 «Хайль, Россель!», «Трещитесь!», «Гауляйтеры...» Режим доступа: <https://ura.news/articles/1230>

2 Терлецкий В. Два года борьбы из-за «трех куриц» // Независимая газета. — 2002. — 5 нояб.

гратль), дальние и ближние родственники. Чем богаче была политическая карьера и шире круг общения, тем больше губернатор имел таких возможных «кадровых резервуаров» (для бывших депутатов, например, часто кадровым источником выступали бывшие коллеги по депутатскому корпусу). Это можно считать естественным процессом, без которого вряд ли мыслима какая-либо команда.

Бывали, конечно, девиантные случаи полного отсутствия административно-управленческого ядра в администрации, когда «личные друзья» губернатора вообще оказывались неспособны к управлению или их просто не было. Яркий пример отсутствия в администрациях компетентных «кадровых ядер» — уже упоминавшиеся губернаторы-силовики (особенно Александр И. Лебедь и В.А. Шаманов). Оказался совершенно не способен к управлению и не имеющим необходимой для управления регионом команды корякский губернатор В.А. Логинов, при постоянных отъездах губернатора полностью нарушалась координация деятельности между различными подразделениями.

Особый случай представляли регионы с почти полным контролем над администрациями тех или иных ФПГ, где не только приоритеты деятельности администрации, но во многом и ее кадровый состав определялись собственниками и топ-менеджментом ФПГ (самый яркий пример — «Интеррос»/«Норильский никель»).

Устойчивость и успешность губернатора, как правило, коррелировала с наличием, кроме качественного административно-управленческого ядра (исходной команды), способности затем расширять поддержку с помощью грамотной коалиционной политики, умения договариваться и инкорпорировать в свою администрацию другие элитные группы и кадровые команды. Сценарий «поглощения» части оппозиции реализовывали в том или ином виде все почти губернаторы — «политические тяжеловесы», о чем уже писалось выше. Как правило, активность оппозиции и публичные проблемы губернатора почти всегда были связаны или с неумением, или с нежеланием выстраивать коалиционную политику (или с отказом в дальнейшем от коалиции).

Пример типичного консолидатора с крайне осторожной кадровой политикой — губернатор *Липецкой области* О.П. Королев. Показательно, что даже в ходе перманентного противостояния с НЛМК сам Королев никогда не нападал на НЛМК. Став губернатором, он заменил лишь верхушку областной администрации, из прежних замов времен Наролина оставив лишь заместителя главы администрации и председателя областного комитета имущества В.В. Лаврентьева (затем гендиректор ОЭЗ «Липецк») и П.А. Гучека (Гучек в администрации работал до 2012 года). До настоящего времени (2018 год) со времен М.Т. Наролина финуправлением руководит В.М. Щеглеватых.

Кадры Королев менял редко, и обычно никогда не избавлялся от них полностью, стараясь плавно перемещать на иные должности: даже его бывшие противники не вытеснялись в никуда, а получали ту или иную должность. Так,

место в администрации получил сын его предшественника М.Т. Наролина Александр Наролин (бывший генеральный директор ОАО «Газоаппарат», в 2002–2007 годах — заместитель председателя департамента ТЭК и ЖКХ, начальник управления ТЭК администрации Липецкой области, с 2007 по 2016 год — генеральный директор ОАО «Корпорация развития Липецкой области», затем — заместитель губернатора).

Ключевыми фигурами в областной администрации в 1998–2001 годах, по общему мнению, являлись личный друг губернатора, первый заместитель губернатора П.Т. Горлов (он руководил его избирательными кампаниями), курирующий аппарат и кадры, а также заместители губернатора С.Б. Доровской и Ю.В. Дюкарев, которыми он пожертвовал перед выборами 2002 года, уволив их. С.Б. Доровской выполнял роль «экономического», а Ю.В. Дюкарев — «политического» идеолога. Они являлись наиболее одиозными и непопулярными фигурами в администрации. Только в декабре 2006 года произошла смена первого заместителя губернатора — вместо П.Т. Горлова им стал бывший глава Задонского района Ю.Н. Божко (занимает пост по сей день). Окончательно П.Т. Горлов ушел на пенсию в 2010 году.

В **Саратовской области** Д.Ф. Аяцков сделал ставку на создание лично преданной ему команды. Формирование новой администрации ясно показало, что бывший первый вице-мэр Саратова уже давно готовился к занятию губернаторской должности, и претенденты на вице-губернаторские посты были ему известны заранее. В первый же день назначения первым вице-губернатором получил заместитель председателя областной думы В.В. Володин, давнишний союзник нового губернатора (в 1992–1993 годах В.В. Володин работал вместе с Д.Ф. Аяцковым в городской администрации, был управляющим делами и заместителем главы администрации). Именно В.В. Володин в 1996–1999 годах отвечал в областной администрации за экономику и социальную сферу. На президентских выборах 1996 года В.В. Володин возглавлял штаб администрации по проведению выборов, он же руководил кампанией по выборам губернатора.

Формируя властные структуры, Д.Ф. Аяцков огромное внимание уделил нейтрализации любой возможной оппозиции. Этой цели он добивался, создавая «многопартийную» администрацию и давая на откуп тем или иным группам определенные куски власти. В результате он создал властную вертикаль, а оппозиция оказалась практически уничтожена. Сразу же после его назначения началась перетряска корпуса глав районных и городских администраций. Был назначен и новый мэр Саратова — им стал глава администрации пригородного Саратовского района Ю.Н. Аксененко. Увольнения неугодных были грамотно представлены как чистка власти от «коррупцированных и недееспособных» элементов и поэтому получили даже поддержку населения. Шли постоянные подвиги в администрации региона — Д.Ф. Аяцков внимательно следил, чтобы никто из его замов не превратился в слишком самосто-

тельную фигуру, появление малейших подозрений на этот счет немедленно вело к увольнениям и перестановкам.

Став губернатором **Брянской области**, Ю.Е. Лодкин практически полностью заменил управленческую команду, из прежней администрации остался фактически только В.Ф. Родоманов. Ключевыми фигурами новой администрации стали лично преданные Лодкину функционеры обкома КПРФ и представители аграрного лобби — П.Е. Оненко, Б.М. Копырнов и т.д. Фактически «серым кардиналом» новой администрации стал советник губернатора по безопасности С.С. Антошин. Активные проекты с участием администрации в эти годы вели бизнесмены Ю.П. Петрухин (фирма «Адмиралъ», таможенный бизнес) и А.М. Салов (фирма «Фиеста», торговля алкогольной продукцией и т.д.). В 1996–2000 годах командой Лодкина и обкомом КПРФ был фактически установлен полный контроль над органами власти региона: устойчивое большинство в областной думе, контроль над большинством городов и районов, «свои» люди были расставлены на ключевые экономические структуры. Однако идеологическая ограниченность команды Ю.Е. Лодкина, узость его опоры, стала существенной проблемой уже в ходе второго срока его полномочий и отчасти стала одной из причин потери им власти в конце 2004 года.

В **Волгоградской области** при Н.К. Максюте первыми назначенными заместителями главы администрации области стали В.Г. Роньшин и М.М. Харитонов — оба в прошлом секретари обкома КПСС. На церемонии вступления в должность Н.К. Максюты присутствовал приехавший из Москвы бывший первый секретарь Волгоградского обкома КПСС (1984–1990) В.И. Калашников. Однако в дальнейшем кадровая политика губернатора приобрела более «всеядный» характер, он с готовностью назначал фигуры, близкие крупному бизнесу и федеральному центру, смог сохранить пост и после отмены выборности, о чем подробнее изложено в разделе, посвященном периоду 2004–2012 годов.

Не удивительно, что отношения между Н.К. Максютой и первым секретарем обкома КПРФ А.В. Апаринной, которой он был во многом обязан избранием, быстро стали очень прохладными. Отчасти противоречия между губернатором и его партией были вызваны структурными причинами, в т.ч. коллизией между принципом партийного руководства (предполагавшим коллективное лидерство) и статусом избранного населением единоличного главы исполнительной власти. Если бы губернаторский пост занимал партийный лидер, то исходом этого латентного конфликта, скорее всего, стало бы подчинение партии лидеру. Но в Волгоградской области (как и в некоторых других российских регионах, губернаторы которых были избраны при поддержке коммунистов), данный конфликт развивался по пути «автономизации» губернатора от партии, постепенно выходявшего из-под контроля своей партии. Характерно, что на выборах 1999 года в Госдуму первый заместитель губернатора В.В. Галушкин одержал победу в одномандатном округе

над одним из лидеров коммунистов. Значительная часть чиновников его администрации были типичными прагматиками, которые легко инкорпорировались в федеральные «партии власти».

В **Смоленской области** с приходом к власти А.Д. Прохорова в 1998 году основой его команды стала комсомольская номенклатура, знакомая ему по совместной работе (члены обкома и горкома ВЛКСМ); также основой администрации стали бывшие товарищи по Смоленскому филиалу Московского энергоинститута; бывшая номенклатура обкома КПСС и, наконец, личные друзья и помощники в предвыборной борьбе. Первым заместителем губернатора, курирующим социальную политику и имущественные отношения, стал глава предвыборного штаба А.Д. Прохорова и председатель Смоленской областной думы С.В. Антуфьев (губернатор в 2007–2012 годах). Заместителем по торговле стал личный друг Прохорова, заместитель мэра Ю.А. Балбышкин. Управление делами возглавил бывший первый секретарь Смоленского обкома ВЛКСМ Н.Н. Мишин¹.

В **Тульской области** в марте 1997 года после победы В.А. Стародубцева на выборах стало ясно, что готовой команды у него нет. Процесс формирования новой администрации затянулся даже не на недели, а на месяцы. Заместители губернатора были окончательно утверждены и согласованы с Тульской областной думой только в июле, перед этим постепенно заполнялись вакансии, и все заместители В.А. Стародубцева имели приставку и.о. В то же время предыдущая администрация почти в полном составе ушла или была отправлена в отставку, сохраняя представителей команды Н.В. Севрюгина на своих местах. Новый губернатор явно не хотел, да этого и не поняли бы избиратели, тем более учитывая общее мнение о коррумпированности прежней администрации. Некоторое время первым вице-губернатором оставался Н.К. Попов, который пытался влиять на В.А. Стародубцева в «переходный период», однако и он покинул свой пост. Формируя команду, В.А. Стародубцев сделал ставку на «старые», хорошо ему знакомые кадры — преимущественно прежнюю партийно-хозяйственную элиту региона.

В последующие годы губернаторства областная администрация практически не менялась. В ней выделяли две группировки (губернатор сознательно поддерживал разделение на две группы как элемент системы сдержек и противовесов): «новомосковскую», представляющую элиту из Новомосковска (сменивший Н.В. Аверьянова вице-губернатор по экономике и финансам в 1997–2000 годах — бывший заместитель министра сельского хозяйства РФ А.С. Копылов в прошлом работал непосредственно с В. Стародубцевым в его хозяйстве и хорошо знал местную специфику; также руководитель аппарата областной администрации бывший заместитель председателя облсовета

1 Евдокимов М. Смоленская область в октябре 1998 года / Мониторинг ИГПИ. Режим доступа: http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/oct_98/smol.html

Н.Н. Скачкова, заместитель по промышленности, бывший секретарь обкома КПСС В.А. Богомолов и др.), и «аграрную» (ее лидер — заместитель по АПК Г.Т. Быков, в нее входили ряд начальников департаментов и управлений администрации). Это разделение подчеркивало вес АПК в регионе и его значение для губернатора. Вскоре после избрания губернатором В.А. Стародубцев пошел на ряд популистских шагов — был арестован «символ зла» бывший губернатор Н.В. Севрюгин, за несколько месяцев было закрыто 17 подпольных водочных цехов, проведены масштабные проверки на Алексинском химкомбинате и Ефремовском заводе синтетического каучука. Однако постепенно «наведение порядка» сошло на нет и появились скандалы и обвинения уже в адрес новой администрации.

На 2001 год В.А. Стародубцев был единственным губернатором, являющимся членом ЦК КПРФ. В 1999 году он стал одним из лидеров избирательного списка КПРФ на выборах Госдумы РФ. Публичные выступления тульского губернатора не давали основания полагать, что он стал более умеренным. Скорее более умеренной стала сама его администрация. В это время в команде появились новые персоны. Заместителем губернатора и председателем Комитета по управлению госимуществом области в 2002–2005 годах был кинопродюсер А.А. Воропаев. Якобы его Стародубцеву порекомендовали в Москве как помощника, который поможет и переизбраться, и руководить. Стремление к большой российской политике привело А.А. Воропаева в общественную организацию Политический интеллектуальный клуб (ПИК) «Сургутская альтернатива», тесно связанную с движением С.В. Кириенко «Новая сила». Это было неформальное объединение региональных предпринимателей, большинство из которых в прошлом принадлежали к «демократической оппозиции в комсомоле». С подачи А.А. Воропаева администрация области в 2004 на выборах облдумы поддерживала несколько партсписков, включая список СПС (!). В 2005 году он переехал на работу в Ставропольский край зампредом правительства.

В **Краснодарском крае** костяк краевой администрации при советском партийном хозяйственнике Н.И. Кондратенко составили старые партийные и хозяйственные руководители. Будучи харизматической фигурой и талантливым публичным политиком, Кондратенко даже сложные и конфликтные ситуации использовал для укрепления своей власти, объясняя все неудачи коварными планами и происками противников. Для демонстрации всенародной поддержки Кондратенко активно использовал митинги в свою поддержку, обращения трудовых коллективов и общественных организаций, которые постоянно поддерживали «батьку Кондрата» и просили его принять то или иное решение, а также баллотироваться на следующий срок.

После того, как губернатором **Новосибирской области** стал В.А. Толоконский, основу команды составили его бывшие соратники по работе в мэрии Новосибирска. Смена губернатора привела к радикальному обновлению всей администрации: первым ушел начальник управления по финансо-

вой и налоговой политике А.В. Веселков. В депутаты Госдумы РФ ушла вице-губернатор по социальным вопросам Н.Б. Азарова. Бывший председатель бюджетного комитета облсовета В.С. Косоуров стал первым заместителем губернатора, бывший вице-мэр А.А. Беспаликов — заместителем губернатора (отвечал за организацию деятельности аппарата администрации области, правовое обеспечение, взаимодействие администрации области с иными органами власти и т.д.). Управделами областной администрации был назначен Е.Н. Покровский (в дальнейшем — лидер фракции «Единой России» в ЗС области). Новый состав администрации оказался довольно стабильным, и его ключевые фигуры играли основную роль в команде В.А. Толоконского все его губернаторство. При этом к 1999 году в команде проигравшего губернаторские выборы Толоконскому В.П. Мухи почти не было людей, которые привели его в кресло губернатора. Более того, некоторые из них, например, Т.Г. Шароглазова, оказались в лагере В.А. Толоконского (Шароглазова сыграла заметную роль в победе В.П. Мухи в 1995 и стала затем вице-губернатором, однако в 1998 попала в опалу и вынуждена была перейти на работу в мэрию).

В *Иркутской области* с ее крайне сложно устроенной элитой в течение не продолжительного времени Б.А. Говорин своими собственными руками ликвидировал первоначально возникшую вокруг него команду управленцев. Быстро лишились своих постов основные заместители губернатора, первоначально им же призванные (бывший заместитель генерального директора «Иркутскэнерго» В.Е. Межевич, отправленный в Совет Федерации; бывший генеральный директор Братской ГЭС А.К. Петрунько, которого в 1998 «отправили» мэром в Братск и т.д.), иные члены команды. Впавшие в опалу заместители губернатора лишались «доступа к телу», бессмысленно ожидая в приемной возможности переговорить с руководителем региона, мэры крупнейших городов области получили разрешение на лимитированные по продолжительности, срокам и численности телефонные звонки губернатору.

В этом составе администрации Б. Говорина особое положение занимал Н.В. Ерощенко (умер в июле 2002 года), брат губернатора региона в 2012–2015 годах С.В. Ерощенко, действовавший в ранге заместителя губернатора во главе представительства Иркутской области в Москве. Н.В. Ерощенко совместно с братом создал холдинг «Истлэнд», который стал той самой коммерческой структурой, через которую шли основные финансовые потоки, в чью пользу приватизировались госпакеты акций различных предприятий и чей бизнес в Иркутской области стал столь многопрофильным. ЗАО «Истлэнд» (самостоятельно и через дочерние структуры) действовало практически всюду — от фармацевтической промышленности и страховой сферы до угледобычи, поставок нефти в виде давальческого сырья переведенному на процессинг Ангарскому нефтехимическому комбинату, приобретению Восточно-Сибирского речного пароходства до футбольной команды, экспортных лесопоставок и многого иного.

Еще одной близкой к губернатору фигурой был Ю.И. Ковалев — он занимал должность директора АО «ВостСибсантехмонтаж». Особое место в бизнес-империи Ковалева занимал созданный им «Классик-банк». Затем он был руководителем Иркутского филиала «Альфа-банка». Жена Ковалева являлась прокурором Иркутска. Ковалев имел огромное влияние на губернатора, участвовал в процессе принятия важнейших политических и экономических решений.

Изменение подобной парадигмы управления областью стало происходить вынужденно в период с середины 2000 года, когда оппозиция губернатору не только провозгласила, но и стала добиваться определенных успехов в политической борьбе с ним, завоевав большинство в Законодательном собрании Иркутской области и поставив Б.А. Говорина перед реальной угрозой потери собственного поста по итогам предстоящих в 2001 году губернаторских выборов. Формирование политико-экономического блока накануне выборов главы администрации Иркутской области (июль–август 2001 года), в котором для поддержки кандидатуры Б.А. Говорина объединились большинство действовавших в регионе такого рода крупнейших российских ФПГ (за исключением группы «Интеррос»), привело в дальнейшем к тому, что после победы на выборах иркутский губернатор коренным образом реформировал собственную администрацию (о чем писалось выше в предыдущем разделе).

Правительство также сложно элитно устроенной **Мурманской области** не представляло собой единой команды — каждый из влиятельных чиновников имел собственный взгляд на политическое и экономическое развитие региона. В целом в администрации Ю.А. Евдокимова были представлены разные группы интересов, при этом ее кадровый состав часто менялся. В правительстве были представлены крупные компании, работающие в регионе, такие как «Апатит» (В.Н. Мотлохов) и КГМК (В.А. Миллер). В то же время Евдокимов оставил в администрации заместителя руководителя департамента экономики А.Д. Рузанкина, которого связывали с местным предпринимателем Горшковым.

Всегда сложной была ситуация в **Свердловской области**, губернатор которой Э.Э. Россель умел выстраивать сложные конфигурации. При этом его команда была в 1990–2000-е годы довольно устойчивой. В апреле 1996 года после выборов нового двухпалатного Законодательного собрания первого созыва был отправлен в отставку вынужденно в рамках предвыборных соглашений в 1995 году назначенный главой областного правительства его бывший конкурент В.Г. Трушников. Предлогом для увольнения В.Г. Трушникова стали невыполнение правительством доходной и расходной частей бюджета и поддержки с выплатой зарплат и пособий, что в условиях идущей президентской избирательной кампании интерпретировалось как срыв программы борьбы с неплатежами. Реальной причиной отставки, видимо, стало желание губернатора избавиться от слишком самостоятельного премьера, ведущего свою игру. Против отставки Трушникова выступили только ЛДПР и его же блок «Горноза-

водской Урал», заявивший о «начале политических репрессий». 3 октября 1996 года после длительных разбирательств Верх-Исетский районный суд признал увольнение В.Г. Трушникова незаконным и потребовал восстановить его в должности. 10 октября 1996 года Россель и Трушников, восстановленный в должности, встретились, и в результате последний написал на имя губернатора заявление, в котором, в частности, подчеркнул: *«Руководствуясь интересами области, не желая дестабилизировать обстановку во властных структурах, принимаю Ваше предложение о добровольной отставке с поста председателя правительства Свердловской области...»*. Правительственный кризис был преодолен.

В целом в 1995–1997 годах в окружении губернатора, по экспертным оценкам, действовали четыре самостоятельных политических игрока:

- председатель правительства Свердловской области А.П. Воробьев;
- пресс-секретарь губернатора и глава департамента информационной политики А.Ю. Левин;
- руководитель администрации губернатора А.В. Гайда;
- руководитель секретариата губернатора А.Н. Ворошилов.

За многие годы нахождения у власти в **Самарской области** к началу 2000-х вокруг К.А. Титова сформировалась достаточно сплоченная команда, большинство представителей которой были обязаны своей карьерой лично губернатору. Однако, прагматично мыслящие соратники со своей точкой зрения постепенно заменялись теми, кто готов был поддерживать любые амбициозные политические прожекты губернатора и не пытаться им противодействовать, влиять на него в рациональном ключе. В частности, вице-губернатор и руководитель аппарата В.С. Мокрый, который ранее был главным политическим консультантом К.А. Титова, но в течение 1998–1999 годов вышел из доверия, был выдвинут администрацией на выборы в Госдуму, и таким образом «выдавлен» из региона. Отправились на пенсию все старые работники администрации. В частности, были уволены бывший первый заместитель губернатора Ю.М. Логойдо и заместитель губернатора А.И. Родионов. В 2003 году вице-губернатор В.А. Казаков был «сплавлен» в Госдуму, как ранее В.С. Мокрый. Вместо него на пост вице-губернатора, а затем председателя областного правительства в декабре 2003 года назначен С.А. Сычев, возглавлявший до этого региональный предвыборный штаб «Единой России». Назначение Сычева, имевшего дружеские отношения с рядом федеральных партийных функционеров, было явной попыткой заигрывания с федеральным руководством «Единой России». В регионе был популярен слух, что имело место негласное соглашение, по которому К.А. Титову на оставшееся время дают спокойно руководить областью, а Сычев становится его преемником (на практике этот слух так и не реализовался).

С избранием губернатором **Красноярского края** А.Г. Хлопонина публичные скандалы почти прекратились: новый губернатор постарался инкорпорировать в систему власти все основные элитные группы, в частности достигнув

взаимопонимания с «Базовым элементом» О.В. Дерипаски (главным интересантом кампании А.В. Усса): «Базэл» отказался от самостоятельных политических проектов в крае в обмен на поддержку администрацией своих интересов (в частности, по проекту освоения Нижнего Приангарья, также учитывались квоты «Базэла» на партийных выборах). Подобный «консолидаторский» стиль наложилась на общее ужесточение политической ситуации на федеральном уровне, установление системы ограниченной конкуренции и управляемой партийности. В самой администрации А.Г. Хлопонина отчетливо присутствовали группы «старой региональной элиты», представители команды мэра Красноярска П.И. Пимашкова, а также собственно кадры из «Норильского никеля» (которые при этом занимали ведущие позиции).

А.Г. Хлопонин сразу стал одной из самых ярких фигур в губернаторском корпусе и постоянно стремился привлекать к себе внимание, явно демонстрируя политические амбиции (проведение Красноярских экономических форумов и т. д.). Постоянный непрерывный пиар стал неотъемлемым стилем губернатора. Так, став губернатором, сразу же пригласил Счетную палату для проведения аудиторской проверки края (обычный шаг для нового директора, беспрецедентный — для новоизбранного губернатора). Понижил тарифы на электроэнергию для населения (с 54 коп за киловатт/час до 46), одновременно поднял оплату коммунальных услуг до 90% от реальной стоимости (увеличив в краевом бюджете средства на компенсацию социально незащищенных слоев до 4 млрд руб. вместо 350 млн). Он убедил владельцев многих крупных предприятий перерегистрироваться и платить налоги на территории края (известен пример с зарегистрировавшимся в селе Еруда М.Д. Прохоровым, другом А.Г. Хлопонина со студенческих лет). В результате задолженность по зарплате перед бюджетниками погасили через два месяца, а консолидированный бюджет региона только за пять лет первого губернаторского срока вырос с 29 до 100 млрд рублей. Было инициировано несколько масштабных проектов федерального уровня (разработка Ванкорского нефтяного месторождения; строительство на севере края Богучанской ГЭС и планировавшегося алюминиевого комбината; Сибирский федеральный университет, с 2006 года объединивший под своей крышей четыре красноярских вуза). В то же время был фактически похоронен проект строительства красноярского метро (который безуспешно строили 15 лет), недостроены Ледовый дворец и федеральный кардиоцентр в Красноярске, которые по плану должны были начать работу еще в декабре 2008 года.

В политическом долголетии В.И. Ишаева в **Хабаровском крае**, несомненно, сыграло свою роль, что публично он позиционировал себя не только как «крепкий хозяйственник», но и как ученый, что демонстрировал как подбором команды, так и кругом общения.

Исторически основой ближнего круга В.И. Ишаева были его давние коллеги по Хабаровскому судостроительному заводу, где он начинал еще простым

сварщиком. Большим влиянием в его команде также пользовались директор Института экономических исследований ДвО РАН с 1991 года П.А. Минакир 1947 г.р. (в 1991–1993 годах — первый заместитель главы администрации края); руководитель аппарата губернатора В.И. Качимов 1944 г.р. (в 1981–1988 годах — председатель Хабаровского крайкома профсоюза рабочих химической и нефтехимической промышленности, в 1989–1993 заместитель председателя, в 1993–2001 годах председатель краевого объединения профсоюзов, в 2001–2009 годах — руководитель аппарата губернатора и Правительства, с 2003 года одновременно заместитель председателя правительства края); начальник пресс-службы и управления общественных связей О.И. Леховицер 1960 г.р. (профессиональный архитектор, бывший ведущий программы «Лабиринт» на Хабаровской студии телевидения, в 1995–1999 годах — главный редактор телекомпании «Телекон ТВ» — «День», в 1999–2003 — пресс-секретарь губернатора, в 2003–2005 годы — начальник главного управления государственной службы и общественных связей, в 2005–2011 годах — заместитель председателя правительства края по социальным вопросам).

Известна дружба губернатора с академиками А.Г. Гранбергом (1936–2010), директором Института народнохозяйственного прогнозирования РАН В.В. Ивантером (1935 г.р.), академиком-секретарем Отделения экономики РАН Д.С. Львовым (1930–2007). Он имел хорошие связи с Уральским и Сибирским отделениями РАН. В 2003 году сам Ишаев стал членом-корреспондентом РАН, а в 2008 году — академиком (по отделению общественных наук по специальности «региональная экономика» Дальневосточного отделения РАН).

Как руководитель Ишаев был автократичен, все решал сам и полноценных «серых кардиналов» при нем не было. Излишне усилившихся сотрудников и помощников немедленно убирал: в отличие от многих политиков, он легко сдавал тех соратников, которым перестал доверять или которые стали по каким-то причинам ему неудобны. «Доступ к телу» губернатора всегда был крайне сложным и возможным только через сложную систему согласования вопроса с его помощниками. Так, в июне 2001 года «излишне» авторитетный первый заместитель губернатора Ю.Ф. Матвеев был «отправлен» на пост первого вице-президента НК «Роснефть», а вместо него был назначен руководитель ОАО «Хабаровскэнерго» В.А. Попов (впрочем, затем «излишне усилившийся» и ушедший из администрации в бизнес в 2009 году). В феврале 2009 года вместо В.А. Попова, формально ушедшего на пенсию, первым заместителем губернатора стал спикер Законодательной думы Ю.И. Оноприенко (затем замминистра развития Дальнего Востока).

Бывших чиновников своей администрации Ишаев обычно пристраивал в бизнес или «убирал повышением», когда они начинали представлять для него угрозу. Например, популярный председатель Законодательной думы Хабаровского края В.А. Озеров стал членом Совета Федерации. Даже ближнее окружение В.И. Ишаева было минимально публично активно — наиболее заметными

были его первые заместители Ю.Ф. Матвеев, В.А. Попов, Ю.И. Оноприенко, первый заместитель В.И. Сыркин.

Другой пример региональной автократии 1990–2000-х годов во главе с «крепким хозяйственником» — **Омская область**, где тотально доминировал Л.К. Полежаев. Одной из ее причин, как представляется, было его умение консолидировать вокруг себя региональную элиту (при этом губернатор сочетал жесткий стиль управления с умелым политическим маневрированием) в сочетании с тесными отношениями с федеральным руководством страны во времена Б.Н. Ельцина, с молчаливого согласия которого Л.К. Полежаев мог устанавливать в регионе те порядки, которые считал нужным. Работал на безальтернативность Полежаева и постепенный уход из региона на федеральный уровень ярких политиков А.И. Казанника, С.Н. Бабурина, В.О. Исправникова. Будучи жестким авторитарным лидером, Полежаев просто не давал возможности появляться в регионе при нем каким-либо новым ярким фигурам. Контролировал губернатор и ситуацию в медиа-пространстве региона: к 2007 году, когда его переназначили губернатором, относительную оппозиционность, помимо изданий КПРФ, позволяли себе лишь газеты «Коммерческие вести» и «Труд-7 в Омске». С электронными СМИ контроль был еще более очевиден. При мэре Омска В.П. Рошупкине репутацию оппозиционного имел канал «СТВ-3», ориентированный на администрацию города. Но как только Рошупкин ушел в отставку, лицензия телекомпании была отозвана.

Не было и бизнеса, который мог бы быть экономической основой для сильной оппозиции. За весь постсоветский период в области был только один реально серьезный инвестор федерального уровня — Р.А. Абрамович, который пришел в регион в середине 1990-х при поддержке губернатора. По легенде, губернатор пробивал создание компании у тогдашнего премьер-министра В.С. Черномырдина, а когда тот наложил на проект вето, сумел попасть на прием к президенту Б.Н. Ельцину. При встрече Л.К. Полежаев объяснил президенту, что без создания холдинга Омский НПЗ останется без заказов, а Омская область — без налогов. В результате именно Б.Н. Ельцин санкционировал создание «Сибнефти» на базе «Ноябрьскнефтегаза» и ОНПЗ. «Сибнефть» была образована на основании указа Президента РФ от 24 августа 1995 года № 872 из предприятий, выделенных из «Роснефти». 28 сентября 2005 года ОАО «Газпром» и Millhouse Capital подписали документы на приобретение 72,7% акций ОАО «Сибнефть» (с 2006 года — «Газпромнефть»). Также компания сменила адрес регистрации — с Омска на Санкт-Петербург. В то же время за счет выстроенных отношений в федеральном центре губернатору практически всегда удавалось привлекать дополнительные бюджетные и внебюджетные инвестиции в область.

Однако тотальное публичное доминирование губернатора не означало однородности региональной власти. Ряд групп в региональной элите и окруже-

нии губернатора боролись за влияние, но эта борьба носила преимущественно скрытый характер. В конце 1990-х годов ключевой фигурой в команде губернатора был первый вице-губернатор А.И. Голушко, в недавнем прошлом крупный бизнесмен (возглавлял холдинговую компания «Акция» — строительство, производство строительных материалов, труб, газовая отрасль, сельскохозяйственная продукция). А.И. Голушко с мая 1997 года курировал финансово-экономический блок, и 22 марта 1999 года стал жертвой покушения (киллер расстрелял его автомобиль из автомата, чиновник получил ранения в руку и ногу, его водитель погиб). Голушко проработал в администрации до 2002 года, после чего вернулся в холдинговую компанию «Акция». Первым заместителем председателя правительства области в 2002–2010 годах являлся бывший областной министр экономики Е.М. Вдовин (в 1994–1996 годах — председатель правления омского регионального Агропромбанка). Из наиболее влиятельных областных чиновников эксперты отмечали заместителя председателя правительства области, министра промышленной политики, транспорта и связи А.М. Луппова (бывший руководитель «Омскагропромстроя», замгубернатора в 1994–2004 годах, одновременно — министр промышленной политики, транспорта и связи в 2004–2009 годах), зампреда областного правительства по социальной политике И.А. Прозорову, министра нефтехимического комплекса в 2004–2008 годах А.Ф. Триппеля (с апреля 1997 по 2002 год — гендиректор ОАО «Омскшина», в 2002–2003 годах — гендиректор ОАО «АК "Омскэнерго"»). Все что касается «политики», включая выборы, а также кадровые вопросы, курировал заместитель председателя правительства области, руководитель аппарата губернатора А.В. Артемов (в 1998–2003 годах — управляющий делами администрации, с октября 2003 года стал вице-губернатором, с 23 января 2004 года — заместитель председателя правительства Омской области, руководитель аппарата). Во второй половине 2000-х годов в правительстве области появился ряд молодых министров (А.В. Бесштанько, И.Г. Мураев и др.).

Огромное влияние имел начальник УВД области в 1998–2010 годах В.Я. Камерцель (как и Л.К. Полежаев, В.Я. Камерцель длительное время работал в Казахстане). Однако к 2010 году его отношения с Полежаевым резко испортились, и он вошел в альянс с мэром Омска В.Ф. Шрейдером.

К концу 2000-х годов в областной административной элите было несколько групп, в том числе непосредственно «губернаторская» и, условно, «городская» (мэра В.Ф. Шрейдера). При этом и команда Шрейдера также была неоднородна — разные заместители мэра пытались, к примеру, пролоббировать и на выборах в ЗС, и на выборах в городской совет близких к себе кандидатов.

Обычно явно неудачные примеры связаны не только с неумением сформировать устойчивую управленческую команду, но и с личной политической слабостью на фоне более сильного политического предшественника (претендовать лишь на роль «продолжателя» часто не позволяют политические амбиции и «отрицание отрицания», при этом формирование реальной альтернативы

прежнему курсу может оказаться непосильной задачей). Наоборот, на фоне явно неудачного губернатора-предшественника относительно грамотная стратегия может привести к успеху.

В **Нижегородской области**, будучи довольно успешным мэром Нижнего Новгорода, И.П. Складов после Б.Е. Немцова оказался довольно слабым губернатором — по мнению экспертов, этим назначением он явно перерос потолок собственной компетентности и «потерялся». Ударили по нему и скандалы на выборах мэра Нижнего Новгорода в 1998 году: сначала отмена скандальной победы А.А. Климентьева, а затем избрание мэром амбициозного Ю.И. Лебедева, самого имевшего губернаторские амбиции. С осени 1998 года в области возникает жесткий конфликт между И.П. Складовым и Ю.И. Лебедевым.

При этом И.П. Складов вскоре после избрания объявил проводимую своим предшественником Б.Е. Немцовым политику ошибочной, а «единственной политической силой, на которую он ориентируется», назвал мэра Москвы Ю.М. Лужкова и принял участие в формировании движения «Отечество». Однако связь с Ю.М. Лужковым оказалась непрочной и к 1999 году потеряла свое имиджевое значение. На парламентских выборах И.П. Складов не оказал серьезной помощи блоку ОВР, который получил в Нижегородской области 6,8% голосов. К 2000 году И.П. Складов потерял четкие позиции как игрок федерального уровня, не состоялся и как один из лидеров Совета Федерации, хотя возглавил Комитет по делам Федерации и региональной политике. Позиционируя себя как «крепкого хозяйственника», Складов стремился к максимальному участию в управлении экономикой области. Наиболее заметным был проект создания на базе Кстовского НПЗ региональной нефтеперерабатывающей компании по образцу «Московской нефтегазовой компании». В регионе стало нарастать влияние крупного бизнеса. В 2000 году Кстовский НПЗ (НОРСИ) перешел под контроль ЛУКОЙЛа, ведущие нефтехимические предприятия области вошли в «Сибур», а Горьковский автозавод перешел под управление группы «Русский алюминий». Несмотря на оживление в экономике, состояние социальной сферы области и уровень жизни нижегородцев оставляли желать много лучшего, и в регионе усилились протестные настроения.

В августе 1998 года после кризиса «нижегородская команда» потеряла посты в правительстве. На выборах Государственной Думы РФ в 1999 году С.В. Кириенко и Б.Е. Немцов возглавили список СПС, вскоре после выборов С.В. Кириенко стал полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе. Очень быстро аппарат полпреда стал новым реальным центром силы в регионе, после довольно вялой борьбы в альянс с С.В. Кириенко вступил губернатор И.П. Складов в надежде получить пост губернатора на второй срок. В феврале 2001 года был принят областной закон «О правительстве», по которому И.П. Складов фактически отдал исполнительную власть

в регионе в руки команды С.В. Кириенко, в марте главой правительства был назначен главный федеральный инспектор по области «кириенковец» С.А. Обозов. Затем И.П. Складов проиграл следующие губернаторские выборы формальному коммунисту Г.М. Ходыреву (вскоре вышедшему из КПРФ).

В **Ленинградской области**, изначально не имея федеральных политических амбиций, В.П. Сердюков показал себя как более спокойный и деловой руководитель, чем в большей степени популист В.А. Густов, которого он и заменял как исполняющий обязанности. Изначально, при формировании администрации, В.А. Густов сделал ставку на профессиональных хозяйственников. Первым вице-губернатором по финансам стал председатель правления петербургского «Промстройбанка» С.П. Сусеков, вице-губернатором по экономике — также представитель «Промстройбанка» В.Н. Голощапов. Изначально появление заместителя директора компании «Воркутауголь» из Республики Коми В.П. Сердюкова в правительстве области в 1996 году было связано с попытками В.А. Густова найти человека способного решить проблему топливного кризиса. Это ему в значительной степени удалось. Коммунистам был отдан пост вице-губернатора по строительству, транспорту и связи (Ю.В. Соколов), «демократ» Г.А. Томчин (хорошо знакомый с А.Б. Чубайсом) стал советником губернатора по экономическим вопросам.

Именно при В.А. Густове началось инициирование всех тех экономических проектов, которые затем стали гордостью администрации В.П. Сердюкова. В частности, в области было начато строительство завода дорожных машин компании «Каттерпиллер» под Тосно, табачной фабрики «Филип Морис» в Ломоносовском районе, автомобильного производства Ford во Всеволожске. Начались проекты, связанные с портами (угольный порт в Усть-Луге, нефтяные порты в Приморске и Высоцке). В то же время, по мнению некоторых экспертов, в процессе работы В.А. Густов был бессистемен, быстро загорался новыми идеями, но также быстро к ним охладевал. К примеру, в области при В.А. Густове было сразу три первых вице-губернатора.

На посту губернатора первоначально «временный» В.П. Сердюков проявил себя в первую очередь как хороший менеджер и жесткий организатор, он систематизировал работу областной администрации, создав строго иерархическую систему подчиненности чиновников. Собственной команды он изначально не имел, поэтому в значительной степени был сохранен состав областной администрации, сформированной В.А. Густовым. В частности, остались глава комитета по экономике Г.В. Двас, заместитель по сельскому хозяйству Ю.И. Голохвастов, председатель комитета финансов А.И. Яковлев, представитель при правительстве РФ А.И. Акулов. Появление новых фигур началось постепенно, и процесс замены кадров активизировался, только начиная с 2002–2003 годов. Только в 2003 году был отправлен в отставку «густовский» спикер ОЗС В. Климов, в 2002 году сменился глава облизбиркома и т.д. При В.П. Сердюкове в правительстве Ленинградской области с 1998 по

2004 год в качестве руководителя комитета по внешнеэкономическим связям работал С.Е. Нарышкин — будущий руководитель аппарата правительства РФ, руководитель Администрации Президента РФ и председатель Государственной Думы. С.Е. Нарышкин начал работать в области еще при Густове. Наблюдатели обращали внимание на то, что В.П. Сердюков, уволивший всех, кто считался так или иначе близкими к «Промстройбанку» В.И. Когана, Нарышкина все же оставил.

3.5. «ОСОБЕННЫЕ СЛУЧАИ»: ПОПЫТКИ ПАРЛАМЕНТАРНЫХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИМИ РЕГИОНАМИ В 1990-Е ГОДЫ

В подавляющем большинстве субъектов РФ в принятых в 1994–1995 годах конституциях и уставах было предусмотрено прямое избрание глав регионов (президентов, губернаторов и т. п.). В то же время в некоторых регионах предусматривалось избрание главы исполнительной власти законодательным органом. Преимущественно речь идет о республиках в составе РФ (Алтай, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Мордовия, Удмуртия), где существовали сложные взаимоотношения между различными элитными группами, сформированными в том числе по этническому признаку.

Была попытка ввести систему парламентской республики в Ненецком автономном округе, после того как Ю.В. Комаровский 22 февраля 1996 года был уволен с поста губернатора Указом Президента РФ. Отставка была вызвана конфликтом с Собранием депутатов округа, обвинявшем Ю.В. Комаровского в нецелевом расходовании бюджетных средств, в результате чего округ лишился 3 млрд рублей. Собрание депутатов заявило о «параличе исполнительной власти» в округе и выразило недоверие губернатору, так как администрация отказалась вносить на утверждение бюджет. Губернатора также обвиняли в раздувании штата, излишней роскоши при обстановке своего кабинета, неудачных действиях с долгами «Коминнефти». Новым губернатором был назначен В.В. Хабаров, с 1994 года работавший управляющим отделением Пенсионного фонда РФ по Ненецкому автономному округу. Депутаты хотели ввести избрание губернатора окружным собранием и отказались от идеи после длительного торга.

Наиболее известна попытка введения парламентской системы в Алтайском крае, приведшая к решению Конституционного суда. Ситуация возникла из-за конфликта губернатора Л.А. Коршунова, который поддерживался федеральным центром (и, соответственно, считался реформаторски ориентированным), и большинства депутатов Законодательного собрания, придерживавшихся левопатриотической ориентации (представлявших преимущественно КПРФ и АПР). Устав края, принятый 20 апреля 1995 года, предусматривал, что губернатор избирается не населением, а депутатами регионального парла-

мента. Губернатор Л.А. Коршунов его подписывать отказался, собрание преодолело вето. Тогда он обратился в Конституционный суд. 18 января 1996 года Конституционный суд РФ принял постановление о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края, в котором отметил, что такой порядок избрания главы администрации не соответствует Конституции РФ, поскольку из смысла ряда статей Конституции *«вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно»*. После этого регион перешел к «стандартному» в те годы формату — выборам губернатора населением.

Также в последующие годы прямые выборы высшего должностного лица региона были введены во всех субъектах РФ, кроме Республики Дагестан, глава которой (председатель Государственного совета) избирался не законодательным органом, а более широким кругом выборщиков вплоть до отмены прямых выборов глав регионов в конце 2004 года. Перешли на прямые выборы Республика Алтай и вновь Мордовия. Тем не менее, в течение ряда лет прямые выборы главы региона отсутствовали еще в двух регионах: Карачаево-Черкесской Республике (до 1998 года) и Удмуртской Республике (до 2000 года).

3.5.1. РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН

Дагестан — уникальный регион Российской Федерации. Это единственная из республик в составе РФ, не имеющая так называемой «титульной» этнической группы. Тем не менее, Дагестан выступает как национальная республика, как форма «коллективной» политической автономии (государственности) дагестанских народов, созданная в свое время для этой этнокультурной или национальной категории. Здесь по разным оценкам проживают от 50 до 100 народов (точной цифры нет, так как формально считающиеся по причине отсутствия собственной письменности частью той или иной этнической группы общности часто сами полагают себя отдельными народами — так в ходе переписи жители села Кубачи писали себя «кубачинцами» и т.д.). Около 30 этносов относятся к коренным народам, т.е. сформировавшимся в пределах территории нынешнего Дагестана, большинство из которых говорят на языках кавказской семьи.

Ни одна из этнических групп Дагестана не имеет такого численного или историко-культурного доминирования, чтобы исключать веское участие представителей других групп в принятии важнейших политических решений. При этом все крупнейшие города региона расположены вне исторических ареалов трех крупнейших групп — аварцев, даргинцев и лезгин. Существенным фактором для Дагестана являются чересполосное расселение основных этнических групп в равнинной и приморской частях республики и смешанное население городов. Фактически регион имеет стабильные этнические анклавные с компактным проживанием конкретных этносов только в горной местности, для горо-

дов же характерна «сетевая» структура, где внутриэтнические коммуникации охватывают гораздо более обширное пространство в сравнении с прежними этническими ареалами, параллельно накладываясь друг на друга. Эти сети накладываются, связываются друг с другом, сплетаются узлами в одних и тех же городских центрах — Махачкале, Хасавюрте, Буйнакске, Избербаше, Дербенте, Кизляре и т.д. В одних и тех же домах и микрорайонах здесь живут представители разных этнических групп. В подобных мозаичных условиях в регионе как в годы советской власти, так и в 1990-е стремились сохранить в органах власти паритет между основными группами интересов.

Очевидно, что при наличии такой структуры общества и множества меньшинств, иногда имеющих сложную историю взаимоотношений и серьезный потенциал для ведения конфликта в случае необходимости, традиционная схема управления как простой «воли большинства» (т.е. вся власть у тех, кого больше) в Дагестане не применима. Стремление сохранения мира и стабильности выразилось в создании в регионе сложной модели управления, предусматривающую распределение должностей с учетом этнической принадлежности (по сути — этническое квотирование), исключая концентрацию власти в руках лишь одной из этнических групп. Соответственно главной функцией властных институтов Дагестана являлось регулирование межэтнических отношений, поддержание баланса коллективных интересов в контексте потенциально острой конкурентной борьбы между этническими группами. Если председателем Госсовета был даргинец (М.М. Магомедов), то председателем парламента — непременно аварец, а глава правительства — кумык (нечто похожее существует в также этнически и конфессионально пестрых Ливане и Боснии и Герцеговине).

26 июля 1994 года Конституционным собранием Республики Дагестан была принята новая Конституция, узаконившая систему национального квотирования. Коллегиальным высшим органом исполнительной власти в Дагестане стал Государственный совет, избираемый из 14 человек на 4 года (по одному от 14 основных «титульных» этносов, избираемый своеобразной коллегией выборщиков — Конституционным собранием, которое само также избиралось с учетом национальных квот)¹. Возглавлял Госсовет председатель, избираемый непосредственно Конституционным собранием и по факту обладающий основной властью в регионе. В состав Государственного совета входил также председатель правительства в качестве первого заместителя председателя Государственного совета и другие лица, избранные Конститу-

1 Половина членов Конституционного собрания — это депутаты Народного собрания (121 человек), еще столько делегатов избирались районными представительными органами власти по тем же квотам, что и депутаты Народного собрания. К примеру, если от района в Народном собрании 3 депутата: аварец, русский и одно «свободное» место, то и в Конституционное собрание районный совет дополнительно избирал аварца, русского и еще одного делегата по «свободной квоте».

ционным собранием. В случае вакансии поста председателя Государственного совета его полномочия исполнял председатель правительства, а если это невозможно — председатель Народного собрания. Госсовет принимал решения, собираясь раз в месяц, в остальное время принятие решений осуществлялось «опросным листом». Очевидно, что такая система означала простое оформление решений председателя постфактум. Фактически на освобожденной основе работало четыре члена Госсовета.

Однако вопреки первоначальной идее, в отличие от иных стран и территорий со сложным этническим составом, при формировании Госсовета не было предусмотрено механизма ротации председателя (в Ливане срок полномочий президента ограничен одним мандатом, в Боснии и Герцеговине на национальном уровне председатель Президиума меняется каждые 8 месяцев, во входящей в ее состав мусульмано-хорватской Федерации президент и вице-президент ежегодно меняются местами) и этот пост весь период существования Госсовета занимал М.М. Магомедов. Эта ситуация возникла вопреки первоначальным планам. Предполагалось, что первое руководство Дагестана по новой схеме избирается на 2 года, но затем полномочия органов власти были продлены до 4 лет. Изначально планировалось, что на посту председателя Госсовета представители различных этносов будут меняться, однако, когда полномочия даргинца М.М. Магомедова стали истекать, это ограничение было снято (это устраивало все элитные группы как условие сохранения имеющегося баланса) при попустительстве федерального центра. Пост же председателя парламента — Народного собрания — получил аварец М.Г. Алиев. Есть мнение, что М.Г. Алиев согласился на избрание председателем Госсовета М.М. Магомедова после того, как тот пообещал ему через два года уступить кресло главы Госсовета. Однако никакой ротации не произошло. При изменении Конституции на заседании Конституционного собрания, когда был отменен принцип ротации представителей разных этнических групп на посту председателя, было возмущение, но на стороне М.М. Магомедова выступил аварец Р.Г. Абдулатипов (который мог рассчитывать стать политическим преемником). В 1997 году произошла смена главы правительства, у М.М. Магомедова и премьер-министра кумыка А.М. Мирзабекова изначально были сложные отношения (после отставки он уехал из региона в Москву, сын премьера был похищен чеченскими боевиками, которые потребовали выкуп, уже после отставки отца). Пост нового главы правительства сам М.М. Магомедов предложил также кумыку Хизри И. Шихсаидову, младшему брату секретаря обкома КПСС Шихсаида И. Шихсаидова (отец братьев Шихсаидовых был также очень уважаемым секретарем Буйнакского райкома партии). Таким образом, во многом новая система квотирования напоминала прежнюю неформальную.

По национальным квотам избиралось до 2007 года Народное собрание, право устанавливать при выборах органов власти национальные квоты также имели муниципальные образования. Все квотируемые места в Народном со-

брании были распределены по многомандатным округам. В каждом из многомандатных округов 1 мандат являлся свободным (то есть на него могли претендовать представители любой этнической группы), остальные были закреплены за определенными этническими группами. Избиратель получал в руки бюллетень, где все кандидаты разбиты на группы по мандатам: на мандат № 1, мандат № 2 и т.д. При этом у каждого избирателя был всего 1 голос, и он мог проголосовать только за одного кандидата по любому из мандатов (т. е. теоретически кумык может предпочесть проголосовать по лакской квоте и т.д.). По каждому мандату победитель определялся отдельно, по округам; где победитель не определен, проводился второй тур. При этом ограничение на право выдвижения на конкретный мандат среди представителей этнической группы было скорее пожеланием, так как в паспортах отметок о национальности нет, и это личное дело каждого гражданина, кем себя считать. Теоретически представитель иной группы мог выдвинуться на мандат по «чужой» квоте, однако практически это было невозможно исходя как из общественных настроений, так и позиции элит. В этом смысле соблюдение сторонами условий квотирования было актом доброй воли (то есть фактически внутриэлитного соглашения, которое все по умолчанию соблюдали и попытки его нарушить, несомненно, вызвали бы санкции со стороны остальных участников соглашения).

В регионе неоднократно возникала тема прямых выборов президента Дагестана, но всякий раз население голосовало за сохранение прежней системы. Объяснимо, что за прямые выборы выступали, как правило, представители самого крупного этноса — аварцев, а за сохранение коллегиальной системы — представители более малочисленных по отдельности этнических групп. Вопрос «Быть или не быть президенту в Дагестане?» выносился на референдум в 1992 и 1993 годах, но в обоих случаях не находил поддержки народа. Вместе с первым туром выборов Народного собрания 7 марта 1999 года проходил еще один республиканский референдум по вопросу о введении должности президента («Считаете ли вы необходимым введение в Республике Дагестан поста Президента РД (главы государства), избираемого гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»). За введение должности всенародно избираемого Президента отдали свои голоса 21,6%, против высказалось 74,8% избирателей. В районах со сплошным лезгинским населением подавляющее большинство (свыше 90%) против такой должности. Почти столь же высокий показатель противников был в районах с доминирующим аргинским населением. Кроме аварцев, среди лакцев было заметно больше, чем в среднем, сторонников введения этой должности.

Данная система была фактически разрушена в процессе принудительной унификации федерального законодательства в 2000-е годы, которое с середины 2003 года сделало обязательной для регионов смешанную или полностью пропорциональную избирательную систему на выборах заксобраний, а также обязало регионы проводить прямые выборы главы региона.

Для сохранения этнических квот на выборах Народного собрания Дагестана в 2003 году, когда с учетом принудительной унификации федерального законодательства сохранить их было практически невозможно, с целью сохранения гражданского мира в регионе на федеральном уровне был принят закон «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов России в законодательных органах госвласти субъектов РФ». Действие этого закона по условиям второй статьи фактически распространялось только на выборы 2003 года в Республике Дагестан. Предусмотренное законом об основных гарантиях избирательных прав граждан допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей при образовании округов на территориях компактного проживания малочисленных народов (10–15%) не учитывает в полной мере конкретные особенности национального состава Республики Дагестан, закон же разрешал на выборах 16 марта 2003 года иметь округа с отклонением от средней численности избирателей до 70% (средняя численность 11 тыс. избирателей). Перед выборами Народного собрания Дагестана в марте 2007 года в регионе приняли решение в условиях невозможности произвести адекватную и не провоцирующую межэтнических конфликтов нарезку одномандатных округов (общее число депутатов, избираемых в округах, в любом случае приходилось бы сокращать минимум в 2 раза), ввести полностью пропорциональную избирательную систему.

Таким образом, вместо относительно свободной конкуренции на выборах в рамках «защищенных» этнических квот (о том, что конкуренция действительно имела место и выборы не были фикцией говорят, к примеру, данные электронной статистики на выборах Народного собрания 2003 года) регион получил систему кулуарного распределения мест между группами интересов в партийных списках. Само голосование за партийные списки и подведение его результатов превращалось во многом в ритуал и стремление любой ценой гарантировать заранее определенный результат распределения мест и фактическую подгонку под него формальных результатов выборов. Изменение формата избирательной системы без учета специфики региона привело к ухудшению качества проведения избирательных кампаний.

Что касается принудительного введения поста президента Дагестана и ликвидации Госсовета в связи с изменениями норм федерального законодательства, то Дагестан смог избежать прямых выборов главы региона по причине их отмены с февраля 2005 года.

Можно констатировать, что в постсоветский период в Республике Дагестан, отличающейся крайне сложным этническим составом, была отработана своя специфичная модель формирования органов региональной власти, основанная на идее поддержания межэтнических балансов и связанная с использованием элементов коллегиальности в их организации. Сама возможность такого подхода была вызвана относительно гибким

правовым регулированием на федеральном уровне, отказом федерального центра от унификации систем власти и выборов, избыточной как минимум для отдельных регионов или типов регионов.

И хотя очевидна некоторая «кривизна» и формалистичность этой модели (например, создание Государственного совета вместо наделения полноценной властью Совета министров, формируемого на основе межэтнической коалиции), она показывала свою дееспособность и была «принудительно» демонтирована по воле федеральных властей (в связи с обязательной пропорционализацией систем выборов региональных парламентов и введением единых высших должностных лиц субъектов Российской Федерации).

3.5.2. КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКАЯ РЕСПУБЛИКА

В отличие от Дагестана, где нет одного титульного этноса, в Карачаево-Черкесской Республике их два. На протяжении долгого времени верховная государственная власть СССР, а потом РФ пытались объединить в один регион два этноса — карачаевцев и черкесов, неизбежным следствием чего в дальнейшем становилась проблема этнического баланса во власти. Ситуацию осложняет то, что каждый из двух титульных этносов тесно связан с рядом родственных этносов в соседних кавказских регионах (черкесы тесно связан с адыгами и кабардинцами, а карачаевцы — с балкарцами), и возможные проблемы в дестабилизации политического положения в регионе могут оказать негативное воздействие на политическую ситуацию на Северном Кавказе в целом.

При этом этническая группа карачаевцев крупнее черкесской. Кроме черкесов, в абхазо-адыгскую группу северокавказской языковой семьи входят абзины, живущие в Абзинском районе, который впервые в истории был образован в 2006 году на референдуме. В тюркскую группу помимо карачаевцев входят ногайцы, преимущественно проживающие в Ногайском районе, образованном также впервые в результате референдума в октябре 2006 г.

Сложность этнодемографической структуры республики, территориальные и социальные проблемы, этническая «чересполосица», а также особые трудности, вызванные тяжелым историческим наследием (массовое переселение черкесов и абазин во второй половине XIX века, депортация карачаевцев, объявленных пособниками немецких войск в 1943–1957 годах и ликвидация в те годы автономии) и произвольными изменениями административных границ, породили множество проблем, имеющих значимый конфликтный потенциал.

Карачаево-Черкесская автономная область была образована 12 января 1922 года с центром в станице Баталпашинской (переименованной затем в город Сулимов, Ежово-Черкесск и, наконец, в просто Черкесск). 26 апреля 1926 года постановлением ВЦИК она была разделена на Карачаевскую автономную область, Черкесский национальный округ (с 30 апреля 1928 — автономная область), Баталпашинский и Зеленчукский районы. Указом Президиу-

ма Верховного Совета СССР Карачаевская автономная область была ликвидирована 12 октября 1943 года, карачаевцы были признаны пособниками фашистских войск и депортированы в Среднюю Азию и Казахстан. Южная часть Карачая отошла к Грузии (как Клухорский район), а большая часть была присоединена к Ставропольскому краю. После реабилитации карачаевцев с разрешением на их возвращение 12 января 1957 года Черкесская автономная область была преобразована в Карачаево-Черкесскую АО в составе Ставропольского края. Ей были также переданы Зеленчукский, Карачаевский и Усть-Джегутинский районы Ставропольского края.

30 ноября 1990 года Совет народных депутатов Карачаево-Черкесской автономной области принял решение о выходе из состава Ставропольского края и преобразовании в Карачаево-Черкесскую Советскую Социалистическую Республику (КЧССР), что было утверждено Верховным Советом РСФСР в законе РСФСР от 3 июля 1991 года.

Резкое увеличение числа руководителей-карачаевцев в бывшей автономной области, ставшей республикой, в начале 1990-х годов вызвало недовольство русского населения, представители которого прежде занимали более половины всех руководящих постов (и, наоборот, представительство карачаевцев ранее было занижено), в первую очередь — наиболее важные должности в партийных и административных органах области. Одновременно формирование органов власти по принципу формального этнического большинства создавало риски отстранения от реального участия в управлении регионом уступающих по численности населения карачаевцам черкесов, абазин и ногайцев. В 1990–1992 годах общественно-политические движения, представляющие интересы этнических групп, пытались найти решение этих проблем в выделении этнических территорий или районов компактного проживания из Карачаево-Черкесии и создании отдельных автономий. Первыми по этому пути пошли карачаевцы, Республика Карачай была провозглашена 17 октября 1991 года Съездом депутатов Карачая всех уровней. В ответ вопрос о выходе из Карачаево-Черкесии на казачьих сходах поставили казаки (русские). Съезд черкесского народа 24 октября 1991 года провозгласил Черкесскую республику, съезд абазин — Абазинскую, вскоре объединившуюся с Черкесской. К концу 1991 года на сравнительной небольшой территории были провозглашены пять республик (Карачай, Черкесия, Абаза, Баталпашинская и Зеленчукско-Урупская) и три автономии (Абазинский и Ногайский районы и Баталпашинский отдел), территориальное размежевание которых было практически невозможно осуществить без значимых конфликтов. После многодневных многотысячных митингов 3 декабря 1991 года постановлением Верховного Совета Карачаево-Черкесии было принято обращение к федеральному центру о признании отдельных республик, хотя власти региона продолжали сопротивляться этому процессу. На федеральном уровне в начале 1992 года уже были готовы законопроекты о создании Карачаевской и Черкесской автономных

областей, которые в январе 1992 года внес в Верховный Совет Президент РФ (решение вопроса было отложено по просьбе властей региона до референдума). Была создана комиссия Верховного Совета по образованию трех автономных областей — Карачаевской, Черкесской, Баталпашинской. 28 марта 1992 года руководство Карачаево-Черкесии провело референдум о сохранении единства КЧР, в котором приняли участие 68% избирателей, из них за сохранение единого региона высказались 78,6%. Данные убедительные результаты относительно стабилизировали ситуацию несмотря на попытки проведения в Урупском и Зеленчукском районах местных референдумов о выходе из КЧР по инициативе казачьих организаций. Лишь радикальная часть национальных движений некоторое время продолжала добиваться автономии Карачая¹.

Сложность политической ситуации и межэтнических отношений начала 1990-х годов привели к отказу от выборности главы республики. Сложной была борьба за правила формирования регионального парламента (идея формирования двухпалатного Народного собрания с формированием верхней палаты, избираемой выборщиками на съездах этнических групп, была отвергнута). На 24 апреля 1994 года первоначально был назначен референдум о введении поста президента КЧР, но затем он был отменен. За прямые выборы выступал глава региона карачаевец В.И. Хубиев (в 1979–1992 годах — председатель Карачаево-Черкесского облисполкома, с января 1992 года — исполняющий обязанности главы администрации Карачаево-Черкесии, в 1993–1995 годах — председатель Совета министров Карачаево-Черкесской Республики). В конце 1994 года в регионе прошла кампания с требованием отставки В.И. Хубиева, организованная черкесскими, абазинскими и русскими организациями.

В условиях окончания полномочий Верховного Совета республики распоряжением Президента РФ в феврале 1995 года была создана согласительная комиссия во главе с руководителем Администрации Президента РФ С.А. Филатовым. Проект структуры власти, предлагаемый депутатами регионального парламента, исходил из дагестанского варианта (коллегиальный орган власти — Госссовет), проект правительства предлагал президентскую республику. В качестве компромисса на сессию 29 марта 1995 года был внесен законопроект о введении поста главы КЧР, назначаемого Президентом РФ по согласованию с Народным собранием. 10 апреля Президент РФ предложил на пост главы региона В.И. Хубиева, которого Народное собрание утвердило 25 апреля, решение закрепил Указ Президента РФ от 28 апреля 1995 года.

Новое Народное собрание, избранное 10 июня 1995 года, в марте 1996 года приняло Конституцию, установившую избрание, а не назначение главы республики. Таким образом, Карачаево-Черкесская Республика одним из последних регионов в конце 1990-х перешла к прямым выборам главы региона, и обе

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Москва : Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 160–164.

прошедшие в нем избирательные кампании по выборам Президента КЧР сопровождались острыми конфликтами и многочисленными нарушениями.

Первые прямые выборы Президента республики 25 апреля 1999 года привели к межэтническому противостоянию. Своих кандидатов на пост главы региона выдвинули большинство этнических групп КЧР. Не смогли консолидированно поддержать единую кандидатуру карачаевцы. Во втором туре карачаевский электорат консолидировался вокруг В.М. Семенова, которого поддержала русская община в противовес черкесу С.Э. Дереву. В.М. Семенов смог занять пост только осенью 1999 года после длительного судебного разбирательства (см. раздел 3.3.4).

Перед выборами 17 августа 2003 года также произошел конфликт, когда парламент региона, большинство в котором составляли противники В.М. Семенова, отказался по просьбе президента переносить выборы на март 2004 года. На данных выборах конкурировали только карачаевцы, при этом вместе с президентом избирался вице-президент КЧР, причем все кандидаты в вице-президенты были русскими (см. раздел 3.3.8).

И президентство М.А. Батдыева (2003–2008), и президентство назначенного Б.С. Эбзеева (2008–2010) сопровождались множественными внутриэлитными конфликтами, в том числе по поводу распределения должностей между представителями разных этнических групп.

Как видим, в отличие от Республики Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика на протяжении практически всех 1990-х и 2000-х годов продемонстрировала неспособность сформировать устойчивую и эффективную модель регионального управления. Этому, очевидно, способствовали дефекты использования президентской формы правления в условиях сложного межэтнического состава и дефицита коллегиальных методов принятия политических решений. При этом конфликтность и неустойчивость системы власти зримо проявляла себя как в условиях прямых выборов главы республики, так и в условиях его фактического назначения федеральным центром.

3.5.3. УДМУРТСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Современную историю Удмуртской Республики (с 1990 года, когда были проведены первые свободные выборы в Верховный Совет Удмуртской АССР) можно разделить на два этапа. Первый, 1990–2000 годы — это период, когда, согласно Конституции Удмуртии, по своему устройству она являлась парламентарной республикой. Второй период, начиная с 2000 года (поправки в Конституцию от 18 апреля и 28 ноября 2000 года) — введение президентской формы правления, создание режима президентско-парламентской республики (первые выборы президента УР прошли 15 октября 2000 года).

В 1990–2000 годах государственное устройство УР фактически представляло собой слегка модернизированный вариант советской системы, когда выс-

шим должностным лицом, фактически контролирующим и исполнительную власть, являлся председатель (т.е. спикер) высшего представительного органа — Государственного совета Удмуртии. Исполнительной властью являлось правительство, глава которого назначался председателем Госсовета по согласованию с Госсоветом, при этом премьер-министр обладал несколько большими полномочиями, чем в большинстве других субъектов РФ и мог быть отстранен от должности только большинством голосов депутатов Госсовета. Однако это не отменяло его подчиненного положения по отношению к главе представительного органа власти республики. Важное значение имел и такой орган, как Президиум Госсовета УР. Существование в 1990–2000 годах в УР режима парламентарной республики в сочетании с наличием в регионе ряда сильных экономических структур предопределило значительное развитие в этом регионе в эти годы политических организаций, высокую степень конкурентности политической борьбы, наличие системы взаимно конкурирующих независимых СМИ.

В 1990 году председателем Верховного Совета Удмуртии был избран представитель аграрной номенклатуры (бывший директор совхоза), удмурт по национальности В.К. Тубылов — компромиссная фигура. Председателем Совета министров Удмуртии в 1990 году стал представитель русской городской элиты, бывший директор подшипникового завода Н.Е. Миронов. Таким образом, соблюдался баланс как этнических, так и географических и отраслевых интересов. В июне 1993 года на фоне экономического кризиса Н.Е. Миронова на посту главы правительства сменил один из вице-премьеров, представитель строительного комплекса, бывший председатель Глазовского горисполкома А.А. Волков.

Новый глава правительства начал борьбу за введение в Удмуртии поста президента, конкурируя в том числе с В.К. Тубыловым. Введение поста президента в республике предполагалось еще в 1991 году в соответствии с принятым в октябре законом «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике». Однако в тот момент у удмуртской элиты не было сильной устраивающей элиты проходной на выборах фигуры, поэтому вопрос о президентских выборах в январе 1992 года был отложен на неопределенное время. Обсуждение вопроса о президентстве обострило национальный вопрос: депутаты-удмурты настойчиво выступали за введение в закон положения об обязательном знании президентом удмуртского языка. Тем не менее, в январе 1993 года был принят закон «О Президенте Удмуртской Республики», который не предусматривал знание президентом удмуртского языка.

В октябре 1994 года из текста конституции исключают упоминания о президентской форме правления. В соответствии с принятой 6 декабря 1994 года конституцией Удмуртия остается парламентской республикой, введение президентского поста опять откладывается (предполагается провести всенарод-

ный опрос по этому поводу, хотя закона о референдуме в Удмуртии в это время не было).

На 26 марта 1995 года были назначены выборы Государственного совета — нового республиканского парламента, сменившего Верховный Совет. В тот же день прошел опрос по поводу введения в Удмуртии поста президента: эту идею поддерживало лишь 30,2% избирателей. Как уже отмечалось в разделе 2.3.5, в упорной борьбе прежнего спикера В.К. Тубылова и премьер-министра А.А. Волкова 19 апреля 1995 года победил А.А. Волков, ставший председателем Госсовета. Председателем правительства утвержден сторонник А.А. Волкова, вице-премьер по сельскому хозяйству П.Н. Вершинин, удмурт по национальности. После победы А.А. Волкова на выборах неконсолидированная оппозиция резко утратила свои позиции.

В ходе укрепления позиций нового главы региона в апреле 1996 года Госсовет УР принял свой знаменитый закон «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Одновременно были приняты законы «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» и «О разграничении государственной собственности в Удмуртской Республике». Фактически в регионе попытались смоделировать ситуацию, аналогичную Татарстану и Башкортостану. Данный закон и попытка региона вмешаться в права местного самоуправления были успешно оспорены в Конституционном суде (решение от 24 января 1997 года по т.н. «удмуртскому делу»).

Во второй половине 1997 года председатель Госсовета А.А. Волков вновь поднял вопрос о введении в республике президентского поста. Он попытался включить в повестку дня вопрос о внесении соответствующих поправок в конституцию, но не набрал достаточное число голосов (48 — «за», 27 — «против»), утратив часть прежних сторонников. Весной 1999 года команда Волкова вновь одержала победу на новых выборах Госсовета: А.А. Волков снова стал председателем с результатом 57 голосов против 43.

16 ноября 1999 года постановлением Государственного совета была создана Конституционная комиссия во главе с А.А. Волковым. 24 января 2000 года была созвана Восьмая внеочередная сессия Госсовета, в повестку которой вошли вопросы об изменениях ст. 116 Конституции УР (порядок внесения изменений в Конституцию Удмуртской Республики на сессии Госсовета), о внесении изменений в Закон «О референдуме Удмуртской Республики» и о вынесении на всенародный референдум новой редакции ч. 1 ст. 10 Конституции УР о введении поста Президента УР. Изменениями, внесенными в закон о референдуме, существенно снижалась планка для принятия решения по вопросам изменений первой и второй глав Конституции, определяющих основы конституционного строя, а также права, свободы и обязанности человека и гражданина. Ранее требовалось две трети участвовавших в референдуме при явке не менее 50% избирателей, то теперь требовалось набрать лишь более 50% голосов принявших в референдуме избирателей. Тот же характер носили изменения

ст. 116 Конституции УР о поправках к Конституции. Таким образом, были облегчены условия проведения фактически нового референдума о введении поста Президента Удмуртии.

В новом референдуме 26 марта 2000 года по новой редакции ч. 1 ст. 10 Конституции УР участвовало 838 668 избирателей (70,19%). Из них за новую редакцию статьи проголосовали 68,8%. Решение самого спорного вопроса в удмуртском конституционном процессе расчистило дорогу для внесения остальных поправок в Основной закон УР. 18 апреля 2000 года Госсовет принял два закона о внесении изменений в республиканскую конституцию. В результате высшим должностным лицом региона стал Президент Удмуртской Республики, возглавляющий высший исполнительный орган власти — правительство Удмуртской Республики (хотя при этом сохранился пост председателя правительства).

8 июня 2000 года Госсовет принял пакет законов о Президенте Удмуртской Республики и его выборах, которые были назначены на 15 октября 2000 года. Выборы считались состоявшимися в случае участия в них не менее 25% избирателей, при этом для победы достаточно было набрать 25% голосов от общего количества принявших участие в выборах. Если они признавались несостоявшимися, назначались новые выборы, которые могли быть проведены через полгода или год. Фактически закон был написан А.А. Волковым «под себя» с учетом конкретной политической ситуации, так как, по мнению местных экспертов, второй тур, независимо от фигуры соперника, был бы чреват для А.А. Волкова поражением. Несмотря на протесты оппозиции, председателю Госсовета и его команде все же удалось протолкнуть закон.

В результате выборов 15 октября 2000 года Президентом УР был избран А.А. Волков (см. раздел 3.3.5).

Функционировавшая в Удмуртской Республике в 1990-х годах основанная на принципах парламентарной республики система организации власти вызывала не всегда однозначные оценки экспертов, наблюдателей и самих участников политических процессов. Однако очевидно, что она работала вполне устойчиво и не вызвала дестабилизации управления и политической обстановки.

3.5.4. РЕСПУБЛИКА АЛТАЙ

До 1997 года по форме государственного устройства Республика Алтай (бывшая Горно-Алтайская автономная область) классифицировалась как парламентская республика.

Ойротская (с 1948 г. — Горно-Алтайская) автономная область появилась согласно декрету ВЦИК от 1 июня 1922 года. В ходе суверенизации начала 1990-х годов внеочередная сессия областного Совета народных депутатов 25 октября 1990 года приняла Декларацию о государственном суверенитете. Верховный Совет РСФСР законом от 3 июля 1991 года преобразовал авто-

номную область в республику в составе РСФСР (Горно-Алтайская АССР) и утвердил ее выход из состава Алтайского края. В феврале 1992 года она была переименована в Республику Горный Алтай, а в мае 1992 года — в Республику Алтай. Этнически регион был и остается территорией с доминированием русского населения, однако его доля постепенно снижается, а доля этнических алтайцев (потомки тюркских племен Сибири и Средней Азии) постепенно растет в условиях более высокого среди них уровня рождаемости. Еще в конце 1990-х доля русских составляла 60%, по переписи населения 2010 года — уже 58%, доля этнических алтайцев выросла с 31% до 32,8% (еще 0,54% — отдельный этнос кумандицев). В Кош-Агачском районе компактно проживают казахи (5,6%).

С началом перестройки и проведением выборов 1990 долгое время между правительством республики — бывшим облисполкомом (русский В.И. Петров, бывший заместитель председателя облисполкома, 27 марта 1990 года стал председателем облисполкома, а с 6 февраля 1992 года — председателем правительства) и избранным в декабре 1991 — январе 1992 года Верховным Советом (затем — Эл-Курултаем) во главе с этническим алтайцем В.И. Чаптыновым (бывший председатель облисполкома, с 1990 года — первый секретарь обкома и председатель облсовета, с 1992 года — председатель Верховного Совета) шла борьба за разграничение полномочий. Правительство выступало за вариант президентской республики, парламент — за фактическое сохранение советской власти. Постоянной конституции республика в это время не имела. В конце концов фактическую победу одержал Верховный Совет. Главой Республики считался председатель Государственного собрания. На сессиях Госсобрания избирались председатель правительства, все члены правительства, утверждались руководители региональных ведомств, по согласованию с парламентом назначались прокурор республики, председатель Верховного суда республики, другие должностные лица федерального подчинения.

После октябрьских событий 1993 года было решено создать новый парламент, и вместе с референдумом по Конституции РФ 12 декабря 1993 год был избран новый Эл Курултай. 1 февраля 1994 года его снова возглавил В.И. Чаптынов¹.

В 1995–1997 годах шла разработка новой Конституции. В течение 1994–1997 годов были рассмотрены 5 проектов Конституции Республики Алтай, базовый сохранял парламентскую систему. Перелом произошел на сессии 23 января 1997 года — было принято решение о переходе на президентскую модель. В тот же день правительство региона было отправлено в отставку, депутаты проголосовали за доверие спикеру В.И. Чаптынову, который стал пре-

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 75–80.

емником уволенного премьера В.И. Петрова. А новым председателем Госсобрания 12 февраля 1997 года стал его первый заместитель В.В. Волков.

Затем 7 июня 1997 года Госсобрание приняло новую Конституцию Республики Алтай. Также были приняты базовые законы о Госсобрании — Эл Курултай, о правительстве Республики Алтай. Согласно новой конституции, была введена должность избираемого населением главы Республики, одновременно высшего должностного лица Алтая и председателя республиканского правительства.

10 августа 1997 года, находясь в Москве, В.И. Чаптынов внезапно скончался, главой правительства временно стал М.З. Гнездилов. Затем главой республики и одновременно главой правительства 19 августа стал В.В. Волков. 14 декабря 1997 года на первых прямых выборах главы Республики победу одержал С.И. Зубакин (см. раздел 3.3.2).

До принятия Конституции Республики Алтай 1997 года республиканским законом было установлено, что *«Государственное собрание — Эл Курултай (Парламент) Республики Алтай в составе РФ — России является высшим представительным, законодательным, контрольным и распорядительным органом государственной власти на территории Республики Алтай»*, который *«правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению республики в соответствии с Конституцией Республики Алтай, Конституцией РФ и Федеративным договором»*. В условиях разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, провозглашенного Конституцией РФ 1993 года, такой подход не соответствовал федеральному законодательству. В конституции 1997 года Государственное собрание — Эл Курултай провозглашено высшим представительным и законодательным органом государственной власти. Этот орган дает согласие на назначение всех членов правительства республики, решает вопросы о недоверии правительству и членам правительства, дает согласие для назначения на должности судей Верховного суда, Арбитражного суда Республики Алтай, судей районных и городского судов, прокурора республики. Некоторые положения Конституции через три года, в 2000 году, по запросу главы республики, председателя правительства С.И. Зубакина были Конституционным судом РФ признаны не соответствующими Конституции РФ.

3.5.5. РЕСПУБЛИКА МОРДОВИЯ

Республика Мордовия в 2000-е годы прочно вошла в число регионов «электоральной аномалии», где близкий к абсолютному уровень явки на выборах сочетается с таким же почти абсолютным голосованием за кандидатов, поддерживаемых региональной властью. При этом в регионе с середины 1990-х годов медленно, но верно исчезали всякие следы открытой политической конкуренции, все оппоненты региональной власти были вытеснены на периферию региональной жизни и выборы играли скорее декоративную роль. Персо-

нальный состав органов власти региона с 1995 года удивительно устойчив, а родственники многих руководителей за это время стали успешными бизнесменами.

Мордовия относится к традиционно дотационным регионам с сильной долей сельского хозяйства и практически полным отсутствием собственной ресурсной базы. В первой половине 1990-х регион входил в число одних из наиболее депрессивных и нуждающихся в финансовой помощи, в настоящее время относится к умеренно-бедным. Единственный крупный город — столица региона Саранск. Регион отличает сельско-этнический характер населения (преобладание на селе этнической мордвы с сильными патриархальными традициями создает социокультурную основу для развития патерналистско-автократических механизмов) и его высокая укорененность, также способствующая доминированию консервативной ориентации и низкой политической и экономической мобильности (почти девять из каждых десяти жителей — местные уроженцы). Этнических русских — около 60%, мордвы — около 32%. В мордве выделяются два примерно равночисленных субэтнуса со своими языками — эрзя и мокша. Мокша расселена преимущественно на западе, эрзя — на востоке региона, между ними «буферную зону» образует Саранск с пригородными районами. Разделение мордвы на два субэтнуса создает основы для определенного кланового разделения в номенклатуре и стремлении сохранения межкланового баланса (в свое время высказывалась даже идея об избрании двух президентов от каждого народа)¹.

Главной электоральной особенностью депрессивного, с одной стороны, и во многом сельского и этнического — с другой стороны, региона является конформизм в отношении властей страны, от которых зависит ее социально-экономическое положение. Почему реакция населения региона именно такова (к примеру, во многих депрессивных регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока эта зависимость не ведет к конформизму)? Скорее всего это связано с историей освоения территории, сильными патриархальными традициями и особенностями политической культуры мордовского этноса.

Только раскол в региональной элите в начале 1990-х годов и экономический кризис ознаменовались реальной электоральной конкуренцией и открытым протестным голосованием. Новая политическая стабилизация в 2000-х годах сопровождалась и новым этапом тотального электорального доминирования «партии власти» и ее кандидатов.

К концу 1980-х годов Мордовия была одной из самых застойных республик РСФСР. Показательно, что в позднесоветское время почти двадцать лет с 1971 года первым секретарем обкома КПСС был А.И. Березин. Элита региона почти целиком имела сельское (то есть в основном этническое мордовское)

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 206.

происхождение (даже первый секретарь Саранского горкома КПСС почти всегда был выходцем из сельской местности). Русские горожане доминировали в хозяйственных структурах, научной сфере, мордва — в гуманитарной сфере, культуре.

Не исключено что эти традиции удивительной кадровой стабильности на грани застоя нашли свое отражение и в новейшее время, когда после периода внезапных кадровых перемен и интриг начала 1990-х годов к власти в регионе вновь пришла когорта руководителей, связанная с прежним советским руководством.

С ходом перестройки постепенно стали возникать национальные организации (мордовское общество национального возрождения «Масторава», в 1992 году прошел первый Съезд мордовского народа, затем движение раскололось на мокшанскую и эрзянскую части), а также демократические организации городской интеллигенции (в частности, «Мемориал», клуб «Демократическая инициатива» на заводе «Электровыпрямитель», одним из лидеров которого стал будущий президент Мордовии В.Д. Гусянников).

В начале 1990-х годов в регионе произошел конфликт между «восточной», «западной» и городской группировками номенклатуры. Ситуативный союз городской и западной сельской группировок привел к свержению «восточной сельской» группы. Неожиданное президентство избранного в ситуации раскола прежней элиты в 1991 году В.Д. Гусянникова было недолгим и закончилось скандально. Не имевший никакого управленческого опыта инженер не смог сформировать устойчивой команды и нормально распределить функции. В итоге обиженными оказались и «демократы», и представители прежней номенклатуры. Сам президент занимался лично самыми мелкими делами, выступая порой по самым незначительным поводам. На руководство районами Гусянников пытался навязать таких же непрофессионалов, как он сам, что вызвало сопротивление местных советов. В результате многие местные администрации возглавили бывший партфункционеры (мэром Саранска стал первый секретарь одного из райкомов Ю.И. Рыбин). На фоне экономического кризиса к лету 1992 года начались антиправительственные митинги.

Тем временем в регионе возродилась компартия. Воспользовавшись ростом недовольства, 3 апреля 1993 года Верховный Совет Мордовии во главе с Н.В. Бирюковым двумя третями голосов упразднил пост президента республики. При этом решения об отрешении от должности В.Д. Гусянникова принято не было (для этого был нужен референдум). Председателем правительства парламент избрал своего первого вице-спикера В.Н. Швецова (он обошел министра сельского хозяйства, экс-первого секретаря обкома КПСС В.А. Скопцова, руководитель местного Фонда имущества Н.И. Меркушкин взял самоотвод). Президент России Б.Н. Ельцин поддержал В.Д. Гусянникова, а Верховный Совет России — Н.В. Бирюкова. В результате некоторое время в регионе фактически существовали два параллельных правительства, однако постепенно зна-

чительная часть министров Гусянникова перешла на работу в кабинет Швецова, и В.Д. Гусянников фактически остался без команды.

В июне 1993 года Конституционный суд РФ признал упразднение поста президента Мордовии законным. Таким образом, Н.В. Бирюков вновь стал фактическим главой республики. Почти одновременно директорами крупных предприятий был создан Мордовский экономический союз (МЭС), одним из сопредседателей которого стал руководитель фонда имущества и бывший второй секретарь обкома КПСС Н.И. Меркушкин.

После событий октября 1993 в регионе начались нападки на поддержавшего проигравший Верховный Совет РФ Н.В. Бирюкова, но отправить его в отставку не хватило голосов. Были распущены саранский горсовет и ряд райсоветов. Премьер В.Н. Швецов стремился усилить свои позиции, конкурируя с Н.В. Бирюковым. В декабре 1993 В.Н. Швецов был избран в Совет Федерации (третье место занял Н.И. Меркушкин). В январе 1994 года сессия Верховного Совета республики вновь поставила вопрос о доверии Н.В. Бирюкову. Под давлением было принято решение, что высшим представительным органом власти региона станет Госсобрание из 75 депутатов, а высшим исполнительным органом — правительство.

В результате непрекращающихся интриг выборы в Госсобрание были перенесены с июня на ноябрь 1994 года, хотя уже шло выдвижение кандидатов. Недовольные Н.В. Бирюковым силы начали против него совместную агиткампанию, а правительство региона отказалось исполнять постановления Президиума Верховного Совета Мордовии до решения Президента России о судьбе Верховного Совета¹. Поддержал премьера В.Н. Швецова и новый представитель Президента РФ в регионе В.В. Конаков (в дальнейшем — секретарь регионального политсовета ЕР). Бирюкова обвинили в расходовании средств Фонда социальной поддержки для расширения влияния в своем округе и в семейственности (родственники спикера занимали посты в Ковылкинском районе).

27 ноября 1994 прошли выборы в Госсобрание, но в ряде округов Саранска, Рузаевки и некоторых других территорий они не состоялись из-за явки ниже 50% (были избраны 44 депутата из 75: на 6 меньше необходимых двух третей). Оппозиция Н.В. Бирюкову, в том числе Н.И. Меркушкин, попытались задним числом снизить порог явки и тем самым обеспечить избрание депутатского кворума, это требование поддержала часть избранных депутатов и Общественная палата при представителе Президента. Однако 5 декабря 1994 Центризбирком Мордовии решил провести повторные выборы 12 февраля 1995 года. Пока Н.В. Бирюков в январе 1995 был в Чебоксарах, по требованию 100 депутатов Верховного Совета и зампреда парламента А.Н. Бурканова «Известия

1 Политический альманах России 1997. Том 2 / Московский Центр Карнеги, 1998. — С. 207–212.

Мордовии» опубликовали извещение о созыве сессии Верховного Совета по вопросу выборов депутатов Госсобрания. 6 января 1995 года эта сессия решила изменить закон задним числом и признать избранными недостающих депутатов, что никак не соответствовало федеральному законодательству. Против этих решений сессии об изменении правил выборов задним числом выступили КПРФ и ЛДПР. 24 января 1995 года председателем Государственного собрания стал Н.И. Меркушкин. Федеральный центр фактически от вмешательства самоустранился, тем временем развивалась конкуренция уже между премьером В.Н. Швецовым и Н.И. Меркушкиным.

Для принятия Конституции Республики Мордовия 21–22 сентября 1995 года было создано Конституционное собрание из 1186 делегатов от всех уровней законодательной и исполнительной власти в присутствии главы Администрации Президента РФ Н.Д. Егорова. Несмотря на протесты коммунистов, конституция была принята. В день открытия собрания у В.Н. Швецова случился сердечный приступ, и через три дня он скончался. 22 сентября 1995 года главой республики был избран Н.И. Меркушкин («за» — 1101, «против» — 68).

5 октября 1995 года председателем Госсобрания был избран В.А. Кечкин, бывший первый секретарь Инсарского райкома КПСС (1983–1989), заместитель председателя Совета министров Мордовской АССР, председатель Госкомитета по продовольствию (1989–1992).

10 октября 1995 года глава республики и Госсобрание окончательно создали новую конфигурацию мордовской власти — была утверждена структура правительства и сформирован кабинет министров. Таким образом, Мордовия получила новую структуру власти и саму новую власть, где глава региона стал абсолютной доминантой в политической действительности республики. Даже возможные промахи в деятельности сформированного под его контролем нового правительства едва ли были способны нанести ущерб его репутации, формально не возглавляющего правительство. Новый мордовский парламент оказался далек от прежнего Верховного Совета и по своему составу, и по объему полномочий, и по характеру своей деятельности, превратившись в структуру для одобрения начинаний нового главы республики¹.

Чтобы закрепить результаты этого перераспределения власти, 17 декабря 1995 года был проведен референдум о продлении полномочий Госсобрания, глав МСУ и депутатов представительных органов МСУ до декабря 1999 года *«с целью непроведения в этот период выборов вышеназванных органов, совмещеня, как правило, этих выборов с российскими и экономии бюджетных средств»*. 61,3% избирателей проголосовали «за», 33,7% — «против».

Вскоре после прихода к власти Н.И. Меркушкина значительное число директоров крупнейших предприятий Мордовии были смещены со своих постов

1 Латыпов Ф. Мордовия в октябре 1995 года. Политический мониторинг ИГПИ / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1995/1095/13.html>

при его непосредственном участии. Новых директоров, относительно молодых, как правило, «выбирали» из работников предприятия. Это были либо главные инженеры, либо коммерческие директора — то есть те, кто, по логике вещей, должен знать производство и иметь хорошие деловые связи. При подборе директоров руководство республики отдавало предпочтение старым проверенным способам подбора кадров советского периода. Сначала шло кулуарное обсуждение кандидатур. После консультаций и бесед с претендентами выбор падал на одного из них, которого, в конечном итоге, и рекомендовали утвердить в должности генерального директора. Одновременно на предприятии шла серьезная работа с потенциальными конкурентами официального кандидата. После чего кандидат проходил через совет директоров и собрание акционеров и становился, наконец-то, генеральным директором АО. В результате сменились директора на Саранском заводе автосамосвалов, АО «Мордовэнерго», АО «Электровыпрямитель», АО «Лайме» и др.¹

При этом сами чиновники нового республиканского правительства в прошлом, как правило, работали в комсомольских и партийных органах. Новое региональное руководство (глава региона Н.И. Меркушкин, спикер Госсобрания В.А. Кечкин, глава правительства В.Д. Волков, бывший вице-премьер и представитель президента РФ В.В. Конаков и др.) с 1995 года оставалось до конца 2000-х годов практически неизменным — случай, для российских регионов уникальный. Низкая мобильность в элитах и очевидная связь успехов в бизнесе с родственными связями с региональными руководителями являлись дополнительным фактором оттока из региона молодых и амбициозных кадров, таких связей не имеющих и лишенных возможностей самореализации.

В 1998 и 2003 годах Н.И. Меркушкин был триумфально избран на новые сроки главой региона уже на прямых выборах при фактическом недопуске на выборы основных конкурентов, чему федеральный центр, по сути, не мешал. На выборах 15 февраля 1998 года приняло участие 75,7% избирателей, из них 96,66% проголосовали за Н.И. Меркушкина при наличии единственного конкурента. Выборы главы республики стали первыми выборами постсоветской эпохи в Мордовии, когда действующая власть смогла обеспечить нужный ей результат, отработав технологию предельно управляемого избирательного процесса, которая в дальнейшем лишь совершенствовалась.

В установлении Н.И. Меркушкиным электорального контроля за происходящим в регионе сыграли свою роль такие объективные достижения, как общая стабилизация политической ситуации в регионе после нескольких лет постоянных публичных войн, конфликтов и непредсказуемости на фоне ухудшения экономической ситуации; нормализация отношений с федеральным центром с целью получения максимальной финансовой помощи из федерального бюд-

1 Латыпов Ф. Мордовия в сентябре 1996 года. Политический мониторинг ИГПИ / Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/0996/13.html>

жета для решения проблем республики; сокращение задолженности по заработной плате работников бюджетной сферы¹. К концу 1999 года у оппозиции в регионе практически не осталось институциональных площадок защиты своих интересов. С образованием партии «Единство и Отечество» а затем и «Единой России» Н. Меркушкин вошел в её федеральное руководство. Когда 16 февраля 2003 года в регионе проходили новые выборы главы Республики Мордовия, то уже не было даже намека на реальную политическую конкуренцию.

3.6. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ В 1996–2004 ГОДАХ

После 1993–1995 годов когда законодательные собрания играли особую роль, поскольку именно они в этот период в большинстве регионов принимали новые региональные уставы (конституции), что придавало им учредительный характер. С 1996 года влияние законодательных органов снижается на фоне резко усилившихся благодаря получению губернаторами прямой легитимности непосредственно от избирателей. Как отмечал Г.В. Голосов², избранные в ходе первого электорального цикла региональные парламенты, были во многих регионах в данный период единственными органами власти, получившими демократическую электоральную легитимацию. По словам В.Я. Гельмана, электоральный цикл 1997–2000 годов продемонстрировал *«подрыв реального влияния на важнейшие политические решения таких формальных политических институтов, как партии, парламент и законодательство в целом. Их роль в новых условиях оказалась занижена за счет усиления неформальных практик административной мобилизации избирателей, клиентелизма и коррупции»*³.

Показательно, что если в ходе губернаторских выборов 1996–1997 годов неоднократно конкуренцию действующим губернаторам на выборах осуществляли спикеры региональных парламентов (часто это были бывшие председатели распущенных советов), и даже в ряде случаев одержали победы (председатель Законодательного собрания Алтайского края А.А. Суриков, председатель Законодательного собрания Владимирской области Н.В. Виноградов, председатель Воронежской областной думы И.М. Шабанов, предсе-

1 Доленко Д. Региональные выборы и становление гражданского общества в Мордовии / Режим доступа: <http://www.carnegie.ru/ru/news/249703Dolenko.doc>

2 Голосов Г.В. Измерения российских региональных избирательных систем // ПОЛИС. — 2001. — № 4. — С. 71–84.

3 Гельман В.Я. Второй электоральный цикл и трансформация политического режима в России // Выборы в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции. — СПб., 2002. — С. 22.

датель Курганской областной думы О.А. Богомолов, председатель Законодательного собрания Эвенкийского АО А.А. Боковиков, к ним можно добавить председателя Законодательного собрания Кемеровской области А.-Г.М. Тулеева), то после 1997 года таких случаев практически не было (самые известные случаи участия спикера ЗС в выборах после 1997 года, это избрание О.П. Королева губернатором Липецкой области в 1998 году, избрание В.А. Торлопова главой Республики Коми в 2001 году и участие А.В. Усса в выборах губернатора Красноярского края 2002 года).

Хотя регионы в своем большинстве реализовывали подобие общероссийской персонифицированной президентской модели управления, главным отличием в положении региональных парламентов от положения Государственной Думы РФ было то, что губернаторы, в отличие от Президента РФ, не имели реальной возможности роспуска законодательных собраний. При этом именно региональные ЗС при наличии соответствующего большинства в 2/3 голосов могли менять региональные уставы и конституции (на федеральном уровне этот процесс внесения поправок в Конституцию намного более сложен и требует ратификации региональными ЗС). Эти отличия усиливали положение региональных ЗС по отношению к конкретному губернатору по сравнению с положением Госдумы РФ по отношению к Президенту РФ. Наиболее велики были формальные полномочия законодательных органов в ряде республик, «по наследству» оставшиеся с советских времен (например, в Бурятии). Однако лишь в небольшом числе регионов положение законодательных органов оказалось сильным не только на бумаге, но и в действительности.

При этом сохранялась существенная дифференциация полномочий и реальной политической роли законодательных собраний по регионам, связанная с рядом причин (общая ситуация в региональной элите и уровень политической конкуренции в регионе; реальный рейтинг губернатора и личный стиль его политического руководства; институциональные возможности конкретного законодательного собрания и т. д.). В тех регионах, где оппозиция сумела получить в областном парламенте большинство, она фактически получала возможность существенно мешать работе региональной администрации и использовать свой «шантажный» потенциал для того, чтобы губернатор шел с ней на компромиссы. Так не имел большинства в Законодательном собрании Красноярского края губернатор Александр И. Лебедь, а в думе Корякского автономного округа — губернатор В.А. Логинов, сложными были отношения с Тюменской областной думой у Л.Ю. Рокецкого¹, где доминировали представители Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Плюралистичной была ситуация в Госсобрании Республики Саха (Якутия), законодатель-

1 14 января 2000 Тюменская областная дума с перевесом в 2 голоса отказала Л.Ю. Рокецкому в просьбе перенести выборы губернатора с января 2001 года на 26 марта 2000 года. В итоге выборы губернатора состоялись 14 января, и их, как известно, Л.Ю. Рокецкий проиграл С.С. Собянину.

ных собраниях Ленинградской области, Приморского края, Санкт-Петербурга и Карелии, а также Мурманской областной думе в конце 2002 — начале 2003 года, депутаты которой под разными предложениями даже блокировали принятие предложенного администрацией бюджета области на 2003 год).

В некоторых регионах (Московская область, Санкт-Петербург) усиливалось роль депутатов и создание специального бюджетного фонда для выполнения депутатских наказов, который расходовался с учетом предложений конкретных депутатов по конкретным округам. Фактически это было дополнительным аргументом депутатов в региональном бюджетном процессе. Все большее число регионов вводило механизмы бюджетного контроля, создавая свои контрольно-счетные палаты.

Ослабляло же региональные парламенты то, что, как правило, основная часть депутатов работала в них на общественных началах, и соответственно, оказывалась в значительной степени зависимой от той информации, которую получала от администрации региона и работы аппарата законодательного собрания (который, как правило, также крайне немногочисленный). Несомненно, вырабатывать альтернативные планам администрации проекты и позиции тем, кто не имеет работу депутата в качестве основной, мешало отсутствие возможности посвящать все свое рабочее время законодательному процессу. 100% депутатов региональных парламентов работало на постоянной основе в начале 2000-х только в трех регионах — Корякском АО, Москве и Санкт-Петербурге. При желании могли работать на штатной основе все депутаты парламента Ингушетии, не было верхних ограничений в парламентах Вологодской, Ленинградской, Мурманской, Тульской областей. При этом в Москве этот фактор усиления Мосгордумы нивелировался ее малочисленностью, высоким рейтингом Ю.М. Лужкова и, как следствие, огромными размерами избирательных округов, что делало избрание кандидатов без административного ресурса и поддержки мэрии почти невозможным.

Формально, в соответствии утвержденными с Указом Президента 1993 года «Основными положениями о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», указанные органы избирались в декабре 1993 года или в начале 1994 года с двухлетним сроком полномочий. Таким образом, в начале 1996 года в большинстве регионов должны были пройти новые выборы законодательных органов. Но в этом оказались не заинтересованы ни Президент РФ (поскольку избирательные кампании в таком случае частично пересекались бы с выборами Президента), ни руководители многих субъектов РФ, ни сами региональные депутаты. 17 сентября 1995 года Президент РФ подписал Указ № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления», который, *«учитывая незавершенность процесса формирования в ряде субъектов РФ законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов*

государственной власти», рекомендовал представительным (законодательным) органам субъектов РФ принять решения о переносе выборов на июнь 1997 года. Позднее, 2 марта 1996 года Президент РФ издал Указ № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ», в котором предоставил органам государственной власти субъекта РФ право самостоятельно определять дату проведения выборов в соответствии с законодательством субъекта РФ¹.

На основании указов Президента РФ сроки своих полномочий продлили законодательные органы почти в 50 субъектах РФ. Многие из этих решений были обжалованы в судебном порядке, однако лишь в нескольких регионах суды признали продление полномочий незаконным. Государственная Дума обратилась в Конституционный суд РФ с запросом о конституционности указа Президента РФ от 2 марта 1996 года. Конституционный суд 30 апреля 1997 года признал указ не противоречащим Конституции РФ, отметив, что *«проведение выборов в отсутствие соответствующей Конституции РФ и федеральным законам правовой базы ... ставит под угрозу гарантии всеобщего и равного избирательного права и препятствует выявлению подлинной воли избирателей»*.

В результате проведение выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ второго созыва оказалось растянутым во времени. В 1996 году прошли выборы в 29 регионах (включая выборы первого созыва Верховного Совета Хакасии), в 1997 году — в 33 регионах, в 1998 году — в 17 регионах и в 1999 году — в 13 регионах (из них в шести — 19 декабря 1999 года, одновременно с выборами депутатов Государственной Думы). При этом во всех них, кроме Кемеровской и Тульской областей, выборы проводились на основе региональных законов, принятых законодательными органами первого созыва. В Кемеровской и Тульской областях, где суды признали незаконными решения о продлении полномочий, в то время как для выборов не была создана законодательная база, выборы пришлось проводить на основании временных положений, которые по поручению Президента РФ были подготовлены и утверждены главами администраций.

Таким образом, в описываемый период выборы проходили во всех субъектах РФ, кроме Республики Адыгея и Чеченской Республики. В Кемеровской области выборы проходили дважды (в декабре 1996 года и в апреле 1999 года), поскольку Законодательное собрание второго созыва избиралось лишь на два года. В Волгоградской и Свердловской областях, где была предусмотрена каждые два года ротация половины состава депутатского корпуса (в Свердловской речь шла лишь об одной из двух палат Законодательного собрания), выборы также проводились дважды. В Вологодской области, где тоже была предусмотрена ротация, выборы в указанный период проводи-

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 384–385.

лись трижды, поскольку перевыборы второй половины Законодательного собрания, избранного в феврале 1996 года, были проведены в декабре 1999 года в целях совмещения с выборами депутатов Государственной Думы.

Регионы в это время самостоятельно определяли избирательную систему для своих выборов. Все три региона, которые использовали в 1993–1994 годах смешанную систему (Тыва, Марий Эл, Саратовская область), на выборах второго созыва вернулись к полностью мажоритарной системе. В то же время другие пять субъектов РФ ввели у себя пропорциональную или смешанную системы. В Свердловской области было учреждено двухпалатное Законодательное собрание, одна из палат которого (Палата представителей) стала избираться по одномандатным избирательным округам, а другая (Свердловская областная дума) стала каждые два года обновлять половину своего состава целиком по пропорциональной системе. В Красноярском крае по пропорциональной системе избирались 20 из 42 депутатов, в Калининградской области — 5 из 32, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе — 4 из 19, в Корякском автономном округе — 4 из 12.

Мажоритарная система абсолютного большинства сохранилась в небольшом числе субъектов РФ, в подавляющем большинстве утвердилась система относительного большинства. Небольшим было и число регионов, использовавших многомандатные избирательные округа¹. В Еврейской автономной области и трех автономных округах (Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком), помимо одномандатных избирательных округов, образовывались единые мажоритарные округа (многомандатные) с целью обеспечить представительство коренных малочисленных народностей²). Сложная система представительства с использованием этнических квот была установлена в Республике Дагестан (Раздел 3.5.1).

За период с 2000 года по май 2003 года выборы законодательных органов субъектов РФ прошли в 79 регионах (при этом в Свердловской области они проходили дважды — в порядке ротации): в 2000 году — в 23, в 2001 году — в 32, в 2002 году — в 18 и с января по май 2003 года — в 7 регионах.

Пропорциональная избирательная система использовалась в данный период лишь в четырех регионах: Красноярском крае, Калининградской, Псковской и Свердловской областях. При этом в Калининградской области по партийным

1 Напомним, что принятый в 1997 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» запретил образовывать избирательные округа с числом мандатов более пяти.

2 Это было связано с небольшой долей представителей «титულных» этносов в населении этих регионов и невозможностью гарантировать им представительство в региональных парламентах в условиях специфики их размещения по территории. При этом обеспечение представительства коренных народов Севера для данных регионов было важным политическим вопросом, так как в СССР именно оно было политическим основанием выделения данных регионов в качестве самостоятельных территориальных образований.

спискам избирались лишь 5 депутатов из 32, в Псковской области — 11 из 33, в Красноярском крае — 20 из 42. В Свердловской области каждые два года по партийным спискам избиралась половина состава одной из палат Законодательного собрания (областной думы). Применявшие партсписки на выборах 1996 года Усть-Ордынский Бурятский и Корякский автономный округам затем их отменили.

Многомандатные мажоритарные округа стали использоваться еще реже, чему способствовало и постановление Конституционного суда РФ от 23 марта 2000 года, признавшее неконституционным порядок, при котором избиратели на одних и тех же выборах, но в разных избирательных округах имеют разное число голосов (это происходило, когда одновременно существовали округа с разным числом распределяемых мандатов, например, такое было в Краснодарском крае и Мурманской области). В соответствии с этим постановлением и принятым в 2002 году новым «рамочным» федеральным законом число голосов у избирателей должно быть одинаковым, даже если образуются округа с разным числом мандатов. После этого решения в двух областях (Мурманской и Тверской) на выборах региональных депутатов 2001 года была впервые в России была применена система единственного непередаваемого голоса.

В июле 2003 года вступило в силу положение федерального закона, обязывающее избирать не менее половины состава законодательного органа субъекта РФ (или одной из его палат) по пропорциональной системе. Де-факто первые выборы по данным правилам стали проводиться с декабря 2003 года. Это событие стало одним из элементов новой региональной политики федерального центра, имевшим явной целью усиление «партийной вертикали», когда через замкнутые на федеральный центр партийные структуры региональные парламенты должны были оказаться зависимы от федерального центра не в меньшей степени, чем от региональной власти. Эта реформа сыграла существенную роль в изменении характера выборов региональных парламентов и их деятельности, особенно в том, что касается участия в них политических партий (фактически привело к их «принудительной партизации»). Поэтому ситуацию после июля 2003 года имеет смысл рассматривать уже как часть политического периода 2004–2012 годов в рамках курса на ограниченную конкуренцию и управляемую партийность (подробнее см. раздел 4.7.1).

В целом выборы депутатов региональных законодательных органов всего рассматриваемого периода (1996–2003), как и губернаторские выборы, носили в большей степени не партийный, а персонифицированный характер (подробнее см. раздел 3.8).

3.7. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1996–2004 ГОДАХ

Отношения губернаторов и органов МСУ в 1996–2004 годах также хорошо различаются по периодам 1996–2000 и 2000–2004 годов, как и в целом особенности политики федерального центра в эти годы. Первый период — это время существенной региональной дифференциации, когда регионы выстраивали собственные, часто диаметрально различные модели местного самоуправления. Впервые федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» был принят еще в 1995 году (см. раздел 2.6). Согласно ему, федеральный центр определял только самые общие принципы организации и функционирования местного самоуправления в России. Решающую роль в формировании и деятельности органов местного самоуправления играли субъекты РФ, регламентирующие в своих нормативных актах структуру и полномочия этих органов, а также механизм их взаимоотношений с органами государственной власти. В результате регионы становились все более непохожими друг на друга. В одних органы местного самоуправления были де-факто все более самостоятельными (часто при фактической поддержке тех или иных политических сил в федеральном центре), а мэры крупнейших городов (а иногда и просто отдельные авторитетные главы муниципалитетов) становились главными конкурентами губернаторов, а иногда и побеждали на губернаторских выборах (стали губернаторами мэр Иркутска Б.А. Говорин, мэр Новосибирска В.А. Толоконский, мэр Смоленска А.Д. Прохоров, глава администрации Бежецка и Бежецкого района Тверской области В.И. Платов, глава администрации Железнодорожного района г. Пензы В.К. Бочкарев, первый заместитель главы администрации Саратова Д.Ф. Аяцков, председатель Волгоградского горсовета Н.К. Максютя).

В других органы местного самоуправления были низведены до формально-декоративного уровня, и в реальности руководители местных органов власти назначались главами регионов (ряд национальных регионов, например, Башкортостан, Татарстан, Калмыкия, Коми, Мордовия¹; также органы МСУ были фактически ликвидированы и замены полусоветскими структурами в городах федерального значения в Москве и Санкт-Петербурге). До 1997 года в Москве не было даже номинально существующих представительных органов

1 Принятая в 1995 году, уже после выхода федерального закона о местном самоуправлении, Конституция Республики Мордовия установила, что главы районных администраций «избираются представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению Главы республики». Это находилось в прямом противоречии с федеральным законом, запрещавшим государственной власти вмешательство в дела местного самоуправления: регион фактически установил принцип назначаемости и сменяемости глав республикой глав районных администраций (с одобрения местного депутатского сообщества).

МСУ, в 1997 году они были созданы в полудекоративном виде и до сих пор остаются лишеными реальных полномочий, несмотря на их небольшое увеличение в 2012 году. В частности, руководители администраций районов Москвы — управ — единолично назначаются мэром, депутаты местных советов не имеют на это никакого влияния.

В результате к концу 1990-х годов в стране существовали, с одной стороны, регионы с развитыми представительными органами власти, местным самоуправлением и региональными общественными организациями (Красноярский край, Калининградская, Пермская и Свердловская области, Карелия и т.д.), а с другой стороны, целый ряд территорий превратились в настоящие автократии, где МСУ фактически не было.

Большинство регионов в эти годы выбрало разные, по сути, но в целом одноуровневые модели местного самоуправления, в рамках которых местное самоуправление формировалось либо на уровне поселений, либо на уровне крупных городов и сельских районов. В поселенческой модели население избирало только власть поселений, а на уровне района существовали только назначенные властями региона территориальные органы региональной исполнительной власти. В случае реализации районно-городской модели на уровне поселений власть не избиралась, а назначалась властью района. Только в некоторых регионах уже в середине 1990-х была реализована двухуровневая модель местного самоуправления, в которой население могло избирать органы МСУ как в своем поселении, так и в своем районе¹. Ряд регионов имели смешанную территориально-поселенческую систему в разных районах. В Калужской области, например, к 2003 году существовали 22 районных муниципальных образования, 2 объединенных муниципальных образования города и района, а также ряд городских, поселковых и сельских муниципальных образований, которые не входили в состав районов. В ряде регионов (Брянская, Владимирская, Московская область и т.д.) двухуровневая система существовала в отдельных районах, что, как правило, было связано с решениями судов по конкретным случаям конфликтов в населенных пунктах, жители которых боролись за право создать собственное муниципальное образование.

Главы местных администраций в большинстве регионов избирались населением (отличия касались в основном системы абсолютного или относительного большинства при определении победителя) и лишь в некоторых регионах (названные уже Москва, Калмыкия, Коми, Башкортостан, Татарстан) фактически назначались главой исполнительной власти региона. Сами финансовые гарантии МСУ были слабыми, хотя Госдума РФ приняла закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления», он так и не заработал, т.к. не соответствовал бюджетным планам правитель-

1 Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Под ред. — С. Рыженкова, Н. Винника. Реформа местного самоуправления в региональном измерении. Москва, 1999.

ства в целом. Нормы этого закона не были учтены в проекте федерального бюджета на 1998 год. В 2000 году доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляла 25%, а объем расходных полномочий, финансируемых из местных бюджетов — 30%; в 2001 году стало еще хуже — 17% и 32% соответственно. Финансовая зависимость МСУ от государства все более усиливалась.

На выборах местных советов во всех регионах, за исключением Красноярского края, до начала 2000-х применялась только мажоритарная система — либо с одномандатными, либо с многомандатными округами¹. Это было обусловлено двумя обстоятельствами. С одной стороны, сами муниципальные образования не выражали желание внедрять у себя выборы по партийным спискам — в том числе и ввиду слабого развития партийных структур на муниципальном уровне. С другой стороны, выбор избирательной системы муниципальными образованиями ограничивался региональным законом, и в подавляющем большинстве регионов закон субъекта РФ, регулирующий выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, не предусматривал возможности использования пропорциональной системы. Более того, в ряде субъектов РФ региональные законодатели не предусматривали возможность использования на муниципальных выборах многомандатных округов². Исключением, как отмечено выше, был Красноярский край, где в 1996–1997 годах в 16 муниципальных образованиях (городах краевого подчинения) прошли выборы по смешанной системе. В следующем цикле (2000–2001) в семи муниципальных образованиях от этой системы отказались. В 2004–2005 годах выборы по смешанной системе прошли в крае в 11 муниципальных образованиях — добавились Лесосибирск, где выборы в 1997 году проводились по смешанной системе, и Большеулуйский район³.

Как условие принятия в Совет Европы 11 апреля 1998 года в России была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, гарантирующая его формальную независимость и избрание местных органов власти населением (по мнению многих экспертов, если бы этой хартии не было, выборы мэров в России отменили бы уже в начале 2000-х годов вместе с отменой выборов губернаторов).

Курс на новую унификацию правил региональной политической жизни и усиление влияния федеральной бюрократии при В.В. Путине в 2000–2004 годах затронул и местное самоуправление. Унификация означала все большее движение регионов к некоей общей, усредненной модели. В июне 2001 года

- 1 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. ограничил число мандатов в многомандатном округе пятью. В 2002 году у этого правила появились исключения.
- 2 Любарев А. Пути совершенствования законодательства, регулирующего региональные и местные выборы // *Право и жизнь*. — 2004. — № 65 (1). — С. 176–198.
- 3 Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / Москва, 2005. — С. 157–167.

В.В. Путин подписал указ о создании комиссии по разграничению полномочий между уровнями власти. Возглавил комиссию заместитель руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козак. Комиссия к июню 2002 года работала «Концепцию разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления» и уже к августу представила новую редакцию проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятого в 2003 году (закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года).

В результате растущей унификации в регионах, ранее бывших лидерами по уровню развития и самостоятельности МСУ, ситуация стала ухудшаться. Напротив, в наиболее авторитарно управляемых регионах началась некоторая демократизация. Сначала в мае 2000 года В.В. Путин предложил пакет законопроектов о федеральной реформе, где вообще предусматривался в т.ч. отказ от муниципальной автономии: мэры городов с населением свыше 50 000 жителей должны были назначаться и увольняться губернаторами. Это мотивировалось необходимостью наведения порядка. Впоследствии это предложение было снято, поскольку явно противоречило ст. 12 Конституции. В результате поправки к закону, подписанные Президентом РФ в начале августа 2000 года, хотя и уменьшали самостоятельность МСУ, но в умеренном объеме: Президент России получил право отрешать от должности глав региональных столиц, Президент и губернаторы получили право отрешать от должности глав муниципалитетов, региональные парламенты могли теперь распускать муниципальные советы. Однако эти возможности сильно ограничивались длительностью и громоздкостью процедур (наличием обязательного судебного решения об отмене незаконных нормативных актов местных советов).

Курс на унификацию проявился в принятии в октябре 2003 года нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ, который уже был фактически реализован в рамках периода, когда произошла отмена выборности губернаторов, т.е. после 2005 года (см. раздел 4.6).

Но, невзирая на всю разность ситуации в регионах, именно главы МСУ в 1996–2004 годах в большинстве регионов становились личной альтернативой губернатору, а сами органы МСУ — фактическим центром кристаллизации альтернативных губернатору элит (Новосибирск, Екатеринбург, Самара, Волгоград, Краснодар, Воронеж, Омск, Томск и т.д.). Эта ситуация стала складываться уже в 1993–1995 годах, о чем уже говорилось в разделе 2.6.

Причина этого процесса видится в нескольких вещах. Во-первых, играла свою роль прямая легитимность избираемого мэра (что позволяло ему символически конкурировать с губернатором, что было сложнее делать спикеру ЗС, более зависимому от роли депутатских коалиций и не имеющему прямой

легитимности такого масштаба), тогда как в большинстве регионов административный центр одновременно является крупнейшим населенным пунктом, что автоматически делает электоральный ресурс регионального центра вторым после, собственно, общерегионального. Во-вторых, именно мэры крупнейших городов, в которых традиционно сосредоточен крупнейший для регионов бизнес, обычно самая дорогая земля и недвижимость, имели наибольшие возможности формировать вокруг себя бизнес-коалиции, связанные с ними совместными интересами развития и защиты городских интересов. Напротив, губернаторы, традиционно опирающиеся на региональную периферию с ее более высокой явкой и более сильным электоральным контролем, обычно были заинтересованы в перераспределении ресурсов в пользу периферии в ущерб интересам городов и «бюджетном выравнивании». В-третьих, именно в крупнейших городах сконцентрирована не только экономическая, но и местная политическая и общественная элита. Контроль над городской властью обычно позволял иметь контроль над городскими СМИ, что во многих регионах было единственной сопоставимой альтернативой собственно региональным СМИ.

Регионы отличались в основном лишь степенью интенсивности подобных конфликтов, которые могли носить острый открытый, ситуативно-вынужденный или латентный характер. Показательно, что зачастую даже добившись смены мэра крупнейшего города и продвинув на пост его руководителя своего ставленника, вскоре губернатор сталкивался с ситуацией воспроизводства прежнего конфликта, так как объективные интересы и противоречия заставляли нового мэра рано или поздно вступать в конфликт с региональной властью.

В Омской области еще в 1991–1993 годах за влияние боролись губернатор Л.К. Полежаев и глава администрации Омска Ю.Я. Шойхет, назначенный президентским указом в ноябре 1991 года и бывший одним из первых местных кооператоров. Когда Ю.Я. Шойхет был уволен указом Президента РФ 28 января 1994 года, новым главой администрации Омска был назначен заместитель и тогда ставленник Л.К. Полежаева В.П. Рощупкин. 17 декабря 1995 года В.П. Рощупкин был избран мэром на первых прямых выборах мэра Омска в истории города (были совмещены с выборами губернатора), получив 83,7% голосов. Однако вскоре и с прежде лояльным В.П. Рощупкиным у губернатора возник конфликт. В.П. Рощупкин, назначенный по его рекомендации, всегда старался показать себя чистым хозяйственником, не вмешивающимся в политику, но его влияние и роль постоянно росли, что не могло не вызывать ревность и раздражение губернатора. В 1998–1999 годах он стал активно взаимодействовать с «Яблоком», а его заместитель Ю.Н. Федотов возглавил региональное отделение «Яблока». В декабре 1999 года В.П. Рощупкин обратился к Л.К. Полежаеву с призывом организовать совместное выступление на телевидении в прямом эфире, чтобы «снять имеющиеся недоразумения». Полежаев ответил гневным отказом. 22 марта 2000 года группа депутатов ЗС области и горсовета обрати-

лись к жителям Омска с просьбой «в случае непринятия мэрией конструктивных действий поддержать проведение референдума о недоверии руководству города Омска». В конце марта 2000 года две организации — движение «Самоуправление» и «Комитет народного контроля» — провели собрание, на котором заявили о необходимости проведения в Омске референдума о недоверии мэру В.П. Рощупкину. В апреле В.П. Рощупкин дал в Москве пресс-конференцию на тему «Как разрушается власть в России? Ожесточенная борьба городского самоуправления против тотального наступления известных олигархов на богатую сибирскую провинцию». Пресс-конференция была направлена против компании «Сибнефть». 18 июля руководители предприятий Омска направили В.П. Рощупкину обращение, в котором они просили его добровольно уйти в отставку. В результате после нескольких лет противостояния с губернатором из-за межбюджетных конфликтов и несмотря на победу на выборах 5 сентября 1999 на очередной срок, 18 декабря 2000 года В.П. Рощупкин был вынужден уйти в отставку — формально в связи с назначением пост замминистра природных ресурсов РФ, а затем руководителем федерального агентства лесного хозяйства.

После отставки Рощупкина новым мэром 18 марта 2001 года избран бывший руководитель, генеральный директор ОАО «ОмскЭнерго» Е.И. Белов. Но прошел год после избрания Белова, и выяснилось, что отношения губернатора Полежаева и с новым мэром не складываются. Осознав это, Е.И. Белов попытался в 2002 году уйти в отставку по состоянию здоровья, но его не отпустили. Все свое правление Белов находился под постоянным огнем критики, и местные эксперты неоднократно говорили о его несоответствии занимаемой должности. В результате на выборы 2005 он свою кандидатуру даже не выставлял. На очередных выборах мэра 27 марта 2005 года победил первый заместитель губернатора области (то есть опять-таки Л.К. Полежаева) В.Ф. Шрейдер. Вскоре конфликт «губернатор — мэр» воспроизвелся и при нем.

Точно также воспроизводились конфликты и при меняющихся мэрах Владивостока. 29 июля 1993 года на первых выборах мэра Владивостока населением победил В.И. Черепков. В марте 1994 года он был отстранен от должности в связи с возбуждением против него уголовного дела по обвинению в получении взяток. 28 ноября Генеральная прокуратура РФ прекратила уголовное дело «за отсутствием состава преступления» и возбудила новое уголовное дело по факту фальсификации взятки (известной в дальнейшем как операция «Вирус») со стороны руководства Приморского УВД. Тем не менее 27 декабря Президент РФ Б.Н. Ельцин своим указом снял В.И. Черепкова с поста мэра «в связи с длительным неисполнением служебных обязанностей». Исполняющим обязанности мэра стал заместитель губернатора Наздратенко К.Б. Толстошеин. В июне 1996 года Государственная Дума РФ единогласно приняла постановление «О незаконном отстранении от должности мэра города Владивостока В.И. Черепкова». 14 августа по иску Черепкова, поданному в Хамовнический

суд Москвы еще в январе 1995 года, суд восстановил его в должности. Толстошеин попытался ускорить выборы главы администрации города, намеченные на 6 октября и назначить на 27 октября референдум о доверии Черепкову, но тщетно. 3 октября 1996 года по указу Президента РФ В.И. Черепков вернулся в свой кабинет. 26 сентября 1997 года во время зарубежной командировки Черепкова Приморская краевая дума приняла решение о временном прекращении его полномочий. И.о. мэра был назначен Ю.М. Копылов. В.И. Черепков по возвращении из командировки лег в больницу и назначил своего и.о. мэра. 22 октября 1997 года Приморская краевая дума отменила свое решение. Досрочные выборы мэра В.И. Черепков назначил на 29 марта 1998 года (официальный срок его полномочий истек 29 июня), но крайизбирком оспорил это решение в суде. Тогда Черепков назначил выборы мэра города и депутатов Владивостокской городской думы на 5 июля 1998 года. По решению Приморского краевого суда выборы перенесли на 12 июля. В городе действовали две избирательные комиссии. Решением Ленинского районного суда г. Владивостока (позже подтвержденная Приморским краевым судом) постановление о создании новой комиссии было признано недействительным, и проведенная ей работа утратила свое юридическое значение. Старая комиссия не успела провести мероприятия заново, регистрация кандидатов не проводилась, и выборы мэра «зависли». В июне 1998 года Владивостоком руководил и.о. Н.В. Марковцев. Он достаточно быстро уволил Ю.М. Копылова с должности заместителя мэра. В конце июня 1998 В.И. Черепков вновь назначил выборы главы администрации города, на этот раз на 27 сентября 1998 года. Городской избирком перенес выборы депутатов городской думы на это же число — для экономии средств и в связи со сложной правовой и организационной обстановкой в городе. Прокурор города В. Мельников перенос сроков голосования опротестовал, Ленинский суд вынес решение о незаконности переноса.

Перед выборами 27 сентября 1998 года регистрация В.И. Черепкова была отменена решением крайизбиркома № 35 от 26 сентября 1998 года. Причем решение это вступило в силу с момента его принятия. 2 октября 1998 года жалобу В.И. Черепкова на решение комиссии отклонил краевой суд, а 25 декабря — Верховный суд РФ. В результате отмены регистрации Черепкова результаты всех кандидатов оказались в несколько раз меньше, чем число голосов «против всех». Выборы, таким образом, не состоялись. 28 ноября 1998 года исполняющий обязанности мэра Владивостока В.И. Черепков был отстранен от должности указом президента России Б.Н. Ельцина «в связи с истечением срока полномочий». Поскольку добровольно оставлять рабочий кабинет мэр не захотел, а указ квалифицировал как «неконституционный», краевой власти вновь пришлось освобождать мэрию силой. К новому 1999 году новый и.о. главы администрации Владивостока Ю.М. Копылов смог наконец обзавестись рабочим местом в мэрии. Странники Черепкова постоянно баллотировались на выборах в гордуму Владивостока в 1996–2004 годах, которые постоянно отме-

нялись и срывались. Неудачно предпринималась попытка в 1999 году изменить устав и избрать В.И. Черепкова мэром решением думы.

11 декабря 1998 года президент РФ Б. Ельцин указом № 1561 уполномочил губернатора Приморского края до избрания мэра Владивостока в установленном порядке самому назначить и.о. мэра Владивостока. 14 декабря 1998 года губернатор Наздратенко назначил и.о. мэра Ю.М. Копылова. 19 декабря 1999 года на референдуме наконец был принят Устав города. Очередные выборы главы администрации города и недостающих депутатов городской думы были назначены на 18 июня 2000 года. В результате на выборах мэра победил и.о. мэра Ю.М. Копылов. При этом весной 2001 года сменился губернатор края. Ю.М. Копылов не позволял установить контроль со стороны нового губернатора С.М. Дарькина над Владивостоком как основным донором краевого бюджета.

Наступление на Ю.М. Копылова началось с 2002 г. В декабре 2003 года Ю.М. Копылова исключили из партии «Единая Россия». Уже после ухода с поста мэра 7 мая 2007 года Ленинский районный суд Владивостока признал Ю.М. Копылова виновным в превышении должностных полномочий (ч. 2 ст. 286 УК) и приговорил к четырем годам лишения свободы условно с испытательным сроком в два года. Такое наказание экс-мэр получил за то, что в 2003 году самовольно, без согласования с органом представительной власти и без проведения обязательного конкурса заключил договор с ООО «Сирояма» на строительство колумбария для участников Великой Отечественной войны.

Уже в конце 2003 года все политические силы стали готовиться к выборам мэра Владивостока, намеченных на июнь 2004 года. По достигнутой кулуарно между бизнес-группами договоренности С.М. Дарькин решил поддержать на выборах крупного предпринимателя В.В. Николаева, депутата ЗС, собственника рыбопромышленного предприятия «ТУРНИФ», которого в СМИ именовали авторитетом по кличке «Винни-Пух», в чью группировку по некоторым данным входило до 220 человек (вероятно, это было связано с попытками найти конкурентноспособную Черепкову фигуру). При этом С.М. Дарькин и В.В. Николаев никогда не были соратниками, а были, скорее, конкурентами. 4 июля 2004 года состоялся первый тур выборов мэра, перед вторым туром регистрация Черепкова была отменена. Таким образом, голосование проводилось по кандидатурам В.В. Николаева и Н.В. Марковцева. При этом Н.В. Марковцев также призвал голосовать «против всех», но решил оставить свою кандидатуру в избирательном бюллетене. 18 июля 2004 года прошел второй тур. В нем явка составила 37,76%. В.В. Николаев получил 52,82%, Н.В. Марковцев 9,08%. «Против всех» голосовало 36,8%.

Однако довольно скоро пришедший к власти при нескрываемой поддержке губернатора В.В. Николаев со своей командой стал проблемой для краевой администрации, так как стал защищать собственные и городские интересы, а не интересы губернатора. Причиной конфликта назывались личные осо-

бенности; прошлое соотношение позиций в неформальных структурах, несоответствующее нынешней иерархии; земельные претензии краевой администрации во Владивостоке, одновременные претензии В.В. Николаева на повышение статуса Владивостока и увеличение средств поступающих в город из краевого бюджета; экономическое доминирование В.В. Николаева в городе, что никоим образом не устраивало губернатора; низкий рейтинг С.М. Дарькина и относительно высокий рейтинг В.В. Николаева во Владивостоке. 15 декабря 2006 года депутаты лояльного С.М. Дарькину ЗС сразу в трех чтениях приняли закон, согласно которому земельными участками Владивостока, в отношении которых не существует разграничения государственной собственности, будет распоряжаться краевая администрация. При этом публично ни С.М. Дарькин, ни В.В. Николаев друг друга ни в чем ни разу не обвиняли. В результате комплекса взаимодополняющих факторов в феврале 2007 года краевая прокуратура возбудила 21 уголовное дело по экономическим преступлениям, из них 6 — в отношении должностных лиц администрации Владивостока, не считая арестованного ранее вице-мэра Алана Будаева. 22 февраля уголовное дело было возбуждено в отношении главы города В.В. Николаева по признакам преступления, предусмотренного частью второй статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями). Мэра обвинили в незаконном сопровождении его служебного автомобиля силами УВД. 6 марта в Москве его арестовали и на следующий день этапировали во Владивосток.

В некоторых городах (Брянск, Владивосток, Воронеж) схемы управления постоянно менялись.

Воронеж в начале 1990-х возглавлял бывший комсомольский функционер А.Н. Цапин. В 1991–1992 годах горисполком возглавлял А.Я. Ковалев, назначенный в 1992 году губернатором, А.Н. Цапин стал председателем горсовета. Главой администрации Воронежа в 1992 году, после ухода А.Я. Ковалева в губернаторы был назначен А.С. Гольц, полковник из 5-го Центрального испытательного НИИ Министерства обороны. В январе 1995 года, когда горсовет Воронежа на своей первой сессии поднял вопрос об избрании мэра города из числа депутатов горсовета и это привело к отставке мэра А.С. Гольца, губернатор А.Я. Ковалев назначил А.Н. Цапина главой администрации как компромиссную фигуру, устроившую и коммунистов, и самого А.Я. Ковалева (А.С. Гольц стал заместителем губернатора). 17 января 1995 года А.Н. Цапин был избран депутатами председателем городского совета — главой города. В декабре 1995 года он выиграл первые в Воронеже прямые выборы главы администрации. В сентябре-декабре 1996 года он был назначен Президентом РФ и.о. губернатора Воронежской области. Когда Цапин выборы проиграл, 30 декабря 1996 депутаты горсовета на своем заседании внесли изменения в Устав города и решили вернуть выборы главы города из числа депутатов на срок работы муниципального совета. В марте 1997 года А.Н. Цапин был избран главой местного самоуправления г. Воронежа горсоветом нового созыва. 24 декабря

2000 года на прямых выборах мэра, современных с выборами губернатора, А.Н. Цапина с 43% голосов победил бывший губернатор А.Я. Ковалев.

Борьба областной администрации В.Г. Кулакова против А.Я. Ковалева и возбуждение уголовных дел против чиновников мэрии завершились отставкой Ковалева 3 ноября 2003 года. И.о. мэра Воронежа стал Е.П. Меркулов. Причинами, порождавшими конфликт, во многом были проблемы межбюджетных отношений. По оценкам, предприниматели, городские, а затем частично областные депутаты стали больше общаться с воронежским мэром А.Я. Ковалевым, чем с губернатором. Спустя какое-то время и политическая оппозиция в лице КПРФ, бывшая ранее антагонистом А.Я. Ковалева, все чаще и чаще стала координировать с ним свои действия. Возник другой центр влияния, подкрепленный и информационными ресурсами, и эффективной политической стратегией. 10 июля 2003 года в газете «Коммуна» было опубликовано заявление А.Я. Ковалева о том, что он не исключает возможности своего участия в губернаторских выборах. Уже 26 июля 2003 года в газете «Молодой коммунар» губернатор В.Г. Кулаков заговорил о людях, которые ведут «информационную войну» против него и его администрации.

После отставки А.Я. Ковалева на пост мэра баллотировался поддержанный губернатором Кулаковым и «Единой Россией» глава администрации Коминтерновского района г. Воронежа И.Д. Образцов. Однако сенсационную победу на выборах 25 января 2004 года одержал близкий к группе спикера облдумы А.М. Наквасина бывший лидер регионального «Единства», а затем член Российской партии Жизни вице-спикер облдумы Б.М. Скрынников (в дальнейшем он вступил в «Справедливую Россию», из которой вышел в 2007 году), известный скорее как общественный деятель, а не как хозяйственник. Избранный на волне протестных настроений отчасти случайно, он оказался слабым мэром, при этом деятельность мэрии встречала максимум препятствий со стороны областной администрации. На новых выборах мэра 2 марта 2008 Б.М. Скрынников предсказуемо проиграл, набрав всего 5,85% голосов и заняв шестое место.

Фактически региональные власти постоянно усиливали давление на органы местного самоуправления, постепенно росло число случаев отмены прямых выборов глав МСУ (особенно с 2005 года).

Став пензенским губернатором, В.К. Бочкарев быстро показал себя жестким и властным руководителем, заменив всех ключевых руководителей и быстро став полновластным «хозяином территории». В частности, по региону прокатилась волна «добровольных» отставок ряда глав городов и районов. Уже в мае 1998 были по собственному желанию были освобождены от занимаемых должностей главы администраций Нижнеломовского, Белинского, Каменского, Земетчинского районов. Вскоре последовали и другие территории. В регионе фактически полностью были отменены прямые выборы мэров (одним из последних в 2005 году был «взят» сам областной центр — Пенза).

Одной из наиболее острых была борьба за формирование органов МСУ в 1990-е годы в Удмуртии (между пред. Госсовета с 1995 года А.А. Волковым и мэром Ижевска с 2004 года А.И. Салтыковым). Важность поста мэра Ижевска становится понятной, если учесть, что в городе проживает более 40% избирателей Удмуртии и находятся крупнейшие промышленные предприятия, в т.ч. «Ижмаш». В апреле 1996 года Госсовет Удмуртии принял законы, согласно которым, руководители районов и городов из всенародно избранных глав местного самоуправления (Удмуртия одной из первых в России пошла по этому пути, проведя выборы глав администраций весной 1994 года) превращались в назначаемых президиумом Госсовета по представлению Председателя Совета Министров и согласованию с местными советами глав администраций. Вместо представительных органов местного самоуправления создавались объединенные советы, включающие депутатов упраздненных советов и депутатов Госсовета от соответствующих территорий. Однако в июле 1996 года мэр А.И. Салтыков занял жесткую позицию и полномочия главы местного самоуправления не сложил. В Конституционный суд поступил запрос Президента России и 114 депутатов Госдумы по поводу конституционности принятых норм. В сложившейся ситуации А.А. Волков заявил, что будет управлять городом через районные администрации. Он пытался уволить А.И. Салтыкова, однако он свой кабинет не освободил и остался мэром де-факто. Уже в ноябре Госсовет отыграл назад и принял поправки к закону о местном самоуправлении, приводя его в некоторое соответствие с федеральным законодательством (но не меняя главное положение о назначении глав местных администраций). Решение Конституционного суда было оглашено 24 января 1997 года и оказалось половинчатым. В марте 1997 года Президент РФ подписал указ «О мерах по реализации постановления Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Меры, принятые республиканскими властями по приведению законодательства в соответствие с российским, в указе признавались недостаточными. До истечения полномочий органов местного самоуправления, избранных в апреле 1994 года, приостанавливалось действие трех ключевых глав спорного закона, были восстановлены органы местного самоуправления в районах и городах республики, прекращены полномочия объединенных советов.

В 1998 году А.И. Салтыков вновь выиграл выборы мэра. 17 апреля 2001 года он согласился на делегирование в Совет Федерации. На досрочных выборах 21 октября 2001 года победил более склонный к компромиссам В.В. Балакин (вице-мэр и бывший представитель Президента РФ в УР). В 2005 году уже почти без борьбы депутаты городских дум Ижевска, Воткинска, Сарапула, Глазова и Можги внесли соответствующие изменения в Уставы городов, отменяющие прямые выборы мэров. Главой муниципального образования стал председатель Гордумы, избираемый из числа ее членов, а администрацию возглавил чиновник, нанимаемый на конкурсной основе.

Таблица 3.3. Административные центры субъектов РФ, где выборов главы населением не было к 01.01.2005

Регион	Система МСУ в административном центре
Башкортостан	Прямых выборов мэра изначально не было
Ингушетия	Прямых выборов изначально не было (первые муниципальные выборы прошли в 2009)
Кабардино-Балкария	Прямых выборов мэра изначально не было
Коми	Прямых выборов мэра изначально не было
Мордовия	Прямые выборы мэра отменены еще в 1995 году: принятая Конституция Мордовии установила, что главы районных администраций "избираются представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению главы республики
Северная Осетия	Прямых выборов мэра не предусмотрено
Татарстан	Прямых выборов мэра города никогда не было (гордума отменила планировавшиеся на 2010-й положенные по уставу города 2005 года первые прямые выборы мэра)
Тува	В 2004 году городской хурал внес изменения в Устав Кызыла, отменявшие выборы мэра населением.
Чеченская Республика	Прямые выборы мэра прошли один раз (в 2009) и были отменены в 2011 году
Брянская область	<p>В 1997 году мэром города стал коммунист Н.К.Сарвино, который в 1999 году со скандалом ушел в отставку, на посту мэра его сменил избранный уже горсоветом глава И.Н.Тарусов. 25 апреля 2002 года депутаты горсовета большинством голосов поддержали изменения в Уставе города, упразднив пост мэра Брянска и введя должность «главы городского самоуправления», избираемого Советом из числа депутатов и руководящего как мэрией, так и Советом. На следующий день, 26 апреля, главой был избран директор завода «Литий» В.И.Поляков.</p> <p>В марте 2005 года вновь прошли прямые выборы (избран вернувшийся на пост И.Н.Тарусов) – введена гибридная схема (избираемый населением мэр и ситу-менеджер). После конфликта между мэром и главой администрации 19 декабря 2005 года И.Н.Тарусов ушел в отставку. 30 ноября 2005 был принят новый устав города, по которому мэра снова стал выбирать горсовет из состава депутатов</p>
Рязанская область	Прямые выборы отменены с 2004 года
Саратовская область	Прямых выборов никогда не было. В марте 2006 года намечались первые всенародные выборы мэра: однако в июне 2005 года городская дума утвердила устав, предполагающий избрание главы города депутатами. В июле 2015 года решено что после окончания полномочий О.В.Грищенко схема станет «одноголовой» (глава избирается по предложению конкурсной комиссии)

Усилилось административное воздействие губернаторов на муниципальные выборы, участились случаи недопуска к выборам популярных кандидатов, отмены результатов выборов, на которых победил неугодный власти кандидат, или пересмотра итогов голосования, в результате которого менялся победитель выборов. Первые громкие скандалы произошли еще в 1998–1999 годах на выборах мэров Нижнего Новгорода и Владивостока. В 2000-х годах такие скандалы стали широко распространенными. Отстранение от выборов популярных, но неугодных кандидатов происходило на выборах мэров Нижнего Новгорода (2002), Новороссийска, Норильска (2003), Владивостока, Ноябрьска (2004). При этом в Норильске, Владивостоке и Партизанске отменяли регистрацию кандидатов, вышедших во второй тур. Результаты выборов признавались недействительными в 2004 году в Палане (административном центре Корякского автономного округа) и Багратионовском районе Калининградской области¹, в 2005 году — в Дальнегорске Приморского края. Дважды (в 2003 и 2004 годах) признавались недействительными результаты выборов главы Сергиево-Посадского района Московской области, на которых побеждал А.А. Упырев². С помощью признания недействительными итогов голосования на отдельных избирательных участках изменялись результаты выборов главы Тутаевского муниципального округа Ярославской области в 2000 году, мэра Ноябрьска в 2003 году (позднее, уже после отмены выборности губернаторов, похожие схемы были реализованы в Жуковском и Архангельске).

Некоторые регионы реализовывали свои собственные схемы вмешательства в деятельность органов МСУ и фактического лишения их полномочий. При губернаторстве Б.В. Громова в Московской области имели место случаи, когда губернатор в случае избрания на должность главы города или района неугодного ему кандидата создавал на территории соответствующего муниципального образования особый территориальный орган исполнительной власти (ТИО), подчиняющийся ему лично, действовавший параллельно администрации МСУ. Данный институт являлся специфическим «ноу-хау» Московской области, «разработанным» еще в бытность А.С. Тяжлова губернатором региона. Положение о территориальном исполнительном органе государственной власти Московской области (официальное название) утверждалось постановлением правительства МО для каждой территории отдельно; руководитель ТИО назначался

- 1 Победу на выборах главы Багратионовского района одержал Э.В. Шлык, брат вице-губернатора области и бывшего главы района. В суде были доказаны случаи массового подкупа избирателей Шлыком. Этот пример является исключением из правила — отменена победа кандидата, пользовавшегося административной поддержкой, и решение суда вполне обосновано (см.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. — С. 116).
- 2 В 2005 г. А.А. Упырев победил в третий раз, после чего ему позволили стать главой района. Но в 2008 г. он был досрочно отстранен от должности в связи с уголовным делом против него, касавшимся его деятельности до избрания.

лично губернатором. К сфере ведения территориального органа относились такие важнейшие полномочия (всего их 27), как открытие счетов по учету средств областного бюджета (фактически, всеми областными деньгами, идущими на территорию — дотациями, средствами целевых программ и т.д. — распоряжается ТИО); согласование передачи объектов собственности РФ и МО в муниципальную собственность; участие в разработке областных целевых программ развития местного самоуправления; оказание содействия избирательным комиссиям при проведении выборов и т.д. Фактически, территориальные исполнительные органы превращались в мощный рычаг воздействия на ситуацию на местах — как политическую, так и экономическую. Во-первых, они однозначно указывали населению на «неправильность» сделанного электорального выбора. Так, например, в Сергиево-Посадском и Лотошинском районах главами ТИО Б.В. Громов назначил заместителей бывших глав территорий — представителей проигравшей стороны. Во-вторых, ТИО являлись эффективным механизмом давления на избранных глав. Их полномочия, особенно в части распоряжения областными деньгами, направляемыми в район, предельно сужали «пространство для маневра» главам муниципальных образований, по существу лишая их способности нормально управлять территориями. Это было особенно актуально для периферийных дотационных районов (Волоколамский, Лотошинский, Озерский), находящихся в сильной зависимости от областного бюджета.

При Б.В. Громове институт ТИО вводился в Озерском и Волоколамском районах, Звенигороде. Затем такие ситуации были в городе Железнодорожном, Лотошинском, Серпуховском и Сергиево-Посадском районах. К примеру, в Сергиево-Посадском районе 07.12.2003 В.Д. Гончаров, возглавлявший территорию с 1994 года, уступил директору местного мясокомбината и депутату областной думы А.А. Упыреву. В результате на территории было введено «внешнее управление».

В Коми интриги властей региона против администрации Сыктывкара (при том, что городом в 2001–2006 годах руководил глава администрации, избранный депутатами, С.М. Катунин) привели к попытке дробления города, используя положения нового закона о местном самоуправлении. Сыктывкар, как и многие иные города в РФ, формально включал и включает в себя не только собственно городские кварталы, но и фактические пригороды — ряд сел и поселков (т.н. «территория, подчиненная городскому совету»), а также удаленную на 20 км от города промзону бывшего Сыктывкарского лесопромышленного комбината (СЛПК). До 1958 года поселок Слобода входил в состав Сыктывдинского района, после чего Слободской поссовет был передан в административное подчинение администрации г. Сыктывкар, в 1963 поселок Слобода стал поселком Эжва, в декабре 1968 образовался Эжвинский район Сыктывкара. Когда-то в самом Сыктывкаре были также Октябрьский и Куратовский районы, но затем они были упразднены и получилось, что в городе остался единственный удаленный от него внутригородской район.

Положение Эжвы в Республике Коми было уникально — это единственное муниципальное образование Республики Коми, входящее в состав другого муниципального образования (в МО «Город Сыктывкар»). Население Эжвы составляло около 56 тысяч человек (пятая часть населения Сыктывкара, 23%), а расположенный на ее территории СЛПК — один из главных плательщиков не только городского, но и республиканского бюджета. По закону о местном самоуправлении РФ (1995) и Республики Коми (1998), муниципальное образование — это поселение (часть поселения), в пределах которого осуществляется местное самоуправление. В соответствии с действующим тогда законодательством Совет Эжвинского района принял свой Устав, с тех пор Эжва имела свою администрацию и Совет (глава администрации избирался советом).

До 2002 года с этой двойственностью не было проблем. Новый закон об МСУ определил муниципальное образование как городское или сельское поселение. В городском поселении не может быть иных муниципальных образований. То есть, если Сыктывкар становится городским округом (по-старому, «город областного подчинения»), то внутри него не может быть иных муниципальных образований, а это означает упразднение МО «Эжвинский район». Однако это не означает что администрация МО «Город Сыктывкар» не может создать на территории Эжвы свое структурное подразделение исполнительной власти (то есть ту же районную администрацию, только не избираемую, а назначаемую).

Естественно, что привыкшую к самостоятельности эжвинскую администрацию, да еще и учитывая, что на ее территории находится главный плательщик городского бюджета, такое понижение статуса устроить не могло. Районный совет решил провести 14 марта 2004 года вместе с президентскими выборами опрос: «Считаете ли Вы необходимым образование на территории (в границах) Эжвинского района г. Сыктывкара города районного значения "город Эжва"?». Правда совсем непонятно о каком таком районе, в который войдет Эжва, шла речь. Так как по новому закону об МСУ в составе одного города другого города быть не может, это инициатива эжвинцев означала две перспективы — либо превращение Эжвы в отдельный от Сыктывкара город со всеми вытекающими отсюда последствиями (междугородней связью, междугородними транспортными перевозками и т.д.), либо превращение бывшего города Сыктывкар в Сыктывкарский район. Это значит, что какая-то часть прежнего города Сыктывкар станет городом районного значения Сыктывкаром, а остальные части прежде единого города (находящиеся на его территории поселки Седкыркеш, Краснозатонский и Верхняя Максаковка) станут самостоятельными муниципальными образованиями (точнее «поселениями»). Таким образом, ценой сохранения Эжвы и Сыктывкара в составе единого муниципального образования становилось раздвоение прежней администрации города Сыктывкар как минимум на две — администрацию собственно г. Сыктывкар и администрацию Сыктывкарского района.

С января 2004 в региональных СМИ началась настоящая информационная война между сторонниками и противниками превращения Эжвы в отдельный город. Причем аргументация часто переходила через край и доходила почти до абсурда: «Если не начинать действовать сегодня — Эжва исчезнет с лица земли»¹, «Вполне возможно, что Эжву ждет участь окраины города, на которую элементарно не будет хватать денег». Редактор газеты «Трибуна» В. Сумароков написал в статье на целую полосу: «Эжва станет одним из обычных сыктывкарских районов, точнее — рабочей окраиной»². Сам глава администрации Эжвы В.А. Гончаренко заявлял: «У Эжвы своя судьба, своя история, свой путь развития. Именно развития, а не финансирования по остаточному принципу»³. Официальная позиция администрации МО «Город Сыктывкар»: ни референдум, ни иные действия Эжвинской районной администрации не будут иметь никаких юридических последствий, так как по закону изменение границ территориального деления МО определяется только на общем референдуме, в котором должны принять участие все жители МО.

Приняло участие в опросе 66,53%, из них за отделение Эжвы проголосовало 81,08%, «против» — 18,08%. Верховный суд РФ определением от 17 ноября 2004 года поддержал позицию городской администрации Сыктывкара.

С начала 2000-х годов существенно возрастает число случаев уголовного преследования глав муниципалитетов (именно они постепенно превращаются в главный объект расследований со стороны правоохранительных органов, особенно уже на следующем этапе, после 2005 года). Наиболее громкие скандалы с уголовным преследованием мэров региональных центров к началу 2005 года, помимо историй с Владивостоком:

- **Петропавловск-Камчатский.** 15 декабря 2003 года решением суда мэр города коммунист Ю.И. Голенищев был отстранен от должности градоначальника Петропавловска на время следствия по уголовному делу, возбужденному по статье 293 УК РФ за халатность при подготовке города к зиме, превышение должностных полномочий, нецелевое использование бюджетных средств. Еще до решения городского суда Ю.И. Голенищев подписал постановление, по которому он сам отстранил себя от должности на время болезни. Вслед за этим уже Петропавловский суд принял постановление об отстранении мэра от должности, но не в связи с болезнью, а в связи с расследованием его уголовного дела. Полномочия отстраненного от должности Ю.И. Голенищева истекли в связи с выборами нового мэра в декабре 2004. 15 ию-

1 Польшин А. Я знаю: город будет! // Красное знамя. — 2004. — 3 марта. — № 36 (24051). — С. 4.

2 Сумароков В. Большому кораблю — большое плавание // Трибуна. — 2004. — 12 марта. — С. 7.

3 В. Гончаренко. Решается судьба Эжвы // Огни Вычегды. — 2004. — 5–11 марта. — № 9 (3662). — С. 6.

ня 2005 суд Петропавловска-Камчатского приговорил Ю.И. Голенищеву к 4 годам лишения свободы условно с испытательным сроком 3 года. Он также был лишен права занимать руководящие должности в органах власти на 2 года.

- **Краснодар.** 13 сентября 2004 мэр Краснодара Н.В. Приз решением суда был отстранен от занимаемой должности, прокуратурой ему предъявлено обвинение в превышении полномочий. Он обвинялся в том, что единолично определял генподрядчика на выполнение строительных работ, финансируемых за счет городской казны, что нанесло вред интересам государства. 1 сентября с заявлением о том, что глава Краснодара должен уйти в отставку, обратился к жителям города губернатор А.Н. Ткачев. 6 сентября обвинение в совершении преступления было предъявлено бывшему председателю городской думы А.И. Кирюшину, которому инкриминировалось подписание распределительных писем, по которым определенные суммы денег, минуя городской бюджет, попадали на счета частных фирм. Н.В. Приз был осужден на три с половиной года лишения свободы условно с запрещением занимать государственные должности в течение двух лет, а также к выплате штрафа в сумме 30 тыс. рублей. В августе 2006 года Верховный суд РФ отменил приговоры Прикубанского райсуда Краснодара и Краснодарского краевого суда в отношении Н.В. Приза. Также ничем завершилось уголовное преследование А.И. Кирюшина.
- **Сыктывкар.** Конфликт разгорелся между главой Коми В.А. Торлоповым и главой администрации Сыктывкара С.М. Катуниним. В начале 2005 года С. Катунин покинул «Единую Россию» и вступил в партию «Родина», вскоре возглавив ее региональное отделение. 21 июня 2005 года в городе произошла т.н. «тополиная революция» (в это время летел тополиный пух), когда часть депутатов городского совета МО «город Сыктывкар» собралась вечером в здании Торгово-промышленной палаты и сместила со своих постов главу города С.М. Катунину и председателя Совета МО В.В. Жиделеву. Это решение было крайне уязвимо с юридической точки зрения (были поданы заявления, что заседание прошло в отсутствие кворума и что о его проведении не была информирована часть депутатов). Одновременно на С.М. Катунину оказывалось давление через возбуждение против него уголовного дела о клевете, по случаю неосторожных высказываний мэра в эфире местного «Русского радио» (он обвинил В.А. Торлопова в том, что последний «продался» олигархам). 29 декабря 2005 года С.М. Катунин подал в отставку с поста мэра и сложил с себя полномочия депутата совета МО «Город Сыктывкар».
- **Пермь.** Противостояние между и.о. губернатора Пермской области О.А. Чиркуновым и мэром Перми А.Л. Каменевым (вошедшим в фактический блок с ярым противником губернатора, депутатом областного Законо-

нодательного собрания В.И. Плотниковым) также завершилось поражением последнего. Сначала «камнем преткновения» стал Устав города. По первоначальному проекту прямые выборы мэра отменялись, планировалось что главой города становится председатель гордумы, избираемый депутатами, а глава администрации будет наниматься по контракту. Этот вариант вызвал волну протеста среди жителей города. За прямые всенародные выборы городского главы выступили мэр Перми А.Л. Каменев и ряд депутатов Законодательного собрания области, партий СПС и «Яблоко». Тогда О.А. Чиркунов предложил «компромисс»: сити-менеджер нанимается гордумой по контракту, глава города останется избранным населением, но его роль будет ограничена представительскими функциями. Одновременно началась история с уголовным преследованием мэра Перми А.Л. Каменева и его заместителей по обвинению в хозяйственных нарушениях. В сентябре 2005 года Пермская городская дума приняла Устав г. Перми. В нем сохранился механизм прямых выборов главы города, а количество депутатских мандатов, в соответствии с федеральным законодательством, выросло до 36-ти. Однако данный Устав был возвращен в гордуму из Минюста на доработку. В ноябре городские депутаты вынужденно вновь вернулись к тексту Устава, рассмотрев на пленарном заседании гордумы поправки в него. Самая принципиальная из поправок касалась введения ранее отвергнутой должности сити-менеджера (главы администрации). Если в сентябре против предыдущей версии Устава проголосовал один депутат, то в ноябре за новый вариант все кроме одного. Таким образом, мэр в Перми остался избираемым всенародно и становился спикером думы, которая по контракту нанимает главу администрации. Наконец, 29 ноября 2005 года на пленарном заседании Пермской городской думы в присутствии и.о. губернатора А.Л. Каменев сложил с себя полномочия главы Перми, передав исполнение своих обязанностей председателю бюджетного комитета областного Законодательного собрания И.Н. Шубину. Как было официально объявлено, А.Л. Каменев переходит на работу в администрацию Пермского края, на должность вице-губернатора, ответственного за взаимодействие с федеральными структурами.

3.8. ГУБЕРНАТОРЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В 1996–2004 ГОДАХ

Даже несмотря на некоторую идеологизацию губернаторских выборов в 1996–1997 годах (период формального противостояния НПСР и «Общероссийского координационного совета по выборам глав администраций в субъектах Федерации» — ОКС, отражавших противостояние на президентских выборах Г.А. Зюганова и Б.Н. Ельцина¹ — см. разделы 3.3.1–3.3.2), участие политических партий в выборах глав регионов было достаточно низким на протяжении всего того времени, когда эти выборы проводились. Даже хотя противостояние НПСР—ОКС во многом было агитационно-медийным и отражало отношения кандидатов с Администрацией Президента РФ, формально не находило отражения в тексте избирательных бюллетеней (ОКС вообще не был партией, даже многие кандидаты НПСР—КПРФ шли на выборы как формально независимые кандидаты). В условиях мажоритарной избирательной системы (особенно при двухтуровой модели) и власть, и оппозиция в борьбе за поддержку избирателей вполне прагматично стремились расширить поле электоральной поддержки, что не могло не персонифицировать кампании, где в основе были личные достоинства кандидатов и их управленческие и консолидаторские навыки (показательно, что почти все победители прямых выборов формировали вокруг себя довольно широкие коалиции). Чрезмерная идеологизация кандидата затрудняла формирование предвыборных коалиций и сужала его электоральное поле. Не удивительно, что в подобных условиях на выборах доминировали прагматики, имеющие репутацию «крепких хозяйственников». Вполне закономерно, что большинство губернаторов-прагматиков, одержавших победу в качестве оппозиционных кандидатов (когда это было выгодно), легко вписались в конфигурацию новой власти, когда это стало приносить больше бонусов, чем оппозиционность.

Начиная с августа 1995 года по март 1997 года, подавляющее большинство кандидатов были выдвинуты группами избирателей и лишь около одной пятой — избирательными объединениями. Среди победителей этого времени только 11 были выдвиженцами избирательных объединений и блоков, при этом семь из них были выдвинуты чисто региональными общественными организациями. Исключением являлись выдвинутый ЛДПР Е.Э. Михайлов, из-

1 Напомним, что в ОКС (созданный изначально для общественной поддержки Б.Н. Ельцина) входили НДР, «Вперед, Россия!», «Реформы — новый курс», «Женщины России», «Кедр», «Выбор России», Крестьянская партия России, ПРЕС, Российская партия социальной демократии, Союз реалистов, Российский союз промышленников и предпринимателей, Всероссийский союз народных домов и др. В «Блок народно-патриотических сил», помимо КПРФ, входили АПР, Социал-патриотическое движение «Держава», Российский общенародный союз, движение «Духовное наследие», движение «Трудовая Россия» и др.

бранный губернатором Псковской области, а также избранный председателем правительства Хакасии Алексей Иванович Лебедь, выдвинутый региональным отделением движения сторонников своего брата Александра Лебеда «Честь и Родина». Также выдвигались избирательными объединениями и блоками переизбранный глава администрации Хабаровского края В.И. Ишаев, выдвинутый краевым объединением профсоюзов, и переизбранный глава администрации Еврейской автономной области Н.М. Волков, выдвинутый «Избирательным блоком по выдвижению и поддержке Волкова Николая Михайловича», в который входили семь избирательных объединений, включая региональные отделения НДР и «Союз труда», АПР и ПРЕС.

С точки зрения медийной поддержки НПСР, 17 новоизбранных в это время кандидатов были его кандидатами (независимо от того, кем они формально выдвигались), еще четверо получили ситуативную поддержку этого блока, еще двоих (в т.ч. кандидата от ЛДПР Е.Э. Михайлова в Псковской области) НПСР поддержал во втором туре. Отдельно следует отметить некоторый успех сторонников «третьей силы» в лице генерала Александра И. Лебеда: его брат, Алексей И. Лебедь, был избран председателем правительства Республики Хакасия.

В период с июня 1997 до конца 1999 года снизились по сравнению с предыдущим периодом как доля кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями и блоками, так и доля партийных выдвиженцев среди победителей. Избирательными объединениями и блоками были выдвинуты всего 13% зарегистрированных кандидатов. Даже лидер ЛДПР В.В. Жириновский баллотировался в губернаторы Белгородской области как независимый кандидат (не был зарегистрирован по результатам проверки подписных листов). В выборах губернатора Свердловской области он также выдвигался группой избирателей. Лишь один из официальных партийных кандидатов был избран — А.Д. Прохоров в Смоленской области, выдвинутый КПРФ. Кроме него представителями левых сил можно считать победителей выборов аграриев-прагматиков О.П. Королева в Липецкой области и А.А. Чернышева — в Оренбургской. Отдельно стоит отметить губернаторов Орловской и Кемеровской областей Е.С. Строева и А.М. Тулеева, которые поддерживались как Администрацией Президента, так и левой оппозицией. В Республике Алтай с минимальным результатом победу одержал депутат Государственной Думы, представитель партии либеральной партии «Демократический выбор России» С.И. Зубакин (впрочем, баллотировавшийся как независимый кандидат). Александр И. Лебедь был избран губернатором Красноярского края, таким образом представители движения «Честь и Родина» два родных брата возглавили два соседних региона (Красноярский край и Хакасия).

Среди неудачных примеров участия в губернаторских выборах 1997–1999 годов явных партийных лидеров можно упомянуть лидера движения «Новая сила» и избирательного блока СПС, бывшего премьер-министра С.В. Кириенко на выборах мэра Москвы в декабре 1999 года.

Яркий пример персоналистской, а не партийной конкуренции, которая с 1998 года стала совсем уходить на второй план на выборах губернаторов, — выборы губернатора Московской области в декабре 1999 — январе 2000 года. На них два конкурента, в тот момент действующий А.С. Тяжлов и его соперник генерал Б.В. Громов (в итоге избранный) одновременно баллотировались в Государственную Думу по одному и тому же списку избирательного блока ОВР. При этом Администрация Президента, для которой ОВР был нежелательным проектом, явно поддерживала не их, а члена КПРФ, спикера Государственной Думы РФ Г.Н. Селезнева.

За период 2000–2002 годов активность избирательных объединений и блоков на выборах глав регионов еще больше снизилась — ими было выдвинуто только около 6% зарегистрированных кандидатов. Победили лишь пять выдвиженцев избирательных объединений. Среди них было двое действующих глав: вновь губернатор Хабаровского края В.И. Ишаев (на выборах 2000 года был выдвинут региональным отделением движения «Союз труда») и глава администрации Алтайского края А.А. Суриков (также выборы 2000 года — выдвинут краевым отделением НПСР). При этом новое избрание и В.И. Ишаева, и А.А. Сурикова было тогда столь бесспорным, что выдвижение от партии или в качестве независимого кандидата не играло для них никакой роли и не влияло на их шансы и, скорее всего, было просто проявлением их личного желания, а не электоральной необходимостью. Все трое впервые избранных партийных кандидатов представляли левых: выдвиженец КПРФ депутат Госдумы В.И. Тихонов (Ивановская область, декабрь 2000 года), лидер камчатских коммунистов и регионального движения «Товарищ» М.Б. Машковцев (Камчатская область, декабрь 2000 года) и федеральный лидер АПР М.И. Лапшин (Республика Алтай, январь 2002 года).

Губернаторы, которые в 1996 году при избрании выдвигались избирательными объединениями левых, на этот раз преимущественно баллотировались как независимые надпартийные кандидаты (при поддержке левых): Ю.Е. Лодкин (Брянская область), Н.В. Виноградов (Владимирская область), В.Н. Любимов (Рязанская область). Независимым кандидатом на этот раз был бывший член ЛДПР, псковский губернатор Е.Э. Михайлов. Как независимые баллотировались и победили депутаты Государственной Думы от КПРФ А.Н. Ткачев (Краснодарский край), А.Н. Михайлов (Курская область), Г.М. Ходырев (Нижегородская область, причем уже на выборах депутатов Государственной Думы в 2003 года Г.М. Ходырев уже возглавлял региональную часть списка «Единой России»).

В 2003, 2004 и до завершения прямых выборов в феврале 2005 года доля партийных выдвиженцев среди выдвинутых кандидатов составила всего 12,4%, среди кандидатов, присутствовавших в избирательном бюллетене, — 17,9%.

Среди победителей выборов 2003 года были только четыре партийных выдвиженца: три кандидата избирательных блоков, созданных специально для поддержки действующего главы региона — Н.И. Меркушкин («За

Мордовию»¹), Л.К. Полежаев (Омская область, «Стабильность и развитие»²), А.А. Чернышев («За родное Оренбуржье»³), а также Э.Э. Россель (переизбранный губернатор Свердловской области), выдвинутый «Единой Россией».

Среди победителей 2004–2005 годов оказались всего три партийных кандидата, все выдвигались «Единой Россией» — действующий губернатор Усть-Ордынского Бурятского АО В.Г. Малеев, губернатор Курганской области О.А. Богомолов и депутат Госдумы РФ Н.В. Денин (избран руководителем Брянской области). Еще четыре победителя 2003–2005 годов указали свою партийную принадлежность: вновь избранный губернатор Ярославской области А.И. Лисицын, новые главы Тверской области Д.В. Зеленин и Ненецкого автономного округа А.В. Баринов указали на членство в «Единой России», а М.Б. Машковцев, избранный губернатором Камчатской области на второй срок, — членство в КПРФ. Остальные победители в тексте избирательного бюллетеня ни с какими партиями себя не ассоциировали.

Интересно отметить, что в этот же период публичная департизация охватывает не только губернаторские выборы, но и выборы депутатов региональных парламентов.

Этот процесс подробно анализировался в моих работах, посвященных выборам депутатов региональных парламентов⁴. В таблице 3.4 приведены данные об участии избирательных объединений и блоков в выборах депутатов законодательных органов власти субъектов РФ с 1995 по 2002 год (с 14 июля 2003 года стала принудительно вводиться смешанная избирательная система в соответствии с изменившимися нормами избирательного законодательства). Хотя регионы, в которых проходили выборы в том или ином году, отличаются, статистика, тем не менее, показательна. В 1999 году в числе 12 проводивших выборы субъектов РФ были 10 республик и один автономный округ, где партийная активность традиционно ниже, чем в краях и областях; в 1998 году, напротив, среди регионов, проводивших выборы, были такие продвинутые в партийном развитии, как Санкт-Петербург, Краснодарский край, Волгоградская и Свердловская области. Наиболее корректно сравнивать данные по годам, отстоящим друг от друга на четыре года (1995 и 1999, 1996 и 2000, 1997 и

- 1 Блок «За Мордовию» образовали региональные отделения «Единой России» и АПР, а также республиканский Совет ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов.
- 2 Блок «Стабильность и развитие» в Омской области образовали региональные отделения «Единой России», Народной партии РФ и Российской объединенной промышленной партии.
- 3 Блок «За родное Оренбуржье» образовали региональные отделения АПР, Народной партии РФ и партии «Развитие предпринимательства».
- 4 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 447–451; Кынев А.В. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы / М.: Панорама, 2009.

2001, 1998 и 2002 годы), и сопровождающимся массовыми выборами примерно в одних и тех же регионах, так как в это время средний срок полномочий составлял четыре года.

Таблица 3.4. Участие избирательных объединений и блоков в выборах депутатов законодательных органов власти субъектов РФ по мажоритарной системе с 1995 года по 2002 год

Год выборов	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Доля выдвинутых избирательных объединений и блоков среди выдвинутых кандидатов	21,8%	21,8%	27,9%	22,3%	12,8%	16,6%		14,3%
Доля выдвинутых избирательных объединений и блоков среди зарегистрированных кандидатов				22,6%	12,4%	15,2%	17,9%	15,3%
Доля выдвинутых избирательных объединений и блоков среди избранных депутатов	14,2%	18,5%	21,5%	26,1%	8,9%	12,9%	14,3%	9,6%

Согласно данным Г.В. Голосова¹, который обобщал данные об участии партий в выборах депутатов региональных парламентов в разрезе электоральных циклов (первый по его подходу — 1993–1995 годы, второй — 1995–1999 годы, третий — 1999–2003 годы), число выборов, в которых участвовали партийные кандидаты, возросло с 56 до 78 во втором электоральном цикле, а в третьем слегка сократилось до 74. Партийные депутаты в первом цикле были избраны в 49 регионах, во втором — в 69, а в третьем — в 58. Средняя доля мест, выигранных выдвинутыми партиями кандидатами, соответственно 12,5, 21,8 и 14,8%. Таким образом, в середине 90-х годов (на фоне президентских выборов 1996 года и политической поляризации данного времени) имело место некоторое повышение партийной активности в регионах, а в конце 1990-х годов произошло существенное ее снижение на фоне явной прагматизации и персонализации региональной политики.

Доминировавшая до 2003 года в регионах на выборах депутатов законодательных собраний мажоритарная избирательная система относительного большинства с одномандатными округами (или плюральная, по иной терминологии) делала невыгодным выдвижение на выборах от партий даже заведомо партийных кандидатов. В этой системе партийные кандидаты, как правило, соревновались с независимыми. Соответственно, главный вопрос состоял не в том, победит ли одна партия другую, а в том, есть ли партия, да-

1 Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003 / СПб, 2006. — С. 68–69.

ющая своему выдвиженцу какое-либо преимущество над беспартийным соперником. Так как все партии в первую очередь нацеливались на выборы депутатов Государственной Думы и потому ориентировались на свою узкую электоральную нишу (именную такую тактику стимулирует пропорциональная избирательная система), то партийный брэнд в большинстве случаев скорее сужал, чем расширял электоральную нишу кандидата, и партийные кандидаты чаще всего проигрывали «крепким хозяйственникам», беспартийным ставленникам исполнительной власти¹. Единственной партией, которая в этих условиях добивалась существенных успехов, оставалась КПРФ, но в основном лишь в регионах «красного пояса» и к тому же довольно часто она блокировалась с другими партиями и общественными объединениями в единый левый блок.

В российских условиях данного периода двухтуровая мажоритарная система (система абсолютного большинства) также работала против партий: беспартийное большинство чаще всего «прокатывало» вышедшего во второй тур партийного кандидата. Наиболее яркий пример: в первом туре выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1998 года объединение «Яблоко» (которое было тогда главной оппозиционной силой в городе), добились внушительного успеха, однако во втором туре большинство кандидатов от этого объединения проиграло. В большей степени развитию партий в российских условиях способствовала система выборов по многомандатным округам (иначе называемая «блоковой»). Чаще всего эта система способствовала созданию крупных блоков, формальных или неформальных, в результате чего избирателю предлагалось проголосовать за некий список кандидатов. В теории данная система в наибольшей степени благоприятствует сильным партиям, особенно связанным с исполнительной властью: примером могут служить выборы депутатов Законодательного собрания Краснодарского края 1998 году, проходившие в основном по четырех- и пятимандатным округам, где 40 из 50 мандатов завоевали представители регионального движения «Отечество» Н.И. Кондратенко.

Персонифицированный характер выборов депутатов региональных законодательных органов был замечен даже в наиболее продвинутых в партийном развитии регионах, в том числе и тех, где использовалась пропорциональная система². Примером могут служить блоки, созданные вокруг конкретных лиде-

1 Петров Н. Выборы органов представительной власти регионов // *Мировая экономика и международные отношения*. — 1995. — № 3–4. — С. 25–34; Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // *ПОЛИС*. — 2003. — № 2. — С. 124–142.

2 Кынев А.В. Смешанные выборы в российских регионах: опыт 1993–2002 годов. Проблемы и перспективы // *Роль СМИ в региональных выборах 2001 года*. М., 2002. — С. 11–30; Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // *ПОЛИС*. — 2003. — № 2. — С. 124–142.

ров: «Избирательный блок Анатолия Быкова» и «За Лебедя!» в Красноярском крае, «Кузнецов, Полозов, Савицкий — вместе ради будущего» в Псковской области, «Блок Юрия Болдырева» в Санкт-Петербурге, а также объединения и блоки, четко ассоциированные с харизматическими лидерами: блок А.В. Усса «Наши!» в Красноярском крае, блоки А.М. Чернецкого «Наш дом — наш город» и «Единство и Отечество» в Свердловской области, блок А.М. Тулеева «Служу Кузбассу», возглавляемое Н.И. Кондратенко движение «Отечество» в Краснодарском крае.

Довольно распространенной технологией являлось создание блоков уже в ходе самой кампании после окончания регистрации кандидатов. Очевидно, что такие блоки носили неформальный характер, принадлежность к ним кандидата отражалась только в агитационных материалах, а не в бюллетене. Как правило, это были списки кандидатов, поддерживаемых главой региона. Часто и сами партии, не выдвигая никакого официально, публиковали т.н. «список поддержки». В регионах губернаторские списки принимали самые различные формы: от официальных прогубернаторских блоков (Алтайский край, Камчатская, Кемеровская, Свердловская области) до списков, публиковавшихся зачастую даже не от имени самого главы. Так, в Омской области в 2002 году губернаторский список был оформлен в виде «Обращения к омичам», подписанном на собрании представителей областной общественности. В Москве на выборах 1997 года «список Лужкова» был опубликован только в СМИ, причем в двух разных вариантах (различия были следствием усилий различных группировок внутри мэрии), один из которых был опубликован от имени редакции официального органа Правительства Москвы «Тверская, 13», а другой, по утверждению редакции газеты «Московский комсомолец», опубликовавшей его, был составлен экспертами газеты, которые якобы «на свой страх и риск» вычислили, кто из кандидатов наиболее симпатичен мэру¹. На выборах Мосгордумы 2001 года фигурировал уже список, подписанный совместно Ю.М. Лужковым, С.К. Шойгу, Б.Е. Немцовым и Г.А. Явлинским, который, по сути, был тем же «списком Лужкова» с небольшими уступками в пользу СПС и РОО «Яблоко»². В обоих случаях списки выборочно включали представителей разных партий и беспартийных кандидатов как элемент расширения властями «лужковской» коалиции.

Относительно значимой была партийная идентификация кандидатов на региональных парламентских выборах также в регионах, где на данных выборах применялись многомандатные округа («блоковая» система). Во-первых, при данной системе, когда избирательные округа достаточно большие и число кандидатов в бюллетене довольно велико, повышается ценность таких маркеров, как партийность. Во-вторых, анализ показал, что значительная часть изби-

1 Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000 / М., 2001. — С. 211–212.

2 Любарев А. На «столичном» уровне // Выборы. Законодательство и технологии. — 2002. — № 1. — С. 28–33.

рателей не использует все имеющиеся у них голоса. В такой ситуации «блоковая» система действует как система ограниченного вотума, которая благоприятствует кандидатам, поддерживаемым меньшинством избирателей. Стоит отметить, что из четырех субъектов РФ, которые в 1997–2002 годах использовали на региональных выборах пропорциональную систему, три (Красноярский край, Псковская и Свердловская области) перешли к этой системе именно от «блоковой».

В целом, в наибольшей степени развитию партий в регионах способствовала пропорциональная, или смешанная, система на выборах депутатов региональных парламентов. Так, Г.В. Голосов продемонстрировал, что смешанная система давала эффект не только за счет пропорциональной составляющей, но при использовании этой системы повышалась также партийная активность в одномандатных округах («эффект контаминации»). Впрочем, этот эффект действовал в основном в отношении некоммунистических партий, для КПРФ он не проявлялся¹. Важно отметить, что эффект этот проявлялся только тогда, когда доля пропорциональной составляющей была достаточной. Так, в Свердловской области, где одна из палат Законодательного собрания избиралась по пропорциональной системе, и в Красноярском крае, где пропорциональная составляющая была лишь чуть меньше половины, активность партий была достаточно высока и в одномандатных округах. Напротив, в Калининградской области, где по пропорциональной системе избиралось только 16% депутатов, общая партийная активность на выборах была невысока.

Партийный состав законодательных органов субъектов РФ был исследован в 2003 году мной совместно с А.Ю. Глубоцким². В данном исследовании в качестве индикаторов оценки использовались два показателя — заявленная партийность кандидата на выборах и реальная партийность избранного депутата. Заявленной партийностью кандидатов считалось не только непосредственное выдвижение от избирательного объединения или блока, но и указание кандидатом, выдвинутым избирателями или в порядке самовыдвижения, его принадлежности к общественному объединению, которая фиксировалась в избирательном бюллетене. Такой подход, хотя и более трудоемкий, но в большей степени отражал партийность кандидатов с точки зрения избирателя, для которого не столько важен способ выдвижения кандидата, сколько публичная, документально заявленная его принадлежность к политической организации.

Согласно этому исследованию, в большинстве регионов в третьем электро-ральном цикле по сравнению со вторым произошло снижение заявленной

1 Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003 / СПб., 2006. — С. 228–231.

2 Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // ПОЛИС. — 2003. — № 6. — С. 71–87.

на выборах партийности избранных депутатов. Такое снижение отмечено в 38 регионах, особенно заметным оно оказалось в Республике Татарстан, Краснодарском, Ставропольском, Хабаровском краях, Белгородской, Брянской, Иркутской, Калужской, Липецкой, Мурманской, Омской, Оренбургской, Ростовской и Смоленской областях. Еще в 18 регионах заявленная партийность почти не изменилась, а в 10 регионах осталась фактически нулевой (Республики Ингушетия и Калмыкия, Костромская, Магаданская, Новгородская, Челябинская области, Таймырский, Ханты-Мансийский, Эвенкийский, Чукотский автономные округа). Только в 18 регионах был отмечен рост заявленной партийности, причем в большинстве случаев он носил «технический характер» — от одних низких показателей к другим, тоже низким (в Республике Бурятия, Ленинградской и Нижегородской областях, Коми-Пермяцком автономном округе и др.). Относительно существенное изменение показателей заявленной партийности в сторону увеличения было отмечено только в Амурской (где произошел переход от двухмандатных к трехмандатным округам), Архангельской, Владимирской, Саратовской, Тверской областях и в Удмуртской Республике.

Экстремальный рост был отмечен в Республике Башкортостан на выборах 16 марта 2003 года — от нулевой партийности к почти полной. Как представляется, «башкирская аномалия» не связана с ростом авторитета партий в Башкирии, а скорее с решением правящей региональных властей выдвинуть своих представителей под брендом «Единой России». Подобная ситуация, когда полная беспартийность сменяется тотальной партийностью, часто характерна для регионов с той или иной степени авторитарными политическими режимами, преобладанием патриархальной или кланово-корпоративной системы власти — таких как Кемеровская область, Башкортостан, Татарстан, Калмыкия. Кроме того, часто рост показателей оказывался связан с сугубо технологическим моментом: так, в 1999 году в Республике Коми, Башкортостане и Удмуртии официального выдвижения от ряда партий не было лишь по формально-юридической причине — многие региональные отделения не имели права на участие в выборах из-за требования прохождения года с момента регистрации или перерегистрации (в основном это коснулось ОПОО «Отечество» Ю.М. Лужкова). В ряде регионов рост связан с тем, что неформальные ранее блоки приобрели официальный статус. Так, в Амурской области в 1997 году существовал успешный, но неформальный блок поддержки левых сил социалистической ориентации, а в 2001 году шло выдвижение этих же кандидатов уже непосредственно от КПРФ.

Наиболее сложным при проведении данного исследования был вопрос оценки реальной партийности legislatury. В условиях отсутствия в тот период в большинстве региональных законодательных органах официально зарегистрированных депутатских объединений получить бесспорные данные по всем регионам было затруднительно. Поэтому реальная партийность legislatury

туры оценивалась исходя из данных, которые давали сами депутаты, пресс-службы и аналитические отделы законодательных органов, аппараты политических партий, а также специалисты, связанные с освещением и анализом деятельности данного представительного органа.

Другую сложность представляло наличие в ряде региональных законодательных органов депутатских объединений, образованных на непартийной основе и включавших как партийных, так и беспартийных депутатов. Если в одних случаях это были явно неполитические, лоббистские структуры (например, «Промышленная группа» в Ивановской области), то в других такие объединения носили политический характер (например, прогубернаторская коалиция «Единый город» в Санкт-Петербурге). Тем не менее при расчете реальной партийности для аналитической корректности такие объединения не учитывались.

С точки зрения соотношения заявленной и реальной партийности данное исследование показало, что в подавляющем большинстве регионов (т. е. почти во всех) реальная партийность законодательных органов третьего созыва была существенно (в два раза и более) выше, чем заявленная на выборах. Почти не отличалась заявленная и реальная партийность в Камчатской и Московской областях, республиках Тыва и Коми, не столь велики были различия в Курской области и некоторых других регионах.

В ряде регионов разница заявленной и реальной партийности была просто огромна — от заявленной нулевой до почти 100%-й в уже работающем законодательном собрании. Почти все данные случаи представляют собой регионы с авторитарными политическими режимами с «имитационной демократией», когда за формальным вступлением депутата в ту или иную партию ничего не стоит, кроме кланово-корпоративных интересов; это не связано ни с реальной силой партии в регионе, ни с общественными настроениями. Столь резкое изменение партийности законодательных собраний в данных регионах может говорить лишь о незрелости демократических практик в этих регионах и сугубо внутриэлитных процессах. Так, в Калмыкии при том, что и на выборах 1994 года, и на выборах 1998 года не было избрано ни одного партийного выдвиженца, на май 2003 года 18 из 27 депутатов входили в партию «Единая Россия». Столь же административным путем все 17 депутатов Магаданской областной Думы вступили в «Единую Россию» (избраны все были как беспартийные). В Кабардино-Балкарской Республике в Совет Представителей был избран лишь один партийный депутат, однако членами «Единой России» стали 26 из 36. Похожие резкие расхождения отмечались в Татарстане, Ханты-Мансийском, Чукотском, Эвенкийском автономных округах.

Лишь в шести регионах реальная партийность оказалась ниже, чем заявленная на выборах, причем в большинстве случаев (Красноярский край, Волгоградская и Новосибирская области, Санкт-Петербург, Корякский автономный округ) различия не были существенными. Единственное исключение с существенной разницей — Кемеровская область, где 34 из 35 избранных депутатов

принадлежали к прогубернаторскому избирательному блоку «Служу Кузбасу», но лишь 6 из них были при этом членами различных партий («Единая Россия», КПРФ, АПР).

Расхождения заявленной партийности кандидата на выборах и реальной партийности избранного депутата в эти годы имеют несколько причин. Первая, уже отмеченная выше — электоральная: как правило, невыгодность для кандидатов чрезмерных аффилиаций с теми или иными партиями. Вторая причина — формальная партийность уже избранных депутатов и создание в региональных парламентах партийных групп и фракций выступали как инструмент выстраивания отношений региональных и федеральных элит. Создание фракции (группы) той иной партии в Заксобрании выступало как своеобразный реверанс в сторону этой партии, что позволяло использовать те или иные ее ресурсы (от финансирования на федеральных выборах до поддержки различных проектов на федеральном уровне, что особенно важно в случае «партий власти» — от «Нашего дома России» до «Единой России»). При этом к формальной независимости кандидатов на собственно выборах могли относиться с пониманием. Бывали случаи, когда отдельные депутаты публично в Москве могли формально пообещать вхождение в несколько партий одновременно (никаких юридических запретов на двойное членство до 2001 года в законодательстве не было). Третья причина — реальная партийность заксобраний могла быть элементом выстраивания собственно региональной политической системы и выступать как форма структурирования администрацией (и/или ее оппонентами) своих сторонников.

Так же как формальная партийная принадлежность многих депутатов региональных парламентов была важна для них и часто для стоящей за ними региональной власти как элемент выстраивания отношений с федеральным центром, точно так же обстояла ситуация с формальной принадлежностью многих губернаторов к федеральным партиям. То, что не имело электорального значения в регионе (и часто не привлекало внимания региональной прессы), могло быть важным с точки зрения выстраивания отношений с федеральной «партией власти».

В разделе 2.5 уже отмечалось, что первое серьезное структурирование региональной административно-хозяйственной элиты началось вокруг возглавляемого председателем правительства В.С. Черномырдиным движения «Наш дом — Россия», созданного перед выборами депутатов Госдумы РФ 1995 года. После создания НДР с этим движением оказались связаны 8 членов Правительства РФ (затем это число выросло). В новом правительстве Черномырдина, сформированном в августе 1996 года, представители НДР занимали уже 11 из 34 постов¹. В это же правительство был включен в качестве министра по делам СНГ один из лидеров НПСР А.-Г.М. Тулеев (занимал эту должность до июля 1997 года).

1 Белонучкин Г.В. 101 факт о Российской Федерации / Москва, 2006. — С. 116.

По данным центра ИЭГ «Панорама», членами НДР в Совете Федерации по состоянию на март 1996 года были 52 человека, в том числе 50 — главы регионов и региональных правительств. При этом в самих регионах губернаторы не акцентировали публичное внимание на своем членстве в НДР. Преимущественно членство НДР как организации, возглавляемой премьер-министром, использовалось главами регионов для «облегчения» взаимодействия с руководством Правительства РФ. Очевидно, что при этом рекрутирование в структуры исполнительной власти шло, как и ранее, преимущественно на личной, непартийной основе. Только уже в ходе деятельности, как часть «неформальных» взаимных обязанностей, возникала необходимость во вступлении чиновников и депутатов в «партию власти».

После отставки В.С. Черномырдина в мае 1998 года началось быстрое дистанцирование глав регионов от утратившего личный ресурс действующего премьер-министра бывшей «партии власти». Одновременно снижается влияние и Президента Б.Н. Ельцина, не имеющего права баллотироваться на третий срок, при этом тяжело болеющего (5 ноября 1996 года ему была проведена операция аортокоронарного шунтирования сердца, на период которой он временно передал исполнение полномочий В.С. Черномырдину). Лево-коммунистическое большинство в Госдуме РФ осенью 1998 года начинает против Б.Н. Ельцина процедуру импичмента (отрешения от должности)¹.

В сформированном в апреле 1998 года правительстве С.В. Кириенко представители НДР сохранили лишь три должности: вице-премьер В.Б. Христенко, министр науки В.Б. Булгак, министр по чрезвычайным ситуациям С.К. Шойгу. В работе V съезда НДР 25 апреля 1998 года (вскоре после увольнения В.С. Черномырдина) приняли участие около 400 делегатов, в том числе 30 губернаторов. Были отвергнуты предположения, что НДР перейдет в оппозицию к президенту и правительству. Новую линию НДР по отношению к пра-

1 Специальная комиссия, созданная «левой оппозицией» в Госдуме РФ во главе с КПРФ, выдвинула пять обвинений в отношении Б.Н. Ельцина: Беловежское соглашение, приведшее к роспуску СССР; октябрьские события 1993 года в Москве; незаконная война в Чечне; развал армии; геноцид российского народа (из-за результатов социально-экономической политики). В реальности он был юридически неосуществим по причине слишком сложной многоступенчатой процедуры, но, несомненно, политически ослаблял Президента. 12 мая 1999 года, в преддверии слушаний в Госдуме по вопросу об отстранении от власти, Б.Н. Ельцин своим указом освободил Е.М. Примакова (вероятно, как поддержанного левыми и не помешавшего импичменту) с поста главы правительства, назначив и.о. премьер-министра С.В. Степашина (19 мая он был утвержден Государственной Думой). 13–15 мая 1999 года в Государственной Думе проходили слушания по вопросу об отстранении Б.Н. Ельцина от должности. В результате голосования 15 мая по всем пяти пунктам обвинения отрешение от должности не набрало требуемого большинства в 300 голосов (две трети). Максимум голосов было получено по обвинению в развязывании незаконной войны в Чечне — 283.

вительству А.Н. Шохин определил как «критическую солидарность». Первый вице-спикер Госдумы В.А. Рыжков сообщил, что еще 5 новых для НДР глав регионов войдут в состав Политсовета, в том числе В.А. Густов (Ленинградская обл., выяснилось, что на самом деле не согласился), А.В. Назаров (Чукотский АО), Ю.А. Спиридонов (Коми) и бывший представитель НПСР В.А. Кислицын (Марий Эл).

В новом правительстве Е.М. Примакова, формирование которого началось в сентябре 1998 года, первоначально вице-преьерами были назначены А.Н. Шохин и В.А. Рыжков, которые, однако, вышли из правительства уже через несколько дней. В конечном счете НДР получила в правительстве Е.М. Примакова 3 должности (В.Б. Булгак — вице-премьер, С.К. Шойгу — министр по чрезвычайным ситуациям, Г.В. Боос — министр налогов). Прозвучали предложения об уходе В.С. Черномырдина с поста лидера НДР, но сам Черномырдин заявил, что не видит в этом необходимости. Автором идеи отстранения В.С. Черномырдина был лидер фракции НДР в Госдуме А.Н. Шохин. 23 декабря 1998 года на срочно созванном президиуме политсовета движения В.С. Черномырдин предложил отозвать А.Н. Шохина с поста лидера фракции НДР. В результате А.Н. Шохин был смещен с поста председателя фракции, после чего вскоре вышел из нее.

В ноябре-декабре 1998 года многие губернаторы — члены НДР, руководители региональных организаций и депутаты Госдумы от НДР приняли участие в создании организации «Отечество» во главе с Ю.М. Лужковым. Вошедший в оргкомитет «Отечества» ярославский губернатор А.И. Лисицын заявил о своем выходе из НДР; А.С. Тяжлов (Московская область), А.А. Ефремов (Архангельская область), Ю.А. Спиридонов (Коми) примкнули к «Отечеству», не заявляя о выходе из НДР. Фактически начался распад НДР. 19 января 1999 года новым руководителем фракции НДР был единогласно избран первый вице-спикер Думы В.А. Рыжков. При этом после отставки А.Н. Шохина с поста руководителя фракции ее численность сократилась с 67 до 61 человека.

По сути, НДР в 1998–1999 годах распалась на несколько административно-номенклатурных элитных групп: НДР (ближайшие соратники В.С. Черномырдина), «Голос России» самарского губернатора К.А. Титова, «Отечество» мэра Москвы Ю.М. Лужкова и блок «Вся Россия» М.Ш. Шаймиева и М.Г. Рахимова. 28 декабря 1998 года состоялась встреча В.С. Черномырдина с Ю.М. Лужковым. По ее итогам лидер НДР дал пресс-конференцию, на которой заявил об отсутствии противоречий между движениями «Отечество» и НДР. На вопрос, готов ли он уступить «Отечеству» роль «партии власти», В.С. Черномырдин заявил: *«С удовольствием. Если Юрий Лужков сбережет "Отечество" как "партию власти" — это будет высший класс»*¹.

1 Черномырдин и Лужков. Встретились. Ну и, пожалуй, все... // Коммерсантъ. — 1998. — 29 дек. — № 242.

24 апреля 1999 года прошел VI съезд НДР. Председателем вновь был избран В.С. Черномырдин. Первыми заместителями стали В.А. Рыжков и саратовский губернатор Д.Ф. Аяцков. Из политсовета движения были выведены бывший руководитель фракции НДР в Госдуме А.Н. Шохин и самарский губернатор К.А. Титов (оставшийся рядовым участником движения). После отставки правительства Е.М. Примакова в правительстве С.В. Степашина остались всего два члена НДР — В.Б. Христенко и С.К. Шойгу. Наблюдатели от НДР присутствовали 23 июля 1999 года на встрече А.Б. Чубайса, С.В. Кириенко и К.А. Титова, где была достигнута договоренность о создании более широкой коалиции, впоследствии названной «Союзом правых сил» (СПС). При этом НДР отказалось войти в СПС. В результате список в депутаты Госдумы РФ возглавили В.С. Черномырдин, В.А. Рыжков, Д.Ф. Аяцков. В списке НДР были также губернаторы Вологодской, Новгородской и Томской областей В.Е. Позгалев, М.М. Прусак и В.М. Кресс и глава администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа В.Г. Малеев.

На этом фоне кризиса НДР и федеральной власти в целом начинается явное усиление личных амбиций наиболее сильных глав регионов и их публичная демонстрация. В первую очередь речь об явно имевшем собственные президентские амбиции мэре Москвы Ю.М. Лужкове, тогда одном из самых популярных глав регионов и при этом руководящим крупнейшим по числу избирателей субъектом Федерации. Публично Ю.М. Лужков позиционировал себя как прагматик-левоцентрист (в 1996 году в паре с ним вице-мэром Москвы был избран бывший первый заместитель председателя исполкома Московской городской организации КПРФ В.П. Шанцев).

В 1998 году явный союзник Ю.М. Лужкова, бывший директор Федеральной пограничной службы генерал А.И. Николаев, ставший депутатом Государственной Думы на дополнительных выборах по округу в Москве, создал движение «Союз народовластия и труда». Сразу же после создания движения А.И. Николаев начал формировать на его базе Коалицию левоцентристских социалистических сил России, нацеленную на поддержку Ю.М. Лужкова. В коалицию, помимо «Союза народовластия и труда», вошли Социалистическая народная партия России (лидер — кандидат в президенты 1996 года М.Л. Шакум), Конструктивно-экологическое движение «Кедр», Партия самоуправления трудящихся (ПСТ, основатель — экс-кандидат в президенты в 1996 году С.Н. Федоров), Социалистическая партия трудящихся и Российский союз молодежи. От участия в коалиции в последний момент отказались Конгресс русских общин (КРО) Д.О. Рогозина, «Союз реалистов» и «Союз труда».

Вскоре Ю.М. Лужков решил самостоятельно заняться созданием партии, и в конце 1998 года была создана возглавленная им Общероссийская политическая общественная организация (ОПОО) «Отечество».

Учредительный съезд организации прошел 19 декабря 1998 года в Колонном зале Дома Союзов и уникальным образом, в тот же день, Министерство юстиции РФ зарегистрировало ее устав. Эта беспрецедентность явна была свя-

зана с тем, что зарегистрированные позже 19 декабря 1998 года политические объединения по тогдашнему законодательству не могли участвовать в выборах Госдумы РФ, которые должны были быть назначены на 19 декабря 1999 года.

В качестве коллективных членов в ОПОО «Отечество» сразу или в течение 1999 года вошли многие политические объединения левоцентристской и социал-патриотической ориентации (в том числе ранее самостоятельно участвовавшие в выборах): «Женщины России», Конгресс русских общин (КРО), «Держава», «Союз труда», Российская объединенная промышленная партия (РОПП), Социалистическая народная партия России, Российский союз молодежи и др.

Началась массовая миграция представителей региональной номенклатуры из НДР в «Отечество». Примкнули к организации и некоторые руководители субъектов РФ. На Учредительном съезде движения присутствовали губернаторы Санкт-Петербурга (В.А. Яковлев), Архангельской (А.А. Ефремов), Московской (А.С. Тяжлов), Мурманской (Ю.А. Евдокимов), Нижегородской (И.П. Скляр), Новосибирской (В.П. Муха), Пермской (Г.В. Игумнов), Ярославской (А.И. Лисицын) областей, председатель Госсовета Удмуртии А.А. Волков, президент Калмыкии К.Н. Илюмжинов, глава Карелии С.Л. Катанандов, глава Коми Ю.А. Спиридонов, глава Мордовии Н.И. Меркушкин и др. В то же время ни один из присутствовавших на съезде губернаторов и президентов республик не вошел в состав Центрального совета — согласно официальной точке зрения, это было вызвано якобы юридической невозможностью участия представителей исполнительной власти в каких-либо политических объединениях. Однако при этом многие главы регионов являлись при этом членами Политсовета НДР (А.С. Тяжлов, А.А. Ефремов, А.И. Лисицын, Г.В. Игумнов, Ю.А. Спиридонов) или Координационного совета НПСР. Скорее всего, реальной причиной их осторожности было то, что сохранялась неопределенность политической ситуации.

Ю.М. Лужков неоднократно заявлял о том, что он не поддерживает идею досрочного отстранения от власти президента Б.Н. Ельцина. Тем не менее, в мае 1999 года большинство входящих в «Отечество» депутатов Госдумы РФ проголосовали за импичмент. В середине июня лидер «Конгресса русских общин» Д.О. Рогозин заявил, что КРО приостанавливает свое членство в «Отечестве». В ответ политсовет «Отечества» вывел Д.О. Рогозина из состава руководящих органов организации и исключил КРО из числа коллективных членов. Несколько ранее от движения отошел С.С. Сулакшин (Фонд политического централизма). В июле Ю.М. Лужков фактически предложил экс-премьеру Е.М. Примакову возглавить список «Отечества» на выборах в Государственную Думу. На июль 1999 года, по данным самого движения, его членами были 11 губернаторов, имелись 10 фракций и 11 депутатских групп в региональных парламентах¹.

1 Справка В.В.Прибыловского о движении «Отечество» / Режим доступа: <http://www.panorama.ru/works/vybory/party/otech.html>

Ближе к выборам 1999 года параллельно движению «Отечество» возник блок «Вся Россия». Лидерами и основателями блока стали президенты Татарстана М.Ш. Шаймиев, Башкортостана М.Г. Рахимов, Ингушетии Р.С. Аушев, губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев. Инициативная группа возникла в апреле 1999 года. В состав коллективных учредителей блока вошли депутатская группа «Российские регионы» Госдумы РФ (председатель — О.В. Морозов), движение «Регионы России» (председатель совета — В.С. Медведев), движение «За равноправие и справедливость» (Р.С. Аушев, бывший вице-президент Ингушетии Б.Н. Агапов).

Кроме названных выше, в инициативную группу вошли президент Адыгеи А.А. Джаримов, президент Северной Осетии А.С. Дзасохов, президент Чувашии Н.В. Федоров, губернатор Хабаровского края В.И. Ишаев; губернатор Астраханской области А.П. Гужвин, Иркутской области Б.А. Говорин, Омской области Л.К. Полежаев, Пермской области Г.В. Игумнов, Челябинской области П.И. Сумин; глава администрации Ханты-Мансийского автономного округа А.В. Филипенко, председатель Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин, председатель думы Ханты-Мансийского АО С.С. Собянин. Из примерно 40 членов инициативной группы как минимум пятеро (члены Совета Федерации В.К. Бочкарев, А.П. Гужвин, Г.В. Игумнов, П.И. Сумин, С.С. Собянин) параллельно принимали участие в инициативной группе конкурирующего губернаторского блока «Голос России» К.А. Титова; П.И. Сумин одновременно состоял в НПСР; Г.В. Игумнов (член политсовета НДР) принимал участие в Учредительном съезде движения «Отечество». В НДР на тот момент все еще состояли М.Г. Рахимов, А.А. Джаримов, В.И. Ишаев, Л.К. Полежаев, А.П. Гужвин, Ф.Х. Мухаметшин.

22 апреля 1999 года на заседании оргкомитета по созданию блока в качестве гостей присутствовали лидер ОПОО «Отечество» мэр Москвы Ю.М. Лужков и руководители движения «Голос России», губернаторы Самарской области К.А. Титов и Тюменской области Л.Ю. Рокецкий.

22 мая 1999 года в Санкт-Петербурге состоялся Учредительный съезд блока «Вся Россия» (официальными учредителями которого стали движения «За равноправие и справедливость» и «Регионы России» как «политические общественные организации»). В политсовет блока вошли Р.С. Аушев, Б.А. Говорин, А.П. Гужвин, В.И. Ишаев, Л.К. Полежаев, М.Г. Рахимов, П.И. Сумин, А.В. Филипенко, М.Ш. Шаймиев, В.А. Яковлев. Председателем исполкома политсовета был избран О.В. Морозов. 20 августа блок (который юридически не регистрировался) преобразован в движение «Вся Россия» на съезде в Уфе¹.

1 Справка В.В. Прибыловского о блоке «Вся Россия» / Режим доступа: <http://www.panorama.ru/works/vybory/party/vsia.html>

С момента создания блока «Вся Россия» его руководители вели переговоры с «Отечеством» о возможном союзе и совместном списке в Госдуму РФ. Первый этап переговоров в апреле–мае 1999 года никаких определенных результатов не дал (возможно, из-за противодействия Администрации Президента РФ). Только 4 августа было объявлено о достижении соглашения о создании коалиции, в единый Координационный совет которой из 13-ти человек вошли по 6 представителей «Отечества» и «Всей России», 13-е место зарезервировали для Е.М. Примакова (17 августа 1999 года он согласился возглавить коалицию). Со-председателями были избраны мэр Москвы Ю.М. Лужков и губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев.

28–29 августа 1999 года коалиция ОВР при участии Аграрной партии России (АПР) была официально учреждена. Официальные учредители: «Отечество», «Регионы России», «За равноправие и справедливость», Союз христианских демократов России, АПР. Список ОВР в Госдуму возглавили мэр Москвы Ю.М. Лужков, Е.М. Примаков, губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев. Региональные части списка включали губернаторов Кировской и Московской областей В.Н. Сергеевкова и А.С. Тяжлова, главу Мордовии Н.И. Меркушкина, председателя правительства Карелии С.Л. Катанандова. Открытую поддержку блоку оказывали также главы Татарстана, Башкортостана и Ингушетии М.Ш. Шаймиев, М.Г. Рахимов и Р.С. Аушев.

Появился и третий губернаторский блок (если считать «Отечество» и «Всю Россию» до объединения за два блока), «праволиберальный», созданный самарским губернатором К.А. Титовым «Голос России». Пример К.А. Титова — это один из самых ярких примеров поведения губернаторов в это время. Губернатор, ранее активно поддерживавший НДР, и даже бывший заместитель председателя совета этого движения, на фоне ослабления федерального центра в 1997–1999 годах решил вести свою игру. Вначале К.А. Титов принял решение создать альянс с Ю.М. Лужковым, который, возможно, виделся ему наиболее перспективным кандидатом в президенты. В мае 1998 года администрация Самарской области и правительство Москвы подписали ряд соглашений о сотрудничестве, которые стали формальной основой для взаимодействия. К.А. Титов явно способствовал созданию в Самаре организации «Отечество» (на которую был поставлен близкий к нему Д.В. Сивиркин), принимал вместе с Ю.М. Лужковым участие в учредительной конференции движения «Развитие предпринимательства», созданного депутатом Госдумы И.Д. Грачевым (затем вошел в список ОВР). Одновременно он начал выступать резко против Б.А. Березовского, назвав его в одном из интервью «черным демоном». К.А. Титов также сделал громкое заявление о своем несогласии с политикой Президента и правительства С.В. Кириенко. 18 августа 1998 года из области в Конституционный суд были поданы ходатайства о признании несоответствующими Конституции РФ постановлений правительства об увеличении НДС на продовольствен-

ные и детские товары, об особенностях уплаты НДС и указа Президента РФ об индексации ставок земельного налога.

Кульминацией политической активности К.А. Титова в это время становится его резкое выступление против возвращения В.С. Черномырдина на пост премьера во время обсуждения кандидатуры последнего в Совете Федерации в сентябре 1998 года. Самарский губернатор, будучи первым заместителем председателя НДР, открыто выступил против лидера НДР, что вызвало их публичную перебранку (знаменитая фраза В.С. Черномырдина, который сказал, показав на свои залысины: «Не оттого ли, что ты мне их вызывал?»).

Активность Титова не свелась только лишь к контактам с Лужковым. Он предпринял первую серию поездок по регионам России с целью договориться с губернаторами и в перспективе сформировать вокруг себя собственную губернаторскую коалицию (Якутия, Иркутская, Камчатская, Магаданская области и др.). Губернатор начал активно выступать поборником региональных «свобод», защитником федерализма, что стало одним из его программных положений. В конце сентября 1998 года в Самаре прошла его встреча с главами Санкт-Петербурга и Нижегородской области, которую СМИ подали как альянс руководителей крупных промышленных регионов. Однако решительный выход К.А. Титова на федеральную политическую сцену не был подкреплен необходимыми ресурсами. Растущие амбиции губернатора явно не соответствовали его реальному политическому весу и авторитету. Неспособность договориться с партнерами о долгосрочном альянсе завели в тупик его отношения с Ю.М. Лужковым и вызвали разрыв.

Видимо не понимая ограниченность своих ресурсов и возможностей, К.А. Титов продолжил свою игру и в начале 1999 года пытался реализовать идею по созданию собственного губернаторского блока «Голос России». Об этом он объявил 28 января. По некоторым данным, блок создавался при участии президентских структур, для того чтобы не допустить роста поддержки губернаторами Ю.М. Лужкова. На первом этапе блок был оформлен через заявление ряда членов Совета Федерации, но в дальнейшем почти все они дистанцировались от К.А. Титова, слишком сильно проявлявшего свои личные амбиции. Среди первоначальных возможных участников блока назывались главы регионов — члены НДР (кроме К.А. Титова это были Л.Ю. Рокецкий, В.Ф. Чуб, В.Е. Позгалева, А.В. Назаров, В.А. Кислицын), калининградский губернатор Л.П. Горбенко, глава Хакасии Алексей И. Лебедь, председатель Законодательного собрания Нижегородской области А.А. Козерадский, председатель Саратовской областной думы А.П. Харитонов, председатель думы Ханты-Мансийского автономного округа С.С. Собянин. Кто станет лидером блока, не было объявлено, но Алексей И. Лебедь предупредил, что, если фигура лидера его не устроит, он отзовет свою подпись под заявлением (возможно, он имел ввиду широко обсуждавшуюся в СМИ фигуру Е.М. Примакова).

17 февраля было обнародовано «Обращение к российской общественности», подписанное 32 членами Совета Федерации, в котором объявлялось о начале работы по созданию избирательного блока «Голос России». В апреле подписантов стал 33 (в том числе 19 губернаторов. Кроме самого К.А. Титова, это были В.К. Бочкарев, Л.П. Горбенко, Ю.Ф. Горячев, А.П. Гужвин, Г.В. Игумнов, В.А. Кислицын, Алексей И. Лебедь, А.П. Назаров, Е.И. Наздратенко, Ю.В. Неелов, В.И. Платов, В.Е. Позгалев, Л.Ю. Рокецкий, В.Н. Сергеенков, П.И. Сумин, А.-Г.М. Тулеев, В.И. Цветков, В.Ф. Чуб). Как хорошо видно, многие из этих подписантов никогда не считались либералами, и, скорее, ранее были близки к КПРФ/НПСР (В.Н. Сергеенков, П.И. Сумин, А.-Г.М. Тулеев и некоторые другие). Пестроту состава демонстрирует то, что из 33 подписантов пятеро членов Совета Федерации (В.К. Бочкарев, А.П. Гужвин, Г.В. Игумнов, П.И. Сумин) параллельно принимали участие в инициативной группе конкурирующего проекта «Вся Россия»; член НДР Г.В. Игумнов, кроме того, перед этим принимал участие в Учредительном съезде движения «Отечество». В.А. Кислицын одновременно был членом КПРФ и НДР. В.И. Платов и В.Е. Позгалев в ноябре 1998 года подписывали обращение инициативной группы правоцентристской коалиции Е.Т. Гайдара — А.Б. Чубайса. 18 февраля 1999 года состоялось совещание губернаторов, принимающих участие в создании блока. Основным программным требованием участников блока названо расширение прав субъектов РФ и установление «реального федерализма». Были утверждены региональные координаторы: В.Ф. Чуб (Юг России), В.И. Платов (Центральная Россия), П.И. Сумин (Урал), Л.Ю. Рокецкий (Сибирь) и др. Координатором по оргработе был избран К.А. Титов.

Но в результате в блок фактически вошли карликовые партии, базировавшиеся лишь в Москве или Самаре. Реально никакой серьезной организационной работы не велось, и «Голос России» быстро превратился в подобие небольшого элитарного клуба. 17 марта 1999 года состоялось учредительное собрание оргкомитета избирательного блока. В его состав были включены 31 член Совета Федерации, подписавших Обращение, а также по одному представителю от пяти поддержавших эту инициативу политических организаций, имеющих право самостоятельно участвовать в выборах, и одной — такого права не имеющей (ДПР, движение «Общественное согласие», партия «Союз христианских демократов России», ООПО «Юристы за права и достойную жизнь человека» и движение «Всероссийский союз народных домов»). В марте-апреле 1999 года к блоку примкнула малоизвестная Социально-федералистская партия России. А.-Г.М. Тулеев сообщил, что подписал обращение в знак солидарности с заложенной в нем идеей развития федерализма. При этом он заявил, что не считает для себя возможным выходить из рядов НПСР и входить в оргкомитет «Голоса России». Ряд губернаторов (в основном лево-патриотической ориентации), не заявляя о выходе из блока, фактически от него отошли. 9 апреля К.А. Ти-

тов направил президенту Б.Н. Ельцину письмо, в котором выразил готовность сделать «Голос России» пропрезидентским движением. 20 апреля состоялась Учредительная конференция блока.

На фоне чрезмерных личных амбиций К.А. Титова в апреле 1999 года де-факто нишу «Голоса России» заняло уже упоминавшееся созданное группой не менее авторитетных региональных лидеров движение «Вся Россия». Тогда же обсуждалась возможность коалиции «Отечества», «Всей России» и «Голоса России». Но в мае К.А. Титов отказался участвовать в коалиции (вероятно, он понял, что, вряд ли выдержит конкуренцию за лидерство с Ю.М. Лужковым). Более того, он и его окружение строили планы по выдвигению К.А. Титова на пост Президента России (что и произошло в 2000 году и фактически завершилось фиаско) или лоббированию его кандидатуры на пост премьер-министра.

При этом, с фактической потерей союзников среди губернаторов, К.А. Титов продолжил поиск вариантов продвижения на федеральный уровень. С помощью директора тольяттинского завода «Трансформатор» Н.Ю. Брусникина (в 1999–2003 годах — депутат Госдумы РФ от СПС) самарский губернатор наладил контакты с С.В. Кириенко, которого Н.Ю. Брусникин знал еще по комсомольским временам (знаменитая «Сургутская альтернатива»). В июне 1999 года С.В. Кириенко посетил совещание региональных штабов «Голоса России», на котором было заявлено, что для «Голоса России» уже невозможен союз с «Отечеством» и «Всей Россией» и, наоборот, желателен с С.В. Кириенко и его организацией «Новая сила». Однако никакого публичного эффекта это не имело, никаких губернаторов в «Новую силу» К.А. Титов не привел (на что, вероятно, мог быть расчет). Очередной виток сотрудничества К.А. Титова с правыми начался в августе 1999 года, когда в Самару прибыли С.В. Кириенко и И.М. Хакамада с предложением самарскому губернатору войти в СПС на условии, что он будет сопредседателем. К.А. Титов согласился, «Голос России» от самостоятельного участия в выборах отказался.

Неожиданным следствием этих событий стал раскол в «Голосе России». Блок (ставший затем движением) оказался не таким карманным, как это считалось. Лидеры партий, изначально вступавшие в объединение социал-демократической ориентации, выразили свое недовольство блокированием с правыми. В июле ДПР вышла из состава блока, заявив о желании перейти в блок «Вся Россия». В конце июля — начале августа 1999 года произошел новый раскол блока: движение «Общественное согласие» и «Союз христианских демократов России» выступили против переговоров о союзе с блоком «Правое дело». 13 августа в Центризбирком РФ была подана заявка о регистрации блока «Голос России» по сепаратной заявке лишь двух входивших в него организаций (Социально-федералистская партия и Союз «Живое кольцо»), 18 сентября ЦИК зарегистрировал блок. 28 августа 1999 года в Москве состоялась конференция «Голоса России», в которой из всех губернаторов-основателей участвовал только К.А. Титов. Конференция приняла решение о

присоединении к Союзу правых сил (СПС) путем вступления в него организации «Юристы за права и достойную жизнь человека» (заявку про регистрацию самого блока «Голос России» при этом из Центризбиркома РФ не отозвали). В сентябре о «Голосе России» как об отдельном политическом субъекте практически перестали говорить.

К.А. Титов был избран председателем политсовета СПС, не входя в список блока. 3 сентября 1999 года Минюст РФ зарегистрировал «Голос России» как самостоятельное Общероссийское политическое общественное движение в статусе «политического общественного объединения» (ПОО). Благодаря поддержке самарского губернатора список СПС получил очень хороший результат в области на выборах депутатов Госдумы РФ 19 декабря 1999 года — 22,1%.

26 марта 2000 года К.А. Титов провально участвовал в выборах Президента РФ, получив лишь 1,47% голосов и заняв лишь шестое место. В том же 2000 году он 23 марта возглавил Российскую партию социальной демократии (РПСД, это небольшую партию ему фактически передал «патриарх перестройки» бывший член Политбюро ЦК КПСС А.Н. Яковлев). К моменту проведения учредительного съезда СПС как партии 20 мая 2000 года К.А. Титов рассорился с формальными учредителями блока «Голос России». Не получив согласия организаторов съезда на участие в последнем РПСД, он отказался выдвигаться на пост сопредседателя СПС. После создания вместе с М.С. Горбачевым в 2001 году новой Социал-демократической партии России (СДПР, ранее у М.С. Горбачева была «Объединенная» СДПР) стал председателем политсовета этой партии. С начала 2002 года именно СДПР становится в Самарской области очередной «партией власти», но уже чисто локального уровня. После неудач 1999–2000 годов восстановить политическое влияние, сопоставимое с уровнем 1997–1998 годов, К.А. Титов оказался не в состоянии.

Кроме трех названных («Отечество», «Вся Россия», «Голос России») организаций и блоков, пытавшихся выразить политические и экономические интересы региональной номенклатуры, участником политического процесса стал и четвертый блок с ее участием, однако в реальности ориентированный уже на выражение интересов федеральной номенклатуры и призванный скорее «уравновесить» блок «Отечество — вся Россия».

Если «Голос России» К.А. Титова изначально был своеобразным гибридом федеральных и региональных интересов с личными амбициями конкретного губернатора, то Межрегиональное движение «Единство» (МЕДВЕДЬ) изначально никаких губернаторов — политических тяжеловесов в составе лидеров не имел и опирался в первую очередь на поддержку федеральной исполнительной власти.

Инициативная группа по созданию блока была образована 24 сентября 1999 года, учредительный съезд прошел 3 октября. Созданию блока предше-

ствовало коллективное заявление 39 глав регионов, авторы которого выражали свое недовольство тем, как ведется избирательная кампания, и призывали к честным выборам¹. Инициаторами обращения были А.В. Назаров (Чукотский АО), Л.П. Горбенко (Калининградская область), Е.И. Наздратенко (Приморский край), В.И. Платов (Тверская область), Е.С. Савченко (Белгородская область) и А.В. Руцкой (Курская область).

Текст «Заявления 39-ти» был крайне неопределенным и обтекаемым, его подписали одновременно член КПРФ А.Л. Черногоров (Ставропольский край) и член «Демократического выбора России» С.И. Зубакин (Республика Алтай). Обращает внимание, что среди подписантов почти не было «политических тяжеловесов» (кроме А.-Г.М. Тулеева, Е.С. Савченко, В.И. Ишаева, Э.Э. Росселя, В.Ф. Чуба, Д.Ф. Аяцкова, Л.К. Полежаева, В.М. Кресса и Н.В. Федорова), доминировали главы небольших и дотационных регионов, а также ряд губернаторов, имеющих сложные отношения с федеральным центром и, вероятно, заинтересованные в их улучшении и «политической реабилитации» (А.В. Руцкой, Е.И. Наздратенко), были широко охвачены небольшие автономные округа и национальные республики. Сам А.В. Назаров возглавлял один из самых небольших по числу избирателей российских регионов, Чукотский автономный округ, и никогда к лидерам губернаторского корпуса не относился.

Одновременно А.В. Назаров заявил, что группа губернаторов будет создавать новый избирательный блок, что немедленно привело к спекуляциям на тему «блока 39 губернаторов», противостоящего ОВР Ю.М. Лужкова, М.Ш. Шаймиева и других. В ответ на эти предположения ряд губернаторов из числа 39 подписантов заявили о том, что не имеют никакого отношения к новому блоку. 24 сентября 1999 года глава МЧС С.К. Шойгу принял предложение группы А.В. Назарова возглавить новый блок «Единство» (неофициально сразу на-

1 «Заявление 39-ти» подписали: Республика Алтай — С.И. Зубакин; Бурятия — Л.В. Потапов; Дагестан — М.М. Магомедов; Республика Коми — Ю.А. Спиридонов; Марий Эл — В.А. Кислицын; Республика Саха (Якутия) — М.Е. Николаев; Тыва — Ш.Д. Ооржак; Хакасия — А.И. Лебедь; Чувашия — Н.В. Федоров; Приморский край — Е.И. Наздратенко; Ставропольский край — А.Л. Черногоров; Хабаровский край — В.И. Ишаев; Архангельская область — А.А. Ефремов; Астраханская область — А.П. Гужвин; Белгородская область — Е.С. Савченко; Ивановская область — В.Н. Тихомиров; Калининградская область — Л.П. Горбенко; Камчатская область — В.А. Бирюков; Кемеровская область — А.-Г.М. Тулеев; Курская область — А.В. Руцкой; Магаданская область — В.И. Цветков; Мурманская область — Ю.А. Евдокимов; Новгородская область — М.М. Прусак; Омская область — Л.К. Полежаев; Оренбургская область — В.В. Елагин; Пензенская область — В.К. Бочкарев; Пермская область — Г.В. Игумнов; Ростовская область — В.Ф. Чуб; Саратовская область — Д.Ф. Аяцков; Сахалинская область — И.П. Фархутдинов; Свердловская область — Э.Э. Россель; Смоленская область — А.Д. Прохоров; Тверская область — В.И. Платов; Томская область — В.М. Кресс; Читинская область — Р.Ф. Гениатулин; Корякский АО — В.Т. Броневиц; Ненецкий АО — В.Я. Бутов; Таймырский Долгано-Ненецкий АО — Г.П. Неделин; Чукотский АО — А.В. Назаров; Эвенкийский АО — А.А. Боковиков.

званный «МЕДВЕДЬ»). Кампанию блока возглавил бывший руководитель Аппарата Правительства РФ, депутат Госдумы РФ от НДР А.Л. Головков. 27 сентября 1999 года 32 губернатора подписали заявление о намерении «...своим авторитетом и властью в наших регионах помочь лидеру блока «Межрегиональное движение "Единство"» Сергею Шойгу, человеку безупречной честности и отваги, собрать силу, способную победить на декабрьских выборах». Двое из подписавших «Заявление 32-х», А.-Г.М. Тулеев (Кемеровская область, 4-й номер списка КПРФ) и Д.Ф. Аяцков (Саратовская область, 3-й номер списка НДР), сразу же уточнили, что это не означает их выхода из списков, в которых они уже состоят. 30 сентября 1999 года группа по связям с общественностью избирательного штаба КПРФ распространила сообщение о том, что опубликованные в этот день в «Независимой газете» сведения о наличии в списке региональных лидеров, поддерживающих идею создания блока «Единство», фамилий губернаторов А.Л. Черногорова, А.-Г.М. Тулеева и В.А. Стародубцева являются «злостным вымыслом и не имеют ничего общего с действительностью».

На пресс-конференцию С.К. Шойгу 27 сентября 1999 года Д.Ф. Аяцков пришел «как гость», а в качестве участников блока присутствовали только семь региональных руководителей: А.В. Назаров, Е.И. Наздратенко, Л.П. Горбенко, А.В. Руцкой, В.И. Платов, В.Ф. Чуб и К.Н. Илюмжинов. Все семь подчеркнули, что, хотя поддержат блок, но сами в список кандидатов в депутаты не войдут.

Официальными учредителями блока 27 сентября 1999 года стали Народно-патриотическая партия (Ф.А. Клинецвич), политическое движение «Моя семья» (В.Я. Комиссаров), Всероссийский союз поддержки и содействия малому и среднему бизнесу (Е.Л. Наумова), «Поколение свободы» (В.О. Семенов), движение «В поддержку избирателей» (Е.А. Федоров), Российская христианско-демократическая партия (РХДП, А.В. Чуев), движение «Рефах-Благоденствие» (А.-В. Ниязов, Д.О. Сиражетдинов). Сообщалось, что в качестве возможных учредителей блока рассматривались также Партия пенсионеров, Конструктивно-экологическое движение «Кедр», но их услуги не были приняты¹.

3–6 октября 1999 года в два этапа прошел учредительный съезд Межрегионального движения «Единство». 3 октября была названа первая тройка кандидатов блока во главе с С.К. Шойгу, 6 октября был утвержден федеральный список кандидатов и список кандидатов по одномандатным округам. Из членов Совета Федерации в федеральный список вошли только губернатор Тверской области В.И. Платов и председатель Магаданской областной думы В.А. Пехтин. В списке был ряд представителей команд поддержавших список губернаторов, например, ставленник А.В. Руцкого, заместитель губернатора Курской области А.М. Федулов.

1 Справка В.В. Прибыловского о Межрегиональном движении «Единство» / Режим доступа: <http://www.panorama.ru/works/vybory/party/edinstvo.html>

Был избран Координационный совет блока из 24-х человек, в него вошли 6 руководителей регионов — А.В. Назаров, А.В. Рущкой, К.Н. Илюмжинов, В.И. Платов, Л.К. Полежаев, В.Т. Броневич.

По подсчетам Г.В. Голосова, к концу 1999 — началу 2000 года, членами НДР был 21 губернатор, «Отечество — вся Россия» — 17, блока «Единство» — 5 (по приведенным выше данным — шесть), КПРФ — 4. СПС — 1, «Блок генерала А. Николаева и академика С. Федорова» — 1¹ (хотя, как уже отмечено выше, многие заигрывали с несколькими блоками одновременно).

Как известно, в результате фактическую победу на выборах депутатов Государственной Думы в декабре 1999 года одержало движение «Единство» (23,32%, 64 места по спискам, 9 — по округам), де-факто объявившее себя блоком сторонников нового председателя правительства В.В. Путина, хотя формально первое место по спискам по-прежнему заняло КПРФ (24,29%, 67 мест по спискам, 46 — по округам). Блок «Отечество — вся Россия» занял лишь третье место с 13,33% (37 мест по спискам, 31 — по округам), также как «Единство», близкий скорее к федеральному центру СПС — 8,52% (24 места по спискам, 5 — по округам). 5,98% получил «Блок Жириновского» (де-факто ЛДПР), 5,93% — «Яблоко». Лишь 1,19% получила бывшая партия власти НДР, представители которой выиграла 7 одномандатных округов.

Интересно, что блок ОВР больше половины всех своих голосов получил всего в пяти субъектах Федерации — Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, республиках Татарстан и Башкортостан. Следует отметить также беспрецедентный разброс голосов за этот блок по регионам: от 88,0% в Республике Ингушетия до 2,2% в Магаданской области. Блок лидировал в 8 субъектах Федерации, в то же время в 15 субъектах Федерации он получил менее 5%. Движение «Единство» лидировало в 48 регионах, максимум был зафиксирован в родной для С.К. Шойгу Республике Тыва (70,8%), минимум — в Республике Ингушетия (1,0%, единственный регион, где блок не преодолел 5%). КПРФ лидировала в 32 субъектах Федерации. Наибольшую поддержку партия получила в Республике Северная Осетия — Алания (42,1%), минимальную — в Ингушетии (1,8%, единственный регион, где КПРФ не преодолела 5%). СПС максимальную поддержку (22,1%) получил в Самарской области (где на него работал административный ресурс губернатора К.А. Титова), минимальную (0,4%) — также в Ингушетии.

После процесса конкуренции блоков региональной и федеральной бюрократии («Отечество — Вся Россия» и Межрегиональное движение «Единство») начался процесс преобразования блоков-победителей в политические партии. 27 февраля 2000 года прошел учредительный съезд общероссийского общественно-политического движения «Единство», а уже на следующем съезде,

1 Голосов Г.В. Губернаторы и партийная динамика. // Pro et Contra. — 2000. — Том 5. — № 1. — С. 96.

27 мая 2000 года, это движение было преобразовано в политическую партию. Хотя партия «Единство» изначально пыталась вобрать в себя представителей почти любых иных партий и движений, в нее изначально вошли не все политики, образовавшие ранее блок «Медведь» (например, не вошла РХДП).

12 апреля 2001 года состоялось совместное заявление С.К. Шойгу и Ю.М. Лужкова об объединении партии «Единство» и движения «Отечество». 12 июля 2001 года состоялся Учредительный съезд Общероссийского союза «Единство» и «Отечество». На следующем съезде, 27 октября 2001 года, к союзу присоединилось движение «Вся Россия» и союз был преобразован в общероссийскую общественную организацию. Вскоре, 1 декабря 2001 года, эта организация была преобразована в политическую партию «Единство и Отечество — Единая Россия». Лидеры объединившихся партий С.К. Шойгу, Ю.М. Лужков и М.Ш. Шаймиев были избраны сопредседателями высшего совета партии. Председателем генерального совета партии, осуществлявшего практическое руководство, и центрального исполнительного комитета стал А.Д. Беспалов (в 2003 году замененный на посту председателя генсовета В.Н. Боголомовым, а на посту главы центрального исполкома — Ю.Н. Волковым). 20 ноября 2002 года новую единую «партию власти» в качестве председателя высшего совета партии возглавил министр внутренних дел РФ Б.В. Грызлов (ранее — руководитель фракции «Единство» в Государственной Думе).

Началось активное вступление региональной номенклатуры в «Единую Россию» независимо от предыдущей партийной принадлежности. К примеру, пензенский губернатор В.К. Бочкарев вначале был возможным участником блока «Голос России», весной 1999 года стал членом движения «Вся Россия», в феврале 2000 года уже был делегатом съезда движения «Единство», а затем оказался в партии «Единая Россия». В Мордовии в процессе подготовки к парламентским и президентским выборам 1999–2000 годов руководство региона однозначно поддержало «Отечество» Ю.М. Лужкова. Сам глава республики Н.И. Меркушкин согласился возглавить региональный список ОВР по территориальной группе, включающей Мордовию, Марий Эл и Пензенскую область. На выборах в Госсобрание Мордовии 1999 года большинством депутатов Госсобрания стали те, кого поддерживало собственное движение Н.И. Меркушкина «Согласие. Порядок. Созидание» (90% депутатов). К маю 2003 года 2/3 депутатов Госсобрания уже состояло в «Единой России».

Бывший в начале 1990-х годов сторонником реформаторов ярославский губернатор А.И. Лисицын, когда во главе правительства стал В.С. Черномырдин, быстро переориентировался и оказался среди организаторов новой «партии власти» НДР, вошел в оргкомитет движения, стал членом совета НДР. Зимой 1997 года губернатор даже пригласил в ярославские леса В.С. Черномырдина на охоту. Однако после дефолта и провала второго назначения В.С. Черномырдина премьером 1 октября 1998 года А.И. Лисицын одним из

первых губернаторов вышел из НДР, а в ноябре вошел в оргкомитет движения «Отечество» и немногим позже — в политсовет. Однако за месяц до выборов Госдумы 1999 года А.И. Лисицын заявил, что на президентских выборах 2000 года избирательные блоки ОВР и «Единство» выдвинут единого кандидата на пост главы государства и «есть все предпосылки для того, чтобы этим кандидатом стал Владимир Путин». Явно пытаюсь стать «своим» новому руководству страны, позже Лисицын одним из первых поддержал идею укрупнения регионов и заявил о необходимости увеличить срок полномочий Президента РФ с четырех до семи лет.

Избранный в 2000 году губернатором Курской области депутат Госдумы от КПРФ А.Н. Михайлов после этого сложил с себя полномочия первого секретаря Курского обкома КПРФ. В 2004 году он вышел из рядов КПРФ, а 8 февраля 2005 года вступил в партию «Единая Россия».

Губернатор Кемеровской области А.-Г.М. Тулеев на выборах в Госдуму 1999 года еще входил в список КПРФ, но в самом регионе уже поддерживал кандидатов «Единства». В 2000 году он был исключен из НПСР, в декабре 2003 года возглавил региональную группу списка «Единой России» в Госдуму, которая благодаря этому набрала в Кемеровской области 52% голосов.

Избранный в 1999 году оренбургским губернатором член АПР А.А. Чернышев в том же 1999 году на внеочередном VIII съезде АПР голосовал против решения войти в блок «Отечество — Вся Россия» (ОВР) и поддержал меньшинство, которое заявило о намерении идти в Думу по списку КПРФ. Тем не менее в декабре 2004 года он вступил в «Единую Россию»¹.

28 мая 2002 года нижегородский губернатор Г.М. Ходырев официально заявил о выходе из КПРФ в знак протеста против исключения из партии спикера Госдумы Г.Н. Селезнева, а также депутатов Н.Н. Губенко и С.П. Горячевой. Затем вступил в «Единую Россию».

Яркий пример политического прагматизма — ставший в конце 2000 года губернатором Краснодарского края А.Н. Ткачев. Независимый кандидат в 1995 году, победивший тогда на выборах в Госдуму РФ по округу Н.И. Кондратенко, затем — сторонник губернатора Н. Егорова (в 1996 году выдвигался на пост губернатора Краснодарского края, но снял свою кандидатуру в пользу Егорова). В 1997 году — член центрального совета Аграрной партии России (АПР), затем — союзник Н.И. Кондратенко (был членом координационного совета Краснодарского краевого общественно-политического движения «Отечество»). В августе 1999 года подписал письмо депутатов Аграрной депутатской группы против решения центрального совета АПР о вхождении в блок ОВР. В сентябре 1999 года был выдвинут от КПРФ в Госдуму по Тихорецкому избирательному округу № 43 при поддержке движения «Отечество». В Госдуме

1 Губернатор вступил в партию «Единая Россия» / Режим доступа: <http://www.orinfo.ru/23767/gubernator-vstupil-v-partiyu-edinaya-rossiya>

снова вошел в Агропромышленную депутатскую группу (АДГ), возглавил Комитет Государственной Думы по делам национальностей. 3 декабря 2000 года был избран губернатором края. 29 марта 2003 года вошел в состав высшего совета партии «Единая Россия». В апреле 2003 года заявил о том, что приостанавливает членство в КПРФ и что на предстоящих президентских выборах поддержит В.В. Путина. В дальнейшем входил в списки «Единой России» на выборах в Госдуму РФ, начиная с 2003 года. В октябре 2004 года Ткачева единогласно исключили из КПРФ с формулировкой *«за утрату связи с партией, длительную неуплату членских взносов и за действия, нанесшие ущерб КПРФ»*.

Реструктуризация партийной системы стимулировалась не только за счет объединения конкурирующих партий региональной и федеральной бюрократии, но также законодательно.

Уже отмечалось принятие в 2001–2002 годах новых законов «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Для того, чтобы после июля 2003 года политическое общественное объединение могло участвовать в федеральных и региональных выборах, оно должно было на своем съезде преобразоваться в политическую партию. Можно было создать партию и другим путем — создав оргкомитет и проведя учредительный съезд. Де-факто запрещались региональные партии (так как партия была обязана иметь зарегистрированные отделения в не менее, чем половине субъектов Федерации). В результате число политических субъектов, имеющих право на участие в выборах, резко сократилось. Процесс создания политических партий обоими способами был сложным. Тем не менее, подход Минюста РФ к регистрации партий был первое время достаточно либеральным, большинство проблем удавалось преодолеть, и ни одна из более или менее серьезных партий не была искусственно лишена права на участие в политической жизни. За два года, прошедших после вступления закона в силу, Минюст зарегистрировал 53 политические партии, из них 44 сумели зарегистрировать не менее 45 региональных отделений и тем самым получили право участвовать в парламентских выборах 2003 года. Однако даже эти цифры существенно уступали показателям 1999 года (напомним, что правом участия в выборах депутатов Государственной Думы тогда обладали 139 организаций). Максимумом число партий, которые сумели зарегистрировать региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, достигло в 2004 году — 46. В результате исчезли как потенциальные участники выборов такие организации, как ПРЕС, КРО, НДР, «Вперед, Россия!», «Женщины России». Сокращение числа потенциальных участников избирательного процесса при одновременном ужесточении над ними государственного контроля, находящегося в федеральных руках, сужало как региональным элитам в целом, так и губернаторам в частности, возможности поиска федеральных партий — политических партнеров, без наличия которых принимать участие в выборах становилось все сложнее.

На выборах депутатов Государственной Думы РФ 7 декабря 2003 года в общефедеральную часть списка «Единой России» третьим и четвертым вошли мэр Москвы Ю.М. Лужков и президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев (в общефедеральной части было всего четыре кандидата). Всего в список партии были включены еще 27 руководителей субъектов Федерации; из 31 региональной части лишь в 10 не было таких кандидатов. Стоит отметить, что среди губернаторов, входивших в список «Единой России», были и те, кто ранее баллотировался по спискам КПРФ (Г.М. Ходырев, А.-Г.М. Тулеев) или активно оппонировал федеральной власти (Э.Э. Россель). Не удивительно значительное число избранных кандидатов, отказавшихся от получения мандата (на тот момент рекордное). У «Единой России» от мандатов отказались 37 кандидатов, в том числе занимавшие второе, третье и четвертое места в общефедеральной части С.К. Шойгу, Ю.М. Лужков и М.Ш. Шаймиев. Остальные 34 кандидата входили в первые тройки региональных групп. Большинство отказавшихся от получения мандата кандидаты (29) занимали должности главы региона, среди остальных было два председателя региональных парламентов. В одном субъекте Федерации (Республика Алтай, руководитель которой, М.И. Лапшин, возглавлял список АПР), возглавляемая губернатором АПР сумела опередить «Единую Россию» и занять первое место с результатом 31,7% голосов (но в целом по РФ в Госдуму не прошла).

Перевод выборов региональных законодательных органов с июля 2003 года на смешанную, мажоритарно-пропорциональную избирательную систему стимулировал региональные элиты, включая администрации, к более активному взаимодействию с политическими партиями, формально повысил статус региональных отделений политических партий. Специфика этого взаимодействия состояла в том, что партии в регионах преимущественно не имели собственного авторитета, но оказались монопольными поставщиками специфической услуги — выдвижения в составе списка кандидатов на выборах. И хотя в большинстве регионов сохранилась альтернативная возможность стать депутатом через самовыдвижение в одномандатном округе, избраться в составе списка часто было значительно легче, и потому привлекательность партий как поставщиков указанной «услуги» существенно возросла.

Первоначально особенно привлекательными для значительной части региональной элиты были малоизвестные партии, не связанные никакой идеологией и не вызывавшие у избирателей отрицательных ассоциаций, а также избирательные блоки, названия которых чаще всего не имели ничего общего с названиями блокообразующих партий (в них не обязательно вступали сами чиновники, обычно их использовали для продвижения ставленников администраций «несколькими колоннами»). Так, в Республике Ингушетия (и больше нигде) успех имела Российская партия Мира, в которую вступил бывший президент этой республики Р.С. Аушев. Нормой стало внезапное вступление перед региональными выборами в Российскую партию пенсионеров региональных политиков и

бизнесменов, далеких от пенсионного возраста. Сокращение числа партий (т.е. поставщиков «услуги») привело к тому, что все элитные группы обратились к немногим оставшимся партиям, которые в результате стали похожи на «Ноев ковчег». Это в первую очередь относится к партиям, изначально «всеядным» (в первую очередь партии власти — «Единой России»). Однако и партии, изначально имевшие идеологическую окраску, постепенно ее теряли в таких условиях. Так, СПС еще в 2004–2005 годах начал привлекать в свои списки представителей элиты безотносительно их идеологических воззрений: в ряде регионов списки этой партии возглавили ранее не имевшие к ней отношения Е.Ю. Собакин в Курганской области, Е.П. Зеленко в Брянской, А.Д. Плутенко в Амурской области и т.д. При этом в списках были кандидаты, близкие к администрациям. Внутреннее обезличивание все больше затрагивало даже самую в прошлом идеологизированную КПРФ, которая была не в силах сопротивляться общей тенденции.

По мере роста доминирования «Единой России» представители региональных элит все больше стремились в списки «партии власти». Когда же в списках «Единой России» мест не хватало, возникал спрос на партии «второго уровня». При этом формальными и неформальными методами федеральный центр также стремился включать в списки «Единой России» представителей максимального числа местных групп влияния, чтобы аккумулировать их электоральные ресурсы. Естественно, это вело к еще большей идеологической рыхлости партии, которая изначально формировалась как конгломерат номенклатуры различного уровня. Интересный нюанс: воронежский губернатор В.Г. Кулаков признался журналистам, что на выборах в Госдуму РФ 7 декабря 2003 года якобы голосовал за блок «Родина», поскольку разделяет его идеологические установки. Один из лидеров блока Д.О. Рогозин, избравшийся по одномандатному округу в области, после выборов заявил, что своим успехом в Воронежской области (20% при 9% в целом по стране) «Родина» обязана поддержке Кулакова, который «посмел иметь собственное мнение».

Как уже отмечалось, большинство губернаторов во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов строили персоналистские политические режимы и по этой причине предпочитали надпартийный характер своей политики. Членство в федеральных партиях было для них скорее частью взаимоотношений с федеральной властью, но обычно не играло значимой роли в публичной политике самого региона.

Даже такой яркий федеральный политик, как Александр И. Лебедь, будучи лидером федеральной партии (точнее, даже двух партий — созданной в 1996 году Российской народно-республиканской партии (РНРП) и созданного в 1995 году движения «Честь и Родина»), после его избрания губернатором Красноярского края предпочел персоналистскую модель. Возглавляемые им партии не оказывали почти никакого влияния на политику администрации региона, а затем почти исчезли и из федеральной политики. Губернатор публично никак не позиционировал себя как лидер этих двух организаций, перед вы-

борами законодательного собрания края в 2001 году он вообще не стал их публично использовать. Вместо них публичным участником кампании стал персоналистский избирательный блок «За Лебеда»

В случае с его братом Алексеем И. Лебедем, избранным главой правительства Хакасии, изначально никаких следов присутствия и публичного обозначения какой-либо роли РНПР и «Чести и Родины» в составе и деятельности администрации не просматривалось.

В Самарской и Новгородской областях партии, которые возглавляли губернаторы (К.А. Титов сначала возглавил блок «Голос России», затем вошел в СПС, затем возглавил СДПР; М.М. Прусак в 2001–2003 годах возглавлял ДПР¹) не играли почти никакой роли в структурировании самой региональной элиты, а, скорее, были личными капризами губернаторов и следствия их желания выступить в качестве «лидера федеральной политической партии» (т.е. федерального политика).

Исключениями из этого правила надпартийной политики были, в основном, губернаторы — члены КПРФ (В.А. Стародубцев, А.-Г.М. Тулеев, Ю.М. Лодкин, Н.К. Максютя, Н.В. Виноградов, А.Л. Черногоров и др.). Имелись также такие экзотические случаи, как Республика Алтай (регион возглавляли вначале член партии «Демократический выбор России» С.И. Зубакин, затем — председатель Аграрной партии России М.И. Лапшин), Псковская область (единственный регион, где губернатором был избран кандидат ЛДПР Е.Э. Михайлов, вскоре, впрочем, ЛДПР покинувший²). Однако и эти исключения были нередко условными, и в администрациях губернаторов-коммунистов, и представителей иных партий обычно находились места и для представителей иных партий (особенно «партий власти»).

Одним из лидеров российских либералов был возглавлявший Нижегородскую область до 1997 года Б.Е. Немцов, при этом не входящий в «партию власти» НДР. После своей краткосрочной работы в федеральном правительстве в 1997–1998 годах он создал движение «Россия молодая», которое в августе 1999 года вошло в избирательный блок «Союз правых сил» (СПС). В мае 2001 года состоялся учредительный съезд партии СПС, на котором Б.Е. Немцов был избран одним из пяти председателей федерального политсовета. После провала партии на выборах в декабре 2003 года он ушел в отставку с поста лидера партии.

1 По некоторым данным, одно время имелись планы сделать ставку на ДПР в качестве праволиберальной альтернативы Союзу правых сил (СПС). Однако проект не сложился. В феврале 2003 года М.М. Прусак был исключен из ДПР в результате конфликта с коллегами по партии, обвинивших его в неучастии в партийных мероприятиях, невыполнении взятых на себя финансовых обязательств и нежелании вести партию на выборы в Госдуму. Съезд ДПР освободил его с поста председателя партии «за невыполнение своих обязанностей, определенных ст. 6.2.1 Устава ДПР».

2 Избранный в 1996 году псковским губернатором Е.Э. Михайлов в 1999 году вышел из ЛДПР. В сентябре 2000 года был избран председателем политсовета Псковской региональной организации партии «Единство».

К либералам многие относили пермского губернатора О.А. Чиркунова (хотя он имел очень сложные отношения с представителями регионального гражданского общества). Он в это время не вступил в «Единую Россию», будучи членом Совета Федерации, голосовал против возвращения советского гимна, его бывший заместитель Н.Ю. Белых стал затем лидером СПС и т.д.

Довольно экзотическим событием была информация, что в 2001 году ряды СПС пополнились новым приморским губернатором С.М. Дарькиным. Однако в дальнейшем эта информация не сыграла никакой роли, и об этом не вспоминал ни С.М. Дарькин, ни СПС.

В 1996–2004 годах имеются редкие примеры формирования слабо коррелирующих с федеральными партиями «региональных партий» власти, существовавших с целью структурирования региональной элиты вокруг губернатора и использования личной популярности губернатора для того, чтобы провести в региональный парламент его сторонников.

Один из известных примеров — созданное еще перед выборами Госдумы 1995 года «Преображение Отечества» Э.Э. Росселя (де-юре — федеральная, де-факто — региональная партия), созданная на базе региональной партии власти «Преображение Урала» (учрежденной, в свою очередь, в ноябре 1993 года). Оно даже самостоятельно, но неудачно, принимало участие в выборах депутатов Государственной Думы РФ. После выборов 1995 года Э.Э. Россель стал основателем движения «За социально-экономический прогресс России», созданного на экономическом форуме в Екатеринбурге в 1996 году. После того, как в 2000-е началось укрепление федеральной исполнительной вертикали, в октябре 2004 года Россель стал членом партии «Единая Россия».

Для продвижения своих сторонников в Законодательное собрание Красноярского края губернатором Александром И. Лебедем был создан избирательный блок «За Лебедя» (ранее, при В.М. Зубове, региональной «партией власти» был довольно аморфный «Союз дела и порядка»).

Среди примеров «региональных партий власти» (в основном созданных с электоральными целями) можно назвать также Краснодарский край при Н.И. Кондратенко в 1996–2000 годах, где его сторонники структурировались в рамках регионального движения «Отечество» (Кондратенко), ни имеющим никакого отношения к движению «Отечество» Лужкова. Особенностью политического режима Кондратенко, быстро получившего в прессе и среди населения прозвище «батька Кондрат», было своеобразное сочетание социального патернализма, патриархально-семейных ценностей и крайнего местного патриотизма, доходящего до открытых проявлений национализма и даже антисемитизма. Кубанское движение «Отечество» было создано Н.И. Кондратенко вместе с депутатом Госдумы С.А. Готовым еще в начале 1994 года. В его состав вошли коммунистические и национал-патриотические партии и движения, действующие на территории края. В 1994 и 1998 годах «Отечество» получало большинство мест в Законодательном собрании Краснодарского края. Уже не

будучи губернатором, в 2005 году, наряду с другими российскими деятелями Н.И. Кондратенко подписался под открытым обращением к Генеральному прокурору РФ с резкой критикой поведения ряда еврейских сообществ, а также ряда иудейских деятелей и организаций, и, в частности, просьбой провести расследование на предмет нарушения книгой «Кицур Шульхан Арух» (включая как издание русского перевода, так и изучение в религиозных школах ее полного текста) статей Уголовного кодекса РФ. Письмо вызвало широкий резонанс и дискуссию в печати.

В Мордовии на фоне федеральных выборов и заигрываний с «Отечеством» Ю.М. Лужкова 30 октября 1999 года было создано собственное общественно-политическое движение «Согласие. Порядок. Созидание». Был избран политсовет движения, куда вошли 70 известных политиков и общественных деятелей (принадлежащих как к «Отечеству», так и к другим движениям и партиям) под председательством главы региона Н.И. Меркушкина. Таким образом, движение «Согласие. Порядок. Созидание» стало в регионе фактически надпартийным образованием. В дальнейшем оно фактически инкорпорировалось в «Единую Россию». Сам Н.И. Меркушкин на выборах Госдумы РФ 2003 года возглавлял Средне-Волжскую территориальную группу федерального списка партии «Единая Россия» (Республика Мордовия, Самарская область, Ульяновская область), на выборах Госдумы 2007 года — территориальную группу списка «Единой России» по Мордовии.

На выборах в Кемеровской области регулярно доминировали различные блоки сторонников А.-Г.М. Тулеева, при этом никакой устойчивой политической организации не формировалось.

4. СИСТЕМА «НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ» (2005–2012)

4.1. ПРИЧИНЫ И ХАРАКТЕР ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ КОНЦА 2004 ГОДА

В предыдущей главе уже было обращено внимание на то, что период массовых прямых выборов (1996–2004) фактически разделяется на два разных по смыслу содержания федеральной политики в отношении регионов этапа: 1996 — начало 2000 года и 2000 — февраль 2005 года.

Особенностью второго этапа периода массовых прямых выборов стало постоянное системное ослабление влияния региональных элит при постоянном усилении различных замкнутых на федеральный центр вертикалей (исполнительной, силовой, корпоративной, партийной и других). Но хотя федеральный центр, начиная с начала первого президентского срока В.В. Путина, неуклонно наступал на политическую и экономическую самостоятельность регионов, все более унифицируя как правовые нормы, так и политические институты, стремясь восстановить утраченный ранее контроль в самых разных сферах, до 2004 года сама тема необходимости прямых выборов глав регионов населением под сомнение не ставилась. Было очевидно, что отношение к ней со стороны ряда высших чиновников и самого Президента не было однозначным, однако, критикуя тот вид, в котором она была введена, при этом формально декларировалась ее важность и невозможность ее отмены.

17 мая 2000 года на одной из первых встреч с членами Совета Федерации уже избранный Президентом России В.В. Путин назвал предложение об отмене прямых выборов губернаторов, поступившее от ряда глав регионов, «радикальным»: *«Я не считаю, что назначение руководителей регионов является правильным... это уже вредно»*, — пояснил он тогда. *«Полагаю, что мы несвоевременно перешли к выборности, слишком далеко шагнули»*, однако *«отбирать право избирать и быть избранным — это неправильно. В России сложилась определенная политическая культура, связанная с избранием руководителей регионов»*, — добавил Путин. Он подчеркнул, что к 2000 году в России *«сложился очень ответственный губернаторский и президентский корпус»*¹.

1 Выступление на встрече с членами Совета Федерации. 17 мая 2000 года / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22307>

В дальнейшем стремление к сохранению прямых выборов губернаторов Президент подтверждал в ходе пресс-конференций 18 июля 2001 года¹ и 24 июня 2002 года². В ходе «Прямой линии с Президентом России» 19 декабря 2002 года В.В. Путин заявил, что *«у нас нет никакой возможности, но и, главное, нет желания укрупнять регионы и ставить во главе регионов, у меня, во всяком случае, нет такого желания, назначаемых лиц. Мы эту проблему в истории нашей страны проехали. Хорошо это или плохо, у нас сложилось так, что руководителей регионов избирает население прямым тайным голосованием. Так прописано в Конституции, и так должно остаться»*.

Однако в понедельник 13 сентября 2004 года на расширенном заседании правительства с участием губернаторов, В.В. Путин формально в связи с терактом в Беслане заявил о необходимости отмены прямых выборов губернаторов: *«в сложившихся условиях система исполнительной власти в стране должна быть не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях, а кардинально перестроена — перестроена с целью укрепления единства страны и недопущения возникновения кризисов. Мы не вправе забывать, что в своих далеко идущих планах вдохновители, организаторы и исполнители терактов стремятся к тому, чтобы дезинтегрировать страну, стремятся к распаду государства, к развалу России... Прежде всего, важнейшим фактором укрепления государства считаю единство системы исполнительной власти в стране, единство, вытекающее из смысла и буквы статьи 77-й Конституции Российской Федерации. Фактически речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти и, соответственно, должны работать как целостный соподчиненный единый организм. Нужно признать, что такой системы власти в стране до сих пор не создано.... Считаю также, что в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства»*.

Далее было заявлено, что в результате *«механизм формирования высшей исполнительной власти в регионах будет построен по принципам, прак-*

1 Стенографический отчет о расширенной пресс-конференции для российских и иностранных журналистов. 18 июля 2001 года / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21291>

2 Стенографический отчет о пресс-конференции для российских и иностранных журналистов. 24 июня 2002 года / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21651>

тически идентичным принципам образования Правительства Российской Федерации. Данный порядок образования исполнительной власти базируется на общих положениях Конституции и предложен в проектах, представленных целым рядом руководителей субъектов Российской Федерации». Одновременно был нанесен еще один удар по политической самостоятельности региональных элит: в этом же выступлении было предложено отменить мажоритарные округа на выборах депутатов Государственной Думы РФ и перейти к полностью пропорциональной избирательной системе. Это также формально было привязано к борьбе с терроризмом: «Сегодня мы обязаны своими практическими действиями поддержать инициативы граждан в их стремлении бороться с терроризмом, должны вместе найти механизмы, скрепляющие государство. Одним из таких механизмов, обеспечивающих реальный диалог и взаимодействие общества и власти в борьбе с терроризмом, должны стать общенациональные партии. И в интересах укрепления политической системы страны считаю необходимым введение пропорциональной системы выборов в Государственную Думу». В качестве некоторой символической компенсации за явное сокращение возможностей политического представительства не входящих в партии структур было предложено создать Общественную палату («как площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и прежде всего законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение»)¹.

В дальнейшем, выступая на церемонии открытия Всемирного конгресса информационных агентств «Информация: вызовы XXI века», В.В. Путин заявил, что отмена прямых выборов глав регионов соответствует сложившейся практике во многих демократических государствах: «Всем известно, что руководители регионов — вернее, вот этот уровень власти — формируется тремя способами: это прямые и тайные выборы, как, скажем, в США и Мексике; это выборы через представительные органы, то есть через систему выборщиков, по сути, — и это мы наблюдаем в Австрии и ФРГ, в Италии, например; или прямое назначение руководителей регионов — как мы знаем, это происходит в Великобритании, где назначаются министры кабинета по Шотландии и по Северной Ирландии, то же самое мы наблюдаем во многих других странах. Мы предлагаем нечто подобное, ничего необычного здесь

1 Вступительное слово на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов РФ. 13 сентября 2004. Москва, Дом правительства России / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22592>

нет»¹. При этом очевидно, что предлагавшийся в России вариант назначения губернаторов ни одной из приведенных в качестве примера стран не соответствовал и ни в одной из них центральное правительство не назначает руководителей регионов, которых выбирает или население, или парламентское большинство самостоятельно (а центр при этом лишь номинально с этим соглашается даже там, где там такое согласие требуется). Далее последовало еще более странное утверждение, что *«для нас, для Российской Федерации, с огромной территорией и с таким многообразием этносов и культур, которые живут на этой территории, мне кажется, что предлагаемая система является наиболее оптимальной. Учитывая, что некоторые республики, некоторые автономии в составе Российской Федерации являются многонациональными, и по традиции, которая сложилась десятилетиями — а может даже столетиями — высшие исполнительные и представительные органы власти формируются по ротационному принципу, имея в виду так называемые основные национальности, которые проживают в той или иной республике»*. Какое отношение это имеет к демократическим нормам, которые вполне могут учитывать эту ротацию (к примеру, Президиум Боснии и Герцеговины состоит из трех человек, которые сменяют друг друга на посту председателя в порядке ротации, согласно установленной периодичности), тогда как ничего подобного вводимая в России система как раз не содержала, осталось неизвестным. По мнению некоторых исследователей, эта странная и противоречащая реальности (а, значит, просто плохо подготовленная) аргументация может свидетельствовать о том, что федеративное территориальное устройство и разнообразие этнического состава страны для Президента просто не являлись значимыми обстоятельствами при формировании отношения к способам формирования региональной власти².

18 ноября 2004 года в совместном интервью представителям НТВ, Первого канала и канала «Россия» В.В. Путин заявил: *«У меня ни разу за все годы моей работы не возникло ни одной проблемы с региональным руководителем — ни с одним»*. Однако затем последовало утверждение: *«Как только в регионах руководителей начали избирать, так на федеральном уровне власти возникла мысль — это отрезанный ломоть, мы не можем никак на них влиять, они нам не подчиняются, мы не можем ни назначить, ни снять. Мы будем строить па-*

1 Заключительное слово на церемонии открытия Всемирного конгресса информационных агентств «Информация: вызовы XXI века» 24.09.2004. Москва, Международный торговый центр / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22612>

2 Боярова А.Б. Всенародные выборы губернаторов в метаконструкциях россиян и политическом дискурсе в 2005–2012 гг. // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации (под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева). — Пермь : Пермский научный центр УрО РАН, 2014. — С. 47.

раллельную систему исполнительных органов федеральной власти на местах». При этом к 2004 году федеральный центр уже имел все правовые основания отстранять от должности региональных руководителей. В качестве аргумента также было названо основание, не имеющее никакого отношения к ранее заявленной теме борьбы с терроризмом и якобы «международного опыта». В.В. Путин в качестве примера привел выборы президента Карачаево-Черкесской Республики 1999 года, сопровождавшиеся конфликтом и беспорядками: «Я вспоминаю события 99-го года, когда был Председателем Правительства: тогда прошли выборы президента именно этой республики — Карачаево-Черкесии. К сожалению, во многих наших субъектах Федерации, особенно в национальных республиках, до сих пор выборы часто идут по этническому принципу — избирают человека не только по личным и деловым качествам. И когда мы говорим: «а вот в наших условиях функционируют...» — не функционируют, неэффективно функционируют... когда мы говорим, что часто выборы идут по этническому принципу, — я все-таки позволю себе утверждать, что это только на поверхности: на самом деле речь идет об экономической борьбе местных региональных кланов за сферы влияния и за попытки использовать рычаги власти и управления для решения экономических задач и передела собственности. Собственно, это мы сейчас самым ярким образом наблюдаем в Карачаево-Черкесии... В последнее время я с тревогой наблюдаю за процессом возрастающего влияния экономических групп и различных экономических кланов, за ростом их влияния на региональный уровень управления. Губернаторы и президенты республик чувствуют сами это, и их самих уже это беспокоит. Уверяю вас, что это влияние никак не связано с интересами избирателей и с интересами народа в целом, в независимости от национальной принадлежности»¹. Показательно, что последующие назначения глав регионов во всех регионах с доминированием тех или иных этнических групп происходили при обязательном учете кланово-этнической ситуации, и именно в них федеральный центр в максимальной степени стремился учитывать интересы местных элит.

В интервью ведущему американского телеканала CBS Майклу Уоллесу 9 мая 2005 года В.В. Путин вообще заявил, что новая система наделения полномочиями стала «легализацией того, реально сложилось в некоторых субъектах РФ»².

Одновременно отдельные чиновники и близкие к власти эксперты публично связывали отмену выборов губернаторов с борьбой с криминалом. К примеру, С.А. Марков (член Общественной палаты РФ, затем в 2007–2011 го-

1 Интервью директору дирекции информационных программ Первого канала Кириллу Клейменову, главному редактору службы информации телеканала НТВ Татьяне Митковой и политическому обозревателю телеканала «Россия» Николаю Сванидзе. 18.09.2004 / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/soru/22690>

2 Интервью ведущему американского телеканала «Си-Би-Эс» Майклу Уоллесу. 09.05.2005 / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22958>

дах — депутат Государственной Думы) заявил, что новые фигуры должны не только улучшить социально-экономическую ситуацию в регионах, но и «*расшевелить местные коррупционные муравейники*» и «*система ориентирована на необходимость понизить коррупционную составляющую в деятельности губернаторов*»¹. Заместитель генпрокурора В.И. Колесников заявил, что обстановку в регионах дестабилизируют не предложения Президента о новом порядке формирования высшей исполнительной власти региона, а выборы: «*О какой демократии можно говорить, если 85–90 процентов ответственности находится в руках кучки людей? При таком положении избрать можно любого, через манипулирование воли избирателей, их подкуп и использование «грязных» технологий*». В.И. Колесников сообщил, что в 2003 году в период избирательных процессов в регионах было зафиксировано более 10 тысяч нарушений закона, было возбуждено 53 уголовных дела².

Скорее всего, такая разнотипная и противоречащая реальности аргументация имела единственную цель — оправдать принятое решение, которое на самом деле имело совсем другие политико-институциональные причины и являлось продолжением прежнего тренда на усиление системы исполнительной вертикали и системное ослабление региональных политических элит.

Очевидно, что федеральная бюрократия всегда была заинтересована в расширении своих властных возможностей и непрерывно с 2000 года расширяла их, постепенно продвигаясь все дальше. Именно этот медленный процесс с адаптацией на каждом следующем этапе, возможно, и стал фактором успешности постепенного фактического демонтажа федерализма 1990-х. Если бы те же меры были приняты резко и сразу, скорее всего они бы встретили серьезное и довольно масштабное сопротивление. Однако «вялотекущая» новая унитаризация, в ходе которой шел постоянный торг с разными группами элит, получавших различные уступки (в том числе возможность сохранить должности на «переходный период»), рассеивала возможное недовольство и не позволяла ему сконцентрироваться. Причиной этой постепенности, как представляется, помимо тактических соображений и фактора постепенного роста амбиций федеральной элиты, могли быть и определенные договоренности периода 1999–2000 годов, связанные с транзитом федеральной власти от прежней к новой управленческой команде и возможными обещаниями сохранения на некоторый период прежних правил игры. Показательно, что один из наиболее ярких представителей провластной политологии В.В. Иванов писал, что часть руководства Администрации Прези-

1 Итоги отмены прямых губернаторских выборов год спустя: Кремль пообещал больше демократии регионам. 13.09.2005 / Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/13sep2005/reforma.html>

2 Шкель Т. Формула губернаторства. Депутаты определяют, какой быть исполнительной власти в регионах // Российская газета — Столичный выпуск. — 2004. — 17 нояб. — № 3631. Режим доступа: https://rg.ru/2004/11/17/novaya_shema.html

дента вместе с самим главой государства «*давно (или вообще всегда)*» склонялись в сторону предпочтительности назначения губернаторов. Останавливала их, по его мнению, лишь боязнь того, что данный шаг не будет поддержан элитами, а также нанесет урон международной репутации страны¹.

Позиция губернаторского корпуса по отношению к отмене выборности губернаторов преимущественно колебалась от полного одобрения (в основном со стороны глав дотационных регионов) до осторожной критики отдельных элементов предложенной системы.

Части губернаторов отмена выборности была выгодна по нескольким причинам. Во-первых, описанные в предыдущей главе выборы губернаторов 2003–2004 годов (избрание вопреки позиции федерального центра губернатором Алтайского края М.С. Евдокимова, Рязанской области Г.И. Шпака, Архангельской области Н.И. Киселева, с большим трудом избрание на новый срок главы Корякского АО В.А. Логинова) явно показали растущий запрос общества на персональные перемены в органах власти, выход нового поколения политических лидеров. «Неконтролируемое» обновление региональной власти пу- гало действующие региональные элиты меньше, чем федеральный центр, который предпочел бы «управляемое» обновление. Во-вторых, перед губернаторами-старожилами маячила проблема окончания ограничения сроков пребывания у власти (для части она предстояла уже на следующих выборах, для части — через выборы).

По подсчетам Г.В. Белонучкина, на 31.12.2004 года² ситуация складывалась следующим образом.

Находились на втором сроке и не вправе избираться на третий:

- в 2007 году — В.А.Толоконский (2000, 2003), А.А. Чернышев (1999, 2003), О.И. Бетин (1999, 2003);
- в 2008 году — Б.В. Громов (2000, 2003), А.А. Волков (2000, 2004), А.Д. Артамонов (2000, 2004), А.Н. Ткачев (2000, 2004), В.А. Логинов (2000, 2004), Л.И. Маркелов (2000, 2004), М.Б. Машковцев (2000, 2004), В.Г. Кулаков (2000, 2004).

Находились на третьем сроке и не вправе избираться на четвертый:

- в 2007 году — Ю.М. Лужков (1996, декабрь 1999, 2003), В.Е. Позгалев (1996, декабрь 1999, 2003), А.И. Лисицын (1995, декабрь 1999, 2003);
- в 2008 году — Ю.А. Евдокимов (1996, март 2000, 2004), Р.Ф. Гениатулин (1996, октябрь 2000, 2004), В.Г. Малеев (1996, ноябрь 2000, 2004), В.И. Ишаев (1996, декабрь 2000, 2004), Алексей И. Лебедь (1996, декабрь 2000, 2004), Н.К. Максютя (1996, декабрь 2000, 2004);
- в 2009 году — О.А. Богомоллов (1996, декабрь 2000, 2004).

1 Иванов В.В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах / Москва, 2008. — С. 180.

2 Губернаторские выборы — 2004 / Режим доступа: <http://www.politika.su/vybory/re04t.html>

Поддержавшие отмену выборности населением губернаторы взамен утраты прямой легитимности получили снятие ограничений по количеству сроков пребывания у власти и возможность продлить свое пребывание у власти до 2009–2011 годов (так как многие подали «на доверие», то именно в 2005–2006 годах начался отсчет их новых губернаторских сроков). Таким образом центр одновременно «убивал двух зайцев»: наносил сокрушительный удар по политической самостоятельности регионов и при этом заменял «неуправляемое» обновление региональных властей «управляемым».

Одним из тех, кто выступал за отмену выборов губернаторов населением еще до заявления Президента, был новгородский губернатор М.М. Прусак. Он высказывался об этом в июне 2002 года¹, затем 31 октября 2002 года на пресс-конференции в Москве он выступил с рядом заявлений, касающихся необходимости изменения механизма выборов Президента России, избрания глав регионов, а также формирования парламента страны. По мнению М.М. Прусака, необходимо создать специальный орган, который должен был бы предварительно обсуждать кандидатуры претендентов в Президенты РФ. В него, по словам губернатора, должны войти люди, «прошедшие горнило выборов», которые и будут рекомендовать гражданам проголосовать за ту или иную кандидатуру. В этот орган, по его мнению, должен был войти так называемый актив, который состоит из десяти-двадцати человек от каждого субъекта РФ. Таким образом, по мысли губернатора, в итоге кандидата в Президенты выдвигали бы около тысячи или двух тысяч человек, а потом эта кандидатура выносилась бы на прямое всенародное голосование. Свое желание коренным образом реформировать систему выборов Президента России М.М. Прусак объяснил необходимостью избавиться от зависимости от различных ФПГ. Кроме того, новгородский губернатор высказался за схожий механизм назначения губернаторов. По его мнению, необходимо принять закон о собрании представителей регионов, куда будут входить делегаты от политических партий, профсоюзов и региональной элиты. По словам Прусака, эти люди должны собираться в рамках единовременного юридического акта и выдвигать свои кандидатуры на губернаторский пост. После этого глава государства мог бы делать свой выбор из предложенных фигур и назначить своим указом на должность губернатора того или иного претендента. При этом, заявил Прусак, необходимо усложнить процедуру отстранения губернатора от должности, в случае если для его снятия нет объективных причин².

Почти сразу после трагедии в Беслане, 3 сентября 2004 года на заседании дискуссионного клуба «Валдай» М.М. Прусак вновь высказался об отмене выборности губернаторов. Как сообщало ИА Великий Новгород, присутствующий

- 1 Голубева М. Михаил Прусак хочет стать трехкратным губернатором // Коммерсантъ. — 2002. — 3 июня. — № 93.
- 2 Тропкина О. Михаил Прусак выдвигает новые инициативы // Независимая газета. — 2002. — 1 ноября.

щий на заседании губернатор, в частности, заявил: *«Сегодня по всей стране губернаторов практически избрали или один богатый человек, или одна финансово-промышленная группа»*. В связи с этим губернатор области предложил, чтобы кандидатуры на назначение президенту представлялись собранием представителей регионов. По мнению М.М. Прусак, Конституция России сейчас сложена таким образом, что ее политическая система не работает на реформирование хозяйства страны. Поэтому необходимо внести в нее изменения¹.

Более того, во многом идеи, реализованные федеральным центром в 2004 году (и, отчасти, до и после него), были высказаны еще в феврале 2000 года, когда «Независимая газета» опубликовала письмо губернаторов Новгородской области М.М. Прусак, Белгородской области Е.С. Савченко и Курганской области О.А. Богомолова, адресованное и.о. Президента РФ В.В. Путину². Главным идеологом этого письма также был М.М. Прусак. В письме утверждалось, что *«слабость государства является сейчас основным препятствием для проведения активной промышленной политики и перехода к устойчивому экономическому росту. Сегодня стало ясно, что сильная государственная власть — обязательный атрибут рыночной экономики в России. В сложившейся ситуации очевидно, что дальнейшее проведение экономических реформ невозможно без реформы системы государственной власти. Как свидетельствует исторический опыт России, обширность территории, малая плотность населения в сочетании со сложной военно-политической обстановкой на границах требуют сильной централизованной системы государственного управления. Россия призвана быть президентской демократической республикой с сильной вертикалью исполнительной власти. В настоящее время такая вертикаль власти фактически отсутствует, и для ее воссоздания потребуются изменения по следующим направлениям»*.

В частности, в письме предлагалось назначать и смещать глав субъектов Федерации Президентом РФ с согласия собрания представителей субъекта РФ, формируемого на принципах, определяемых федеральным законом на основе многоступенчатой системы выборов (по типу формирования партийной конференции). Институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ предлагалось упразднить, их функции передать назначаемым главам субъектов РФ. Органы местного самоуправления предлагалось ограничить уровнем районов и микрорайонов в городе, уличных комитетов, поселков, сел, деревень. Глав районных и городских администраций предлагалось назначать и смещать главой региона с согласия собраний представителей,

1 Михаил Прусак: губернаторы должны назначаться президентом. 06.09.2004 / Режим доступа: <https://newdaynews.ru/northwest/1467.html>

2 Прусак М.М., Савченко Е.С., Богомолов О.И. И власть, и экономика, и президент на 7 лет // Независимая газета. — 2000. — 25 фев. Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2000-02-25/4_7years.html

состоящих из депутатов представительных органов власти, представителей профсоюзов, ассоциаций товаропроизводителей, ветеранских и других общественных организаций, а также партий, общественно-политических движений и трудовых коллективов. Главы районной и городской администраций должны были назначать и смещать глав районных центров, городских районов, поселковых и сельских администраций с согласия старост деревень, глав микрорайонов, председателей уличных комитетов, которые, в свою очередь, избирались бы на основе прямых выборов. Федеральное Собрание РФ авторы письма предлагали преобразовать в однопалатный законодательный орган — Государственную Думу, депутаты которого избираются только по мажоритарной системе (либо сохранить Совет Федерации, но с одним депутатом от региона). В качестве совещательного органа формировать Государственный Совет, состоящий из глав исполнительных и законодательных органов власти субъектов РФ и представителей, назначаемых Президентом РФ. Президента РФ предлагалось избирать на 7 лет прямым или многоступенчатым образом (палатой представителей, формируемой аналогично палате представителей субъекта РФ). Кроме того, предполагалось провести реформу административно-территориального устройства Российской Федерации, на первом этапе не затрагивающую республики, но затем укрупнить субъекты Федерации *«с учетом экономической целесообразности и требований оптимизации управления»* и т.д.

Другим примером поддержки идеи отмены выборности губернаторов еще до ее объявления является президент Ингушетии М.М. Зязиков. В июне 2004 года, выступая за назначение, а не за избрание глав регионов, он заявил: *«В таком случае к власти не будет приходиться случайный человек, улучшится кадровая политика, будут сохранены большие денежные средства, усилится связь между регионами и федеральным центром¹»*.

Что касается критиков новой системы среди губернаторов, то 13 ноября 2004 года в Казани на VII внеочередной конференции местного отделения «Единой России», где выбирали делегатов на предстоящий 27 ноября съезд партии, президент Татарстана, сопредседатель высшего совета «Единой России» М.Ш. Шаймиев открыто критиковал законопроект о новом порядке избрания глав регионов: *«Если имея большинство в Госдуме, партия не будет учитывать мнение регионов, она не может быть партией власти»*. Далее он сказал: *«Как могла Государственная Дума, в большинстве своем состоящая из представителей «Единой России», принять в первом чтении закон, распускающий парламент, на 77% состоящий из единороссов (имеется в виду парламент Татарии). Так бывает? Как Госсовет может согласиться с роспуском? Это же антиконституционный*

1 А вы бы по какому вопросу провели референдум? // Коммерсантъ – Власть. — 2004. — 7 июня. — № 22.

акт!»¹ «Мы, к сожалению, не партия власти, мы партия парламентского большинства», — заявил в ответ секретарь генсовета ЕР В.Н. Богомолов. В дальнейшем М.Ш. Шаймиев еще несколько раз повторил идею о том, что у Президента не должно быть права распускать законодательные собрания. Более того, в 2008 году он также выступил за необходимость вернуться к выборности руководителей субъектов Федерации и против того, чтобы у республик отняли право называть их глав президентами (когда при Д.А. Медведеве продолжили курс на унификацию). Он заявил, что все это внутреннее дело самих национальных образований².

В 2005 году скепсис по поводу предложенной схемы высказал глава Чувашии Н.В. Федоров: «Нельзя отказываться от фундаментальных ценностей из-за того, что в некоторых регионах плохие руководители»³.

На заявления М.Ш. Шаймиева в 2008 году о нежелательности права на роспуск парламентов отреагировали красноярский губернатор А.Г. Хлопонин и новосибирский губернатор В.А. Толоконский (оба — острожно о возможности и выборов и назначений)⁴. Башкирский президент М.Г. Рахимов в ответ на заявление М.Ш. Шаймиева объявил, что «в целом, глобально, я поддерживаю эту позицию». «Если у нас демократия, то должна быть и выборность», — отметил он. И это несмотря на то, что министр регионального развития Дмитрий Козак почти сразу же после заявления М.Ш. Шаймиева сказал, что обратной дороги к всенародным выборам региональных руководителей нет⁵.

Открыто против отмены выборов губернаторов в 2004 году выступил только губернатор Ненецкого автономного округа В.Я. Бутов (которого вскоре не допустили баллотироваться на третий срок на последние прямые выборы губернатора, которые как раз проходили в НАО). По данным ИА «Росбалт», В.Я. Бутов заявил, что считает схему выборов глав регионов через законодательные собрания неэффективной. «Население регионов должно самостоятельно выбирать, кто им будет руководить. Это право населению предоставлено Конституцией России», — отметил он⁶. «Все предвыборные кампании, только готовящиеся или уже развернувшиеся, в один день потеря-

1 Андреев А. Минтимер Шаймиев отказал партии во власти // Коммерсантъ. — 2004. — 15 нояб. — № 213.

2 Родин И. Минтимер Шаймиев повысил голос // Независимая газета. — 2008. — 16 июня. Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2008-06-16/1_shaimiev.html

3 Мигалин С. Николаю Федорову простили фронду // Независимая газета. — 2005. — 30 авг. Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2005-08-30/4_fedorov.html

4 Моральный вызов Шаймиева // Независимая газета. — 2008. — 19 июня. Режим доступа: http://www.ng.ru/editorial/2008-06-19/2_red.html

5 Родин И. Рахимов поддержал соседа // Независимая газета. — 2008. — 19 июня. Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2008-06-19/3_rahimov.html

6 ...Бутов — против Путина // Известия НАО. — 2004. — 16 сент. — № 36. Режим доступа: <http://arhpress.ru/izvnao/2004/9/16/3.shtml>

ли смысл... Один только Владимир Бутов выступил было против, но и он сразу после своего смелого выступления стал недостижим для прессы», — писала «Независимая газета». — «Губернатор уехал по реке, и связи с ним нет», — сообщила «НГ» секретарь Марина, дежурившая в приемной ненецкого губернатора¹.

Невзирая на критику как отмены выборности со стороны части оппозиции и отдельных депутатов, так и отдельные предложения по смягчению законопроекта, высказанные идеи были оперативно реализованы.

27 сентября 2004 года на совещании с членами правительства В.В. Путин сообщил, что законопроект внесен в Госдуму (всего за 14 дней после совещания 13 сентября)². 3 декабря закон принял в третьем чтении Государственная Дума, 8 декабря его одобрил Совет Федерации и уже 11 декабря 2004 года закон № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"» был подписан. При принятии законопроекта в третьем чтении «за» проголосовали 358 депутатов Госдумы, «против» — 62, двое воздержались.

Во втором чтении депутаты несколько смягчили норму про утверждение главы региона депутатами заксобрания. Законодательным собраниям предоставили возможность рассматривать кандидатуру главы региона вместо двух раз три раза, сопровождая каждый шаг консультациями. Если и после этого предложенная кандидатура будет отвергнута, то президент вправе распустить региональный парламент и на полгода назначить временно исполняющего обязанности губернатора³.

В то же время в ходе принятия закона в него была внесена существенная поправка, оговаривающая особый порядок «досрочной» смены ранее избранными губернаторами статуса избранных на назначенных. Данную поправку внесли депутаты Госдумы — члены фракции «Единой России» В.В. Володин, В.А. Жидких, В.С. Катренко, Н.В. Комарова, Ю.М. Конев, В.А. Пехтин и В.С. Тимченко, а Комитет по делам Федерации и региональной политике рекомендовал ее к принятию. Согласно данной поправке, губернатор, избранный до вступления закона в силу, мог поставить перед Президентом РФ вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий. В этом случае Президент в течение семи дней должен был принять решение и в случае доверия губернатору

1 Сергиевский С. Электорату прописали отдых // Независимая газета. — 2017. — 15 сент. Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2004-09-15/1_reform.html

2 Воробьев В. Сказано — сделано. В Госдуму внесен законопроект, меняющий схему избрания руководителей регионов // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2004. — 28 сент. — № 3589.

3 Дума отменила выборы губернаторов // Режим доступа: <http://polit.ru/article/2004/12/03/vyborgub/>

представить его кандидатуру «для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ»¹. По данным политолога В.В. Иванова, реальным инициатором появления института «вопроса о доверии» был тюменский губернатор С.С. Собянин², ставший в конце 2005 года руководителем Администрации Президента РФ. Летом 2007 года поправками в закон срок, в течение которого Президент России принимает решение о доверии главе региона, был увеличен с 7 до 30 дней, а период, в течение которого глава государства вносит предложения по кандидатуре губернатора, с 14 до 30 дней.

Провести прямые выборы губернаторов позволили только в тех регионах, где они были назначены до вступления нового закона в силу. Таким образом, последние выборы прошли 6 февраля 2005 года в Ненецком автономном округе. При этом путем затягивания рассмотрения дела о выборах в судах были сорваны прямые выборы губернатора Самарской области (см. раздел 3.3.9).

Значительная часть экспертов и политиков оценила новый порядок как антиконституционный, попытавшись инициировать его рассмотрение в Конституционном суде РФ. В региональных ЗС наибольший протест новые правила вызвали в Астраханской, Калининградской и Ярославской областях. В Астраханской и Калининградской областях «уломать» депутатов на поддержку удалось с большим трудом и далеко не с первой попытки. Были предприняты попытки заблокировать возможность полноценного запроса в Конституционный суд, который могли сделать 1/5 депутатов Государственной Думы, 1/5 членов Совета Федерации или любой законодательный орган субъекта РФ. Так, в конце сентября 2005 года Государственная дума Ярославской области (к настоящему времени переименована в областную думу) решила направить в Конституционный суд запрос о проверке конституционности закона об отмене выборов губернаторов населением. Однако через неделю под давлением губернатора области и «Единой России» ярославский парламент свой запрос отозвал³.

Кроме того, запросы в Конституционный суд были поданы от имени жителя Тюменской области В.Ф. Гришкевича (оспаривавшего лишение его права выбирать губернатора области) и большой группы граждан, связанных с партией СПС, которым не разрешили провести в ряде регионов референдумы по вопросу сохранения выборности глав субъектов РФ на том основании, что вопрос решен федеральным законодателем. Но поскольку граждане имеют право обжаловать в Конституционном суде лишь те положения закона, которые привели к ущемлению их собственных прав, суд отказался рассматривать кон-

1 Шкель Т. Губернатор на доверии // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2004. — 1 дек. — № 3643.

2 Иванов В. О губернаторской реформе — 2 / Режим доступа: <https://vz.ru/columns/2006/9/21/49686.print.html>

3 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 541–543.

ституционность положений о праве Президента РФ распускать региональный законодательный орган и отстранять от должности главу «в связи с утратой доверия». Попытки инициирования референдумов о прямых выборах губернаторов предпринимались в Бурятии, Мордовии, Якутии, Хабаровском крае, Ивановской, Новгородской, Пермской областях и др.

21 декабря 2005 года Конституционный суд РФ принял постановление, в котором признал новый порядок «наделения полномочиями» главы субъекта РФ не противоречащим Конституции¹. При этом он исходил из того, что решение о наделении полномочиями принимается совместно Президентом РФ и законодательным органом субъекта РФ, не принимая во внимание принудительный характер голосования в законодательном органе. Ряд экспертов оценили его как политическое².

Отмена выборов глав регионов также привела к еще большему ослаблению Совета Федерации. Теперь половина его членов становилась, по сути, назначенцами президентских назначенцев. Это право назначения губернаторами членов верхней палаты федерального парламента, которое было спорным даже в период, когда губернаторы получали легитимность непосредственно от избирателей, в результате стало однозначным свидетельством зависимости одной из палат федерального парламента от исполнительной власти. Также еще больше усилилась зависимость от исполнительной вертикали системы избирательных комиссий (половина членов избирательных комиссий субъектов Федерации назначаются губернаторами).

4.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ, ЕЕ ЭВОЛЮЦИЯ В 2005–2012 ГОДАХ И ПРИЧИНЫ ЕЕ ИЗМЕНЕНИЙ

Период системы наделения полномочиями в 2005–2012 годах в реальности состоит из двух основных этапов, отличающихся особенностями ее правового регулирования. Первый этап (2005–2009 годы — второй президентский срок В.В. Путина и начало президентства Д.А. Медведева) закон применялся фактически в первоначальном виде, затем в него были внесены

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2005. — 29 дек. — № 3963.

2 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 541–543.

существенные изменения, связанные с формализацией участия в процессе подбора кандидатов политических партий, которые фактически заменили ранее на основании указа Президента участвовавших в подборе кандидатов полпредов Президента в федеральных округах. Если «период полпредов» отличался крайней информационной закрытостью, когда официально полные списки кандидатов в губернаторы не публиковались и лишь иногда появлялись в СМИ в виде «утечек», то период формализованного участия партий (2009–2012) отличался открытой публикацией полного списка официально рекомендованных фамилий. Конкуренция различных элитных групп в рамках второго этапа существенно выросла, как и степень самой ротации губернаторского корпуса.

4.2.1. ПЕРИОД 2005–2009 ГОДОВ («ПЕРИОД ПОЛПРЕДОВ»)

Согласно закону от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ вводилась так называемая система *«наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)»* по представлению Президента РФ представительным органом государственной власти данного субъекта Федерации.

Данное предложение Президента РФ должно было вноситься им не позднее, чем за 35 дней до истечения срока полномочий действующего губернатора (который считался от даты принесения главой региона присяги и вступления в должность). Законодательное собрание региона должно было рассмотреть внесенную Президентом кандидатуру в течение 14 дней со дня внесения представления. Решение считалось принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного собрания (в случае двухпалатного парламента — большинство в каждой из палат). В случае отклонения кандидатуры Президент в течение 7 дней повторно вносил предложение о кандидатуре и в случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) мог назначить временно исполняющего обязанности губернатора, но не более чем на шесть месяцев. В случае, если Заксобрание в установленный законом срок не приняло никакого решения или повторно отклонило кандидатуру, Президент после месячных консультаций был вправе его распустить. При третьем отклонении или непринятии решения Президент РФ также был вправе распустить ЗС. По смыслу закона и сложившейся практике Президент РФ предлагал законодательному собранию только одну кандидатуру, так что у законодательного органа не было возможности реального выбора.

Президент также получил право увольнения любого, в том числе ранее избранного населением, губернатора за «утрату доверия Президента», а также в связи с выражением губернатору недоверия законодательным органом. В случае досрочного прекращения полномочий губернатора предложение о кан-

дидатуре нового губернатора должно было быть внесено в ЗС не позднее 14 дней со дня появления вакансии (с 2007 года — не позднее 30 дней). Президент также был праве по представлению генерального прокурора РФ временно отстранить губернатора от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления (первый раз этим правом президент воспользовался в 2005 году в отношении губернатора Ненецкого автономного округа А.В. Барина, которого затем уволил «за утрату доверия»).

Согласно закону, перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре губернатора должны были проводиться соответствующие консультации. Порядок этих консультаций закон не конкретизировал, в дальнейшем они описывались Указом Президента РФ.

Согласно Указу Президента РФ от 27 декабря 2004 года № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ»¹ было утверждено соответствующее положение о порядке рассмотрения данных кандидатур. Положение указывало, что кандидатуры на должность главы региона представляются Президенту РФ руководителем Администрации Президента, которому они, в свою очередь, вносятся полномочным представителем Президента в соответствующем федеральном округе в числе не менее двух не позднее, чем за 90 дней до дня истечения срока полномочий губернатора, а в случае досрочного прекращения его полномочий — в течение 10 дней. Руководитель Администрации Президента РФ рассматривает предложения по кандидатурам, проводит необходимые консультации и представляет кандидатуры и соответствующие документы Президенту РФ. В случае отклонения Президентом представленных кандидатур новые кандидатуры представляются руководителем Администрации Президента в установленные Президентом РФ сроки, обеспечивающие соблюдение норм федерального законодательства. Формально декларировалось, что *«при внесении предложений по кандидатурам учитываются их авторитет и деловая репутация, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта Российской Федерации»*. Должностные лица Администрации Президента РФ, подготавливающие и вносящие предложения по кандидатурам в губернаторы, согласно Указу, несли *«ответственность за обоснованность предложений, объективность и достоверность информационных и иных справочных материалов, а также материалов, характеризующих указанные кандидатуры»*.

1 Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2004. — 29 дек. — № 3666.

К предложению по кандидатуре на должность главы региона, согласно Указу № 1603, прилагались:

- копия декларации о доходах и имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, с отметкой соответствующего налогового органа о принятии декларации на рассмотрение;
- справка о результатах предварительных консультаций по предлагаемой кандидатуре;
- информационные и иные справочные материалы;
- заявление гражданина, кандидатура которого представляется, о согласии на рассмотрение его кандидатуры с обязательством, в случае надления его полномочиями главы региона, прекратить деятельность, несоместимую в соответствии с федеральным законодательством со статусом этой должности.

Согласно пункту 9 данного положения, оно не применялось в отношении высшего должностного лица субъекта Федерации, поставившего перед Президентом РФ вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий.

Никаких норм об открытой публикации данных о представленных Президенту РФ кандидатурах указ не содержал. В результате системной публикации этих данных не производилось, они, как правило, носили закрытый характер. В основном данные о кандидатурах, которые рекомендовали полпреды, были известны через косвенные источники — публикации в СМИ, которые, впрочем, сообщали об этом несистемно и не во всех регионах.

Как показывает анализ известных случаев, зачастую положенные по закону и указу общественные консультации носили символический характер и никак не влияли на принятие решения по внесению кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ. В реальности работали совсем иные, закрытые лоббистские схемы, на которые влияли скорее не публичные консультации, а информационные войны и «сливы компромата». Показательно, что амурский губернатор Л.В. Коротков и костромской В.А. Шершунов были переназначены на новые срок, несмотря на то, что против них активно выступали региональные организации «Единой России», собирались письма в поддержку их оппонентов под обращениями региональных депутатов, глав администраций и т.д. (впрочем, в 2007 году Л.В. Коротков был уволен за «утрату доверия», а В.А. Шершунов погиб в автомобильной аварии). В качестве оппонента В.А. Шершунова назывался даже полпред Президента в ЦФО Г.С. Полтавченко, который, по некоторым данным, тогда поддерживал кандидатуру советника Президента РФ по вопросам федерализма и местного самоуправления С.Н. Самойлова¹. В Амурской области полномочия Л.В. Короткова истекли 21 апреля 2005 года и уже начались консультации по поводу его преемника. По данным «Коммерсанта», полпред Президента РФ в ДвФО К.Б. Пуликовский включил в список

1 Латухина К. Костромская область без наследника // Ведомости. — 2007. — 20 сент.

кандидатов в губернаторы своего заместителя Ю.Т. Аверьянова, ГФИ по Амурской области В.В. Вощевова (выдвинутого РО «Единой России») и начальника Дальневосточного высшего военного командного училища имени Рокоссовского В.М. Грызлова, двоюродного брата спикера Госдумы Б.В. Грызлова¹. В такой ситуации Л.В. Коротков сыграл на опережение и поставил перед Президентом вопрос о доверии. В результате и в Амурской, и в Костромской областях после внесения кандидатур Л.В. Короткова и В.А. Шершунова депутаты — члены «Единой России» резко переменили точку зрения и за них в итоге проголосовали.

В той же Амурской области после увольнения Л.В. Короткова в ходе общественных консультаций в 2007 году публично назывались кандидатуры бывшего первого заместителя, а с 2006 года — заместителя полпреда Президента в ДвФО В.В. Марценко и врио губернатора, ранее заместителя губернатора — начальника департамента агропромышленного комплекса области А.В. Нестеренко. Однако в результате губернатором был назначен публично не обсуждавшийся в области давний знакомый тогдашнего полпреда Президента в ДвФО К.Ш. Исхакова (до назначения полпредом в 2005 году — многолетний мэр Казани) гендиректор ОАО «Завод Электрон» из Казани, депутат Госсовета Татарстана Н.А. Колесов.

В Бурятии в конце апреля — начале мая 2007 года стало известно, что полпред Президента в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнин предложил президенту две кандидатуры на пост главы региона: бывшего губернатора Эвенкийского автономного округа Б.Н. Золотарева и бывшего члена Совета Федерации от Бурятии, заместителя главы Федерального агентства по недропользованию В.Н. Бавлова. В регионе немедленно началась гласная и негласная кампания против выдвижения в президенты Бурятии «варяга» (имелся ввиду Б.Н. Золотарев) и к тому же не представителя титульной национальности². В результате внезапно на пост главы региона был предложен первый вице-губернатор Томской области В.В. Наговицын: 6 июня 2007 года письмо с его кандидатурой, датированное 4 июня, поступило на рассмотрение Народного хурала. В двух регионах — Адыгее и Республике Алтай — руководителями регионов были назначены политики (А.К. Тхакушинов и А.В. Бердников соответственно), с треском провалившиеся на прямых выборах глав регионов и занявшие на них одни из последних мест.

Некоторое изменение схемы назначения произошло в декабре 2005 года. 31 декабря 1995 года Президент РФ подписал принятый Госдумой РФ 19 декабря и одобренный Советом Федерации 27 декабря 2005 года федеральный за-

- 1 Кошеленко П., Усов П., Скляр С. Владимир Путин доверяет Дальнему. Выдвинуты на утверждение губернаторы Еврейской автономной и Амурской областей // Коммерсантъ. — 2005. — 21 февр. — № 30.
- 2 Санжиев П. Игры с огнем // Номер один (Улан-удэ). — 2007. — 30 мая. Режим доступа: <http://pressa.irk.ru/number1/2007/22/003001.html>

кон № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"» и в федеральный закон "О политических партиях"». Согласно данным изменениям, политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный орган власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ. Предложение политической партии подлежало обязательному рассмотрению законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и в случае поддержки этого предложения большинством голосов от числа избранных депутатов должно было направляться в установленном порядке Президенту России. Однако это право изначально не сопровождалось никакими гарантиями того, что это предложение может быть удовлетворено Президентом. Как показала последующая практика, эта норма так и осталась фактически не работающей.

В качестве одного из «экспериментальных» регионов для этой схемы выступила Республика Адыгея в конце 2006 года. По оценке экспертов¹, из данного процесса в Адыгее получилась скорее имитация — партии подстраивались под того, кого был намерен предложить федеральный центр, а не наоборот. Продвижение ставшего в итоге главой региона А.К. Тхакушинова по линии «Единой России» на этот пост происходило довольно странным образом. Сначала представители партии власти вообще не называли А.К. Тхакушинова своим кандидатом в президенты. 2 октября 2006 года на консультациях полпреда Президента в ЮФО Д.Н. Козака с представителями общественных организаций по подбору кандидатуры на должность главы республики на новый срок (2007–2013) единороссы назвали своими кандидатами действующего президента Адыгеи Х.М. Совмена и члена Совета Федерации РФ от Адыгеи А.А. Хашира. В этот же день, после обеда, на консультациях Д.Н. Козака с депутатами республиканского парламента от имени фракции «Единой России» на должность президента Адыгеи был предложен несколько иной список кандидатов. К ранее названным кандидатам добавился Р.Г. Хаджебиёков, председатель Госсовета (парламента) Адыгеи и секретарь политсовета регионального отделения «Единой России». Спустя несколько дней в Москве состоялось заседание федерального генсовета «Единой России». На этот раз московские единороссы предложили на должность президента Адыгеи ректора Майкопского государственного технологического университета А.К. Тхакушинова. Ранее, по результатам последних

1 Данный процесс подробно освещался О.М. Цветковым в отчетах для регионального мониторинга Московского Центра Карнеги (к сожалению, сайт с данными мониторинга более не поддерживается).

прямых выборов президента Адыгеи, А.К. Тхакушинов набрал лишь 2,6% голосов. По данным издания «Кавказский узел», А.К. Тхакушинов оказался более предпочтителен для федеральной власти, так как более тяготел к интересам адыгской диаспоры в Краснодаре и был лоялен по отношению к нынешней оппозиции Х.М. Совмену¹. Вслед за этим в республику приехал руководитель исполкома «Единой России» и депутат Госдумы РФ А.Ю. Воробьев, и на прошедшем с его участием новом политсовете регионального отделения партии основным кандидатом был назван А.К. Тхакушинов. Таким образом, региональная организация мгновенно изменила свою позицию после появления в Москве иной кандидатуры.

Согласно принятой изначально версии закона об отмене выборности губернаторов населением, возникли две схемы переназначения. Согласно первой и в 2005–2007 годах самой популярной, губернаторы, ранее избранные населением, сами ставили перед Президентом «вопрос о доверии», тем самым добровольно идя на смену своего статуса (напомню, что эта норма появилась уже в ходе принятия закона в виде поправки). В этом случае Президент просто фактически их переутверждал в течение недели без каких-либо публично анонсированных консультаций и встреч полпредов в регионе. Особенно в первое время, чтобы у «подающих на доверие» был стимул, переназначение получали все, кто на доверие подавал, даже губернаторы с самой неоднозначной репутацией. В результате большинство из тех губернаторов, которые воспринимались в обществе как «главные нарушители» в регионах федерального законодательства (а именно борьба с нарушениями в регионах федеральных законов была одним из главных моральных оправданий введения новой системы), свои посты сохранили. Теряли же свои посты губернаторы в основном совсем по иным основаниям — преимущественно из-за принадлежности к оппозиционной партии, критики политики федеральной власти или лично испорченных отношений с теми или иными государственными руководителями или госкорпорациями.

Показательно, что первым подал на доверие губернатор Приморского края С.М. Дарькин — одна из наиболее неоднозначных фигур в губернаторском корпусе. И только вторым стал тюменский губернатор С.С. Собынин (хотя, по неофициальным данным, он предполагался первым).

С.М. Дарькин пошел на уловку: 22 января 2005 года после встречи с В.В. Путиным он первым среди всех губернаторов обратился к Президенту РФ с вопросом о доверии. Федеральный центр, которому было важно стимулировать региональные элиты к добровольному переходу на новую систему, в таких условиях не мог ответить отказом. 31 января 2005 года стало известно, что В.В. Путин внес кандидатуру С.М. Дарькина на пост губернатора края. 4 февра-

1 Хатит С. Совмен не возражает против выдвижения кандидатуры Тхакушинова на пост главы Адыгеи. 22.10.2006 / Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/104365/>

ля 2005 года Законодательное собрание Приморского края 35 голосами из 36 наделило С.М. Дарькина полномочиями губернатора Приморского края сроком на 5 лет¹.

Впрочем, явно фактический прием заявлений не всегда соответствовал публичным высказываниям. Так было сообщено, что 26 сентября 2005 года ставропольский губернатор А.Л. Черногоров поставил перед Президентом РФ вопрос о доверии. Однако В.В. Путин внес на рассмотрение депутатов Государственной думы Ставропольского края кандидатуру А.Л. Черногорова для наделения его полномочиями губернатора края только 22 октября 2005 года (то есть вместо семи дней пауза заняла месяц). При этом 27 сентября 2005 года в прямом телеэфире в ходе «Горячей линии» пенсионерка Людмила Караченцева пожаловалась Президенту РФ на отсутствие воды в хуторе Дегтяревском. Это была повторная просьба хуторянки, впервые по тому же вопросу она обращалась к Президенту РФ еще в 2003 году, тоже во время прямого эфира. На этот раз в ответ на ее письмо Президент заявил, что не подпишет документы на представление А.Л. Черногорова губернатором, пока он не выполнит обещание. Губернатор обещание выполнил, утром после телеэфира на хуторе, по данным СМИ, кипела работа. Стройку завершили в течение двух недель².

По второй схеме назначение происходило «планово», когда истекали полномочия губернатора, на которые он был избран (отсчет от момента принесения

- 1 После переназначения в сентябре 2005 года С.М. Дарькин впервые за все годы пребывания на посту главы региона подверг жесткой критике действия федерального правительства и Государственной Думы в ходе монетизации льгот. На выездном заседании Комитета по бюджету Совета Федерации губернатор Приморья заявил, что, хотя благодаря предложенным Думой и правительством мерам стоимость коммунальных услуг населению в Приморье вырастет на 30%, это не улучшит положения жилищно-коммунального комплекса края из-за роста цен на нефтепродукты. С. Дарькин также осудил решение Госдумы о введении переходного периода в рамках реализации федерального закона № 131 «О местном самоуправлении», подчеркнув, что это решение может привести к хаосу в управлении регионом (см. — Верба И. Сергей Дарькин ополчился на правительство и Госдуму // Независимая газета, 27.09.2005). В ноябре 2005 года С.М. Дарькин выступил на стороне автовладельцев, протестовавших против скрытого повышения цен на подержанные японские автомобили. Массовые акции протеста проходили тогда по всему Дальнему Востоку. Губернатор Приморья пообещал защитить интересы жителей региона и настоятельно рекомендовал представителям автомобильного бизнеса высказывать свое недовольство цивилизованным способом, то есть, обращаясь в судебные инстанции (см. Губернатор Приморья пообещал поддержку протестующим автодилерам. 17.11.2005. <https://regnum.ru/news/economy/545501.html>). Наибольшие проблемы С.М. Дарькина начались с 2006 года, когда под удар попал ряд представителей его ближайшего окружения. Тем не менее, в 2010 году он был назначен на следующий срок.
- 2 Александр Черногоров наделен полномочиями губернатора Ставропольского края на третий срок. 01.11.2005 / Режим доступа: <http://archive.svoboda.org/ll/polit/1105/11.110105-1.asp>

ния присяги). Как уже описывалось выше, именно в этом случае кандидатуры через руководителя Администрации Президента РФ вносил полпред Президента в соответствующем федеральном округе

Общественный или какой-либо иной публичный протест против кандидатуры губернатора демонстративно игнорировался. Единственный пример, где протесты привели к тому, что прежний губернатор не был внесен — Нижегородская область, где глубина раскола элит и противостояние команд губернатора Г.М. Ходырева и полпреда Президента в ПФО С.В. Кириенко, с которым в фактическом альянсе был спикер Законодательного собрания Нижегородской области Е.Б. Люлин и большинство депутатов ЗС, привели к тому, что абсолютное большинство депутатов ЗС подписали обращение к Президенту РФ с просьбой не вносить кандидатуру Г.М. Ходырева на новый срок. Однако победа антиходыревской оппозиции оказалась весьма условной — на пост губернатора был внесен не Е.Б. Люлин, а «варяг» со стороны — вице-мэр Москвы В.П. Шанцев.

Возникало ощущение, что федеральный центр стремился продемонстрировать, что какое-либо давление, в том числе публичное в виде различных акций протеста, в вопросе назначения или отстранения глав регионов, бессмысленно. Поддаться давлению хотя бы раз означало создать прецедент и пример для действий других, на что федеральный центр идти явно не хотел. Невзирая на явные конфликты в регионе и акции протеста, был вновь назначен на новый срок глава Калмыкии К.Н. Илюмжинов (он поставил перед Президентом РФ вопрос о доверии 4 октября 2005 года, накануне дня рождения В.В. Путина). Протестующие не смогли добиться отставок глав Северной Осетии А.С. Дзасохова (после Бесланской трагедии, которая формально и стала причиной «асимметричного ответа» в виде отмены прямых выборов губернаторов) и Карачаево-Черкесии М.А.-А. Батдыева (после истории с убийством депутата регионального парламента Расула Богатырева и его друзей, в которой оказался замешан зять Батдыева Али Каитов). Дзасохов в итоге все-таки ушел в отставку, но только выждав многомесячную паузу, чтобы это не выглядело как уступка протестующим (6 июня 2005 года).

В то же время ряду губернаторов, изначально входившим в некий неофициальный «черный список», поставить вопрос о доверии не давали под тем или иным предлогом, не принимая у них заявление. К ним слухи причисляли, к примеру, иркутского губернатора Б.А. Говорина (он был заменен по истечении «плановых» полномочий) и главу Коми В.А. Торлопова (Торлопов был переназначен лишь после истечения «плановых» полномочий). В декабре 2004 года сразу после принятия решения об отмене прямых выборов губернаторов, по данным СМИ, губернатор Липецкой области О.П. Королев обратился к Президенту РФ с вопросом о доверии. Однако тогда президент рекомендовал липецкому губернатору повременить (*«Президент сказал: срок подойдет, там вид-но будет... Каждый может доработать свой срок полномочий, а может хоть*

сейчас подать в отставку. Дело добровольное», — сказал О.П. Королев на пресс-конференции в Липецке в конце 2004 года¹). «Срок подошел» через пять месяцев — 24 мая 2005 года пресс-служба Президента РФ сообщила, что В.В. Путин внес кандидатуру О.П. Королева для наделения его полномочиями губернатора еще на один срок.

Замены губернаторов начинались медленно и постепенно и сначала касались лишь регионов «планового» истечения полномочий. Именно так произошло в Саратовской области (окончание полномочий Д.Ф. Аяцкова), Тульской (В.А. Стародубцева), Нижегородской (Г.М. Ходырева), Иркутской (Б.А. Говорина), Калининградской (В.Г. Егорова). Всего в ходе второго срока президентства В.В. Путина, начиная с февраля 2005 года по май 2008 года, в связи с истечением своих полномочий покинули свои посты 12 глав регионов.

Уволены за «утрату доверия» президента за 2005–2008 годы были всего 3 губернатора — по одному в год (в 2005 году — губернатор Корякии В.А. Логинов, в 2006-м — ненецкий губернатор А.В. Баринов, в 2007-м — амурский губернатор Л.В. Коротков). Все трое значимого авторитета на федеральном уровне и большой популярности внутри региона не имели, во всех трех названных регионах «Единая Россия» в разное время в эти годы проиграла региональные выборы, и, кроме того, роль «локомотива» губернаторской отставки во всех случаях играла прокуратура — то есть региональное представительство другой ветви «исполнительной вертикали». Именно это дает основания расценивать эти отставки как «образцово-показательные».

Первая принудительная отставка губернатора произошла 9 марта 2005 года. В этот день В.В. Путин отрешил от должности губернатора Корякского автономного округа В.А. Логинова, избранного на свой второй губернаторский срок меньше года назад. Как гласил указ Президента, В.А. Логинов был отстранен «*в связи с утратой доверия президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей*». Надо признать, что «первая жертва» данной новой нормы федерального законодательства была выбрана как нельзя удачно. В.А. Логинов действительно был очень слабым и непопулярным губернатором, подвергавшимся жесткой критике, в жесткой борьбе избранным на второй срок лишь во втором туре. Увольняя В.А. Логинова, Президент твердо знал, что протестовать не будет ни сам уволенный, ни кто-либо другой. Корякия представляла тот редкий случай, когда в региональном представительном органе — думе КАО — у противников губернатора было устойчивое большинство: выборы, состоявшиеся 19 декабря 2004 года, сторонники губернатора уверенно проиграли, а большинство получили коммунисты во главе с Н.И. Солодяковой и примкнувшие к ним независимые депутаты.

1 Олег Королев остался липецким губернатором / ИА Regnum. — 2004. — 28 дек. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/384124.html>

Корякия к этому времени давно имела репутацию одного из самых «проблемных» регионов страны. Округ расположен в стороне от основных транспортных магистралей, фактически это географический изолят, так как не имеет с остальной страной иного сообщения, кроме авиационного и морского (и то в очень короткий период навигации). Округ давно живет в основном за счет государственных дотаций. Большинство жителей имеют доходы ниже прожиточного минимума и выживают за счет самообеспечения. Единственные богатства округа — это рыба и платина, добывавшаяся ЗАО «Корякгеолдобыча», генеральным директором которой до 2000 года и работал В.А. Логинов. Сформированная Логиновым администрация, по мнению многих экспертов, оказалась крайне неэффективна, так как никоим образом не являлась командой. Зимой 2004/2005 в округе разразился крупномасштабный кризис, связанный со срывом завоза топлива, что привело к тому, что на грани замерзания оказались многие поселки западного побережья, а за махинации с северным завозом был арестован, а затем осужден и.о. заместителя губернатора М.И. Соколовский.

24 января 2005 года вице-губернатором КАО, курирующим в том числе северный завоз, под давлением полпреда Президента в ДвФО К.Б. Пуликовского был назначен крупный приморский бизнесмен, бывший член Совета Федерации от Приморья О.Н. Кожемяко, «Преображенской БТФ» которого в Корякии, в частности, принадлежал Тымлатский рыбокомбинат. Однако сам Кожемяко до назначения вице-губернатором в регионе никогда не жил. В декабре 2004 года на выборах губернатора Камчатской области он занял третье место с почти 14% голосов, при этом на территории собственно Корякского автономного округа — первое. Так что никого не удивило, что после увольнения В.А. Логинова именно О.Н. Кожемяко был назначен губернатором Корякии. Вскоре стало известно, что это назначение было заведомо недолгим — было заявлено о намерении объединить Корякию и Камчатскую область в Камчатский край. Кстати, накануне увольнения В.А. Логинов раскритиковал совещание у губернатора Камчатской области М.Б. Машковцева, где было решено провести 2 октября 2005 года референдум об объединении. Более того, В.А. Логинов выразил уверенность в том, что жители округа не согласятся на объединение, так как Камчатку интересуют прежде всего природные ресурсы округа¹. Но уже с 1 июля 2007 года Корякский автономный округ прекратил свое существование в качестве субъекта Федерации в связи с образованием Камчатского края.

В 2006 году вновь состоялась одна принудительная отставка губернатора. И вновь в небольшом по числу избирателей регионе, который не хотел укрупняться, и опять при активном участии прокуратуры. 21 июля 2006 года за

1 Кынев А.В. Первый, пошел! Президент России впервые уволил избранного губернатора / Democracy.ru. — 2005. — 11 марта. Режим доступа: <http://www.democracy.ru/article.php?id=809>

«утрату доверия» был уволен губернатор Ненецкого автономного округа А.В. Баринов, занявший свой пост в феврале 2005 года, последним из избранных населением губернаторов. А.В. Баринов был известен своими крайне плохими отношениями с полпредом Президента в СЗФО И.И. Клебановым, компанией ЛУКОЙЛ, и победил на выборах, несмотря на противодействие обеих сил. За полтора месяца до окончательной отставки 2 июня 2006 года он был отстранен от должности временно в связи с расследованием против него уголовного дела, а еще ранее, 23 мая 2006 года, его арестовали в рамках уголовного дела, возбужденного в отношении менеджмента «Архангельскгеолдобычи» по статьям УК РФ о мошенничестве в особо крупных размерах, а также о хищении и растрате вверенного имущества. А.В. Баринов руководил этой компанией до того, как занял пост губернатора¹. Новым губернатором Ненецкого автономного округа стал работавший с 2004 года главным федеральным инспектором по региону В.Н. Потапенко (забавно, что на должность ГФИ В.Н. Потапенко был назначен также вместо уволенного с нее с формулировкой «по сокращению штатов» А.В. Баринова).

В 2007 году «в связи с утратой доверия Президента РФ» произошла еще одна отставка. 10 мая 2007 года Владимир Путин подписал указ об отрешении Л.В. Короткова от должности губернатора Амурской области. При увольнении Л.В. Короткова обращают на себя внимание четыре нюанса.

Первый. Л.В. Коротков стал первым уволенным губернатором, который уже был «наделен полномочиями» по новой процедуре. Это означало, что для первых «переназначенцев», которые уже более двух лет пребывали в новом статусе, закончился период неформальной «неприкосновенности». Раз Президент уже снял первого им же назначенного губернатора, значит, могли последовать и другие, благо к этому времени было переназначено уже подавляющее большинство губернаторов и стимулировать к «подаче на доверие» было практически некого. На конец августа 2007 года среди всенародно избранных губернаторов оставались всего 15 человек, а все последние «политические тяжеловесы» (мэр Москвы Ю.М. Лужков, губернаторы Московской области Б.В. Громов, Хабаровского края В.И. Ишаев, Краснодарского края А.Н. Ткачев, Омской области Л.К. Полежаев, Новосибирской области В.А. Толоконский, Томской области В.М. Кресс, Вологодской области В.Е. Позгалев) весной и летом 2007 года сменили статус избранных на статус назначенных.

Второй. Л.В. Коротков, как и уволенные ранее губернатор Корякии В.А. Логинов и губернатор Ненецкого АО А.В. Баринов, мягко выражаясь, не принадлежал к тяжеловесам губернаторского корпуса, а Амурская область — в целом небольшой по числу избирателей регион (хотя и больше Корякии и НАО), регион крайне проблемный, отличающийся устойчивым тяжелым экономиче-

1 Суханов А., Ильина О. Ненецкого губернатора арестовали в закрытом режиме // Коммерсантъ. — 2006. — 25 мая. — № 92 (4323).

ским положением, не представляющий большого интереса для федеральных ФПГ и федерального центра в целом. Это периферия во всех смыслах этого слова — и в прямом, и в переносном. Далекий от образа «крепкого хозяйственника», никогда ничем не руководивший, бывший журналист Л.В. Коротков губернатором был слабым, и следствием этой слабости, как ни парадоксально, был определенный демократизм и существование в регионе конкурентной публичной политики даже в эпоху, когда во многих прежде демократичных регионах «закручивали гайки». Так что его снятие, как и двух других губернаторов, политиков, имело в первую очередь показательно-воспитательное значение — «чтоб другие боялись»¹.

Третий нюанс. Во всех трех названных регионах «Единая Россия» проиграла региональные выборы. В Корякском и Ненецком автономном округах выиграла КПРФ, а в Амурской области — поддержанный Коротковым блок «Мы — за развитие Амурской области», оппонировавший в регионе «Единой России». После увольнения Короткова Б.В. Грызлов признался, что Л.В. Коротков неоднократно обращался с просьбой о принятии в «Единую Россию» и есть решение бюро Высшего совета партии не рекомендовать партийным организациям Амурской области принимать его в «Единую Россию».

Наконец, четвертый важный фактор отставки Короткова. Как и при увольнении В.А. Логинова и А.В. Баринаева, роль «локомотива» губернаторской отставки сыграла прокуратура. Неприятности Короткова усилились в ноябре 2006 года, когда был назначен новый прокурор области В.Т. Чистов. Чистов имел большой опыт борьбы с губернаторами, именно при нем как заместителе прокурора Камчатской области были возбуждены уголовные дела против губернатора М.Б. Машковцева и его заместителя Чистякова. И хотя Машковцева посадить не удалось, Чистов пошел на повышение — стал прокурором Корякского автономного округа. Активность прокуратуры по выявлению нарушений в организации администрацией КАО северного завоза внесла свою несомненную лепту в увольнение В. Логинова. Оказавшись в Благовещенске, Чистов вскоре развернул бурную деятельность. 2 мая 2007 года генеральная прокуратура России предъявила Л.В. Короткову обвинение в злоупотреблении должностными полномочиями, превышении должностных полномочий и халатности. По мнению следствия, в результате противоправных действий Л.В. Короткова в период 2003–2006 годов на территории области был незаконно увеличен тариф на электрическую и тепловую энергию для потребителей. Увеличение тарифа произошло из-за того, что в него были включены затраты на содержание футбольного клуба «Амур» в сумме 41 млн рублей. Кроме того, Л.В. Короткова обвинили в том, что он приобрел дорожную технику и два легковых автомобиля у компании «Торгфинанс» на сумму 40 млн рублей, что по

1 Кынев А.В. Третьим будешь? Как Леонид Коротков стал амурским губернатором и как он перестал им быть // APN.ru. — 2007. — 14 мая. Режим доступа: <http://www.apn.ru/index.php?newsid=17076>

ценам превышало среднерыночную стоимость автомашин и т.д. Однако после отставки губернатора количество обвинений против Короткова стало стремительно уменьшаться. Только в апреле 2009 года его материалы были отправлены сперва в прокуратуру для утверждения обвинительного заключения, а затем в суд¹. В результате расследования Коротков обвинялся уже только по одной статье Уголовного кодекса РФ — «превышение должностных полномочий». В результате в 2009 году дело было возвращено в прокуратуру из-за недочетов в обвинительном заключении. 29 декабря 2009 года в Благовещенске начались открытые судебные слушания по делу Короткова, в марте 2010 года из-за смены судьи процесс пришлось начинать заново². В ноябре 2010 года Л.В. Коротков в суде неожиданно заявил, что его дело имело политическую подоплеку и было инициировано бывшим полпредом Президента в ДвФО К.Ш. Исхаковым³. Наконец, 27 декабря 2010 года Благовещенский городской суд оправдал Л.В. Короткова по всем пунктам обвинения и признал его право на реабилитацию⁴.

При заменах губернаторов в большинстве случаев, там, где речь не шла об уходе губернатора в связи с истечением полномочий и отстранении в связи с «утратой доверия», чем дальше, тем больше, стала применяться практика «добровольных отставок». Всего в феврале 2005 — мае 2008 года добровольно ушли в отставку без явного повышения 11 губернаторов. Два в 2005, один в 2006, семь в 2007 и один в апреле 2008 года: А.С. Дзасохов (июнь 2005 года), В.М. Коков (сентябрь 2005 года, по болезни, вскоре скончался), М.М. Магомедов (февраль 2006 года), А.Д. Алханов (март 2007 года), М.Б. Машковцев (май 2007 года), М.М. Прусак, И.П. Малахов и К.А. Титов (все трое — август 2007 года), А.И. Лисицын и В.Н. Маслов (декабрь 2007 года), А.Г. Тишанин (апрель 2008 года). То есть за 2007 год добровольно ушли в отставку больше губернаторов, чем за два предыдущих года, вместе взятых. Кроме того, в связи с назначением руководителем Администрации Президента РФ в ноябре 2005 года оставил пост губернатора Тюменской области С.С. Собянин.

Всего за февраль 2005 — май 2008 года при переназначении на новый срок 54 прежних губернаторов было назначено 29 новых губернаторов. С натяжкой в этот список можно внести еще два региона. Первый — это Пермский край, губернатором которого О.А. Чиркунов стал 1 декабря 2005 года, однако и.о. гу-

1 Пашков Н., Щербаков Д. Бывшему губернатору оставили статью // Коммерсантъ. — 2009. — 2 апр. — № 58 (4113).

2 Кошеленко П. Экс-губернатора Амурской области начнут судить заново // Коммерсантъ (Хабаровск). — 2010. — 4 марта. — № 37 (4335).

3 Леонид Коротков: за моими уголовными делами стоял Исхаков // ИА Амур.инфо. — 2010. — 9 нояб. Режим доступа: <http://www.amur.info/news/2010/11/09/50372>

4 Суд оправдал экс-губернатора Амурской области Леонида Короткова / Эхо Москвы. — 2010. — 27 дек. Режим доступа: <https://echo.msk.ru/news/737238-echo.html>

бернатора Пермской области он был назначен еще весной 2004 года после того, как прежний губернатор Ю.П. Трутнев стал министром природных ресурсов РФ. Второй — это Усть-Ордынский Бурятский АО, который перестал существовать 1 января 2008 года. После избрания бывшего губернатора Усть-Ордынского Бурятского автономного округа В.Г. Малеева в Госдуму РФ временно, до окончательной ликвидации региона, его возглавлял иркутский губернатор А.Г. Тишанин. Кстати в самой Иркутской области губернатор в 2005 — мае 2008 года сменился дважды (весной 2008 года ушел в отставку ранее назначенный вместо Б. Говорина представитель РЖД А.Г. Тишанин и был назначен и.о. губернатора депутат Госдумы представитель «Рособоронэкспорта» И.Э. Есиповский).

Всего на 29 новых назначений при втором президентском сроке В.В. Путина приходилось 11 «добровольных» отставок без повышения, 1 отставка на явное повышение (С.С. Собянин), 12 плановых истечений полномочий, 3 принудительных увольнения, 2 смерти (М.С. Евдокимов, В.А. Шершунов). Кроме того, из 29 новых назначенцев за это время 2 раза сменился губернатор в Иркутской области и перестал быть губернатором к маю 2008 года О.Н. Кожемяко, так как 1 июля 2007 года Корякский АО прекратил свое существование в связи с образованием Камчатского края. Итого на 83 оставшихся к 7 мая 2008 года региона приходилось 27 губернаторов, назначенных впервые после февраля 2005 года (32,5%).

Главы регионов, поставившие перед Президентом РФ В.В. Путиным вопрос о доверии и назначенные в результате на новый срок в 2005–2008 годах (в порядке хронологии наделения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Сергей Михайлович Дарькин, Приморский край (04.02.2005);
- 2) Сергей Семенович Собянин, Тюменская область (17.02.2005);
- 3) Александр Николаевич Михайлов, Курская область (22.02.2005);
- 4) Леонид Викторович Коротков, Амурская область (24.02.2005);
- 5) Борис Николаевич Золотарев, Эвенкийский автономный округ (03.03.2005);
- 6) Минтимер Шарипович Шаймиев, Республика Татарстан (25.03.2005);
- 7) Петр Иванович Сумин, Челябинская область (18.04.2005);
- 8) Амангельды Молдагазыевич Тулеев, Кемеровская область (20.04.2005);
- 9) Виктор Андреевич Шершунов, Костромская область (21.04.2005);
- 10) Егор Семенович Строев, Орловская область (23.04.2005);
- 11) Константин Алексеевич Титов, Самарская область (26.04.2005);
- 12) Василий Кузьмич Бочкарев, Пензенская область (14.05.2005);
- 13) Олег Петрович Королев, Липецкая область (28.05.2005);
- 14) Владимир Федорович Чуб, Ростовская область (14.06.2005);
- 15) Алексей Андреевич Чернышев, Оренбургская область (15.06.2005);

- 16) Мурат Магомедович Зязиков, Республика Ингушетия (15.06.2005);
- 17) Виктор Николаевич Маслов, Смоленская область (16.06.2005);
- 18) Олег Иванович Бетин, Тамбовская область (13.07.2005);
- 19) Анатолий Дмитриевич Артамонов, Калужская область (26.07.2005);
- 20) Николай Васильевич Федоров, Чувашская Республика (29.08.2005);
- 21) Кирсан Николаевич Илюмжинов, Калмыкия (24.10.2005);
- 22) Александр Леонидович Черногоров, Ставропольский край (31.10.2005);
- 23) Николай Иванович Меркушкин, Республика Мордовия (10.11.2005);
- 24) Эдуард Эргартович Россель, Свердловская область (21.11.2005);
- 25) Сергей Иванович Морозов, Ульяновская область (28.03.2006);
- 26) Муртаза Губайдуллович Рахимов, Республика Башкортостан (10.10.2006);
- 27) Анатолий Иванович Лисицын, Ярославская область (02.11.2006);
- 28) Валентина Ивановна Матвиенко, Санкт-Петербург (20.12.2006);
- 29) Юрий Алексеевич Евдокимов, Мурманская область (14.02.2007);
- 30) Виктор Мельхиорович Кресс, Томская область (10.03.2007);
- 31) Александр Николаевич Ткачев, Краснодарский край (23.04.2007);
- 32) Борис Всеволодович Громов, Московская область (04.05.2007);
- 33) Леонид Константинович Полежаев, Омская область (24.05.2007);
- 34) Евгений Степанович Савченко, Белгородская область (16.06.2007);
- 35) Вячеслав Евгеньевич Позгалев, Вологодская область (21.06.2007);
- 36) Юрий Михайлович Лужков, Москва (27.06.2007);
- 37) Виктор Иванович Ишаев, Хабаровский край (09.07.2007);
- 38) Валерий Павлович Сердюков, Ленинградская область (09.07.2007);
- 39) Дмитрий Вадимович Зеленин, Тверская область (10.07.2007);
- 40) Виктор Александрович Толоконский, Новосибирская область (12.07.2007);
- 41) Николай Васильевич Денин, Брянская область (18.10.2007).

Главы регионов, наделенные при В.В. Путине полномочиями на новый срок в связи с плановым истечением прежнего срока полномочий (в порядке хронологии наделения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Николай Владимирович Виноградов, Владимирская область (18.02.2005);
- 2) Александр Васильевич Филипенко, Ханты-Мансийский автономный округ (24.02.2005);
- 3) Николай Михайлович Волков, Еврейская автономная область (25.02.2005);

- 4) Юрий Васильевич Неелов, Ямало-Ненецкий автономный округ (11.03.2005);
- 5) Баир Баясхаланович Жамсуев, Агинский Бурятский автономный округ (15.09.2005);
- 6) Роман Аркадьевич Абрамович, Чукотский автономный округ (21.10.2005);
- 7) Владимир Александрович Торлопов, Республика Коми (07.12.2005);
- 8) Сергей Леонидович Катанандов, Республика Карелия (03.03.2005);
- 9) Вячеслав Анатольевич Штыров, Республик Саха (Якутия) (7.12.2006);
- 10) Николай Николаевич Дудов, Магаданская область (04.02.2008).

Главы регионов, ликвидированных в результате укрупнения, возглавившие вновь образованные регионы (в порядке хронологии назначения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Чиркунов Олег Анатольевич, Пермский край (10.10.2005);
- 2) Хлопонин Александр Геннадьевич, Красноярский край (04.06.2007);
- 3) Гениатулин Равиль Фаритович, Забайкальский край (05.02.2008).

Еще 23 мая 2005 на круглом столе «Как стать и остаться губернатором — 2: технологии лоббирования назначения глав регионов в России», проведенном Международным институтом политической экспертизы (МИПЭ), эксперты выявили ряд закономерностей в федеральной политике назначения глав регионов данного периода.

Было отмечено, что общий подход команды В.В. Путина к назначениям глав регионов основан на том, чтобы сохранить стабильность в регионах в условиях непопулярных реформ и не создавать дополнительных конфликтов. Кроме того, у федерального центра недостаточно подготовленных кадров — потенциальных делегатов в регионы («короткая кадровая скамейка»). Поэтому Кремль вынужден был делать ставку на уже проверенные кадры — действующих глав. Кроме того, в условиях подготовки к думским и президентским выборам 2007–2008 годов центр не хотел кардинально менять сложившуюся в регионах систему и ссориться с региональными элитами. По мнению экспертов, высокий «пропускной режим» для действующих глав должен был сохраниться до окончания электорального цикла 2007–2008, однако были возможны несколько показательных отставок губернаторов накануне выборов в Госдуму и замены в ряде проблемных регионов. Этот прогноз полностью реализовался.

Были выделены следующие ключевые факторы сохранения главами регионов своих постов, значение которых варьируется в зависимости от ситуации:

- губернатор не является «аллергеном» для центра, не вызывает личного неприятия у высшего руководства государства;
- ситуация в регионе не выглядит требующей вмешательства центра;

- в случае ухода действующего главы могут быть серьезные социальные последствия;
- высокая и притом доказанная в глазах Кремля социально-политическая стабильность в регионе;
- высокая личная популярность, доказанная на недавних выборах;
- прочные отношения губернатора с Кремлем.

Были названы следующие общие факторы замены глав регионов:

- необходимость в создании прецедента, чтобы «боялись» другие;
- губернатор является «аллергеном» для федерального центра;
- наличие сильной активной оппозиции действующему главе;
- катастрофическая ситуация в регионе;
- высокий уровень народного недовольства;
- укрупнение регионов;
- принадлежность к оппозиционной партии (в частности, КПРФ);
- устойчивое мнение о слабости региональной власти в глазах центра¹.

К ним можно добавить лоббирование своего ставленника федеральной ФПГ или группировкой в Администрации Президента РФ.

К моменту прихода к власти нового Президента РФ Д.А. Медведева (инаугурация состоялась 7 мая 2008 года) количественные изменения ликвидации политической самостоятельности региональных властей, в том числе новой системы назначения губернаторов стали все более переходить в качественные и стали очевидными для всё большего числа наблюдателей. При этом на растущее раздражение элит и населения от игнорирующей региональную специфику и разнообразие институциональной унификации и неадекватной кадровой политики (в первую очередь назначением губернаторами «варягов») наложился рост протестных настроений в условиях последствий социально-экономического кризиса.

К весне 2008 года новая система назначений спровоцировала очевидный кризис в целом ряде регионов, когда в одних надежды с появлением нового губернатора сменились разочарованием его очевидным игнорированием собственно региональных интересов и деятельностью осваивающего регион губернаторского окружения, в других в прошлом избранные населением главы перестали обращать какое-либо внимание на региональное общественное мнение и элитные группы, с которыми стали общаться преимущественно языком ультиматумов. Так, уже после избрания Д.А. Медведева, но еще до его инаугурации, в апреле 2008 года ушел конфликтовавший с региональными элитами и большинством депутатов Законодательного собрания Иркутской области иркутский губернатор-«варяг» А.Г. Тишанин. Явное недовольство в Калининградской области вызывала политика назначенца из Мо-

1 Политконсультанты назвали глав регионов — «претендентов на вылет». 24.05.2005. МИПЭ.

сквы Г.В. Бооса, множественные скандалы сопровождали администрацию назначенного только в мае 2007 года губернатором Амурской области Н.А. Колесова, в Республике Алтай оппозиция жестко критиковала А.В. Бердникова (местного, но никогда не пользовавшегося популярностью и не выигрывавшего конкурентных выборов), в Ставропольском крае А.Л. Черногорова (формально подал в отставку 22 апреля 2008 года еще при В.В. Путине, однако отставка была принята уже Президентом РФ Д.А. Медведевым 16 мая 2008 года).

В октябре 2008 года ушел в отставку вызвавший в регионе многочисленные конфликты губернатор Амурской области Н.А. Колесов, прибывший в регион из Татарстана, где он работал директором завода «Электрон». Н.А. Колесов был назначен губернатором лишь в мае 2007 года и сделал ставку в кадровой политике преимущественно на привозные кадры, добился скандального досрочного самороспуска Законодательного собрания и т.д.

В Ингушетии в течение ряда лет отмечалась существенная протестная активность, происходили постоянные криминальные инциденты. Объявленные в декабре 2007 года якобы полученные в регионе на выборах в Государственную думу РФ 98% голосов за «Единую Россию» при явке в 98% вызвали акцию протеста под названием «Я не голосовал» в ходе которой значительная часть жителей региона подписалась под утверждением, что вообще не принимала участия в выборах. По данным организаторов акции, было собрано 105 тысяч подписей (больше половины общего числа избирателей Ингушетии), однако возникли проблемы с их официальным признанием — подписанты не писали ничего, кроме имени и фамилии. Накануне отправления бланков в Москву дома у активиста Ахмеда Котиева прошел обыск, и 25 тысяч подписных листов изъяли. В итоге 4 августа 2008 года в приемную Президента России были доставлены коробки с 80 тысячами заявлений. Организатором акции протеста выступил оппозиционный сайт Ингушетия.ру. Организаторы немедленно стали подвергаться репрессиям. 26 января 2008 года в Назрани на Площади Согласия был подавлен митинг противников региональной администрации, где пострадали и приехавшие журналисты. Предпринимались попытки привлечения к ответственности владельца сайта М.Я. Евлоева, а 31 августа после задержания в аэропорту Магас сотрудниками милиции, по официальным данным, «при случайных обстоятельствах» он был убит¹. Митинг около ста человек, начавшийся в Назрани утром 2 сентября 2008 года, на котором требовали отставки М.М. Зязикова и возвращении в республику бывшего президента Р.С. Аушева, разогнали с применением спецтехники 30 октября М.М. Зязиков внезапно объявил об отставке, новым главой региона назна-

1 Почти случайный выстрел // Эксперт. — 2008. — 1 сент. Режим доступа: <http://expert.ru/2008/09/1/evloev/>

чен замначальника штаба Приволжско-Уральского военного округа генерал Ю.-Б.Б. Евкуров (ингуш, выходец из села Ангушт Пригородного района (входит в Северную Осетию)), у него девять братьев и сестер, которые живут в Ингушетии.

Сенсационной летом 2010 года стала смена губернатора Калининградской области, где полномочия Г.В. Бооса истекали 28 сентября. 30 января 2010 года в Калининграде прошел многотысячный митинг с участием представителей практически всех партий и движений (за исключением «Единой России») — по оценкам, около 10 тысяч человек. Первоначальной причиной митинга стало повышение транспортного налога — с этой инициативой выступило правительство области. Однако на нем были выдвинуты экономические и политические требования, в том числе и относительно отставки Г.В. Бооса. Региональный митинг получил федеральное звучание: вслед за ним в ряде крупных городов прошли аналогичные акции. События в Калининграде стали сильным ударом по аппаратным позициям губернатора, поскольку под сомнение была поставлена его способность удерживать ситуацию в области под контролем. Через несколько дней после митинга он заявил: «Митинг стал катализатором для меня самого: до митинга у меня были сомнения, хочу ли я нести этот крест дальше, а сегодня сомнений нет — я должен на второй срок пойти губернатором». Начатый губернатором диалог с оппозицией дал определенные результаты: 20 марта должен был состояться второй митинг, но после встречи губернатора с организаторами он был отменен. После известия об отмене митинга Г.В. Боос пообещал выполнить требования оппозиции: снизить тарифы на услуги ЖКХ, арендную плату за землю, а также разобраться с безработицей и системой здравоохранения¹.

При этом, несмотря на широкие протесты в регионе с требованием отставки Г.В. Бооса, он пользовался широкой поддержкой среди представителей федеральной политической элиты. Показательно и во многом беспрецедентно, что еще до консультаций по поводу назначения на новый срок «Единая Россия» уже выразила открытую поддержку калининградскому губернатору. Б.В. Грызлов пообещал, что Георгий Боос будет включен в список кандидатов². Секретарь областного политсовета «Единой России» Н.Н. Цуканов заявил, что местные единороссы однозначно поддержат кандидатуру Бооса, если она будет внесена. Это заявление прозвучало на фоне активной подготовки местной оппозиции к очередному митингу протеста против переназначения губернатора, намеченному на 21 августа.

- 1 Бачуринский В., Штыкина А., Трифонов А. Георгия Бооса снимают с креста. Новая калининградская оппозиция требует отставки губернатора // Коммерсантъ. — 2010. — 26 июля. — № 133/П (4433).
- 2 Бачуринский В., Башлыкова Н. «Единая Россия» выдала аванс Георгию Боосу. Калининградского губернатора пообещали занести в списки // Коммерсантъ. — 2010. — 20 июля. — № 129 (4429).

Помимо московских связей, другим аргументом в пользу нового назначения Г.В. Бооса было то обстоятельство, что он занимал пост главы региона только первый срок, а неназначение действующего главы на второй срок для современной российской практики — явление уникальное. В качестве аргументов называлось также, что за четыре года при Г.В. Боосе область стала одним из лидеров в стране по привлечению госинвестиций в экономику (около 18 млрд руб.) и начала активно развиваться (в частности, осуществлялось массовое дорожное строительство). В минусы губернатору записывали неумение строить отношения с местными элитами и конфликтность: при таком объеме инвестиций и темпах развития региона не должно быть такого политического напряжения.

В 10-х числа августа по репутации губернатора был нанесен новый удар — за два дня до представления кандидатур в губернаторы в региональную печать попала информация о лишении Бооса незаконно полученного воинского звания полковника. Тогда же стало известно об обысках в помещениях областного правительства. Обыски и выемка документов проводились в рамках уголовного дела, возбужденного по статьям «мошенничество» и «халатность» в связи с информацией о хищениях средств областного бюджета в размере около 89 млн рублей под видом получения гражданами субсидий по процентным ставкам ипотечных кредитов.

16 августа стало известно, что Г.В. Боос не будет переназначен на новый срок. Президиум генсовета «Единой России» внес в список претендентов в губернаторы действующего мэра Калининграда А.Г. Ярошука, главу муниципального образования «Гусевский муниципальный район», секретаря политсовета РО партии «Единая Россия» Н.Н. Цуканова и депутата Госдумы, бывшего мэра Калининграда Ю.А. Савенко (в итоге 23 августа 2010 года Президент выбрал Цуканова). По словам секретаря генсовета ЕР В.В. Володина, решение не включать Бооса в список было принято из-за низкого уровня поддержки главы региона населением: «К сожалению, уровень поддержки нашего друга и коллеги был хоть и весьма весом, но все же недостаточен для продолжения работы»¹. По данным «Газеты.ру», решение не переназначать Георгия Бооса губернатором Калининградской области было принято в последний момент и стало следствием его конфликта с полпредством в Северо-Западном федеральном округе².

Решение о замене Г.В. Бооса имело существенное символическое значение. Несомненно, во-первых, независимо от целей тех, кто принимал решение, оно было расценено как моральная победа оппозиции, демонстрируя, что с непопулярными губернаторами не просто можно бороться, но в этой борьбе можно и побеждать, невзирая на все противодействия и традиционно применяемые к оппозиции методы «кнута и пряника». В последние годы центр, как

1 Болотова О., Баданин Р. Народ против Бооса // Газета.ру. — 2010. — 16 авг. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/08/16_a_3407933.shtml

2 Болотова О. Губернатора как подменили // Газета.ру. — 2010. — 16 авг. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/08/16_a_3408079.shtml

правило, демонстративно игнорировал протесты против своих кадровых решений (решения принимались, как правило, отложено во времени, чтобы не выглядеть уступками), если не считать добровольную отставку амурского губернатора Н.А. Колесова, показавшего чудеса способности генерировать множественные конфликты, и М.А. Батдыева в КЧР, которому все же дали доработать свой срок до конца. При желании в этот список можно добавить и М.М. Зязикова: в Ингушетии протесты игнорировали столько, сколько нельзя, и убрали только тогда, когда потеря управляемости в регионе стала не просто очевидной, а вопиющей.

Во-вторых, уход Бооса был одновременно расценен как знак для руководителей регионов о том, что крайне нежелательно доводить ситуацию в регионах до открытых конфликтов и желательно демонстрировать хотя бы минимальную способность взаимодействовать с региональными элитами. Показательно, что все три кандидата в списке кандидатов в калининградские губернаторы оказались местными кадрами (даже считающийся ставленником уходящего губернатора Н.Н. Цуканов родился в Калининграде, много лет прожил в Москве, там сделал свой бизнес, а затем стал главой Гусевского района в 2004 году).

Есть и более поздний пример увольнение неприятого в регионе назначенца. В самом начале 2011 года был отправлен в отставку губернатор Камчатского края «варяг» А.А. Кузьмицкий, при котором протесты граждан начались еще в 2010 году, когда резко подскочили тарифы на услуги ЖКХ. Мэр Петропавловска-Камчатского В.В. Скворцов был исключен из партии, но тарифы остались прежними. Резко критиковалась так и не заработавшая принятая еще в 2009 году программа сейсмоукрепления и переселения из ветхого жилья, на которую из федерального центра было выделено 3,5 млрд руб. Хаос поразил систему управления. В крае три города: Петропавловск, Вилючинск и Елизово. Мэры первых двух — В.В. Скворцов и А.Б. Маркман — оказались под следствием. Мэра Елизова должна была избрать гордума, однако бюджет города на 2011 год не был подписан, и бюджетники сидели без зарплаты. Еще больший протест (на январском митинге в Петропавловске собралось около 3000 человек) вызвал перевод времени на час ближе к Москве и обращение краевого Заксобрании с просьбой сократить временной разрыв еще на один час. Наконец, большой скандал вызвала попытка региональных властей запретить спектакль о Золушке в драмтеатре, где обыгрывалась тема перевода стрелок¹. Скандал вызвал также и неучет мнения коренных народов при распределении промысловых квот, резко усилилось недовольство в Корякии, которая на практике ничего не получила от объединения с Камчатской областью.

1 Костенко Н., Гликин М., Дружинина С. Сослать с Камчатки // Ведомости. — 2011. — 10 февр. — № 23 (2789). Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/254726/soslat_s_kamchatki

С одной стороны, рост конфликтов и недовольства многими назначениями и переназначениями привел к тому, что на рубеже окончания первого президентства В.В. Путина и начала президентства Д.А. Медведева не только начали увольнять губернаторов-«аллергенов», но и сам подбор кандидатов в губернаторы стал более осторожным: центр все чаще пытался найти «золотую середину», чтобы кандидат, с одной стороны, был включен в федеральную элиту, а, с другой, имел связи или с самим регионом, или же с соседними с регионами этой же географической зоны.

Типичные примеры подобной стратегии этого времени — ставропольский губернатор с мая 2008 года В.В. Гаевский (бывший заместитель губернатора края, затем сотрудник полпреда в ЮФО и министерства регионального развития), назначенные в 2008 году новые главы Ингушетии и Карачаево-Черкесии Ю.-Б.Б. Евкуров и Б.С. Эбзеев, явно не входившие в прежние региональные правящие элиты, но формально принадлежащие к ключевым для данных регионов этносам. Ингуш Ю.-Б. Евкуров делал военную карьеру, юрист Б.С. Эбзеев хотя и является этническим карачаевцем, родился в 1950 году в Киргизской ССР, куда его семья, как и другие карачаевцы была выслана в 1943 году (вернулся на родину вместе с семьей в 1957 году). После окончания школы в городе Карачаевске и работы в строительной организации окончил Саратовский юридический институт, где затем преподавал, в 1991 году стал судьей Конституционного суда РФ (его кандидатура была выдвинута представителями республик в составе России), в 1999 году принял неудачное участие в выборах президента Карачаево-Черкесской Республики (выбыл после первого тура). В эту же группу можно с оговорками отнести Н.Ю. Белых из соседнего с Кировской областью Пермского края, где он был депутатом Законодательного собрания и вице-губернатором, и некоторых других.

С другой стороны, довольно быстро федеральный центр забыл о данной осторожности и попытках найти «золотую середину» (то есть одной рукой решал проблемы одних назначений и переназначений, а другой создавал такие же новые).

К 2009–2010 годам завершались сроки полномочий многих ранее назначенных на новые сроки в 2005 году старых губернаторов, которым тогда дали возможность пролонгировать свою власть с целью стимулировать их к смене статуса избранных на назначенных. Эта спешка в 2005 году (которая в реальности не имела большого смысла и была типичным результатом бюрократического рвения) автоматически запрограммировала «проблему-2010», когда одновременно пришлось решать проблему управления многими крупными и политически важными регионами.

К этому времени началась реализация первого пакета политических изменений, предложенных Д.А. Медведевым, явно призванного усилить влияние партий в политической системе. В результате система назначений с середины 2009 года существенно изменилась и усложнилась.

Главы регионов, наделенные при Д.А. Медведеве полномочиями на новый срок в связи с плановым истечением прежнего срока полномочий 07.05.2008–01.08.2009 годов (в порядке хронологии наделения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Александр Александрович Волков, Удмуртская Республика (20.02.2008);
- 2) Николай Владимирович Виноградов, Владимирская область (28.02.2008);
- 3) Александр Богданович Карлин, Алтайский край (процедура начата еще при прежней версии закона, наделен полномочиями 29.07.2009).

Главы регионов, ликвидированных в результате укрупнения, возглавившие вновь образованные регионы 07.05.2008–09.07.2009 годов (в порядке хронологии наделения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Есиповский Игорь Эдуардович, Иркутская область (22.11.2008).

До этого в мае 2008 — июле 2009 года Д.А. Медведев назначил на новые сроки лишь трех прежних губернаторов (плюс стал полноценным губернатором укрупненной Иркутской области ранее бывший врио губернатора И.Э. Есиповский) и 14 новых (7 в 2008 году и 7 в январе — июле 2009 года). Ни один губернатор за это время не ставил вопрос «о доверии». При этом по причине досрочных отставок прежних глав регионов были назначены новые губернаторы Ставропольского края (В.В. Гаевский); Чукотского автономного округа (Р.А. Копин); Амурской области (О.Н. Кожемяко); Ингушетии (Ю.-Б.Б. Евкуров); Ненецкого АО (И.Г. Федоров); Орловской области (А.П. Козлов); Псковской области (А.А. Турчак), Мурманской области (Д.В. Дмитриенко); Хабаровского края (В.И. Шпорт). В связи с плановым истечением полномочий прежних губернаторов также сменились главы Караево-Черкесии (Б.С. Эбзеев); Хакасии (В.М. Зимин); Кировской области (Н.Ю. Белых); Воронежской области (А.В. Гордеев). В связи с гибелью в мае 2009 года в авиакатастрофе И.Э. Есиповского вновь сменился губернатор Иркутской области — вначале врио губернатора стал С.С. Сокол, затем постоянным губернатором был назначен Д.Ф. Мезенцев.

Процесс обновления губернаторского корпуса при Д.А. Медведеве явно ускорился. С одной стороны, радикальное обновление региональных властей было давним стремлением федерального центра, и с ним повременили в 2005–2007 годах скорее по тактическим соображениям. Показательно, что после прихода к власти Д. Медведева летом 2008 года в СМИ появились материалы о якобы хождении списков из 30–40 глав регионов¹, в которых фе-

1 Тирмастэ М.-Л. Губернаторам прикинули шансы на отставку // Коммерсантъ. — 2008. — 29 окт. — № 197.

деральный центр был намерен заменить губернаторов¹. Однако социально-экономический кризис и его последствия, которые стали ощущаться в России осенью 2008 года, вероятно, дополнительно стимулировали федеральный центр к осторожности ввиду опасений потери управляемости и увеличения управленческих рисков. Можно предположить, что появление в 2009 году ощущения о прохождении пика социально-экономического кризиса могло стать причиной снижения опасений дестабилизации политической ситуации в отдельных регионах и возвращения федерального центра к идее массового радикального обновления губернаторского корпуса.

4.2.2. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ ПРИ Д.А. МЕДВЕДЕВЕ. ПЕРИОД 2009–2012 ГОДОВ (ФОРМАЛИЗАЦИЯ ПАРТИЙНОГО УЧАСТИЯ)

Изменение порядка наделения полномочиями губернаторов Президентом Д.А. Медведевым началось 5 ноября 2008 года, когда он выступил со своим первым Посланием Федеральному Собранию РФ². В нем он, в частности, заявил: *«Считаю возможным, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. И, стало быть, больше никем. Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур будет закреплено за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны»*.

5 апреля 2009 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 41-ФЗ, устанавливающий новый порядок внесения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Закон вступил в силу 7 июля 2009 года по истечении 90 дней после официального опубликования в «Российской газете» 8 апреля 2009 года³.

Согласно новому порядку, постоянно действующий руководящий орган политической партии, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на выборах ЗС и был допущен к распределению депутатских мандатов, должен был предложить Президенту РФ не менее трех кандидатур на пост губернатора не позднее чем за 90 дней до истечения полномо-

1 Кынев А.В. Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается // Неприкосновенный запас. — 2012. — № 81 (1).

2 Послание Президента РФ Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ / Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml

3 Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и Федеральный закон "О политических партиях" // Российская газета. Федеральный выпуск. — 2009. — 08 апр. — № 4884.

чий действующего губернатора. Причем список должен был вноситься Президенту после консультаций руководства партии с самим Президентом, которые проводились не позднее чем за 100 дней до истечения полномочий губернатора. Получив список кандидатов от партии, в течение 30 дней Президент принимал решение, согласиться с этим списком или нет. И уже затем Президент решал, кого конкретно из данного списка предложить на пост губернатора соответствующему региональному парламенту. Причем закон не описывал, в течение какого времени после одобрения списка Президент должен выбрать из него одного кандидата. Если по результатам рассмотрения списка кандидатов Президента не устроил, партия была вправе внести три новые кандидатуры. Повторное внесение предложений о кандидатурах осуществлялось с учетом консультаций с Президентом и не позднее чем через 30 дней со дня уведомления, а после внесения Президент РФ уведомлял руководство партии о результатах рассмотрения в срок до 14 дней. Если вновь список не устроил Президента, то он проводил консультации с политической партией, внесшей предложения, и с законодательным органом власти данного субъекта РФ. С учетом результатов консультаций политическая партия вновь могла внести Президенту на рассмотрение список из трех кандидатов, которые ранее им не рассматривались. Данная «третья попытка» вносилась Президенту РФ за 14 дней до истечения 180 дней со дня последнего («второго») уведомления. Т.е. закон допускал между второй и третьей попытками полугодовую паузу. Указанные предложения должны были рассматриваться Президентом не более 14 дней со дня их внесения. Если партия предложением не воспользовалась или воспользовалась частично, не внесла повторно кандидатуры или внесла кандидатуры с нарушением требований закона, Президент мог сам внести предложение о назначении кандидата на пост губернатора.

В случае досрочного прекращения полномочий главы региона представление по кандидатуре нового губернатора вносилось Президентом РФ не позднее 90 дней со дня досрочного прекращения полномочий предшественника. При этом политическая партия была вправе внести Президенту РФ предложения не менее, чем по трем кандидатурам не позднее 30 дней со дня досрочного прекращения полномочий с учетом результатов консультаций с Президентом, которые проводились не позднее, чем за 10 дней до дня внесения предложений, и рассматривались Президентом не более 14 дней со дня их внесения. Повторное внесение предложений по кандидатурам и их рассмотрение осуществлялось в порядке и сроки, установленные для обычной процедуры.

Очевидно, что при такой системе реальное решение о кандидатах на пост губернатора по-прежнему принимал Президент. Участие политической партии (причем не региональной организации, а ее центрального руководства) в данной процедуре носило характер формализации согласований в высшем руководстве страны в условиях «тандемократии», когда Президентом был Д.А. Мед-

ведев, премьер-министром — лидер партии «Единая Россия» В.В. Путин (в это время во всех регионах партией, формально занявшей первое место на региональных выборах, была именно «Единая Россия»), а ключевые фигуры политической элиты рассредоточились в Администрации Президента, Правительстве и руководстве госкорпораций. Полпреды Президента в федеральных округах из новой схемы исчезли полностью. Вся изначально громоздкая конструкция нового закона в полном объеме никогда не применялась, и ситуации, когда Президента не устроил список кандидатов в губернаторы, предложенных партией, ни разу не возникло.

Важно отметить, что, согласно тексту закона, не могли быть представлены в качестве кандидатур в губернаторы лица, не просто имеющие неснятую или непогашенную судимость, но которым даже просто предъявлено обвинение в совершении преступления; или подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и/или 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях; отказавшиеся от процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. То есть для того, чтобы проигнорировать внесенный партией список кандидатур, достаточно было выбить из него любую кандидатуру через простое возбуждение уголовного дела или административное наказание в отношении кандидата, что означало бы «частичное внесение» партией положенного числа кандидатур, так как их число уменьшится, или внесение кандидатур с нарушением требований закона. Найти повод для таких санкций в отношении кого-то из кандидатов, занимавших те или иные руководящие должности ранее (вряд ли на пост губернатора мог претендовать человек, никогда ничем не руководивший), в известном смысле «дело техники».

После вступления закона в силу по этой новой процедуре до конца календарного 2009 года были назначены 2 новых губернатора из 9, впервые занявших свой пост в 2009 году.

Первым регионом, где обкатывалась новая схема назначений, стала Свердловская область. Уже первый опыт ее применения показал, что новая процедура носит крайне затянутый и изматывающий региональные элиты характер, существенно дестабилизирует ситуацию в региональной элите, которая в результате не понимает, как принимаются решения и какое решение в итоге станет окончательным выбором Президента. Сначала, 19 августа 2009 года было сообщено, что генсовет партии «Единая Россия» согласовал и предложил Президенту РФ на пост губернатора Свердловской области возглавлявшего ее с 1995 года Э.Э. Росселя; председателя правительства Свердловской области В.А. Кокшарова (политический соратник Росселя) и директора департамента промышленности и инфраструктуры правительства РФ, бывшего заместителя министра транспорта РФ и бывшего начальника Свердловской железной дороги А.С. Мишарина.

Таким образом, первый список кандидатов в главы региона, предложенный по новой процедуре, оказался довольно символичен: действующий глава (т.е. сценарий «статус кво»), более молодой представитель его же команды (сценарий осторожных перемен) и человек со стороны (радикальное обновление). 11 сентября 2009 года СМИ сообщили, что Д.А. Медведев согласился со списком кандидатур на пост нового губернатора Свердловской области, предложенным ЕР, и наступила пауза до ноября. На бюрократическом языке «согласие Президента» означало, что все три кандидата Президента устраивают, а кого из них выбрать губернатором он решит позже, но когда именно — оставалось загадкой. Возникла пауза, деморализующая не только областную администрацию, но и всю региональную элиту в целом. Причем сам Э.Э. Россель с просьбами об отводе своей кандидатуры публично не обращался, и до этого прецедентов, чтобы действующий губернатор был публично объявлен кандидатом, не снимал своей кандидатуры «добровольно» и не был бы при этом назначен на новый срок, не было. Ориентированные на областную администрацию СМИ писали о «предпочтительных» шансах нового губернатора (*«В команде же Росселя обнародованный список называют предсказуемым и уже уверены в окончательном результате»*¹), но сам факт того, насколько организованно и согласованно они об этом писали, а потом внезапно и тревожно «замолчали», говорит о том, что все это носило скорее характер психологической атаки в условиях явной неопределенности. Подобной неопределенности, дестабилизирующей управление в регионе, никогда не было даже при прямых выборах главы, когда шансы претендентов были более очевидны и возможности претендентов на них повлиять более понятны и открыты. Только 10 ноября 2009 стало известно, что Президент выбрал А.С. Мишарина, а прежний губернатор Э.Э. Россель, которому не дали уйти достойно, оказался в неловком положении.

Поняв крайне негативную реакцию на затянутость новой процедуры, федеральный центр принял решение о корректировке сроков начала процедуры и длительности ее этапов. 17 сентября 2009 года в Госдуму был внесен законопроект о сокращении срока внесения списка кандидатов партией Президенту с 90 до 40 дней, после которых за 10 дней президент должен рассмотреть этот список и принять решение: согласиться с кандидатурами или вернуть их на согласование в партию. Однако поправки по-прежнему не ставили Президента РФ ни в какие временные рамки по дате внесения кандидатуры в ЗС. Зато сокращался срок рассмотрения представления, внесенного президентом в ЗС, с 14 до 10 дней. 23 октября 2009 года соответствующий законопроект был принят в первом чтении, 16 декабря законопроект одобрил Совет Федерации. До принятия этих поправок продолжала действовать «летняя схема» назначений образца 2009 года.

1 «В списке "два Росселя" и "собянинец". Тройку кандидатов в партию прислали вчера вечером из Кремля...» // ИА Ura.ru. — 2009. — 19 авг. Режим доступа: <https://ura.news/news/1052308470>

Ситуация в других регионах напоминала свердловскую. Сначала появление в Москве списка претендентов, обусловленного взаимоотношениями ключевых групп федеральной правящей элиты, институционализированной в виде президиума генсовета партии «Единая Россия». Причем состав списка, как правило, для самого региона становился полной неожиданностью. При этом в списке обычно оказывалось несколько претендентов, которые могли реально претендовать на назначение, что радикально отличалось от ситуации до 2009 года, когда изначально объявляли базового претендента, конкуренты которого либо играли роль политической декорации, либо получали этот статус номинальных конкурентов как элемент признания тех или иных заслуг. Причем команды включенных в итоговые списки кандидатов начинали явные информационные войны, сливы компромата и т.д., но в отличие от прямых выборов вся эта активность была направлена не на население, а на очень узкую прослойку федеральной правящей элиты. В региональной прессе без труда можно было найти материалы о том, кто в федеральной элите лоббировал и какого из кандидатов конкретного списка.

Наращение опыта назначений по новой схеме все чаще стало показывать, что назначен может быть практически кто угодно из предложенного перечня. Тот факт, что воспринимавшиеся фаворитами списка фигуры в итоге не назначались, а вместо них выбирались те, кто в списке выглядел как аутсайдер, усиливало эффект деморализации региональных элит, даже не взирая на сокращение срока процедуры более чем вдвое. Самый яркий пример созданной новой схемой крайней неопределенности и нервозности — демарш парламента Дагестана, принявшего 26 ноября 2009 обращение к Президенту РФ, в котором было заявлено, что не все кандидатуры в президенты Дагестана отвечают предъявляемым к ним требованиям. В данном обращении, явно мотивированном поддержкой действующего президента Дагестана М.Г. Алиева, высказывалась просьба перед определением кандидатуры главы республики провести консультации с Народным собранием Дагестана.

В Курганской области в списке помимо прежнего губернатора О.А. Богомолова были два «варяга» — депутаты Госдумы В.С. Тимченко и И.В. Баринов. Пауза по принятию решения по Курганской области тянулась до конца декабря. Только 25 декабря 2009 года Д.А. Медведев внес на новый срок кандидатуру прежнего губернатора О.А. Богомолова, уже занимавшего пост три срока подряд (избирался в 1996, 2000 и 2004 годах). Данное решение Президента РФ удивило многих и явно противоречило рассуждениям о том, что центр будет избегать назначений губернаторов на четвертый срок (к примеру, политолог В.В. Иванов писал в рупоре официальной пропаганды газете «Известия»: *«президент зафиксировал новое неформальное правило: одно и то же лицо может занимать губернаторскую должность не более трех сроков»*¹).

1 Иванов В.В. Медведев и губернаторы // Известия. — 2010. — 9 марта.

СМИ прокомментировали решение по Кургану в стиле «*в проблемную Курганскую область никто не захотел ехать*»¹. Однако в течение последних месяцев 2009 года следы лоббирования в пользу назначения главой региона, в частности, В.С. Тимченко, откровенно прослеживались, и он открыто комментировал факт своего согласия войти в список претендентов². Аргументом про то, что регион якобы «никому не интересен» затем пытались оправдать назначение прежних глав в Пензенской области и иных регионах.

При назначении губернатора Волгоградской области изначально фаворитом списка считался заместитель председателя Госдумы РФ В.А. Язев (ранее избирался в одномандатном округе в Свердловской области), которого многие СМИ называли «без пяти минут губернатором»³. Сообщалось, что его аппарат уже готовит к сдаче помещения на Охотном ряду и готовится к переезду, и обсуждались его преемники в Госдуме⁴. Однако в итоге главой региона был назначен первый заместитель губернатора А.Г. Бровко (другими претендентами были действующий глава администрации Волгоградской области Н.К. Максютя и директор департамента АПК правительства РФ И.М. Руденя). По данным некоторых источников, данное решение было принято в последний момент («*все было переиграно в последнюю неделю, когда у Язева уже была назначена финальная встреча с президентом. Назначения своего зама мог добиться сам Максютя, который поговорил с президентом на Госсовете 23 декабря, полагает собеседник "Газеты.Ру". По его словам, о перемене решения Язеву сообщил секретарь президиума генсовета "Единой России" Вячеслав Володин. Медведев встречи с Язевым отменять не стал и мог пообещать ему должность во главе одного из федеральных ведомств, сообщил источник*»⁵).

Что касается Республики Коми, многие делали ставку или на прежнего главу В.А. Торлопова, или на члена Совета Федерации от Коми И.В. Васильева, закончившего ЛГУ и Краснознаменный институт им. Ю.В. Андропова, в конце 1980-х — начале 1990-х годов работавшего в одном управлении КГБ СССР с В.В. Путиным (есть данные, что даже уже обсуждался состав его администра-

1 Азар И., Самигуллина А. Прошел по Бровко. Медведев выбрал губернаторов в Курганской и Волгоградской областях // Газета.ру. — 2009. — 25 дек. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2009/12/25_a_3304461.shtml

2 Новиков А. Вячеслав Тимченко: «Да, я дал согласие быть губернатором Курганской области» // Siapress.ru. — 2009. — 18 сент. Режим доступа: <http://www.siapress.ru/news/1603>

3 Валерий Язев — губернатор Волгоградской области // Volginform.ru. — 2009. — 11 нояб. Режим доступа: <http://www.volginform.ru/1188-valerij-yazev-gubernator-volgogradskoj-oblasti.html>

4 Срочно! Валерий Язев — губернатор Волгоградской области // Ura.news. — 2009. 11 нояб. Режим доступа: <https://ura.news/articles/1036254390>

5 Азар И., Самигуллина А. Прошел по Бровко. Медведев выбрал губернаторов в Курганской и Волгоградской областях // Газета.ру. — 2009. — 25 дек. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2009/12/25_a_3304461.shtml

ции¹). Однако Д.А. Медведев выбрал заместителя главы региона, министр финансов республики В.М. Гайзера.

Процесс подбора кандидата на новый срок в Республике Алтай сопровождался явной кампанией протестов. Ряд как левых, так и правых политических партий и общественных организаций Республики Алтай направили Д.А. Медведеву обращение с просьбой не переназначать на пост главы региона А.В. Бердникова. Письмо Президенту России, помимо участников митинга в Горно-Алтайске, подписали руководители региональных отделений КПРФ, «Яблоко», «Правого дела», ряда общественных организаций Республики Алтай, депутаты различных уровней, члены республиканской Общественной палаты. В обращении говорилось, что деятельность А.В. Бердникова, *«как и работа возглавляемого им республиканского правительства, получила ярко выраженную негативную оценку со стороны значительной части населения Республики Алтай. Мы, представители партий и общественных объединений, депутаты республиканского парламента, уверены, что для оздоровления сложившейся у нас ситуации, для улучшения экономического и политического состояния, для стабилизации общественного мнения республики необходима смена ее руководства»*². При этом в списке были председатель Госсобрании республики И.И. Белеков и председатель Федерального фонда обязательного медицинского страхования А.В. Юрин. Но Президент выбрал все же А.В. Бердникова.

В Ямало-Ненецком автономном округе наиболее вероятным выбором выглядел однокурсник Д.А. Медведева, генеральный директор ООО «Газпром-комплектация» И.Ю. Федоров. В списке претендентов также были вице-губернатор ЯНАО В.Н. Казарин и действующий губернатор Ю.В. Неелов, который 17 февраля 2010 года обратился к Д.А. Медведеву с просьбой не рассматривать его кандидатуру на четвертый срок. Однако новым губернатором был назначен в итоге самый «легковесный» на тот момент кандидат, глава Пуровского района округа Д.Н. Кобылкин (есть мнение, что И.Ю. Федоров сам отказался от назначения). Кроме того, пресса иронизировала, что в двух соседних Ненецких автономных округах губернаторами могут оказаться два Игоря Федорова).

Наконец, и в Оренбургской и в Ростовской областях, элиты которых всегда были преданы и лояльны федеральной элите, в списках были «естественные преемники» — заместители прежних губернаторов А.А. Чернышева и В.Ф. Чуба (С.И. Грачев и С.М. Назаров соответственно). Однако в Ростовской области Президент РФ решил сделать ставку на «варяга» из Московской области, главу Ленинского района В.Ю. Голубева, а в Оренбургской области — на мэра города Орска Ю.А. Берга, хотя элита Орска всегда была обособленной частью реги-

1 Сорокин С. В Коми ожидается смена власти // 7x7-journal.ru. — 2013. — 02 авг. Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/item/30690>

2 Депутат: решение по Бердникову будет приниматься с учетом всех мнений // Club-rf.ru. — 2009. — 13 окт. Режим доступа: <http://club-rf.ru/04/news/9714>

ональной оренбургской элиты, и явно губернатор из Орска вряд ли мог рассчитывать на высокую популярность в Оренбурге.

Таким образом, налицо отсутствие единого сценария и критериев кадровых решений — по похожим кандидатам в похожих ситуациях в режиме «ручного управления» принимались в последний момент диаметрально противоположные решения. В одном случае это был «внутренний» преемник, в другом — «варяг», в третьем случае внезапно сохраняли прежнего губернатора.

Целый ряд назначений этого времени, при всей своей разности, имеют одно общее — центр из ряда претендентов по какой-то причине выбирал кандидата, публично выглядевшего аутсайдером (им мог быть в одном случае действующий губернатор, а в другом, например, глава района или города). Подобные назначения могли иметь целью как подчеркнуть политическую независимость Президента при принятии решений, так и выбрать претендентов, которые будут психологически более благодарны за назначение. В любом случае, независимо от реальных причин и мотиваций представителей федерального центра, непредсказуемая в итоге кадровая политика в регионах усиливала эффект, о котором уже говорилось вначале — разрушение основы региональных автократий и, как следствие, основы того политического режима, который и создал систему назначений.

При Д.А. Медведеве окончательно завершился процесс замены «всенародно избранных» глав регионов на назначенцев. 29 декабря 2009 года Президент РФ предложил наделить полномочиями главы Марий Эл еще на один срок действующего главу этой республики Л.И. Маркелова (ранее избирался в 2000 и 2004 годах) — последнего главу региона, сохранявшего легитимность, полученную на прямых выборах. 31 декабря 2009 года Госсобрание Марий Эл проголосовало за его утверждение, и 15 января 2010 года он вновь вступил в должность.

В январе 2010 года была перейдена еще одна символическая черта: после назначения В.М. Гайзера главой Республики Коми и Л.В. Кузнецова губернатором Красноярского края среди губернаторов количество назначенных, но никогда в этих регионах не избиравшихся губернаторами на свободных выборах, превысило половину: сорока двух и сорока трех соответственно.

Если за 2009 год были заменены 9 губернаторов, за 2010 год были назначены уже 18 новых губернаторов¹, за 2011 год — 6 новых губернаторов (из них один — В.Е. Позгалев — ушел в отставку уже после выборов Госдумы РФ в де-

1 Назначение в 2010 году 18 новых губернаторов стало рекордом с момента отмены выборности губернаторов (всего с февраля 2005 года, когда начал действовать новый порядок «наделения полномочиями», до конца 2010 года были назначены 63 новых губернатора — т.е. 28,6% замен пришлось на 2010 год). На новый срок были назначены 17 губернаторов. Т.е. через переназначение в 2010 году прошли главы 35 из 83 регионов России. Для сравнения: в 2009 году были назначены на новый срок 6, а заменены 9 губернаторов.

кабре 2011 года). В 2010 году покинули свои посты такие политические тяжеловесы, как М.Ш. Шаймиев (Татарстан), А.В. Филипенко (ХМАО), Ю.В. Неелов (ЯНАО), В.Ф. Чуб (Ростовская область), М.Г. Рахимов (Башкортостан), Н.В. Федоров (Чувашия), К.Н. Илюмжинов (Калмыкия), В.А. Толоконский (Новосибирская область).

Всего Д.А. Медведев с мая 2008 года до выборов Госдумы РФ в декабре 2011 года, когда влияние его команды на процесс назначений, резко снизившееся после объявления об «обратной рокировке» с В.В. Путиным (уходе Д.А. Медведева в правительство и грядущем возвращении В.В. Путина на пост Президента) от 24 сентября 2011 года, было максимальным, произвел 39 замен губернаторов. На эти 39 замен пришлось 7 назначений вместо тех, кого ранее назначил В.В. Путин, и одного собственного назначенца заменил сам Д.А. Медведев (Б.С. Эбзеева в Карачаево-Черкесии). 31 новое назначение этого времени было заменой тех, кто в прошлом избирался на прямых выборах.

Самым скандальным стал уход с должности бывшего лидера «губернаторской фронды» конца 1990-х, мэра **Москвы** Ю.М. Лужкова, которого Д.А. Медведев отстранил от должности 28 сентября 2010 года за утрату доверия Президента. Таким образом, Ю.М. Лужков стал четвертым уволенным губернатором с подобной формулировкой после В.А. Логинова, А.В. Баринова и Л.В. Короткова в 2005–2007 годах. Был уволен, несомненно, самый влиятельный из губернаторов, возглавлявший 18 лет самый крупный по числу жителей и экономической мощи регион страны, а в 1998–1999 годах активно претендовавший на то, чтобы возглавить и федеральную власть, объединив значительную часть региональных элит в составе сначала движения «Отечество», а затем блока «Отечество — Вся Россия». Когда эта борьба была проиграна, из ОВР и «Единства» возникла партия «Единая Россия».

Подготовка к отставке Ю.М. Лужкова шла несколько месяцев — в течение августа и сентября 2010 года в российских СМИ шла массированная информационная кампания против него. В многочисленных телевизионных сюжетах повторялись и обобщались уже неоднократно ранее высказывавшиеся против московских властей обвинения в коррупции и различных нарушениях (хотя большинство этой информации публиковалось и ранее, в частности в докладе Б.Е. Немцова и В.С. Милова «Лужков. Итоги»). При этом еще в 2009 году при полной публичной поддержке руководства «Единой России» Ю.М. Лужков возглавлял список партии на выборах Мосгордуму. Несколько чиновников и политиков сообщили газете «Ведомости», что в правительстве и Администрации Президента до августа не было согласия, отправлять ли в досрочную отставку Ю.М. Лужкова или дождаться истечения его полномочий летом 2011 года. По их словам, на августовской встрече В.В. Путин заверял Ю.М. Лужкова, что тот сохранит пост до конца срока. Однако, когда Ю.М. Лужков стал открыто играть на противоречиях между правительством и Кремлем, в частности, подержав одобренное правительством строительство трассы через Химкинский

лес, в Кремле якобы появились новые поводы для недовольства, и анонимный источник в администрации обвинил мэра в попытке вбить клин в правящий тандем. Через день начались разоблачительные сюжеты — сперва на НТВ, потом на других телеканалах¹.

14 сентября 2010 года на расширенном заседании политсовета московского отделения «Единой России», куда пришло и все московское руководство, Ю.М. Лужков ответил анонимным критикам из Администрации Президента и федеральным телеканалам. Мэр перечислил свои заслуги и отметил, что все это сделано благодаря поддержке правительства В.В. Путина. Из фактов, предъявленных ему СМИ, мэр опроверг только один: о том, что после пожаров потратил на пчел больше городских средств, чем на инвалидов. 200 млн руб. из бюджета Москвы пошли не на его пчел, а на ферму в Курской области, которая снабжает треть столичных школ молоком, объяснил он. Мэр не сомневался, что травля продолжится и обещал бороться до конца: «Я их не боюсь!» Члены политсовета аплодировали стоя². Во многих СМИ тиражировались мнения, что если Ю.М. Лужков сохранит пост мэра, то это якобы будет болезненным ударом по реноме Д.А. Медведева, которому будет сложно после этого требовать от губернаторов и чиновников исполнения его указаний. 27 сентября Ю.М. Лужков вернулся в Москву после недельного отпуска и заявил, что в отставку не собирается. На следующий день, 28 сентября, утром СМИ сообщили, что Д.А. Медведев подписал указ об отставке Ю.М. Лужкова в связи с утратой доверия. И.о. мэра был назначен заместитель Юрия Лужкова В.И. Ресин. Теперь уже экс-мэр, Ю.М. Лужков обратился в высший политсовет партии «Единая Россия» с письмом о своем выходе из партии. В письме, опубликованном в СМИ, Ю.М. Лужков заявил, что *«в последнее время я как член бюро высшего совета партии подвергался ожесточенной атаке государственных средств массовой информации... Эти нападки были связаны с задачей устранить мэра Москвы с политической арены, лишив его досрочно полномочий. Более месяца я подвергался дикой травле, которая по своему характеру выходит за рамки приличия и здравого смысла»*.

К вечеру дня отставки стало известно, что перед ней Ю.М. Лужков направил резкое письмо Д.А. Медведеву³, однако, по словам Н.А. Тимаковой, находившийся с визитом в Китае Президент РФ ознакомился с ним уже после принятия решения об отставке. Данное письмо было опубликовано журналом The New Times. По содержанию письма, глава президентской администрации С.Е. Нарышкин поставил перед Ю. Лужковым вопрос об уходе с поста московского

1 Костенко Н., Бирюкова Л. Мэр не боится // Ведомости. — 2010. — 15 сент. — № 173 (2871). Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/245732/mer_ne_boitsya#ixzz0za9omtYZ

2 Там же.

3 Юрий Лужков — Президенту Российской Федерации Дмитрию Медведеву // The New Times. Режим доступа: http://newtimes.ru/articles/detail/28111?sphrase_id=89423

мэра еще 17 сентября. Затем, как говорилось в письме, московскому мэру была дана неделя для вынесения решения. За это время, которое Лужков провел в Австрии в отпуске, у него появились некоторые соображения, которые были изложены в письме Д.А. Медведеву. *«Сначала о демократии в стране, о которой вы так горячо говорили на Ярославском форуме, — начинал изложение своих соображений Ю.М. Лужков. — «У нас в стране страх высказывать свое мнение существует с 37-го года. Если руководство такими высказываниями только поддерживает этот страх, ... то легко перейти к ситуации, когда у нас есть только один руководитель, слова которого "ложатся в граните"», — говорилось в письме. (Около года назад Дмитрий Медведев публично на совещании заявил, что его слова «должны в граните отливаться»). В письме также говорилось, что истинная причина отставки кроется в независимом характере Ю.М. Лужкова. «Вам нужен другой мэр Москвы, который был бы "своим". Лужков самостоятелен и неудобен», — утверждалось в письме. Кроме того, Ю.М. Лужков заявил, что общество не поверило информационной кампании по «публичному очернению». «Вариантов всего два: при наличии весомых оснований освободить меня — или публично отмежеваться от тех, кто сделал вам такую дикую услугу», — предлагал автор в конце письма.*

Явно, что федеральный центр стремился добиться добровольной отставки московского мэра, однако отказ Ю.М. Лужкова привел к тому, что центр был вынужден пойти на наиболее скандальный вариант увольнения. В Кремле не стали скрывать раздражения действиями Ю.М. Лужкова. А Д.А. Медведев не стал встречаться с экс-мэром Москвы, сообщила журналистам пресс-секретарь президента Н.А. Тимакова. По ее словам, Ю.М. Лужков *«на неделю брал отпуск — что было согласовано с администрацией президента — чтобы обдумать, как он будет действовать дальше»*. Н.А. Тимакова пояснила «Интерфаксу», что было два варианта ухода главы региона с поста досрочно — либо по собственному желанию, что выражается в заявлении об отставке, либо, когда президент принимает такое решение, но уже с жесткой формулировкой, — утратой доверия. *«Выводы делайте сами», — добавила она*¹. Почти шесть лет спустя, 21 сентября 2016 года, в день 80-летия Ю.М. Лужкова, президент РФ В.В. Путин подписал указ о его награждении орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени «за активную общественную деятельность». Сам Ю.М. Лужков расценил ее как «символ возвращения из безвременья» и «конец опалы»².

Вероятно, одним из факторов форсирования отставки Ю.М. Лужкова была близость федеральных выборов: плановое истечение полномочий мэра Мо-

1 Сумской В. Лужков утратил доверие. Мэр Москвы уволен с самой недружественной формулировкой // Газета.ру. — 2010. — 28 сент. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/09/28_a_3423585.shtml

2 Лужков назвал орден от Путина символом возвращения из безвременья // РИА. — 2016. — 22 сент. Режим доступа: <https://ria.ru/society/20160922/1477602187.html>

сквы ожидалось летом 2011 года, а замена мэра Москвы в условиях фактически уже идущей предвыборной кампании неслы бы для партии власти существенные риски (то, что срок полномочий был для Ю.М. Лужкова последним, давно не вызывало сомнений у экспертов). Меняя же мэра за год до федеральных выборов, федеральный центр давал себе временной лаг для отстраивания за оставшийся период новой конфигурации городской властной вертикали.

Газета «Коммерсантъ» подсчитала, что среди активов, которые перейдут под контроль преемника Ю.М. Лужкова на посту мэра Москвы, стройкомплекс города является самым мощным экономическим субъектом в структуре московского правительства. В соответствии с планами на 2010 год в Москве собирались построить 3,1 млн кв. м только жилья при средней цене 138 тыс. руб. за метр (по данным «Метринфо»), оборот стройкомплекса в Москве составлял порядка \$14 млрд в год; на строительство инфраструктурных объектов в городском бюджете 2011 года было выделено еще \$1,25 млрд. При этом «стройкомплекс Москвы» — это и собирательный образ для обозначения во многом виртуального объединения нескольких десятков крупных и мелких девелоперов, ФГУПов и городских учреждений. Дороговизна и дефицит московской земли во многом объясняются тем, что мэрия Москвы всегда была противником ее распродажи. Когда в 2007 году в Земельный кодекс вносились поправки, разрешающие предприятиям выкупать участки под производственными помещениями, Москве удалось выторговать особые условия. Если везде предприятия могли выкупать землю по цене, эквивалентной 2,5% кадастровой стоимости, то в столице и Санкт-Петербурге — за 20%. Однако даже после этого желающим выкупить земли приходилось судиться с властями за право стать собственником. Летом 2010 года сразу нескольким инвесторам (в частности, ЗАО «Инкорус» и объединение «Ингеоком», которые выиграли аукцион на строительство отеля на Боровском шоссе) удалось даже в судах доказать, что город намеренно срывает строительство, тормозя его согласование.

Правительство Москвы выступает крупным игроком и на продовольственном рынке. По данным департамента продовольственных ресурсов Москвы, в столице потребляется в год более 10 млн тонн продовольствия, при этом на долю города приходится свыше 40% от общего объема оптовой торговли продуктами питания в РФ. Также московское правительство является совладельцем московского НПЗ — через долю в нефтяной компании Sibir Energy. Но 80,37% в ней принадлежит «Газпром нефти» — и в МНПЗ на тот момент столичному правительству принадлежало только 10,6%. В то же время расходы бюджета Москвы в 2011 году были запланированы на уровне 1,29 трлн руб. (\$42 млрд), что составляло 12% расходов бюджета РФ и сопоставимо с отношением населения города и страны¹.

1 Сапожков О., Аминов Х., Гудков А., Мельников К., Николаева Д., Попов Е. Дорогая нища столица. Богатство Москвы оказалось административным ресурсом // Коммерсантъ. — 2010. — 29 сент. — № 180 (4480).

Список кандидатов в новые мэры от «Единой России» стал известен 9 октября. В него вошли руководитель аппарата Правительства РФ С.С. Собянин, министр транспорта РФ И.Е. Левитин, губернатор Нижегородской области, бывший вице-мэр Москвы В.П. Шанцев и заместитель главы столичного правительства по вопросам социальной политики Л.И. Швецова. Консультации по кандидатуре нового мэра столицы шли по нестандартной технологии и в режиме полнейшей секретности. Вначале руководство партии «Единая Россия», которая, как формальный победитель региональных выборов в Москве, имела по закону право предложить Президенту своих кандидатов в руководители региона, встречалась для обсуждения будущего мэра с премьером В.В. Путиным, который является лидером «Единой России» — никогда прежде он не проводил с партией консультаций по кандидатам в главы регионов. Только спустя неделю, 8 октября, прошел следующий этап консультаций. Днем кандидаты представили руководству московской «Единой России». Как рассказал собеседник «Газеты.ру» в Мосгордуме, в консультациях приняли участие глава горотделения партии власти Е.В. Панина и лидер фракции ЕР в Мосгордуме А.Н. Метельский. Спикера Мосгордумы и давнего соратника Лужкова В.М. Платонова на консультации не звали, сообщил источник издания. Также вечером руководство ЕР провело консультации с первым зам. руководителя Администрации Президента В.Ю. Сурковым. По плану оглашение списка кандидатов должно было состояться в 11 утра субботы 9 октября, когда список утвердит президиум генсовета ЕР. Но президиум не собрался, так как «единороссы» решили еще раз посоветоваться с Президентом. *«Члены президиума хотели бы знать, прежде чем примут решение о внесении кандидатур из членов и сторонников нашей партии, кого президент Дмитрий Медведев считает достойными кандидатами на пост мэра столицы»*, — объявил вице-спикер Госдумы В.В. Володин. В итоге заседание перенесли на середину дня в президентскую резиденцию в Горках-9¹.

15 октября Д.А. Медведев выбрал из этого списка С.С. Собянина. Причем с публикацией этой новости случился казус. Около 7 утра телеканал «Россия 24» сообщил, что Д.А. Медведев внес кандидатуру С.С. Собянина в Московскую городскую думу. Однако через 25 минут телеканал «Россия 24» аннулировал новость, объяснив это технической ошибкой². Только ближе к вечеру эта новость была объявлена официально. 21 октября Собянина утвердила Московская городская дума (32 «за», 2 «против»).

1 Баданин Р., Болотова О., Бочарова С. Мэр с Горок. Известен будущий мэр Москвы // Газета.ру. — 2010. — 9 окт. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2010/10/09_a_3427141.shtml

2 Телеканал «Россия 24» аннулировал новость о внесении кандидатуры С. Собянина на рассмотрение в Мосгордуму // РБК. — 2010. — 15 окт. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/20101015072736.shtml>

Ряду губернаторов дали возможность уйти с почетом: их либо изначально не было в списке претендентов на новый срок, выдвинутом Генсоветом ЕР, либо они были номинированы, но им дали возможность публично попросить не рассматривать их кандидатуру на новый срок.

22 января 2010 года стало известно, что во время встречи Президента **Татарстана** М.Ш. Шаймиева и Д.А. Медведева татарстанский лидер обратился с просьбой к Президенту России не рассматривать его кандидатуру на новый срок. По словам пресс-секретаря Президента РФ Н.А. Тимаковой, М.Ш. Шаймиев «поблагодарил главу государства за доверие и поддержку, которую он ощущал во время руководства республикой», и объяснил, что теперь пришло время дать проявить себя молодому поколению политиков. При этом еще днем президент Татарстана присутствовал на заседании Госсовета, который был посвящен политической реформе, и ничего не сообщал журналистам о своих планах¹.

В списке кандидатов в главы региона, оглашенном 23 декабря, изначально, кроме самого М.Ш. Шаймиева, были только члены его команды: председатель Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин и премьер-министр Татарстана Р.Н. Минниханов. То есть самоотвод М.Ш. Шаймиева означал приход к власти преемника из его же элитной группы. Новый президент Татарстана Р.Н. Минниханов стал главой правительства республики еще в 1998 году и считался «естественным преемником» М.Ш. Шаймиева, которого фактически много лет готовили к руководству регионом.

17 февраля 2010 года было сообщено, что губернатор **Ямало-Ненецкого АО** Ю.В. Неелов попросил Президента не рассматривать его кандидатуру, после чего претендентов на пост главы Ямала осталось трое. Одновременно было сообщено, что Ю.В. Неелову предложена работа в Совете Федерации, а вице-губернатору (также бывшему претендентом на пост губернатора) В.Н. Казарину — место депутата Госдумы РФ, которое освобождает ставшая губернатором ХМАО Н.В. Комарова.

4 марта 2010 года было сообщено, что возглавляющий **Челябинскую область** с 1996 года П.И. Сумин попросил не рассматривать его кандидатуру, рекомендовав привлекать более молодые кадры². Губернатор **Ростовской области** В.Ф. Чуб, занимавший пост с 1991 года, заявил журналистам, что сам не захотел баллотироваться на новый срок: *«Я проработал четыре срока, (у меня) достаточный возраст. Поэтому я осознанно сделал выбор и обратился в генсовет («Единой России») не представлять свою кандидатуру на рассмотрение*

1 Левченко А., Цветкова М., Бочарова С. У Шаймиева истек срок службы // Газета.ру. — 2010. — 22 фев. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/01/22_a_3315052.shtml

2 Губернатор Челябинской обл. П.Сумин просит не продлевать его полномочия на посту главы региона // РБК. — 2010. — 4 марта. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20100304154337.shtml>

президенту»¹. 12 июля 2010 года стало известно, что президент **Чувашии** Н.В. Федоров «попросил не включать» его в список кандидатов в главы региона, который формирует «Единая Россия», так как региону якобы нужны новые силы. Бывший в 1990–1993 годах министром юстиции РФ, глава Чувашии занимал свой пост с января 1994 года. В 1997 году он был избран президентом Чувашии во второй раз, в 2001 году — в третий, в 2005 — назначен на четвертый срок. В объявленном 13 июля 2010 года списке кандидатов в главы, утвержденном президиумом Генсовета «Единой России», были премьер-министр Чувашии Н.В. Суслонова; заместитель премьер-министра, министр сельского хозяйства Чувашии М.В. Игнатьев; главный федеральный инспектор по Чувашии Р.К. Тихонов. Все они могли считаться представителями команды Н.В. Федорова. Про самого Н.В. Федорова в СМИ писалось, что может получить некую федеральную должность (например, полпреда Президента в ПФО), но в последующие месяцы этого не случилось. 21 июля 2010 года Д.А. Медведев номинировал на пост президента Чувашии М.В. Игнатьева.

6 сентября 2010 года было сообщено, что многолетний глава **Калмыкии** К.Н. Илюмжинов, возглавивший регион весной 1993 года, не будет назначен на новый срок. Сам К. Илюмжинов заявил СМИ, что «поддерживает мнение президента о том, что свыше трех сроков не идти»².

В эту же группу можно добавить тех, кто сам согласился публично уйти в добровольную отставку: М.Г. Рахимова, С.Л. Катанандова, В.А. Штырова.

31 мая 2010 года стало известно об отставке президента **Республики Саха (Якутия)** В.А. Штырова. И.о. президента региона был назначен премьер-министр Якутии Е.А. Борисов. Первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ В.Ю. Сурков заявил информационным агентствам, что отставка В.А. Штырова связана с его просьбой, вызванной личными обстоятельствами³.

В течение нескольких лет шел перманентный торг между властями **Башкортостана** и федеральным центром о сроках и условиях ухода М.Г. Рахимова и фигуре его преемника (неизбежность смены власти в регионе хотя бы по причине возраста М.Г. Рахимова понимали все). Очередной срок полномочий президента республики, находящего у власти в регионе почти 20 лет, истекал 10 октября 2011 года. Периодически представители региональной власти и центра обменивались резкими заявлениями, затем ситуация на некоторое время затихала, потом конфликт возобновлялся. За последние годы в регионе сменились руководители силовых структур и судебных органов. В 2009 году объектом атак стал потенциальный преемник М.Г. Рахимова во главе региона

1 Бочарова С. Не верят в Чуба // Газета.ру. — 2010. — 4 мая. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/05/04_a_3362175.shtml

2 Тирмастэ М.-Л. У Кирсана Илюмжинова прошли все сроки // Коммерсантъ. — 2010. — 7 сент. — № 164 (4464).

3 Личные обстоятельства перевесили должность. Президент Медведев принял отставку главы Якутии // Коммерсантъ. — 2010. — 1 июня. — № 96 (4396).

премьер-министр Башкортостана Р.С. Сарбаев, и, наоборот, из региона ранее был вытеснен враждебный группе Сарбаева бывший глава Администрации Президента Башкортостана Р.Ф. Хабиров. Громким политическим скандалом стало появление в Интернете записей разговора человека, похожего на Р.С. Сарбаева. Собеседники на записи обсуждали взятки, выдачу льготного кредита на миллиард долларов, сколько блоков они поставили и поставят и в какие издания. Отдельно собеседники обсуждали перспективы М.Г. Рахимова на посту президента республики¹. Особенно скандальными были фразы о давлении на региональных силовиков. Независимо от причин появления записи (одна из возможных версий — конфликты с органами власти и за влияние в регионе между различными правоохранительными структурами) и ее подлинности публичный удар по властям Башкортостана, несомненно, был тогда нанесен.

В ответ на информкампании в самом регионе демонстрировали определенную активность националистические организации, которую ряд экспертов считал инспирированной региональной властью с целью давления на федеральный центр. Летом 2010 года информационная борьба вокруг властей Башкортостана возобновилась. 19 июня вышел критический сюжет о сыне М.Г. Рахимова Урале в «Программе Максимум» на НТВ. В сюжете была проведена параллель между Уралом Рахимовым, который, по сведениям журналистов, в настоящее время проживает в Австрии, и сыном свергнутого президента Киргизии Курманбека Бакиева Максимом. В программе Рахимов-младший был представлен как бывший владелец всей республиканской нефтянки, выручивший от ее продажи, по разным данным, от \$500 млн до \$3 млрд 24 июня о якобы бизнес-связях сына башкирского президента и бывшего члена Совета Федерации от республики И.В. Измestьева, обвиняемого в создании банды и нападении на граждан в начале 1990-х годов, а также в покушении на самого Урала Рахимова, рассказывала программа «Человек и закон» на Первом канале. 4 июля программа «Время» на РТР выпустила жесткий критический сюжет о ситуации в Башкирии в целом. 30 июня похожая заметка о Башкирии была опубликована в «Российской газете». По данным Газеты.ру, такими сюжетами и публикациями федеральный центр реагировал на выступления участников третьего Всемирного курултая башкир, прошедшего в Уфе 10–12 июня. Как сообщали федеральные СМИ, отдельные участники курултая выступили против назначения в республику «варяга», не исключив, что в таком случае произойдет дестабилизация ситуации в республике².

5 июля 2010 года стало известно, что президент Башкирии М.Г. Рахимов подал в суд на телекомпанию НТВ о защите чести, достоинства и деловой ре-

1 Сурначева Е., Бочарова С. Файл борьбы за власть // Газета.ру. — 2009. — 3 нояб. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2009/11/03_a_3280285.shtml

2 Бочарова С., Сурначева Е. Телесигнал к отставке // Газета.ру. — 2010. — 5 июля. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/07/05_a_3394486.shtml

путации. Затем стало известно, что Урал Рахимов, сын М.Г. Рахимова, решил сложить полномочия депутата Госсовета Республики — Курултая Башкортостана. 12 июля было сообщено, что М.Г. Рахимов встретился с руководителем Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкиным и «на встрече обсуждался широкий круг вопросов развития региона и реализации в Башкортостане федеральных программ». 15 июля 2010 года на внеочередной сессии республиканского парламента Башкортостана был принят закон о гарантиях бывшему главе республики: экс-президенту полагались государственная дача, квартира, медицинское и транспортное обслуживание, охрана, спецсвязь, оплата аппарата помощников за счет бюджетных средств. За членами семьи экс-президента республики закреплено право на медобслуживание. Закон также устанавливал пенсию бывшему президенту Башкирии — более 750 000 рублей в месяц. В тот же день 15 июля было объявлено, что Президент РФ Д.А. Медведев принял в своей резиденции «Бочаров ручей» в Сочи М.Г. Рахимова и принял его отставку с поста главы региона. На встрече Д.А. Медведев сообщил, что подписал Указ о награждении М.Г. Рахимова орденом «За заслуги перед Отечеством» I степени. И.о. главы Башкортостана был назначен топ-менеджер «РусГидро» и бывший главный федеральный инспектор по Башкортостану Рустэм Хамитов.

Однако ряд глав регионов, наряду с Э.Э. Росселем и Н.К. Максюттой, в конце 2009 года оказались в не самом приятном и отчасти унижительном положении: они были включены в официальный список, выдвинутый Генсоветом «Единой России», но не были назначены, и им при этом или не дали публично «взять самоотвод» или они сами не его брать захотели. В таком положении оказались главы Коми В.А. Торлопов, Дагестана М.Г. Алиев и Ханты-Мансийского АО А.В. Филипенко.

Особенно показательна ситуация с А.В. Филипенко, который, по единодушному мнению экспертов, был одним из лучших губернаторов не только среди губернаторов в России в 2010 году, но и в целом в стране за последние 20 лет, а его рейтинг в регионе — традиционно одним из самых высоких. Бывший председатель окрисполкома, А.В. Филипенко возглавлял Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) как губернатор с 1991 года. Тот факт, что он не был назначен на новый срок, а вместо него была внесена бывший мэр Нового Уренгоя и бывший вице-губернатор ЯНАО Н.В. Комарова, вызвал в регионе непонимание и возмущение. «Неназначение» Филипенко многие восприняли как следствие сложных взаимоотношений его с бывшим заместителем губернатора округа и бывшим председателем Думы ХМАО С.С. Собяниным, затем ставшим тюменским губернатором, руководителем Администрации Президента РФ, а потом руководителем аппарата Правительства РФ. При этом важным в данном конфликте был именно уход А.В. Филипенко, получить же вместо него своего ставленника на посту губернатора ХМАО С.С. Собянин, суд по всему, не смог. Среди 4 кандидатов на пост губернатора (помимо А.В. Филипенко и

Н.В. Комаровой в списке были депутат Госдумы РФ В.М. Асеев и тюменский вице-губернатор С.М. Сарычев) явно связанным с Собяниным был С.М. Сарычев. Назначенная губернатором Н.В. Комарова — выходец с Ямала, а не из Тюмени, что существенно минимизировало риски появления стремления новой администрации к ликвидации округа, что скорее мог бы инициировать тюменский политик. Н.В. Комарова неоднократно входила в состав правительственных делегаций вместе с вице-премьером правительства РФ И.И. Сечиним.

В качестве протеста против увольнения А.В. Филипенко в Ханты-Мансийске 10 февраля 2010 прошла беспрецедентная не только для ХМАО, но и для регионов страны несанкционированная акция протеста против увольнения губернатора. Перед зданием правительства округа собрались около 80 человек, среди которых было несколько депутатов гордумы, студенты Югорского государственного университета, пенсионеры. Инициативная группа молодежи обходила собравшихся с подписными листами «За Александра Филипенко». Как они пояснили журналистам, эта идея возникла во время общения на форуме городского интернет-портала. Вскоре к протестующим подошли мэр Ханты-Мансийска А.Г. Букаринов и зампред правительства округа С.В. Кучин, которые указали на то, что акция несанкционированная. Кроме того, С.В. Кучин передал собравшимся просьбу А.В. Филипенко прекратить акцию и разойтись, а А.Г. Букаринов в неофициальных беседах с жителями объяснял, что своими действиями они могут только навредить А.В. Филипенко. Таким образом, акция явно носила спонтанный характер и была не выгодна окружным чиновникам, скорее стремившимся сохранить свои посты. Заступился за губернатора и главный редактор официальной газеты правительства ХМАО «Новости Югры» С.С. Козлов, выступивший с открытым письмом к Президенту РФ¹. В последующие дни в регионе появились стикеры на машинах с перечеркнутым комаром, а интернет наполнился записями против «комарихи».

В 2011 году, вероятно с учетом анализа ситуации, возникавшей в регионах в 2009–2010 годах со слишком длительным ожиданием решения федерального центра, решения по замене губернаторов и внесение на утверждение новых губернаторов, напротив, принимались крайне быстро. Это подчеркивает, что на момент отставки губернатора они уже были приняты де-факто, и формальное юридическое согласование в Президиуме Генсовета «Единой России» носило в 2011–2012 годах уже скорее церемониальный характер. После бурного в кадровом отношении 2010 года с его массовыми заменами губернаторов «старожилов» 2011 год оказался в целом спокойным — были назначены всего 6 новых губернаторов (причем все по причинам досрочной отставки, из них один, губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, пошел на повышение, став спикером Совета Федерации), еще 4 губернатора были назначены на новые сроки.

1 Плюснина М., Темнова Е., Тирмастэ М.-Л. Ханты-Мансийск оспорил выбор президента. Прошла акция протеста против увольнения губернатора // Коммерсантъ. — 2010. — 11 февр. № 24 (4324).

Причина этого очевидна. В год федеральных выборов идти на резкие кадровые перемены, дополнительно дестабилизирующие админресурс на местах, федеральный центр был не готов. Поэтому перемены были ограниченными и «точечными», призванными скорее купировать вызывающие наибольшие проблемы с точки зрения популярности губернаторов и их способности консолидировать местные элиты точки. Одновременно этими ограниченными переменах посылался сигнал другим губернаторам о необходимости мобилизации всех имеющихся ресурсов перед предстоящими федеральными выборами, причем в ряде случаев центр пытался, формально сохраняя губернатора на посту, публично от него дистанцироваться через публичные заявления своих представителей (Курская и Архангельская области). Несомненно, реально кризисных для власти территорий было больше (что особенно наглядно показало голосование 4 декабря 2011 года), во многих случаях этот как раз и была расплата за кадровые решения 2009–2010 годов. Однако очевидное для экспертов не всегда является очевидным для чиновников, которые традиционно действуют по инерции и реагируют на уже ставшие явными в виде конкретных скандалов и результатов проблемы. Такими явными проблемами стали итоги выборов 4 декабря 2011 года.

Главы регионов, наделенные при Д.А. Медведеве полномочиями на новый срок в связи с плановым истечением прежнего срока полномочий 01.08.2009–07.05.2012 гг. (в порядке хронологии наделения полномочиями по решению законодательного органа):

- 1) Александр Александрович Жилкин, Астраханская область (09.12.2009);
- 2) Олег Алексеевич Богомолов, Курганская область (29.12.2009);
- 3) Леонид Игоревич Маркелов, Марий Эл (31.12.2009);
- 4) Сергей Михайлович Дарькин, Приморский край (11.01.2010);
- 5) Александр Васильевич Бердников, Республика Алтай (12.01.2010);
- 6) Александр Николаевич Михайлов, Курская область (01.03.2010);
- 7) Амангельды Молдагазыевич Тулеев, Кемеровская область (18.03.2010);
- 8) Вячеслав Дмитриевич Дудка, Тульская область (18.03.2010);
- 9) Павел Леонидович Ипатов, Саратовская область (23.03.2010);
- 10) Василий Кузьмич Бочкарев, Пензенская область (29.04.2010);
- 11) Олег Петрович Королев, Липецкая область (26.04.2010);
- 12) Теймураз Дзамбекович Мамсуров, Республика Северная Осетия (Алания) (29.04.2010);
- 13) Олег Иванович Бетин, Тамбовская область (07.06.2010);
- 14) Анатолий Дмитриевич Артамонов, Калужская область (10.06.2010);
- 15) Валерий Павлинович Шанцев, Нижегородская область (17.06.2010);
- 16) Арсен Баширович Каноков, Кабардино-Балкарская Республика (01.09.2010);

- 17) Николай Иванович Меркушкин, Республика Мордовия (07.10.2010);
- 18) Владимир Владимирович Якушев, Тюменская область (12.10.2010);
- 19) Михаил Александрович Мень, Ивановская область (22.10.2010);
- 20) Олег Анатольевич Чиркунов, Пермский край (27.10.2010);
- 21) Рамзан Ахматович Кадыров, Чеченская Республика (05.03.2011);
- 22) Сергей Иванович Морозов, Ульяновская область (06.03.2011);
- 23) Александр Вадимович Хорошавин, Сахалинская область (07.07.2011);
- 24) Асланчерий Китович Тхакушинов, Республика Адыгея (12.12.2011);
- 25) Шолбан Валерьевич Кара-оол, Республика Тыва (02.03.2012);
- 26) Александр Николаевич Ткачев, Краснодарский край (21.03.2012);
- 27) Вячеслав Владимирович Наговицын, Бурятия (12.05.2012)¹.

Как известно, после выборов депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года, когда «Единая Россия» даже с учетом массовых фальсификаций получила менее 50% голосов, и в крупных городах начались самые массовые с начала 1990-х годов акции протеста, председателем правительства РФ В.В. Путиным и Президентом РФ Д.А. Медведевым было анонсировано предстоящее возвращение выборности глав регионов населением (подробно о новой системе см. главу 5).

В ходе подготовки к возвращению прямых выборов губернаторов, одновременно с обсуждением их правового формата, началась массированная замена глав регионов. Всего с декабря 2011 года по конец мая 2012 года были заменены 20 губернаторов (один в декабре 2011 года — В.Е. Позгалев, и 19 человек с января до конца мая 2012 года).

С одной стороны, в первую очередь началась замена глав регионов, показавших наихудшие результаты за «Единую Россию» в декабре 2011 года (из 20 последних по голосованию за «Единую Россию» регионов губернаторов заменили в 14), что, с одной стороны, выглядело как наказание, с другой, могло рассматриваться как стремление снизить уровень локальной напряженности. Обычно назначение нового руководителя региона всегда на первоначальном этапе сопровождается некими позитивными ожиданиями, которые затем постепенно утрачиваются с той или иной скоростью в зависимости от особенностей политики конкретного руководителя. При этом ряд новых назначенцев и

1 В.В. Наговицын был предложен Д.А. Медведевым на второй срок полномочий главы Бурятии 5 мая 2012 года (за два дня до окончания полномочий самого Д.А. Медведева). 12 мая 2012 года, уже при новом президентстве В.В. Путина, его утвердил Народный хурал Бурятии («за» — 54, «против» — 3). Накануне, 11 мая 2012 года, В.В. Путин утвердил досрочное прекращение полномочий В.В. Наговицына (формально срок его полномочий истекал 10 июля 2012 года), что и позволило переназначиться, не ожидая вступления в силу новой редакции федерального закона, возвращающей с 1 июня 2012 прямые выборы губернаторов. (см.: Вячеслав Наговицын во второй раз наделен полномочиями главы Бурятии // ИА Regnum. — 2010. — 12 мая. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/1529992.html>)

ранее были известны как жесткие руководители, при которых проводимые выборы сопровождались обвинениями в различных нарушениях и были связаны с очевидно девиантными результатами (назначенный главой Самарской области ранее глава Мордовии Н.И. Меркушкин; назначенный волгоградским губернатором экс-мэр Астрахани С.А. Боженков).

Как показали дальнейшие события, жесткий стиль «выстраивания» местных элит и попыток «наведения порядка» в протестных регионах демонстрировали в дальнейшем и иные назначенные в 2012 году губернаторы, что можно расценивать как реализацию единого политического курса (А.П. Худилайнен в Карелии; В.В. Миклушевский в Приморском крае; В.Ф. Басаргин в Пермском крае и другие). Руководителей либерального стиля среди назначенцев 2012 года почти не было (почти единственное исключение — назначенный в Омскую область В.И. Назаров).

В-третьих, массовые замены губернаторов весной 2012 года явно проводились до вступления в силу закона о возвращении избрания губернаторов населением, и, таким образом, были призваны в части регионов на 4–5 лет отсрочить проведение губернаторских выборов. При этом располагавшие в это время соответствующим влиянием группы федеральной политической и экономической элиты пытались конвертировать свое влияние в контроль над регионами до проведения выборов (яркий пример — Саратовская область, где в марте и.о. губернатора стал В.В. Радаев, явный представитель группы сторонников в это время первого заместителя главы Администрации Президента РФ В.В. Володина). Некоторые новые назначения были связаны со стремлением «пристроить» ряд членов уходящего Правительства РФ на губернаторские должности (примеры — С.К. Шойгу в Московской области и В.Ф. Басаргин в Пермском крае).

Таблица 4.1. Регионы-аутсайдеры по голосованию за «Единую Россию» на выборах депутатов Госдумы РФ 04.12.2011 (серым выделены регионы, где в декабре 2011 — мае 2012 года были заменены губернаторы)

1	Псковская область	36,65%
2	Пермский край	36,28%
3	Смоленская область	36,23%
4	Ненецкий АО	36,04%
5	Волгоградская область	35,48%
6	Город Санкт-Петербург	35,37%
7	Иркутская область	34,93%

8	Кировская область	34,90%
9	Оренбургская область	34,89%
10	Новгородская область	34,58%
11	Новосибирская область	33,84%
12	Вологодская область	33,40%
13	Ленинградская область	33,03%
14	Приморский край	32,99%
15	Московская область	32,83%
16	Свердловская область	32,71%
17	Республика Карелия	32,26%
18	Мурманская область	32,02%
19	Архангельская область	31,90%
20	Костромская область	30,74%
21	Ярославская область	29,04%

Первыми в декабре 2011 — январе 2012 года лишились должностей 3 губернатора регионов с низкими результатами за «Единую Россию»: Вологодской области В.Е. Позгалев, Архангельской области И.Ф. Михальчук и Волгоградской области А.Г. Бровко. Михальчук и Бровко были «варягами» и активно конфликтовали с местными элитами. Не удивительно, что оба региона оказались для «Единой России» провальными на выборах в декабре 2011 года. Как писали СМИ, по последним опросам деятельность губернатора И.Ф. Михальчука одобряли только 16% жителей Архангельской области. На митинг с требованием его отставки в мае 2011 года в Архангельске пришло около тысячи человек. Осенью 2011 года Д.А. Медведев напрямую пригрозил И.Ф. Михальчуку отставкой за громкие коррупционные скандалы в сфере ЖКХ. *«Я вообще не понимаю, что там происходит. Где там губернатор? Есть он там или нет?»* — допрашивал Д.А. Медведев полпреда в Северо-Западном федеральном округе Н.А. Винниченко¹.

1 Винокорова Е., Бочарова С. Первое путинское назначение. Медведев отправил в отставку главу Архангельской области Михальчука, его сменил протеже Сергея Чемезова, на очереди еще несколько губернаторов // Газета.ру. — 2012. — 13 янв. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2012/01/13_a_3961929.shtml

Один из рекордсменов по краткости пребывания в должности губернатора, помимо постоянной кадровой чехарды в администрации региона, А.Г. Бровко запомнился жителям региона конфликтом с мэром Волгограда Р.Г. Гребенниковым, который был им смещен с должности. Гребенников пытался оспорить свою отставку, однако был исключен из «Единой России». На выборах в Госдуму РФ вместо губернатора волгоградский список «Единой России» возглавил первый вице-премьер В.А. Зубков, что не помогло обеспечить высокий результат. После выборов в регионе произошел громкий скандал, когда избиркомы начали пересчет голосов, а потом вернулись к старому результату¹. Три территориальных избирательных комиссии не стали участвовать в скандальном пересчете голосов, за что их члены были уволены. После пересчета показатели партии выросли до 42%, а количество бюллетеней увеличилось примерно на 168 тысяч. Эта инициатива вызвала недовольство федерального центра, так как новые результаты значительно разошлись с данными системы ГАС «Выборы», что указывало на откровенную фальсификацию. В конечном итоге пересчет отменили².

Однако новый губернатор С.А. Боженов был фигурой во многом еще более одиозной, чем А.Г. Бровко, и Астрахань, которую он возглавлял, в последние годы «прославилась» скандальными выборами и обвинениями в массовых фальсификациях³. Назначение фигуры Боженова в такой сложный регион, как Волгоградская область, вызвало негативную реакцию многих. По данным «Коммерсанта», 30 января 2012 года ректор Волгоградского технического университета и член областного штаба Владимира Путина И.А. Новаков предложил облдуме отложить обсуждение кандидатур «на период как минимум до марта». Он объяснил, что в Госдуму внесен проект закона о выборах губернаторов. Кроме того, он предложил обсудить кандидатуру генерал-лейтенанта УФСБ С.А. Кокорина — *«человека высочайшей порядочности и принципиальности»*, деловые качества которого *«прекрасно известны депутатам и населению области»*. С.А. Кокорин поблагодарил Новакова за добрые слова, но назвал их «частным мнением»⁴.

В феврале 2012 года сменились 2 губернатора российских регионов: в связи с истечением срока полномочий прежнего томского губернатора В.М. Крес-

- 1 Завьялова Е. Волгоградский избирком подвергли чистке. Глава территориальной комиссии, отказавшийся пересчитать голоса, отправлен в отставку // Коммерсантъ. — 2012. — 12 янв. — № 3 (4788).
- 2 Медведев отправил в отставку волгоградского губернатора Бровко // Газета.ру. — 2012. — 17 янв. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2012/01/17/n_2169205.shtml
- 3 Винокурова Е., Бочарова С. «Все сочувствуют волгоградцам» // Газета.ру. — 2012. — 17 янв. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2012/01/17_a_3965281.shtml
- 4 Завьялова Е. Волгоградской области губернатор не ко времени. Президента просят не торопиться с его назначением // Коммерсантъ. — 2012. — 31 янв. — № 16 (4801). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1862319>

са новым главой администрации Томской области стал С.А. Жвачкин; также был отправлен в отставку один из самых неоднозначных российских губернаторов, глава Приморского края С.М. Дарькин.

Отставка С.М. Дарькина за 5 дней до выборов Президента РФ стала уникальным в российской политической практике событием. С.М. Дарькин, несомненно, был фигурой символической — именно его специфическая репутация главы одного из самых криминализованных регионов в 2004 году часто использовалась как аргумент отмены прямых губернаторских выборов. Парадокс в том, что именно он по этому закону первым из губернаторов сменил статус избранного на статус назначенного. С.М. Дарькин по результатам 2010 года оказался одним из самых состоятельных российских чиновников, прежде всего за счет дохода своей супруги, актрисы краевого театра Л.Д. Белобровой, годовой заработок которой превысил 1 млрд рублей. Сам глава региона при этом получил доход в размере примерно 3,5 млн рублей. В рейтинге *Forbes* «Власть и деньги» губернаторская чета заняла 6-е место. В мае 2008 года в рамках расследования уголовного дела о незаконном отчуждении госнедвижимости в Приморье С.М. Дарькин был допрошен, а в его особняке и рабочем кабинете прошли обыски. Глава региона был срочно госпитализирован с диагнозом «предынфарктное состояние» в центр кардиохирургии во Владивостоке, но через два дня вылетел в Москву. В декабре 2011 года С.М. Дарькин оказался под огнем критики во время «прямой линии» общения В.В. Путина с населением¹. Пресс-секретарь Президента Н.А. Тимакова озвучила официальную версию: отставка добровольная и по состоянию здоровья, чему приморская общественность не поверила. Представители приморской оппозиции отстранение губернатора приветствовали. «Отставка Дарькина давно назрела», — заявил, например, депутат Законодательного собрания Приморья от КПРФ В.Г. Беспалов².

Сам С.М. Дарькин на встрече с журналистами признал ряд своих ошибок, которые, скорее всего, и послужили причиной его отставки, сообщило РИА «Новости». При этом он предположил, что вопрос о его отставке был поднят в том числе и по итогам выборов в Госдуму, а также в преддверии президентских выборов 4 марта 2012 года³. Исполняющим обязанности губернатора Приморья был назначен ректор Дальневосточного федерального университета, профессор В.В. Миклушевский.

1 Осипов И., Петяев А. Почему и ради кого уволили Сергея Дарькина // *Forbes.ru*. — 2012. — 28 февр. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/news/79577-sergei-darkin-ushel-v-otstavku-s-posta-gubernatora-primorya>

2 Чернышев А., Тирмастэ М.-Л., Граник И. Приморье проголосует без губернатора. Сергей Дарькина уволили в рекордные предвыборные сроки // *Коммерсантъ*. — 2012. — 29 февр. — № 36 (4821). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc-y/1882821>

3 Бондаренко А. Дарькин признал ошибки // *Российская газета*. — 2012. — 29 февр. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/02/29/reg-dfo/darkin.html>

В марте 2012 года сменился губернатор одного региона — 23 марта было объявлено об отставке губернатора Саратовской области П.Л. Ипатова «по собственному желанию». Исполняющим обязанности губернатора был назначен В.В. Радаев — председатель Саратовской областной думы и секретарь регионального отделения партии «Единая Россия». П.Л. Ипатов руководил регионом с 2005 года после Дмитрия Аяцкова и стал в свое время первым назначенным новым губернатором после отмены их выборности населением. Ранее, в феврале, депутаты Саратовской городской думы от партии «Единая Россия», по мнению СМИ — сторонники бывшего секретаря генсовета партии, а в 2012 году первого заместителя руководителя Администрации Президента РФ В.В. Володина, приняли обращение к руководству страны, в котором высказались за вынесение вотума недоверия Ипатову и попросили отправить его в отставку¹.

В апреле 2012 года сменились 7 глав российских регионов. В двух новые были назначены в связи с окончанием сроков полномочий прежних руководителей (Московская и Омская области), в пяти главы были заменены досрочно.

3 апреля Д.А. Медведев официально номинировал многолетнего министра по делам чрезвычайных ситуаций С.К. Шойгу на пост губернатора Московской области. До опубликования списка в качестве возможного преемника Б.Г. Громова в СМИ упоминался глава Минрегионразвития В.Ф. Басаргин. В тот же день Д.А. Медведев внес кандидатуру гендиректора ЗАО «Газпром-межрегионгаз Омск» с 2005 года В.И. Назарова на пост губернатора Омской области.

4 апреля Д.А. Медведев подписал указ о досрочной отставке мурманского губернатора Д.В. Дмитриенко, до 2009 года публично неизвестного бывшего чиновника Росрыболовства. Как губернатор Д.В. Дмитриенко отметился в основном скандальной отменой выборов мэра Мурманска и громкими скандалами в мурманском горсовете. Вопреки воле федерального центра спикером Мурманской областной думы в декабре 2011 года был избран В.Н. Шамбир, а не Е.В. Никора, рекомендованный «Единой Россией». Слухи о возможной отставке Дмитриенко появились в январе 2012 года, однако в правительстве региона их опровергали. Тогда на пост Дмитриенко прочили депутата Госдумы В.А. Язева и начальника Октябрьской железной дороги В.В. Степанова. Исполняющим обязанности губернатора была назначена первый вице-спикер областной думы М.В. Ковтун (в 1994–2005 годах заместитель председателя Комитета по физической культуре, спорту и туризму администрации Мурманской области; с февраля 2005 года занимала должность заместителя начальника управления Федерального агентства по туризму, в 2005–2009 годах возглавля-

1 Губернатор Саратовской области Павел Ипатов ушел в отставку по «собственному желанию» //Газета.ру. — 2012. — 23 марта. Режим доступа:http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/03/23/n_2254889.shtml

ла отдел по развитию туризма департамента экономического развития Мурманской области, затем до 2011 года — помощник, а затем заместитель генерального директора ОАО «Кольская ГМК», входящей вместе с «Норильским никелем» в «Интеррос»).

13 апреля был подписан указ об отставке «по собственному желанию» губернатора Костромской области И.Н. Слюняева, которую в регионе ожидали как минимум с декабря — с фактического провала «Единой России» на территории области на выборах в Госдуму РФ. По области партия получила предпоследний результат — 30,7% голосов, а в самой Костроме с 25,5% проиграла КПРФ. За Владимира Путина на выборах президента проголосовало всего 53% избирателей. И.Н. Слюняев возглавлял Костромскую область, где ранее никогда не жил, с осени 2007 года (прежний губернатор В.А. Шершунов погиб в автомобильной аварии). Агрессивный стиль бывшего работника правоохранительных органов вызвал в регионе множественные скандалы и конфликты и как следствие — активное неприятие как элитами, так и населением. Мелкий и средний бизнес был возмущен штрафами и другими поборами, силовым давлением. Судейский корпус был возмущен жалобой губернатора в Верховный суд на председателя облсуда В.С. Иванова: костромские судьи часто выносили решения, не устраивающие областную администрацию. В Костроме конфликт с мэром И.В. Переверзевой привел к ее отставке, кадровой чехарде и к отмене всенародных выборов. В итоге за четыре года в городе сменились уже три главы администрации, а два последних месяца перед его отставкой Кострома жила без сити-менеджера. Госдолг региона за эти годы увеличился почти в три раза, до 10 млрд руб.

Отставку И.Н. Слюняева в Костроме встретили с радостью, в центре города даже устроили фейерверк. *«В городе перегруз Интернета, как на Новый год, — рассказал «Ъ» депутат гордумы В.В. Емец. — Всеобщая радость и ликование. У людей появилась надежда, что придет человек, который будет работать»*¹.

Полномочия И.Н. Слюняева заканчивались в октябре 2012 года и, таким образом, его замена исключила регион из числа «пионеров» по новой схеме губернаторских выборов. Врио губернатора был назначен «местный кадр» С.К. Ситников, в 1998–2002 и в 2004–2007 годах руководивший Костромской ГТРК, а с 2008 года — руководитель Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

20 апреля, за восемь месяцев до истечения своего первого губернаторского срока и за полгода до обещанного возвращения прямых губернаторских выборов, был отправлен в отставку глава Смоленской области С.В. Антуфьев.

1 Рубанков К., Городецкая Н. Одними губернаторскими выборами меньше. Глава Костромской области не доработал полгода до конца срока // Коммерсантъ. — 2012. — 16 апр. — № 67/П (4852).

Интересно отметить, что еще утром 20 апреля С.В. Антуфьев, находящийся в отпуске, появился в Twitter, однако ограничился лишь язвительным замечанием в адрес пользователя, который написал, что «в Соборе звонят колокола по ушедшему губернатору...». С.В. Антуфьев напомнил, что звон в ушах — признак плохого самочувствия, а право на отпуск закреплено Конституцией¹. Сменщик Антуфьева оказался фигурой неожиданной — ближайший соратник В.В. Жириновского, член ЛДПР, председатель Комитета Государственной Думы РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций А.В. Островский. На выборах в декабре 2011 года он был третьим номером в федеральной тройке списка ЛДПР после В.В. Жириновского и его сына И.В. Лебедева.

28 апреля были уволены сразу два губернатора — ярославский С.А. Вахруков (и теперь область выпадала из выборов в октябре 2013 года) и глава администрации Пермского края О.А. Чиркунов, который сам анонсировал плановый уход еще в начале года. И.о. губернатора Ярославской области был назначен бывший первый заместитель мэра Ярославля С.Н. Ястребов, и.о. губернатора Пермского края стал министр регионального развития РФ В.Ф. Басаргин (уроженец Свердловской области, бывший председатель Фонда имущества Свердловской области). СМИ давно прочили Басаргину губернаторский пост. В 2003 году они называли его возможным конкурентом губернатора Свердловской области Э.Э. Росселя, годом позже он планировал баллотироваться в губернаторы Курганской области (даже открыл избирательный штаб, но в итоге не выдвинулся).

Наконец, в мае 2012 года были назначены еще 7 новых губернаторов. Руководителей сменили Ставропольский край (2 мая вместо В.В. Гаевского и.о. губернатора был назначен бывший спикер краевой думы В.Г. Зеренков), Самарская область (10 мая вместо В.В. Артякова самарским губернатором был назначен глава Мордовии Н.И. Меркушкин), в связи с назначением Меркушкина в Самару новым главой Мордовии стал глава правительства Мордовии В.Д. Волков. Сменились главы Иркутской области (18 мая Д.Ф. Мезенцева заменил предприниматель С.В. Ерощенко), Свердловской области (14 мая А.С. Мишарина сменил полпред Президента в УрФО, бывший глава администраций Тобольска и Тюмени Е.В. Куйвашев) и Карелии (22 мая вместо А.В. Нелидова был назначен спикер ЗС Ленинградской области, бывший глава Гатчинского района А.П. Худилайнен). 5 мая Президент РФ Д.А. Медведев номинировал бывшего главу Кингисеппского района, затем 10 лет руководившего областным комитетом по управлению государственным имуществом А.Ю. Дрозденко на пост губернатора Ленинградской области вместо заканчивающего свои

1 Бочарова С., Зайцев А. Медведев проголосовал за ЛДПР. Губернатор Смоленской области ушел за восемь месяцев до окончания срока и за полгода до возвращения губернаторских выборов // Газета.ру. — 2012. — 20 апр. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2012/04/20_a_4558233.shtml

полномочия В.П. Сердюкова (прекращал полномочия досрочно 28 мая по его заявлению). Об отставке Сердюкова стало известно 10 мая, хотя еще 5 мая он заявлял, что будет работать до окончания губернаторского срока 9 июля. *«С 1 июня 2012 года вступает в силу закон о выборах, и я подал в отставку еще до праздников с тем, чтобы не втягивать область в очередной выборный тур. Считаю это нецелесообразным»,* — прокомментировал свое заявление В.П. Сердюков¹.

В Ставропольском крае назначение В.Г. Зеренкова стало для многих неожиданным, так как в активной политической жизни региона он не участвовал уже много лет. Первым шагом к его возвращению стало избрание депутатом Госдумы от «Единой России» (ЕР) в обход праймериз «Общероссийского народного фронта»², когда территориальную группу списка ЕР по краю возглавлял И.И. Сечин. По мнению некоторых СМИ, кандидатуру А.П. Дрозденко на пост губернатора Ленинградской области якобы лоббировал совладелец банка «Россия» Ю.В. Ковальчук³.

Накануне своего вступления в должность главы Самарской области Н.И. Меркушкин рассказал областным депутатам, что однажды отказался возглавить Самарскую область еще в 2007 году, но теперь готов «часто встречаться» с ними и не приводить в местное облправительство много чиновников из Мордовии⁴ (хотя все ключевые посты в итоге заняли выходцы из Мордовии). Показательно, что В.В. Артяков даже не появился в губернской думе при утверждении Меркушкина для публичной передачи дел.

Назначенный губернатором Свердловской области Е.В. Куйвашев считался союзником бывшего тюменского губернатора С.С. Собянина (с Собяниным ранее вместе в полпредстве в УрФО работал также В.Ф. Басаргин). Слухи об отставке предыдущего свердловского губернатора, представителя РЖД А.С. Мишарина, ходили с декабря, когда он перед выборами в Госдуму попал в автомобильную аварию. Вероятно, как признак стремления избежать отставки можно рассматривать кадровые перестановки в областной администрации в первые месяцы 2012 года. Так 11 марта 2012 года А.С. Мишарин отправил в отставку своего ближайшего соратника, главу собственной администрации В.Е. Лашманкина, которого ранее называл «перспективным молодым челове-

1 Сердюков: «Подал в отставку, чтобы не втягивать Ленобласть в очередные выборы» // ИА Росбалт. — 2012. — 10 мая. Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/piter/2012/05/10/979101.html>

2 Проценко Н. Сменщик из «бывших» // Expert.ru. — 2012. — 4 мая. Режим доступа: <http://expert.ru/2012/05/4/smenshik-iz-byivshih/>

3 Соболев С. Александр Дрозденко — от кабинета к кабинету // Lenoblnews.info. — 2012. — 17 дек. Режим доступа: http://lenoblnews.info/politis/item/732-alexandr_drozdenko_ot_kabineta_k_kabinety.html

4 Гуророва М. Николай Меркушкин согласился со второго раза // Коммерсантъ (Самара). — 2012. — 12 мая. № 84 (4866). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1932755>

ком». Также губернатор назначил нового первого заместителя руководителя администрации и ряд иных чиновников¹.

По мнению наблюдателей, основной причиной увольнения главы Карелии А.В. Нелидова стала его неспособность урегулировать внутренние политические и экономические конфликты в республике. Ранее он заявлял, что с ним вопрос досрочной отставки не обсуждался. Интересно отметить, что и А.В. Нелидов, и сменивший его А.П. Худилайнен представляли элиту Ленинградской области.

Что касается Д.Ф. Мезенцева в Иркутской области, то он запомнился в регионе как большой любитель PR-акций и крайне слабый хозяйственник. По мнению местных СМИ, первая информация о скорой отставке Д.Ф. Мезенцева появилась после того, как на минувших выборах в Госдуму в Иркутской области партия «Единая Россия», чьим лидером на региональном уровне де-факто являлся губернатор, набрала меньше 35%. В Иркутской области в пяти городах КПРФ опередила «Единую Россию». По мнению экспертов, низкая популярность Мезенцева в регионе объяснялась рядом неудачных ходов и выбранными союзниками. Наибольшие скандалы связаны с тем, как экс-губернатор, по распространенному в регионе мнению, отстаивал интересы компании РУСАЛ (входит в «Базовый элемент» О.В. Дерипаски). Например, он довольно активно лоббировал кандидатуру экс-мэра Братска С.В. Серебренникова на выборах мэра Иркутска (Братск — один из базовых городов РУСАЛа). Однако избиратели Иркутска не стали голосовать за братчанина (что было не удивительно), и выборы мэра Иркутска выиграл кандидат от КПРФ В.И. Кондрашов (вскоре перешел в «Единую Россию»). То же самое случилось, когда на выборах мэра Усть-Илимска уверенно лидировал кандидат «Справедливой России» В.С. Ташкинов. Его представители областной администрации тоже склонили к переходу в партию власти. Избранный после ухода С.В. Серебренникова мэром Братска коммунист А.В. Серов отказался переходить в «Единую Россию». В итоге против него возникло странное уголовное дело, вызвавшее общественный резонанс. При Д.Ф. Мезенцеве власти устраивали митинг в поддержку Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК), в то время как тысячи местных простых жителей добивались его закрытия. Попал губернатор и в «транспортный скандал», когда из-за его прихоти якобы почти на час был задержан рейс из иркутского аэропорта. Причем, областные власти затем упорно пытались замаять этот скандал, пока на YouTube попал сюжет, согласно которому пилот ждал от-

1 Вьюгин М. Срочно! Мишарин отправил в отставку самого близкого своего соратника, «перспективного молодого человека». Вместо него — бухгалтер, раньше разбиравший финансы монопольного поставщика газа в область // ИА Ura.ru. — 2012. — 12 марта. Режим доступа: <http://www.ura.ru/content/svrd/12-03-2012/news/1052140624.html?from=sub>

правки, пока «первое лицо области» не попадет на борт¹. 6 июня 2012 года Президент России В.В. Путин предложил Д.Ф. Мезенцева на должность генерального секретаря Шанхайской организации сотрудничества на саммите ШОС.

Сменивший Д.Ф. Мезенцева президент ООО «Управляющая Компания "Истлэнд"» С.В. Ерощенко (в структуру группы компаний «Истлэнд» входит пароходство, авиакомпания, гостиничный комплекс, турфирма и другие активы) был на момент назначения беспартийным. Он был тесно связан с бизнесменом М.Д. Прохоровым, который, возможно, таким образом был вознагражден за конструктивное участие на прошедших в марте 2012 президентских выборах (в 2011 году он возглавлял региональное отделение прохоровского «Правого дела», а на президентских выборах 2012 года был доверенным лицом Прохорова). Высказывалось также мнение о возможной заинтересованности главы ГК «Ростехнологии» С.В. Чемезова. В свое время брат Ерощенко занимал пост вице-губернатора при администрации Б.А. Говорина — главы региона, считавшегося близким к компании «Русский алюминий».

4.3. ОБЩИЕ ИТОГИ ИЗМЕНЕНИЙ В СОСТАВЕ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА И ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ ГУБЕРНАТОРОВ В 2005–2012 ГОДАХ

За 2005–2012 годы произошло тотальное обновление губернаторского корпуса: 88 назначений (в некоторых регионах губернаторы сменились неоднократно, рекордсменом стала Иркутская область: четыре губернатора и один исполняющий обязанности). К концу мая 2012 года из губернаторов, находившихся в должности на момент введения системы наделения полномочиями в феврале 2005 года, сохраняли посты лишь 16: Л.И. Маркелов (Марий Эл), А.А. Волков (Удмуртия), А.Н. Ткачев (Краснодарский край), А.А. Жилкин (Астраханская область), Е.С. Савченко (Белгородская область), Н.В. Денин (Брянская область), Н.В. Виноградов (Владимирская область), А.Д. Артамонов (Калужская область), А.-Г.М. Тулеев (Кемеровская область), О.А. Богомолов (Курганская область), А.А. Михайлов (Курская область), О.П. Королев (Липецкая область), Н.Н. Дудов (Магаданская область), В.К. Бочкарев (Пензенская область), О.И. Бетин (Тамбовская область), С.И. Морозов (Ульяновская область).

1 Пиар не спас Дмитрия Мезенцева от отставки // Moscow-post.com. — 2012. — 18 мая. Режим доступа: http://www.moscow-post.com/politics/piar_ne_spas_dmitrija_mezentseva_ot_otstavki9123/

Таблица 4.2. Сводные данные о наделении полномочиями (назначении) губернаторов в 2005–2012 годах

	2005	2006	2007	2008 (до 7 мая)	2008 (после 7 мая)	2009	2010	2011	2012 (до 7 мая)	2012 (7 мая – 1 июня)	ИТОГО
Назначение прежнего губернатора на новый срок	32	6	14	2	–	6	17	4	3	–	84
Назначение нового губернатора, в том числе:	12	3	11	3	7	9	18	6	14	5	88
по причине увольнения предыдущего по утрате доверия	1	1	1	–	–	–	1	–	–	–	4
образование нового субъекта РФ	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	1
переход прежнего губернатора на повышение	1	–	–	–	–	1	2	1	–	–	5
добровольная досрочная отставка предыдущего губернатора без явного повышения	2	1	6	1 (формально И. Есиповский был назначен и.о. губернатора Иркутской области)	4	4	5	5	11 (в т.ч. губ. Ленинградской области В. Сердюков ушел раньше срока, который истекал в июле 2012 года)	5	44
плановое истечение полномочий предыдущего	7	1	2	2	3	3	10	–	3	–	31
смерть прежнего губернатора	1	–	1	–	–	1	–	–	–	–	3

Назначение новых губернаторов символизировало качественное изменение их роли — из политиков они стали явно превращаться в администрато-

ров-исполнителей. И даже там, где ранее избранный населением губернатор сохранял пост, изменение его роли и утрата политической самостоятельности, необходимость согласования ключевых назначений в региональной администрации с различными группами федеральной элиты становились все более очевидными.

Ключевой стратегией федерального центра в отношении регионов стало назначение главой региона чиновника, минимально связанного с прежней региональной администрацией. В наибольшей степени это выражалось в назначении главами регионами «варягов» — политиков, ранее не имевших к региону отношения, в нем неродившихся, не живших и не работавших. **Кроме «чистых» варягов можно говорить также о более мягких вариантах «возвращенца»** (политика, формально имевшего некоторое отношение к региону в прошлом, например, в детстве и начале карьеры, но затем жившего и работавшего в иных регионах: А.Б. Карлин, Б.С. Эбзеев или Ю.-Б.Б. Евкуров¹) и **«адаптированного варяга»** («варяга», до назначения губернатором какое-то время недолго работавшего в регионе, как А.А. Кузьмицкий на Камчатке, или более длительное время в должности, имеющей отношение к региону, но без постоянного в нем нахождения, например, представляя регион в Совете Федерации, как это было с Д.Ф. Мезенцевым в Иркутской области). Близки к местным элитам и во многих регионах воспринимаются как по факту местные политики **«натурализовавшиеся варяги»**. Таким термином в данной работе называются не местные по происхождению чиновники, однако прожившие и проработавшие в регионе не менее пяти лет перед назначением и явно укорененные в регионе сильнее «адаптированных варягов» (яркие примеры — Л.В. Кузнецов в Красноярском крае, Р.В. Копин в Чукотском АО).

Иногда главой региона назначали местного чиновника, несколько лет работавшего вне его, в некотором смысле местного с «федеральным» опытом («федерализованный местный»), например, В.В. Гаевский в Ставропольском крае и А.С. Мишарин в Свердловской области. Иногда были эксперименты с попытками назначить варяга, но из близкого (часто соседнего или с похожими проблемами) региона, однако на практике последствия реализации таких назначений мало отличались от общих последствий назначения варяга, а успешность губернатора-варяга обычно зависит не от региона происхождения, а скорее от личного политического стиля и умения выстраивать коалиции.

1 Например, О.Б. Подвинцев характеризовал «возвращенцев» как «полуварягов». См.: Подвинцев О.Б. Губернаторы — «варяги»: тенденции сосуществования и взаимодействия с региональными элитами / Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации (под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева). — Пермь : Пермский научный центр УрО РАН, 2014. — С. 119–121.

В случае же назначения местного политика, он в 2005–2012 годах почти никогда не выступал в качестве «естественного преемника» предыдущего губернатора и обычно представлял или иную элитную группу, или был как минимум автономной фигурой в отношении к прежней администрации. Случаи внутреннего «преемника» в рамках прежней администрации были в это время крайне редки, а когда имели место, нередко по факту вскоре между командой изначально выступавшего как «преемник» политика и командой предшественника возникали противоречия, а иногда и публичный конфликт. Примеры — команды В.А. Толоконского и В.А. Юрченко в Новосибирской области, К.Н. Илюмжинова и А.М. Орлова в Калмыкии, Н.В. Федорова и М.В. Игнатьева в Чувашии, В.И. Ишаева и В.И. Шпорта в Хабаровском крае, Ю.П. Трутнева и О.А. Чиркунова в Пермском крае.

В целом появление новых губернаторов явно происходило по разным схемам, и можно выделить несколько типовых сценариев назначений (в ряде случаев сценарии комбинируются, например, назначение варягов и представителей горкорпораций):

- **«мягкие замены» в рамках прежней региональной элиты, или попытка опираться на ее автономную часть.** Преимущественно в национальных республиках со сложно устроенными элитами, где федеральный центр явно боялся «наломать дров», утратить контроль над ситуацией и вызвать новым назначением дестабилизацию в регионе (Татарстан, Якутия, Северная Осетия, Калмыкия, Чувашия, отчасти Адыгея и Дагестан). Производить замены в рамках той же региональной элиты допускалось и при уходе губернатора на «повышение» — таким примером является Тюменская область, где фактически С.С. Собянин выбрал преемника из собственной администрации, а еще ранее преемника себе подобрал пермский губернатор Ю.П. Трутнев. Аналогические варианты «преемничества» при повышении — это Хабаровский край после В.И. Ишаева (у него были и более очевидные наследники, чем В.И. Шпорт, но и тот не был оппонентом, а де-факто членом той же команды), Красноярский край после А.Г. Хлопонина, Новосибирская область после В.А. Толоконского, Московская область после С.К. Шойгу, Мордовия после Н.И. Меркушкина. Специфический случай представляет Чечня, где Р.А. Кадыров, будучи де-факто ключевой фигурой и ранее, стал главой республики, как только достиг положенного возраста (и попытка А.Д. Алханова сохранить власть не увенчалась успехом). Также очевидна уникальность примера Чукотки (Р.В. Копин после Р.А. Абрамовича). «Гибридный» вариант представляет Краснодарский край после А.Н. Ткачева. Тем не менее часто даже «мягкая замена» по принципу «отрицания отрицания» через некоторое время ведет к пересмотру политики предшественника и ревизии его команды (что может сопровождаться противоречиями и конфликтами). Редкие примеры «внутреннего преемника» без повышения предшественника в преи-

мущественно русских по составу населения регионах — это Республика Коми после В.А. Торлопова, Калининградская область после Г.В. Бооса, Ленинградская область после В.П. Сердюкова, и, позднее, уже при формальных выборах, Магаданская область после Н.Н. Дудова;

- **более жесткие замены в рамках региональной элиты.** Речь о назначении губернатора из региона, но в той или иной степени оппозирующего прежнему губернатору. Вариант данного сценария — назначение «возвращенца» или «федерализованного местного». В этом случае часто учитывались интересы партии «Единая Россия» и обычно речь шла о регионах, не представляющих для крупных ФПГ значимого интереса. Примеры — Тыва в 2007 году, Адыгея в 2006 году, Республика Алтай в 2005 году, Челябинская область в 2010 году, Оренбургская область в 2010 году, Смоленская область в 2007 году, Ставропольский край в 2008 и 2012 годах, Хакасия в 2009 году. В то же время иногда это довольно крупные и важные регионы (Башкортостан в 2010 году). В новой администрации в этом случае нередко отмечалось частичное кадровое преемничество с предыдущей;
- **адаптация после протеста.** Назначение более комфортного для региона губернатора после конфликтов и явного недовольства предыдущим назначением. Речь могла идти о замене «варяга» на местного (Калининградская область в 2010 году, Камчатский край в 2011 году, Мурманская область в 2012 году), «федерализованного местного» (Костромская область в 2012 году), «возвращенца» или «адаптированного варяга» (Иркутская область в 2009 году, Архангельская область в 2012 году), хотя нередки случаи и замены «варягов» на «варягов»;
- **губернаторы-«варяги»: радикальное обновление региональной элиты.** Имеет несколько подвариантов:
 - кризисные регионы, где назначение «варяга» вызвано расколом в региональных элитах или недовольством центра деятельностью администрации и стремлением «оздоровить» ситуацию. Это Нижегородская область и Ивановская область в 2005 году, Новгородская область в 2007 году, Ненецкий АО в 2006 году, Самарская область в 2012 году и некоторые другие;
 - назначение губернаторов из менеджмента полугосударственных и государственных корпораций, крупных ФПГ, а также представителей неформальной федеральной элитной группы (он может быть «адаптированным варягом», «федерализованным местным» или чистым «варягом»). Данный вариант можно трактовать и как «распределение» регионов по интересам тех или иных контролируемых государством ФПГ или федеральных элитных групп. Так, оборонный сектор представляли В.В. Артяков, И.Э. Есиповский и В.Д. Дудка, атомную энергетику — П.Л. Ипатов, РЖД — А.Г. Тишанин и А.С. Мишарин. Целую груп-

пу губернаторов (С.С. Собянин, С.А. Вахруков, В.Ф. Басаргин, В.В. Якушев, Е.В. Куйвашев) объединяют общие связи с полпредством Президента в УрФО в 2000–2005 годах или с политической элитой Тюменской области. Часто при этом новая администрация почти целиком состоит из представителей ФПГ и/или ее союзников;

- «варяги» — федеральные чиновники и/или политики, тем или иным образом пролоббировавшие свое назначение, или же получившие «должностную» компенсацию в ходе кадровых перестановок. Это Г.В. Боос, А.Б. Карлин, А.В. Гордеев, А.П. Козлов, С.С. Собянин, В.Ф. Басаргин, С.К. Шойгу, отчасти близки случаи М.А. Меня и В.П. Шанцева (хотя это были одновременно и примеры назначений в условиях раскола местных элит). После возвращения выборов в 2012 году в эту же группу можно отнести регионы, символически уступленные парламентской оппозиции (КПРФ, СР, ЛДПР) по федеральным политическим соображениям;
- небольшая подгруппа «варягов» — ставленники полпреда. Это сценарий фактического освоения группой полпреда подведомственной территории. К этой группе можно отнести Амурскую область (Н.А. Колесов), Республика Алтай (А.В. Бердников), отчасти Ненецкий АО и Новгородскую область. К промежуточному между назначением ставленника полпреда и назначением губернатора в кризисный регион можно отнести Бурятию (В.В. Наговицын) с ее явным недовольством ликвидацией соседних бурятских округов. В основном примеры этой группы хронологически локализованы 2005–2009 годами и в дальнейшем практически исчезли на фоне институционального ослабления полпредов Президента в федеральных округах;
- «случайные варяги» — назначение без явной мотивации кроме как ослабление региональной элиты как таковой и стремление получить во главе региона фигуру, целиком зависимую от поддержки в федеральном центре. Отчасти вариант О.Н. Кожемяко в Амурской и позднее в Сахалинской областях, И.Г. Федорова в Ненецком автономном округе и т.д.

Сценарий назначения различного типа «варягов» подчеркивает растущую в первую очередь не политическую, а административную роль губернаторов в 2005–2012 годах и ослабление их зависимости от взаимоотношений с местными кланами, ФПГ, иными различными фигурами и группами региональной элиты. Минимизация личных и иных связей с регионами назначения, и, соответственно, «неотягощенность» никакими внутререгиональными обязательствами как политического, так и экономического свойства при реализации федеральной политики, вероятно, и были одним из ключевых соображений при формировании такой политики. Новая система очевидно ознаменовала собой большую централизацию и унитаризацию. В чем-то она напоминала позднесо-

ветскую кадровую политику, когда секретаря обкома могли прислать издалека, а могли назначить из местных хозяйственников. Узко понимаемая эффективность как возможность ставить на регионы «варягов» и др. неизбежных людей, как уход от необходимости договариваться, как деполитизация, технократизация поста и всей корпорации губернаторов, как большая свобода рук у Кремля при политической инженерии, безусловно достигнута. Хорошая половина из губернаторов-новичков едва ли могла быть избрана при наличии реальных конкурентов. Другое дело, насколько вообще был совместим технократический подход к назначению глав с элементами публичной политики во время федеральных выборов. Очевидно, что существенная встряска многим региональным элитам, например, правившего Ямало-Ненецким округом бывшего партхозактива или клановым элитам ряда национальных республик, была явно нужна и полезна. Однако, это никаким образом не отменяет того факта, что вертикаль в итоге, раскалывая элиты и деморализуя региональное управление, ослабляла сама себя, понимая или не понимая этого. Поскольку обновление элит носило принудительный и публично малообъяснимый во многих случаях характер, то виновником раздражения и объектом обид выступал федеральный центр. Если бы это обновление носило не искусственный, а естественный характер (а для этого имеются определенные институциональные механизмы, которые, однако, в условиях примитивизации и вертикализации управления, видимо, кажутся слишком сложными), то оно воспринималось бы общественным мнением совершенно иначе — как минимум выглядело бы в глазах населения (которое, несомненно, в обновлении власти во многих регионах заинтересовано) как легитимное и оправданное. В результате именно федеральный центр нес и несет в глазах населения всю полноту ответственности не только за удачу, но и за все явные провалы — за формирование региональных администраций по клиентелистским принципам, за появление в них чиновников, не объяснимое никакими заслугами кроме личных и корпоративных отношений с новым губернатором и теми, кто его назначение лоббировал. В значительной степени расплатой за этот технократизм стали результаты федеральных выборов 4 декабря 2011 года (см. раздел 5.1).

Изменение формального институционального положения губернаторов, рост административно-исполнительной составляющей, никак не изменили крайне важной роли губернаторов в качестве силы, которая в первую очередь должна обеспечивать федеральному центру «нужные» результаты федеральных выборов (что и отразилось, видимо, в том числе в различии кадровой политики по отношению к разным типам регионов). Более того — в ряде случаев именно электоральный фактор был важным ограничителем желания федерального центра заменить того или иного губернатора. Именно тотальный контроль правящих элит в ряде «национальных регионов» (Татарстан, Башкортостан, Дагестан и т.д.) и в таких регионах как Тюменская или Кемеровская области над электоральным процессом делал их

для федерального центра фактически незаменимыми в течение длительного времени. То есть в данном случае стремление сохранить управляемость избирательного процесса фактически конкурировало со стремлением к модернизации региональных элит.

Более того, благодаря полностью пропорциональной избирательной системе (начиная с 2007 года), которую вводили для ослабления зависимости депутатов Госдумы РФ от региональной власти, представительство конкретных регионов в федеральном парламенте стало «плавающим». Своего гарантированного депутата у региона теперь нет, и число мандатов для региона зависит в первую очередь от явки на данной территории. Поскольку в названных выше авторитарно управляемых регионах явка была близка к абсолютной, а в регионах с более конкурентным политическим процессом именно поэтому она была ниже, то в результате регионы с более архаичными политическими режимами получили в парламенте представительство, превышающее их «естественную долю» в населении страны. Фактически такая система стимулировала фальсификации — кто лучше фальсифицирует, тот получает больше мандатов. К примеру, Дагестан и Нижегородская область имели в 2007–2011 годах почти одинаковое представительство в Госдуме РФ от привязанных к их территории групп партийных списков: 9 и 10 депутатов соответственно. Но избирателей в Нижегородской области было почти в два раза больше (2,8 млн против 1,4 млн в Дагестане). Благодаря такой избирательной системе федеральный центр оказался еще более зависим от политических элит регионов с наиболее патриархальными и консервативными политическими традициями.

Таким образом, даже в условиях отмены выборности, губернаторы в регионах решали **три основные задачи**:

- формальное обеспечение выполнения в регионе федеральных законов и реализацию федеральных реформ с минимальным отклонением от заданного из центра курса, исключая любое публичное оппонирование политике федерального центра;
- учет интересов основных государственных корпораций, содействие реализации ими своих планов и стратегий, при этом интересы общероссийских частных ФПГ учитывались в той степени, в которой они не противоречили интересам госкорпораций. При этом госкорпорации и ФПГ, как правило, учитывали в своей работе личные интересы губернаторов и их окружения;
- обеспечение (любой ценой, но желательно без публичных скандалов) на территории региона максимально возможного нужного результата для федеральной партии власти и персонально для главы государства на выборах.

Все эти три задачи были одинаково важны и дополняли друг друга. Во всем остальном губернатор оказывался фактически полностью самостоятелен. И если федеральный центр решением трех названных задач был удовлетво-

рен, то губернатор фактически получал индульгенцию на нарушения во всех иных сферах и, в частности, лоббирование интересов близких к себе бизнес-групп. Решение этих задач можно отчасти рассматривать как своеобразную плату губернатора за возможность того, что ранее называлось «кормлением» с территории.

Фактически возникла ситуация, когда почти каждый губернатор связан с интересами той или иной федеральной элитной группы, соответственно и вопрос его увольнения отчасти становится вопросом взаимоотношений между группами федеральной элиты. То есть наиболее уязвимыми оказываются губернаторы, таких тесных отношений с федеральными группами влияния не имеющие или представляющие группы, утратившие влияние: именно они обычно и фигурировали первыми в различных списках «кандидатов на вылет». Охраняемый той федеральной элитной группой, которая его поставила, губернатор оказывается в положении фактически неприкасаемого.

Таблица 4.3. Укорененность новых губернаторов в назначениях 2005–2012 годов

	Первоначальный период (февраль 2005 года — 7 мая 2008 года)	Период массовых замен (7 мая 2008 года — 31 декабря 2011 года)	Замены в преддверии возвращения прямых выборов (январь — май 2012 года)
Всего новых назначений	29	40	19
В том числе:			
Местный (прежняя элитная группа)	2 (6,9%)	8 (20%)	2 (10,5%)
Местный (иная элитная группа)	9 (31%)	9 (22,5%)	6 (31,6%)
«Федерализованный местный»	1 (3,4%)	4 (10%)	3 (15,8%)
«Натурализовавшийся варяг»	—	2 (5%)	—
«Возвращенец»	2 (6,9%)	4 (10%)	—
«Варяг»	10 (34,5%)	8 (20%)	6 (31,5%)
«Адаптированный варяг»	5 (17,2%)	5 (12,5%)	2 (10,5%)

Формально губернаторы стали намного более зависимы от центра, но на практике одни механизмы самосохранения на своем посту сменились другими. Одна круговая порука сменилась другой. И дело порой совсем не в отношениях с Президентом страны или главой правительства. Сложился несколько более ограниченный с точки зрения самовластия и смягченный федеральными ограничениями вариант того же отношения губернаторов к территории как к зоне освоения для близких к нему бизнес-групп, как и в

1990-е годы. При этом системно губернаторы фактически утратили потребность в ориентации на интересы собственно населения территории. Этот фактор работал только в тех регионах, где у структур гражданского общества и региональных групп интересов еще остались возможности влиять на результаты выборов и, соответственно, губернатор был вынужден с ними считаться ровно в той степени, в которой они в состоянии помешать результатам федеральной партии власти и ее кандидата на выборах. При малейшей возможности оказать давление на эти независимые структуры региональные власти незамедлительно ими пользовались. Так, в конце 2007 — начале 2008 года в Ставропольском крае было разгромлена группа мэра Ставрополя Д.С. Кузьмина и спикера Госдумы Ставропольского края А.В. Уткина, добившаяся временного успеха на региональных выборах в марте 2007 года. В Карелии объектом давления стала коалиция, включающая бывшего председателя Петрозаводского городского совета в 2007–2009 годах, фактического лидера РО РОДП «Яблоко» В.А. Попова и члена Совета Федерации в 2010 году, заместителя главы Республики Карелия в 2010–2011 годах, первого заместителя председателя Законодательного собрания Карелии в 2011–2013 годах Д.М. Алиханова и т.д.

Можно констатировать, что в результате формирования системы «наделения полномочиями» одни девиации в деятельности органов региональной власти сменились другими, снизилась публичность и зависимость власти от общества и населения. Формально интегрируя пространство, властные и корпоративные «вертикали» фактически оказались изолированы от местного общества и были ориентированы только на свои внутренние интересы.

Таблица 4.4. Новые губернаторы, назначенные в 2005–2012 годах

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
2005		
Саратовская область (утвержден 03.03.2005, в должности с 05.04.2005)	Ипатов Павел Леонидович, директор Балаковской АЭС. Вместо Д.Ф. Аяцкова (в связи с истечением полномочий).	Местный (иная элитная группа)
Тульская область (утвержден 30.03.2005, в должности с 29.04.2005)	Дудка Вячеслав Дмитриевич, первый заместитель генерального конструктора и начальника ГУП «Конструкторское бюро приборостроения», главный инженер предприятия. Полковник запаса. Вместо В.А. Стародубцева (в связи с истечением полномочий).	Местный (иная элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Корякский автономный округ (назначен врио 09.03.2005, утвержден 15.04.2005)	Кожемяко Олег Николаевич, председатель совета директоров Преображенской базы тралового флота. В 2002–2004 годах представитель Законодательного собрания Приморского края в Совете Федерации ФС РФ. В 2004–2005 годах советник председателя Совета Федерации. Вместо В.А. Логинова (уволен за утрату доверия)	«Адаптированный варяг»
Республика Северная Осетия — Алания (утвержден и в должности с 07.06.2005)	Мамсуров Теймураз Дзамбекович, председатель парламента Республики Северная Осетия — Алания, бывший председатель правительства Северной Осетии. Вместо А.С. Дзасохова (в связи с добровольной отставкой).	Местный (прежняя элитная группа)
Нижегородская область (утвержден и в должности с 08.08.2005)	Шанцев Валерий Павлович, вице-мэр Москвы, родился в Костромской области. В Нижегородской области никогда не жил. Вместо Г.М. Ходырева (в связи с истечением полномочий).	«Варяг»
Алтайский край (утвержден и в должности с 25.08.2005)	Карлин Александр Богданович, родился в 1951 в с. Медведка Тюменцевского района Алтайского края. Из краевой прокуратуры в 1986 году перешел на работу Прокуратуру СССР. С 2004 года — начальник Управления Президента РФ по вопросам государственной службы. Вместо М.С. Евдокимова (в связи со смертью), 07.08–25.08.2005 врио М.С. Козлов	«Возвращенец»
Иркутская область (утвержден 26.08.2005, в должности с 08.09.2005)	Тишанин Александр Георгиевич, родился в 1966 в городе Троицк Челябинской области. В 1988–2001 годах работал в Челябинском отделении ЮУЖД и руководстве ЮУЖД. В 2001–2003 годах — начальник Читинского отделения, заместитель и первый заместитель начальника Забайкальской ж/д. С апреля 2004 года — начальник ВСЖД. Вместо Б.А. Говорина (в связи с истечением полномочий)	«Адаптированный варяг»
Калининградская область (утвержден 16.09.2005, в должности с 28.09.2005)	Боос Георгий Валентинович, депутат Госдумы РФ от Медведковского избирательного округа (Москва), в 1998–1999 годах — глава Госналогслужбы РФ и министр РФ по налогам и сборам. В 2003–2005 годах — заместитель председателя Государственной Думы РФ Вместо В.Г. Егорова (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Кабардино-Балкарская Республика (утвержден и в должности с 28.09.2005)	Каноков Арсен Баширович, депутат Госдумы РФ с 2003 года по списку ЛДПР (с 2004 года в ЕР), предприниматель. Родился 22 февраля 1957 года в Кабардино-Балкарской АССР. Учился и работал в Москве. Вместо В.М. Кокова (отставка по болезни, вскоре умер)	«Возвращенец»
Ивановская область (утвержден 22.11.2005, в должности с 23.12.2005)	Мень Михаил Александрович, родился в 1960 году в п. Семхоз Сергиево-Посадского района Московской области. В 2000–2002 годах вице-губернатор Московской области. В 2002–2005 годах заместитель мэра Москвы в правительстве Москвы. Вместо В.И. Тихонова (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Тюменская область (утвержден и в должности с 24.11.2005)	Якушев Владимир Владимирович, в 2001–2005 годах вице-губернатор Тюменской области, в марте-ноябре 2005 года глава администрации Тюмени. Вместо С.С. Собянина (назначен руководителем Администрации Президента РФ), 14–24.11.2005 врио С. Сметанюк	Местный (прежняя элитная группа)
Республика Алтай (утвержден 22.12.2005, в должности с 20.01.2006)	Бердников Александр Васильевич, с апреля 1974 года в органах внутренних дел региона. Бывший министр внутренних дел Республики Алтай (1993–2002) и главный федеральный инспектор по региону (2002–2005). Вместо М.И. Лапшина (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
2006		
Республика Дагестан (утвержден и в должности с 20.02.2006)	Алиев Муху Гимбатович, председатель Народного собрания Дагестана, бывший первый секретарь Дагестанского обкома КПСС. Вместо М.М. Магомедова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Ненецкий автономный округ (назначен врио 02.06.2006, утвержден 7.08.2006)	Поталенко Валерий Николаевич, родился в 1958 году в Таджикской ССР. С 1982 года служил в КГБ Таджикистана; в 1992 г. перешел на работу в УФСБ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, где дослужился до начальника городского отдела УФСБ в Выборге. В 2004–2006 годах главный федеральный инспектор по НАО. Вместо А.В. Барина (уволен за утрату доверия)	«Адаптированный варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Республика Адыгея (утвержден и в должности с 13.12.2006)	Тхакушинов Асланчерий Китович, ректор Майкопского государственного технологического университета (с 1994 года). Вместо Х.М. Совмена (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
2007		
Чеченская Республика (назначен врио 15.02.2007, утвержден 02.03.2007)	Кадыров Рамзан Ахматович, председатель правительства Чеченской Республики, сын президента Чеченской Республики А.А. Кадырова. Вместо А.Д. Алханова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Республика Тыва (утвержден 06.04.2007, в должности с 18.05.2007)	Кара-оол Шолбан Валерьевич, бывший председатель Великого Хурала Республики Тыва (1998–2002), 17 марта 2002 года баллотировался на выборах главы Республики, набрал 22% голосов и уступил победу Ш.Д. Ооржаку (53%); в дальнейшем занимал пост первого заместителя председателя правительства Республики Тыва, а затем — министра торговли, бытового обслуживания и развития предпринимательства Республики Тыва. Вместо Ш.Д. Ооржака (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
Камчатский край (назначен врио в Камчатской области 23 мая 2007, утвержден как губернатор края 30.05.2007 (Камчатский облсовет) и 01.06.2007 (Дума КАО))	Кузьмицкий Алексей Алексеевич, родился в 1967 году в городе Белово Кемеровской области. Учился в Ленинграде, в 1992–2004 годах работал в Пскове, Москве, Санкт-Петербурге. В 2004–2005 годах — зам. гендиректора по экономике и финансам Союза «Региональная служба спасения». С мая 2005 года — заместитель губернатора, начальник управления по вопросам МСУ администрации Камчатской области. Вместо М.Б. Машковцева (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Амурская область (утвержден и в должности с 01.06.2007)	Колесов Николай Александрович, родился в 1956 году в Казани. С 1997 года возглавлял ОАО «Завод "Электрон"»; избирался депутатом Государственного совета Республики Татарстан с 2000 года. Вместо Л.В. Короткова (уволен за утрату доверия), 10.05–01.06.2007 г. врио А.В. Нестеренко	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Республика Бурятия (утвержден 15.06.2007, в должности с 10.07.2007)	Наговицын Вячеслав Владимирович, работал директором Томского завода измерительной аппаратуры; заместителем (1998–1999) и первым заместителем главы администрации — председателем правительства Томской области (с 1999). Вместо Л. Потапова (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Новгородская область (назначен врио 03.08.2007, утвержден 07.08.2007)	Митин Сергей Герасимович, родился в 1951 году в Нижнем Новгороде. Гендиректор завода имени Ульянова (1989–1994), депутат Госдумы РФ от НДР (1995–1997), замминистра экономики (1997–2000), промышленности, науки и технологии РФ (2000–2004), сельского хозяйства (2004–2007). Вместо М.М. Прусака (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Сахалинская область (назначен 07.08.2007, утвержден 09.08.2007)	Хорошавин Александр Вадимович, с 2001 года мэр г. Оха и Охинского района. Вместо И.П. Малахова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Самарская область (назначен врио 27.08.2007, утвержден 29.08.2007)	Артяков Владимир Владимирович, родился в 1959 году в Подмосковье. Заместитель генерального директора ФГУП «Рособоронэкспорт» (с 2000), председатель совета директоров ОАО «АвтоВАЗ» (2005–2006), президент ООО «Группа АвтоВАЗ» (с 14 декабря 2006 года). Вместо К.А. Титова (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Костромская область (утвержден и в должности с 25.10.2007)	Слюняев Игорь Николаевич, родился 4 октября 1966 года в Омской области. Жил в Караганде, Москве. Заместитель министра по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ (1997–1998), заместитель, первый заместитель министра транспорта РФ — руководитель Государственной службы дорожного хозяйства (2000–2004), представитель Алтайского края в Совете Федерации (2006–2007). Вместо В.А. Шершунова (в связи с гибелью в автокатастрофе). 20.09–25.10.2007 года врио Ю.Ф. Цикунов	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Смоленская область (назначен врио 19.12.2007, утвержден 24.12.2007)	Антуфьев Сергей Владимирович, первый заместитель главы администрации г. Смоленска (1993–1994), председатель Смоленской областной думы (1994–1998), первый заместитель главы администрации Смоленской области (1998–2002), депутат Государственной Думы (2003–2007). Вместо В.Н. Маслова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Ярославская область (назначен врио 17.12.2007, утвержден 25.12.2007)	Вахруков Сергей Алексеевич, председатель комитета по делам молодежи, госсекретарь, заместитель, первый заместитель губернатора Ярославской области (1991–1996), председатель Государственной думы Ярославской области (1996–2000), заместитель полпреда Президента РФ в Уральском федеральном округе (2000–2007). Вместо А.И. Лисицына (в связи с добровольной отставкой)	«Федерализованный местный»
2008		
Рязанская область (утвержден 14.03.2008, в должности с 12.04.2008)	Ковалев Олег Иванович, глава администрации Каширского района Московской области (1991–1999), депутат Госдумы РФ (1999–2007, в 2002–2007 годах председатель комитета по регламенту и организации работы Государственной Думы). Вместо Г.И. Шпака (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Архангельская область (утвержден 19.03.2008, в должности с 18.04.2008)	Михальчук Илья Филиппович, глава администрации Якутска (1998–2007), заместитель гендиректора компании «Газпромипотека» (2007–2008). Вместо Н.И. Киселева (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Иркутская область (назначен врио 05.04.2008, утвержден 22.11.2008)	Есиповский Игорь Эдуардович, гендиректор Общероссийского объединения «Российский авиафонд», президент АО «Авиаинвест» (1992–2000), начальник департамента товаров и технологий двойного применения ФГУП «Рособоронэкспорт» (2001–2005), президент – генеральный директор ОАО «АвтоВАЗ» (2005–2006). Вместо А.Г. Тишанина (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Ставропольский край (назначен врио 16.05.2008, утвержден 23.08.2008)	Гаевский Валерий Вениаминович, работал в правительстве Ставропольского края (зам. пред. правительства, министр финансов, министра экономического развития и торговли (1996–2006), зам. полпреда Президента РФ в ЮФО (2006–2008), заместитель министра регионального развития РФ (02–05.2008) Вместо А.Л. Черногорова (в связи с добровольной отставкой)	«Федерализованный местный»
Чукотский автономный округ (назначен врио 03.07.2008, утвержден 13.07.2008)	Копин Роман Валентинович, родился 5 марта 1974 года в Костроме. Работал в костромской таможне, костромском региональном филиале АКБ «СБС-агро». Советник губернатора Чукотского АО (с 1999), глава Чаунского района (2001–2003), глава Билибинского района Чукотского АО (2003–2008), заместитель губернатора Чукотского АО (с 04.2008). Вместо Р.А. Абрамовича (в связи с добровольной отставкой)	Фактически местный (прежняя элитная группа) — «натурализовавшийся варяг» (9 лет до назначения работы в регионе)
Карачаево-Черкесская Республика (утвержден 06.08.2008, в должности с 04.09.2008)	Борис Сафарович Эбзеев, карачаевец. Родился 25 февраля 1950 года в Киргизской ССР. Вернулся на родину в 1957 году. Окончил среднюю школу № 3 в Карачаевске, затем работал там же плотником-бетонщиком. Окончил Саратовский юридический институт в 1972 году, где затем работал. В 1991–2008 годах судья Конституционного суда РФ. Вместо М.А. Батдыева (в связи с истечением полномочий)	«Возвращенец»
Амурская область (назначен врио 16.10.2008, утвержден 20.10.2008)	Кожемяко Олег Николаевич, бывший член Совета Федерации от Приморского края, экс-губернатор Корякского АО. Вместо Н.А. Колесова (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Ингушетия (назначен врио 30.10.2008, утвержден 31.10.2008)	Евкуров Юнус-бек Баматгиреевич, ингуш. Родился в селе Ангушт Пригородного района Северной Осетии. Окончил Рязанское высшее воздушно-десантное командное училище, военную академию имени М.В. Фрунзе. Служил на командных должностях в ВДВ. С 2004 года заместитель начальника разведывательного управления Приволжско-Уральского военного округа (Екатеринбург). Вместо М.М. Зязикова (в связи с добровольной отставкой)	«Возвращенец»
Хакасия (утвержден 10.12.2008, в должности с 15.01.2009)	Зимин Виктор Михайлович, зам. начальника Абаканского отделения Красноярской железной дороги — начальник дирекции строящихся объектов (с 1992). Депутат Верховного Совета Республики Хакасия. Вместо А.И. Лебеда (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
Кировская область (утвержден 18.12.2008, в должности с 15.01.2009)	Белых Никита Юрьевич, вице-президент Пермской финансово-производственной группы, депутат ЗС Пермской области (2001–2004), заместитель губернатора Пермской области (2004–2005), лидер партии «Союз правых сил» (2005–2008). Вместо Н.И. Шаклеина (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
2009		
Орловская область (врио с 16.02.2009, утвержден 27.02.2009)	Козлов Александр Петрович, родился в Татарстане. Работал в контрольно-ревизионных органах Татарской АССР (с 1968 года), министерстве финансов СССР (с 1984 года), Комитете народного контроля СССР (с 1989 года), Администрации Президента РФ, аппарате правительства РФ (с 1991 года). Вице-президент ОАО «ТНК» (1998–1999), зам. руководителя аппарата правительства РФ (1999–2004), зам. министра сельского хозяйства РФ (2004–2009). Вместо Е.С. Строева (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Псковская область (назначен врио с 16.02.2009, утвержден 27.02.2009)	Турчак Андрей Анатольевич, родился в 1975 году в Ленинграде. Тренер-преподаватель по дзюдо муниципальной ДЮСШОР «Космонавт». С 1996 в бизнесе, директор по реструктуризации, директор по корпоративной политике ХК «Ленинец» (2000–2002), вице-президент и член совета директоров ХК «Ленинец» (с 2003 года), председатель координационного совета молодежного движения «Молодая гвардия Единой России» (2007–2008), член Совета Федерации от Псковской области (с 06.2007). Вместо М.В. Кузнецова (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Ненецкий автономный округ (назначен 16.02.2009, утвержден 24.02.2009)	Федоров Игорь Геннадьевич, ОАО «Архэнерго» (с 1995 года), директор ГУП «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга» (с 2004 года), заместитель мэра Архангельска по городскому хозяйству (с 05.2005), исполнительный директор ОАО «Архэнерго» (2005–2008), заместитель губернатора Архангельской области по вопросам ТЭК и ЖКХ (2008–2009). Вместо В.Н. Потапенко (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Воронежская область (утвержден 26.02.2009, в должности с 12.03.2009)	Гордеев Алексей Васильевич, окончил Московский институт инженеров железнодорожного транспорта. С 1981 года в Москве в предприятиях АПК, министр сельского хозяйства РФ (1999–2009). Вместо В.Г. Кулакова (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Мурманская область (назначен врио 21.03.2009, утвержден 25.03.2009)	Дмитриенко Дмитрий Владимирович, родился 17 августа 1963 года. С 1992 года в бизнесе. Советник губернатора Красноярского края (1999–2000), помощник руководителя (2004–2006), заместитель руководителя (2006–2008) Федерального агентства морского и речного транспорта, заместитель руководителя Федерального агентства по рыболовству по вопросам развития инфраструктуры и флота (2008–2009). Прописан в Североморске. Вместо Ю.А. Евдокимова (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Хабаровский край (назначен врио 30.04.2009, утвержден 06.05.2009)	Шпорт Вячеслав Иванович, работал на Комсомольском-на-Амуре авиационном производственном объединении им. Ю.А. Гагарина (от рабочего до главного инженера), депутат Государственной Думы РФ (1999–2007), заместитель председателя правительства Хабаровского края — министр промышленности, транспорта и связи края (с 02.03.2009). Вместо В.И. Ишаева (в связи с добровольной отставкой)	Местный (прежняя элитная группа)
Иркутская область (утвержден и в должности с 08.06.2009)	Мезенцев Дмитрий Федорович, родился 18 августа 1959 года в Ленинграде. Депутат Ленинградского горсовета (1990–1993), председатель комитета по печати и СМИ мэрии Санкт-Петербурга (1991–1996), зам. председателя Госкомитета РФ по печати (с 1996 года), президент Центра стратегических разработок (с 11.1999), член Совета Федерации от администрации Иркутской области (2002–2009), зам. председателя Совета Федерации (с 01.2004). Вместо И.Э. Есиповского (в связи с гибелью в авиакатастрофе), 11.05–08.06.2009 врио С.М. Сокол	«Адаптированный варяг»
Свердловская область (утвержден 17.11.2009, в должности с 23.11.2009)	Мишарин Александр Сергеевич, родился 21 января 1959 года в Свердловске. Работал на Свердловской железной дороге, строительстве екатеринбургского метрополитена. Главный инженер Свердловской железной дороги (1996–1998), заместитель (с 1998 года), первый заместитель (с 2000 года) министра путей сообщения, начальник Свердловской железной дороги (2002–2004), заместитель министра транспорта РФ (2004–2009), директор департамента промышленности и инфраструктуры правительства РФ (с 03.2009). Вместо Э.Э. Росселя (в связи с истечением полномочий)	«Федерализованный местный»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Волгоградская область (утвержден 29.12.2009, в должности с 10.01.2010)	Бровко Анатолий Григорьевич, родился 22 августа 1966 года в Днепропетровской области УССР. Работал в бизнес-структурах Москвы. В 1999 году возглавил Волжский трубный завод, в 2002–2003 годах одновременно руководил Таганрогским металлургическим заводом. Заместитель гендиректора Трубной металлургической компании (с 2003 года), гендиректор ОАО «Кольчугцветмет» (2004–2005), руководитель НКП «Агентство инвестиций и развития Волгоградской области» (с 10.2005), заместитель главы администрации области (с 09.2006). Вместо Н.К. Максюты (в связи с истечением полномочий)	«Адаптированный варяг»
2010		
Республика Коми (утвержден и в должности с 15.01.2010)	Вячеслав Михайлович Гайзер, ранее первый заместитель главы Коми, министр финансов региона. Вместо В.А. Торлопова (в связи с истечением полномочий)	Местный (прежняя элитная группа)
Красноярский край (утвержден и в должности 17.02.2010)	Лев Владимирович Кузнецов, родился 24 апреля 1965 года в Москве. Работал в РАО «Норильский никель» (1996–2001). Первый заместитель губернатора Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа (с 02.2001), первый заместитель губернатора Красноярского края (10.2002–2007, в перерыве, 06–11.2003, и.о. главы Норильска), гендиректор ООО «Колмар» (2008–2010, занимается добычей, обогащением и продажей угля в Якутии). Вместо А.Г. Хлопонина (назначенного 19.01.2010 полпредом Президента РФ в СКФО), врио губернатора 19.01–17.02.2010 был Э.Ш. Акбулатов	Фактически местный — «натурализовавшийся варяг» (прежняя элитная группа)
Республика Татарстан (утвержден 04.02.2010, в должности с 25.03.2010)	Минниханов Рустам Нургалиевич, премьер-министр Татарстана в 1998–2010 годах. Вместо М.Ш. Шаймиева (в связи с истечением полномочий)	Местный (прежняя элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Ханты-Мансийский автономный округ (утверждена 08.02.2010, в должности с 01.03.2010)	Комарова Наталья Владимировна, ранее председатель комитета Госдумы РФ по природным ресурсам и природопользованию (2003–2010), мэр Нового Уренгоя (1994–2000), вице-губернатор ЯНАО (2000–2001). Вместо А.В. Филипенко (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Республика Дагестан (утвержден 10.02.2010, в должности с 20.02.2010)	Магомедов Магомед-Салам Магомедалиевич, сын бывшего председателя Госсовета Дагестана Магомедали Магомедова, председатель Народного собрания Дагестана (2006–2007). Вместо М.Г. Алиева (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
Еврейская автономная область (утвержден 17.02.2010, в должности с 25.02.2010)	Винников Александр Аронович, мэр Биробиджана. Вместо Н. Волкова (в связи с истечением полномочий)	Местный (де-факто иная элитная группа)
Ямало-Ненецкий автономный округ (утвержден 03.03.2010, в должности с 16.03.2010)	Кобылкин Дмитрий Николаевич, директор по персоналу, первый заместитель генерального директора ОАО «Пурнефтегазгеология» (1996–2001), гендиректор ООО «Ханчейнефтегаз» (2000–2001), первый заместитель главы (2002–2005), глава (2005–2009) Пуровского района ЯНАО. Вместо Ю.В. Неелова (в связи с истечением полномочий)	Местный (де-факто иная элитная группа)
Челябинская область (утвержден 22.03.2010, в должности с 22.04.2010)	Юревич Михаил Валериевич, бывший председатель советов директоров АО «Макфа», глава г. Челябинска (2005–2010), депутат Госдумы РФ (1999–2005 и 2014–2016). Вместо П.И. Сумина (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
Оренбургская область (утвержден 22.05.2010, в должности с 15.06.2010)	Берг Юрий Александрович, заместитель главы администрации Орска по социальным вопросам (1992–1996), глава города Орска (2005–2010). Вместо А.А. Чернышева (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)
Ростовская область (утвержден 21.05.2010, в должности с 14.06.2010)	Голубев Василий Юрьевич, родился 30 января 1957 года в станице Ермаковская Тащинского района Ростовской области в семье шахтера. С 1975 года в Москве и Московской области. Глава администрации Ленинского района Московской области (1991–1999 и 2003–2010), вице-губернатор, затем первый вице-премьер в правительстве Московской области (1999–2003). Вместо В.Ф. Чуба (в связи с истечением полномочий)	«Возвращенец»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Республика Саха (Якутия) (назначен врио 31.05.2010, утвержден 17.06.2010)	Борисов Егор Афанасьевич, председатель правительства Якутии (2004–2010). Вместо В.А. Штырова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (прежняя элитная группа)
Республика Карелия (назначен врио 01.07.2010, утвержден 21.07.2010)	Нелидов Андрей Витальевич, член Совета Федерации от Карелии (2006–2010), вице-спикер ЗС Ленинградской области (2005–2006), вице-губернатор Ленинградской области (1996–1999). Работал гендиректором Беломорско-Онежского пароходства. Вместо С.Л. Катанандова (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Республика Башкортостан (назначен врио 15.07.2010, утвержден 19.07.2010)	Хамитов Рустэм Закиевич, министр охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций Республики Башкортостан (1994–1999), главный федеральный инспектор по Республике Башкортостан (2000–2002). С 2003 года в Министерстве РФ по налогам и сборам. Руководитель Федерального агентства водных ресурсов (с 22.03.2004), зам. председателя правления ОАО «РусГидро» (с 28.07.2009). Вместо М.Г. Рахимова (в связи с добровольной отставкой)	«Федерализованный местный»
Чувашская Республика (утвержден 28.07.2010, в должности с 29.08.2010)	Игнатьев Михаил Васильевич, глава самоуправления Чебоксарского района (с 1999 года), первый заместитель председателя кабинета министров Чувашской Республики — министр сельского хозяйства (с 01.2002). Входил в АПР. Вместо Н.В. Федорова (в связи с истечением полномочий)	Местный (на 2010 год прежняя элитная группа)
Калининградская область (утвержден 30.08.2010, в должности с 28.09.2010)	Цуканов Николай Николаевич, глава городского округа (мэр) муниципального образования «Гусевский городской округ» (с 05.2005), глава муниципального образования «Гусевский муниципальный район» (с 01.2009), секретарь РО политсовета партии «Единая Россия» (с 26.07.2010). Вместо Г.В. Бооса (в связи с истечением полномочий)	Местный (прежняя элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Республика Калмыкия (утвержден 28.09.2010, в должности с 24.10.2010)	Орлов Алексей Маратович, постоянный представитель Республики Калмыкия при Президенте РФ, заместитель председателя правительства Калмыкии. Место К.Н. Илюмжинова (в связи с истечением полномочий)	Местный (на 2010 год прежняя элитная группа)
Новосибирская область (назначен врио 09.09.2010, утвержден 22.09.2010)	Юрченко Василий Алексеевич, руководитель департамента развития промышленности и предпринимательства администрации области (с 2004 года), первый заместитель губернатора Новосибирской области (с 02.2005). Место В.А. Толоконского (в связи с назначением полпредом Президента РФ в СФО)	Местный (на 2010 год прежняя элитная группа)
г. Москва (утвержден и в должности с 21.10.2010)	Собянин Сергей Семенович, председатель Думы ХМАО (1994–2000), губернатор Тюменской области (2001–2005), руководитель Администрации Президента РФ (2005–2008), вице-премьер, руководитель аппарата Правительства РФ (2008–2010). Место Ю.М. Лужкова (в связи с увольнением за утрату доверия Президента РФ). Врио мэра 28.09–21.10.2010 В.И. Ресин	«Варяг»
2011		
Камчатский край (назначен врио 25.02. 2011, утвержден 03.03.2011)	Илюхин Владимир Иванович, бывший комсомольский функционер, затем занимался коммерческой деятельностью. Исполнительный директор Камчатского союза предпринимателей (1994–1999), руководитель управления промышленности, предпринимательства, энергетики и минерально-сырьевых ресурсов администрации Камчатской области (2000–2002), главный федеральный инспектор по Корякскому автономному округу (2002–2007), Республике Саха (Якутия) (2008–2009), Камчатскому краю (2009–2011). Место А.А. Кузьмицкого (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
<p>Карачаево-Черкесская Республика (назначен врио 26.02.2011, утвержден 01.03.2011)</p>	<p>Темрезов Рашид Бориспиевич, депутат народного собрания Карачаево-Черкесии, гендиректор управления капитального строительства Карачаево-Черкесской Республики, гендиректор ОАО «Электротехническая компания» (с 2004 года), руководитель управления Росавтодора по КЧР (с 2010 года). Вместо Б.С. Эбзеева (в связи с добровольной отставкой)</p>	<p>Местный (иная элитная группа)</p>
<p>Тверская область (назначен врио 16.06.2011, утвержден 07.07.2011)</p>	<p>Шевелев Андрей Владимирович. Родился 24 мая 1970 года в Ленинграде, затем переехал с родителями в город Белый Калининской области, где окончил среднюю школу и суворовское военное училище. С 1987 обучался в Рязанском высшем воздушно-десантном командном училище. Служил в ВДВ. Герой России. Депутат Государственной Думы от Северо-Западного одномандатного округа № 210 Санкт-Петербурга (2003–2007), вице-губернатор — первый заместитель председателя правительства Рязанской области (с 15.05.2008). Вместо Д.В. Зеленина (в связи с добровольной отставкой)</p>	<p>«Возвращенец»</p>
<p>Тульская область (назначен врио с 29.07.2011, утвержден 18.08.2011)</p>	<p>Груздев Владимир Сергеевич. Родился в Калининграде Московской области. В 1991–1993 годах проходил службу в Службе внешней разведки. Один из создателей торговой компании «Седьмой континент», где в 1994–2001 годах работал на руководящих должностях. Участник российских рейтингов журнала «Forbes». Депутат Государственной Думы (2003–2011), председатель Ассоциации молодых предпринимателей России (с 2007 года). Вместо В.Д. Дудки (в связи с добровольной отставкой)</p>	<p>«Варяг»</p>
<p>Санкт-Петербург (назначен врио 22.08.2011, утвержден 31.08.2011)</p>	<p>Полтавченко Георгий Сергеевич. В 1979–1992 служил в органах государственной безопасности (последняя должность — начальник Выборгского городского отдела Управления министерства безопасности РФ), начальник управления Федеральной службы налоговой полиции по Санкт-Петербургу (1993–1999), полпред Президента РФ в Ленинградской области (1999–2000), полпред Президента РФ в ЦФО (2000–2011). Вместо В.И. Матвиенко (в связи с добровольной отставкой)</p>	<p>«Федерализованный местный»</p>

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Вологодская область (назначен врио с 14.12.2011, утвержден 28.12.2011)	Кувшинников Олег Александрович. До 2006 года работал в ОАО «Северсталь» (последняя должность — директор социально-бытового комплекса). В 2007–2011 годах мэр Череповца. Вместо В.Е. Позгалева (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
2012		
Архангельская область (назначен врио 13.01.2012, утвержден 03.02.2012)	Орлов Игорь Анатольевич. Начальник отдела автоматизированной системы управления производством, заместитель гендиректора ФГУП «Центр судоремонта "Звездочка"», Северодвинск (1994–2008), заместитель гендиректора, и.о. гендиректора, гендиректор ОАО «Прибалтийский судостроительный завод "Янтарь"», Калининград (2008–2011), первый заместитель исполнительного директора по производству автосборочного предприятия ООО «Автотор Холдинг» (с 10.08.2011). Вместо И.Ф. Михальчука (в связи с добровольной отставкой)	«Федерализованный местный»
Волгоградская область (назначен врио 17.01.2012, утвержден 02.02.2012)	Боженев Сергей Анатольевич. Бывший мэр Астрахани, депутат Государственной Думы РФ (12.2011–01.2012). Вместо А.Г. Бровко (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Томская область (внесен 07.02.2012, утвержден 15.02.2012, инаугурация 17.03.2012)	Жвачкин Сергей Анатольевич. Генеральный директор АО «Томскгаз» АОТ «Восточная нефтяная компания» (1994–1995), генеральный директор ОАО «Томскгазпром» (1995–1999), президент ОАО «Востокгазпром» (1999–2004), генеральный директор ООО «Кубаньгазпром» (2004–2007), генеральный директор ООО «Газпром трансгаз Краснодар» (с 04.2007). Вместо В.М. Кресса (в связи с истечением полномочий)	«Федерализованный местный»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Приморский край (назначен врио 28.02.2012, утвержден 16.03.2012)	Миклушевский Владимир Владимирович. Начальник планово-экономического управления (с 1998 года), проректор по экономике и финансам (2004–2007), первый проректор (с 04.2007) Московского института стали и сплавов, директор департамента прогнозирования и организации бюджетного процесса Минобрнауки России (с 09.2007), заместитель министра образования и науки РФ (с 01.09.2018), ректор Дальневосточного федерального университета (с 08.10.2010). Вместо С.М. Дарькина (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Саратовская область (назначен 23.03.2012, утвержден 05.04.2012)	Радаев Валерий Васильевич. Работал в сфере сельского хозяйства с 1983 года. Глава Хвалынского района (с 1996 года), руководитель Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области (2005–2007), председатель Саратовской областной думы (2007–2012). Вместо П.Л. Ипатова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Московская область (утвержден 05.04.2012, в должности с 11.05.2012)	Шойгу Сергей Кужугетович. Родился в Тыве, работал в Тыве, Хакасии, Красноярском крае. С 1990 года в Москве. Председатель Государственного комитета по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (1991–1994), министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (1994–2012). Вместо Б.В. Громова (в связи с истечением полномочий)	«Варяг»
Омская область (утвержден 09.04.2012, в должности с 30.05.2012)	Назаров Виктор Иванович. Работал в прокуратуре, юристом в различных организациях, с 2003 года в ЗАО «Омскрегионгаз» (в 2005–2012 годах — генеральный директор). Вместо Л.К. Полежаева (в связи с истечением полномочий)	Местный (иная элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Мурманская область (назначена вр.и.о. 04.04.2012, утверждена 13.04.2012)	Ковтун Марина Васильевна. Заместитель председателя комитета по физической культуре, спорту и туризму администрации Мурманской области (1994–2005); в 2005-2009 годах руководитель отдела по развитию туризма департамента экономического развития Мурманской области (2005–2009), помощник, заместитель генерального директора ОАО «Кольская ГМК» (2009–2011). Вместо Д.В. Дмитриенко (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Костромская область (назначен вр.и.о. 13.04.2012, утвержден 28.04.2012)	Ситников Сергей Константинович. Руководитель Костромской ГТРК (1998–2002 и 2004–2007), с 2008 года руководитель Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Вместо И.Н. Слюняева (в связи с добровольной отставкой)	«Федерализованный местный»
Смоленская область (назначен вр.и.о. 20.04.2012, утвержден 26.04.2012)	Островский Алексей Владимирович. Родился 14 января 1976 года в Москве. Работал корреспондентом ряда изданий, помощником В.В. Жириновского, пресс-секретарем ЛДПР. Депутат Государственной Думы РФ от ЛДПР (с 2003 года), председатель комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками (2007–2011), председатель комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций (с 2011 года) Госдумы РФ. Вместо С.В. Антуфьева (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Пермский край (назначен вр.и.о. 28.04.2012, утвержден 05.05.2012)	Басаргин Виктор Федорович, бывший председатель Фонда имущества Свердловской области. Заместитель, первый заместитель полпреда Президента РФ в УрФО (2001–2007), министр регионального развития РФ (с 10.2008). Вместо О.А. Чиркунова (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Ярославская область (назначен врио 28.04.2012, утвержден 05.05.2012)	Ястребов Сергей Николаевич, бывший первый секретарь Рыбинского горкома ВЛКСМ. Второй секретарь Ярославского обкома ВЛКСМ (1985–1988), председатель Фрунзенского райисполкома (1990–1992), глава администрации Фрунзенского района Ярославля (1992–1998), глава администрации Кировского района Ярославля (1998–2004), первый заместитель мэра Ярославля (2004–2012), заместитель губернатора Ярославской области (03-04.2012). Вместо С.А. Вахрукова (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Ставропольский край (назначен врио 02.05.2012, утвержден 05.05.2012)	Зеренков Валерий Георгиевич. Председатель Государственной думы Ставропольского края (1994–1998), генеральный директор Ставропольского центра стандартизации, метрологии и сертификации (1998–2011). Вместо В.В. Гаевского (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)
Самарская область (назначен врио 10.05.2012, утвержден 12.05.2012)	Меркушкин Николай Иванович. Глава Мордовии. Вместо В.В. Артякова (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Мордовия (назначен врио 10.05.2012, утвержден 14.05.2012)	Волков Владимир Дмитриевич. Бывший первый секретарь Саранского горкома ВЛКСМ. Заместитель председателя Государственного собрания Республики Мордовия (с 1995 года), председатель правительства Республики Мордовия (1995–2012). Вместо Н.И. Меркушкина (в связи с назначением губернатором Самарской области)	Местный (прежняя элитная группа)
Иркутская область (назначен врио с 18.05.2012, утвержден 29.05.2012)	Ерошенко Сергей Владимирович. Один из основателей компании «Истлэнд». Гендиректор ЗАО «Истлэнд» (1996–2000), председатель совета директоров ОАО «Востсибуголь» (2000–2001). Председатель РО партии «Правое Дело» в Иркутской области (2001), в 2012 году — доверенное лицо кандидата в Президенты РФ М.Д. Прохорова. Вместо Д.Ф. Мезенцева (в связи с добровольной отставкой)	Местный (иная элитная группа)

Дата назначения и вступления в должность (при отставке предыдущего) или наделения полномочиями и вступления в должность (для плановых замен)	Новый губернатор, наиболее значимые предыдущие места работы	Отношение к региону
Свердловская область (назначен врио с 14.05.2012, утвержден 29.05.2012)	Куйвашев Евгений Владимирович. Зам. полпреда (01–09.2011), полпред (с 09.2011) Президента в УрФО, бывший глава администраций Тобольска и Тюмени. Вместо А.С. Мишарина (в связи с добровольной отставкой)	«Адаптированный варяг»
Республика Карелия (назначен врио 22.05.2012, утвержден 24.05.2012)	Худилайнен Александр Петрович, председатель Заксобрания Ленинградской области, бывший глава Гатчинского района Карелии. Вместо А.В. Нелидова (в связи с добровольной отставкой)	«Варяг»
Ленинградская область (утвержден 12.05.2012, в должности с 28.05.2012)	Дрозденко Александр Юрьевич. Бывший глава Кингисеппского района, вице-губернатор Ленинградской области — председатель Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом (2005–2012). Вместо В.П. Сердюкова (прекратил полномочия досрочно 28.05.2012 по заявлению)	Местный (прежняя элитная группа)

В условиях отсутствия выборности губернаторов возникла проблема изменения качества оценки их работы. Как показывает анализ кадровой политики и закономерностей увольнений, очевидно, что роль индикатора во многом начинают выполнять итоги региональных и федеральных парламентских выборов (о чем сказано выше). Кроме того, активно используются данные социологических опросов.

Наконец, центр пытался разрабатывать разные критерии оценки качества работы губернаторов и постоянно анонсировал все новые требования к нему. Впрочем, нет ни одного доказательства увольнения губернатора именно за несоответствие результатов деятельности данным критериям.

Решение создать методику оценки работы губернаторов было принято на заседании Госсовета в сентябре 2006 года. Тогда тюменский губернатор В.В. Якушев доказывал президенту В.В. Путину, что эта методика, используемая в Тюменской области, подходит для использования в других регионах. В декабре 2006 года в законодательстве о разграничении полномочий между центром и регионами появилось положение об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов и об обязанности губернаторов отчитываться перед Президентом по этим показателям. В итоге рабочая группа Госсовета под руководством В.В. Якушева предложила для оценки 127 критериев.

Первый перечень критериев из 43 показателей был утвержден Президентом 28.06.2007 года указом № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Он учитывал как данные социально-экономической статистики развития региона (объем валового регионального продукта, уровень безработицы, доля расходов консолидированного бюджета региона на финансирование услуг социальной сферы и т.п.), так и удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью.

Фактически по этим критериям оценивать губернаторов должны были за все что угодно — преимущественно за то, что от них не зависит (смертность, доходы населения, безработица, доля выпускников, сдавших ЕГЭ от общего числа сдававших, доля выпускников, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений и проч.). Причем, никакой интегральной оценки, позволяющей суммировать разнотипные результаты оценки по каждому показателю не было предусмотрено — то есть непонятно, каким образом и во что преобразуются вместе совокупные данные по всему утвержденному перечню.

В развитие данного указа было принято Постановление правительства РФ от 15 апреля 2009 года № 322 о мерах по реализации данного указа. Данный документ утвердил перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (всего 239 дополнительных показателей). В 2010 году Президентом РФ Д.А. Медведевым был подписан Указ от 13 мая 2010 года № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности». Данным указом в перечень для оценки эффективности были внесены 5 новых показателей, связанных с энергосбережением и энергоэффективностью (энергоемкость валового регионального продукта, удельная величина потребления энергетических ресурсов на одного человека и др.). Таким образом, общее число показателей для оценки эффективности достигло 48.

На основании данных документов доклады готовило Министерство регионального развития РФ.

Губернаторы попытались восстановить утраченное в начале 2000-х годов влияние на формирование региональных подразделений федеральных силовых структур, однако, в целом неудачно (логика подобных попыток была понятна — раз «мы теперь одна вертикаль», то почему не можем координировать такие же подразделения других федеральных ведомств).

В июле 2005 года, после того как прямые выборы глав регионов были отменены, Президент РФ В.В. Путин подписал указ, наделяющий глав регионов правом «координировать деятельность территориальных органов феде-

ральных министерств и ведомств», в том числе и силовых, кроме Министерства обороны, МИД, ФСБ, ФСО, Фельдъегерской службы и Службы по контролю за оборотом наркотиков. Указ предписывал министрам согласовывать с главами регионов кандидатуры на должность руководителей территориальных органов, однако, если губернаторы дважды отказывались согласовать кандидатуру, федеральное ведомство могло назначить главу территориального органа самостоятельно. Губернаторы пытались добиться расширения влияния на назначения руководителей органов внутренних дел, но безрезультатно. Так 14 мая 2009 года на совещании глав субъектов по развитию Приволжского федерального округа губернатор Пермского края О.А. Чиркунов предложил Президенту Д.А. Медведеву предоставить главам субъектов РФ право назначать руководителей региональных УВД. Но представители правоохранительных органов выступили против этого предложения¹.

11 декабря 2010 года Президент Д.А. Медведев подписал Указ «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка». По словам Президента, «его выход связан с необходимостью лучшей работы органов власти и правоохранительных структур по борьбе с преступностью». Данный указ поручил губернаторам «образовать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка» в регионах и утвердить их состав. Перед совещаниями поставлен ряд задач: обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в регионах, «прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области», а также анализ эффективности деятельности территориальных правоохранительных органов. Кроме того, координационные совещания должны разрабатывать меры, направленные на обеспечение правопорядка. И, наконец, на них возлагалась функция организации взаимодействия по вопросам обеспечения правопорядка всех территориальных органов между собой, а также «с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями». Указом устанавливалось, что все решения координационных совещаний оформляются «актами высших должностных лиц» регионов, а в необходимых случаях — актами исполнительных органов госвласти регионов. Последний пункт указа гласил, что предложения координационных совещаний, касающиеся совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности по обеспечению правопорядка, при необходимости представляются Президенту или его полномочным представителям в федеральных округах «для принятия по ним решений»².

- 1 Стругов М., Городецкая Н. Какой губернатор не мечтает стать генералом // Коммерсантъ. — 2009. — 16 мая. — № 86.
- 2 Граник И., Игорев А. Губернаторов призвали к правопорядку. Президент предписал созвать в регионах постоянные совещания с правоохранительными органами // Коммерсантъ. — 2010. — 13 дек. — № 230/П.

На этом фоне резко снизилось влияние на состав губернаторского корпуса и деятельность администраций крупного частного бизнеса (средний и малый бизнес и ранее существенного влияния не оказывали, если не считать личных бизнес-связей конкретных чиновников, что при этом не было фактором и причиной назначений, а, скорее, побочным или сопутствующим эффектом). Их стали во многом заменять государственные корпорации и иные де-факто контролируемые государством структуры.

По мере концентрации властных полномочий в федеральном центре посты в региональной власти становились все менее интересны крупному бизнесу, напрямую решающему проблемы на уровне руководства страны. Р.А. Абрамович, еще в 2005 году продавший свой пакет акций (75,7%) компании «Сибнефть» «Газпрому», несколько раз пытался уйти с поста губернатора Чукотского автономного округа, но каждый раз после встречи с Президентом России В.В. Путиным был вынужден от своего намерения отказаться. Но все-таки в важных для себя регионах крупный бизнес продолжал формировать собственное лобби, делегировать своих представителей в органы исполнительной и законодательной власти, в Совет Федерации. Во многом потому, что региональные законодательные собрания с конца 1990-х годов стали местом торга и согласования интересов региональной власти и крупного бизнеса (своеобразным «деловым клубом»).

Утрата губернаторами политической самостоятельности и принудительное открытие региональных экономик для внешнего бизнеса подорвало основы для того, чтобы власть в регионе автоматически означала некий материальный ресурс и сама по себе служила основой для возникновения того или иного регионального экономического клана. Таким образом, феномен «губернаторов» — «региональных олигархов» (или, как шутили в конце 1990-х годов, «олигаторов») остался в прошлом. Постепенно исчезал и такой феномен, как наличие при многих губернаторах «придворных местных олигархов», готовых, в случае необходимости, спонсировать те или иные важные политические и PR-проекты администрации.

Федеральный центр системно работал на ослабление местных ФПГ и стимулировал проникновение в регионы вертикально интегрированных компаний во все более новых отраслях и сферах. Примеры разгрома или ослабления таких региональных ФПГ в 2000-е годы — группа В.А. Лопатюка в Хабаровском крае (артель «Амур»), Т.А. Мхитаряна в Новгородской области, возвращение под контроль «Газпрома» так называемых «независимых производителей газа» в Ямало-Ненецком АО и т.д. В Самарской области в 2007–2010 годах происходило «выдавливание» из региона нелояльных новому губернатору и его союзникам бизнес-структур. Прежде всего речь идет о группе компаний «СОК» (Самарская объединенная компания) Ю.М. Качмазова, имевшей в регионе значительные интересы в экономиче-

ской и политической сферах. В 2008 году корпорация «Ростех» сумела вытеснить представителей «СОКа» с «АвтоВАЗа», после чего группа стала терять свои позиции в Поволжье, а в 2011 году вообще прекратила соревнование. При губернаторе К.А. Титове группа «СОК» имела значительное экономическое и политическое влияние в Самаре, Тольятти, Сызрани и других муниципальных образованиях области, контролировала производство автокомпонентов, поставляющихся на «АвтоВАЗ» (20–30% от всех комплектующих), часть строительного рынка и рынка недвижимости, агрессивно участвовала в избирательных кампаниях. Фактически от местного крупного и среднего бизнеса после смены губернатора «потребовали» лояльности и невмешательства в политические процессы, предлагая им сосредоточиться только лишь на развитии бизнеса. Параллельно шло вытеснение наиболее заметных местных игроков с некоторых сегментов регионального рынка (дорожное строительство и др.).

Регионы, где наиболее крупные и прибыльные производства дольше всего оставались в руках аффилированных с региональной властью структур, — это Москва, Татарстан, Башкортостан и некоторые другие. В Москве и Башкортостане эта система стала ослабевать после замены губернаторов в 2010 году, в Татарстане сохранялась дольше (хотя свидетельством открытия экономики Татарстана внешнему бизнесу является, например, продажа братьями Айратом и Илшатом Хайруллиными пивоваренной компании «Красный Восток — Солодовпиво» в 2006 году турецкому концерну Efes Breweries Int. N.V. (EBI)¹. После степень проникновения в регионы московского и питерского капитала и успешных бизнес-проектов из иных регионов (к примеру, выходили на рынки соседних регионов ритейлерские сети Алтайского и Красноярского краев, Курской и Костромской областей и т.д.).

Один из немногих примеров усиления роли в регионе связанных с губернатором ФПГ в 2000-е годы — «ролизация» экономики Приморского края (до избрания главой региона С.М. Дарькин руководил компанией «Ролиз») — поглощение приморской экономики компаниями, принадлежащими губернатору и его ближайшему окружению повлекло отток капиталов из Приморья в соседние регионы. Особым экономическим случаем, очевидно, является также Чеченская Республика.

Конечно, «экономическое открытие» регионов для внешнего бизнеса не означает, что конкретные лица в региональных администрациях не связаны с тем или иным бизнесом. Чиновники региональных администраций — зачастую в прошлом сами предприниматели, но интересы аффилированных с ними бизнес-групп являлись в регионах не доминирующим, а вспомогательным фактором, определяющим политику региональной администрации. Опреде-

1 Овчинников Р. «Красный Восток» устроил распродажу // Коммерсантъ. — 2006. — 26 янв. — № 13.

ляющими личные бизнес-связи губернатора и чиновников его администрации оказывались в основном для депрессивных регионов, где вообще нет крупного бизнеса.

Конфликты между приходящими в регион крупными компаниями и региональными администрациями происходили преимущественно только тогда, когда был очевидный конфликт их интересов с интересами той или иной близкой данной региональной администрации компании и обычно заканчивались победой внешней ФПГ. Так, в Волгоградской области в октябре–ноябре 2006 года случился скандал с рейсами в регион авиакомпании «Сибирь» — проводимая ею политика ценового демпинга на авиабилеты для пассажиров привела к тому, что региональные власти, контролирующие конкурента «Сибири» компанию «Волга-авиаэкспресс», 3 октября в лице ОАО «Международный аэропорт Волгоград» (МАВ) заявили о расторжении договора на обслуживание бортов с авиакомпанией S7 Airlines. Аэропорт начал постоянно срывать рейсы авиакомпании. В свою очередь, видимо, не без участия «Сибири» в аэропорту была проведена техническая проверка, и ему запретили функционировать в темное время суток из-за проблем с освещением взлетной полосы. В итоге «Сибирь» одержала фактическую победу.

Изредка возникали и личные конфликты топ-менеджеров и региональных чиновников. Как, например, в Республике Коми в октябре 2006 года, когда новым генеральным директором ОАО «Монди Бизнес Пейпа Сыктывкарский ЛПК» вместо Рината Старкова был назначен Андрей Дрибный. Конфликты же между собственно крупными ФПГ в регионах стали редки, и компании сами стремились договориться о разделении сфер влияния (как, к примеру, в Красноярском крае сделали «Интеррос» и «Русал», в 2002 году конфликтовавшие на выборах губернатора). В случае конфликта интересов государственных и частных компаний региональные власти в современных условиях практически всегда оказывались на стороне госкомпаний. Ярким примером этой тенденции была ситуация с освоением Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области, где областная администрация А.Г. Тишанина изначально фактически выступала на стороне «Газпрома».

Наиболее сложными и проблемными являлись отношения региональных властей с малым и средним бизнесом. Именно он был наиболее оппозиционно настроен и именно из этой группы в эти годы преимущественно черпали свои ресурсы, как организационно-финансовые, так и человеческие, оппозиционные политические партии. Любая смена власти на уровне региона или того или иного города традиционно вела к переделу сфер экономического влияния на данной территории — менялись под новых игроков правила транспортных перевозок, требования к размещению рынков и торговых точек и т.д.

Уже отмечалось, что по типологизации, в частности, Н.В. Зубаревич, было несколько этапов пространственного развития крупного бизнеса в России¹: после периодов первоначального раздела начала 1990-х годов и большого передела середины 1990-х, в начале 2000-х годов начался период региональной экспансии на фоне централизации по нескольким направлениям (в налогово-бюджетной сфере, путем создания федеральных округов и института полномочных представителей президента, выведения из-под контроля губернаторов силовых структур в регионах и др.). При этом ослабление влияния крупного бизнеса на формирование региональных администраций началось еще до отмены выборности. Во-первых, реальная сила «олигархов» существенно снизилась после дефолта в августе 1998 года. Во-вторых, в отношении «олигархов» был провозглашен принцип «равноудаленности». При этом, в отличие от региональных властей, борьба с ними велась не с помощью институциональных мер, а в индивидуальном порядке. Угрозу для Кремля представляли лишь Б.А. Березовский и В.А. Гусинский, имевшие в своем распоряжении медиа-империи (основу медиа-империи первого составлял ОРТ или Первый канал, второго — НТВ). Против них были возбуждены уголовные дела, и они были вынуждены расстаться с большей частью своих медиа-ресурсов и эмигрировать. Б.А. Березовский потерял контроль над телекомпанией ОРТ и эмигрировал в 2000 году. В.А. Гусинский также эмигрировал в 2000 году, а в 2001 году принадлежавший ему телеканал НТВ перешел под контроль «Газпрома». В 2003 году был арестован и в 2005 году осужден глава нефтяной компании ЮКОС М.Б. Ходорковский, пытавшийся оказывать влияние на федеральную политику, в том числе путем финансирования политических партий и инкорпорирования в их состав своих ставленников. Сокращение влияния «олигархов» существенно ограничило возможности финансирования ими тех или иных политических проектов без соответствующих санкций исполнительной власти. Бизнес во многом был отодвинут от политических решений, контроля СМИ, естественных монополий. Хотя некоторые бизнес-группы все равно остались «более равными», крупный бизнес получил определенный сигнал: лоббировать свои интересы через федеральные структуры становится сложнее².

С 2003–2005 годов оформился следующий этап: восстановление контроля государства над крупнейшими сырьевыми и стратегическими активами, полученными российскими бизнес-группами в ходе залоговой приватизации. По мнению Н.В. Зубаревич, рубежом нового этапа развития крупного бизнеса можно считать 2003 год, причем по нескольким причинам. Важнейшая из них, структурная, выделена Я.Ш. Паппз: *«ведущей тенденцией стало превращение*

- 1 Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы / Москва : Поматур, 2005. — С.11–15.
- 2 Туровский Р.Ф. Губернаторы и олигархи: история отношений // Политика. — 2001. — № 5. — С. 121.

ИБГ (интегрированных бизнес-групп) в полноценные компании путем структуризации управления, выделения и достраивания отдельных бизнесов; старые ИБГ не исчезли, но это уже комбинация компаний, имеющих собственную логику развития»¹. В более поздних публикациях Я. Паппэ приходит к выводу об исчезновении ИБГ в их традиционной для 1990-х годов форме². Политической причиной стало ужесточение давления федеральных властей на крупный частный бизнес с середины 2003 года, начавшееся «делом ЮКОСа», а затем и введением в политическую повестку дня требования «социальной ответственности бизнеса».

Я.Ш. Паппэ отмечает, что если в модели 1990-х годов ключевыми характеристиками взаимоотношений бизнеса и государства были взаимозависимость и равноправие, то в модели 2000-х ключевой характеристикой стало доминирование государства³. Исполнительная вертикаль, установив фактический контроль над законодательной и судебной властью, получила возможность выстраивать свои отношения с бизнесом исключительно с позиции силы, не считаясь с его интересами. Таким образом, поддержка крупного бизнеса перестала быть для власти необходимым ресурсом. Было сокращено число встреч руководителей государства с предпринимателями, а наиболее влиятельным было предложено вступить в Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), который должен был выступить в качестве единого канала передачи консолидированного мнения крупного бизнеса государственному руководству. Вместе с тем, в чисто экономических вопросах государство до середины 2003 года придерживалось линии, характерной для предыдущего периода:

- поддерживались процессы концентрации («Русский алюминий», группа ГАЗ, «Мегафон» и т.д.);
- продолжалась приватизация в нефтяной отрасли;
- поддерживался новый интерес к России со стороны иностранных инвесторов.

С середины 2003 года на фоне «дела ЮКОСа» начались национализация ряда крупных компаний и предприятий, а также формирование ряда крупных государственных холдингов и появление новой формы прямого участия государства в экономике — государственных корпораций. Я.Ш. Паппэ отмечает, что таким образом государство полностью берет на себя разработку экономической стратегии страны, а частному бизнесу дозволено выступать лишь в роли просителя, а также исполнителя отдельных государственных заданий. Естественными элементами сложившейся модели стали формулы «социальной ответственности» бизнеса и «частно-государственного партнерства». При этом

1 Паппэ Я.Ш. Новая субъектность российского крупного бизнеса (2002–2003 гг.) // Доклад в Московском центре Карнеги 28 мая 2003 года. — С. 4.

2 Галухина Я., Ивантер А. Закат российских чеболей // Эксперт. — 2005. — № 12.

3 Паппэ Я.Ш., Галухина Я.М. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. // Москва : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009. — С. 159–188.

еще более сузился перечень тем, по которым бизнесу дозволено лоббировать свои интересы. Он стал ограничен лишь теми вопросами, которая исполнительная власть не считает стратегическими и/или не сформировала консолидированной позиции.

Усиление прямого присутствия государства в экономике происходило в результате двух взаимосвязанных процессов: консолидации государственных активов (формирование неких крупных структур, которым передавались имущество, учреждения, предприятия, пакеты акций, ранее находившиеся в государственной собственности) и национализация (переход контроля над активами государству прямо или косвенно).

Официальный старт национализации был дан в декабре 2004 года в момент продажи компании «Юганскнефтегаз» «Роснефти». Несколько ранее, в 2002 году, начался процесс возвращения под контроль «Газпрома» «Сибур», «Стройтрансгаз» и газодобывающих предприятий «Итеры». Однако за точку отсчета национализации все же Я.Ш. Паппэ берет конец 2003 года. Постепенно к середине 2008 года число национализированных крупных частных компаний и банков приблизилось в двум десяткам. При этом, по оценкам того же Я.Ш. Паппэ, *«никакой развернутой программы или концепции консолидации государственных активов у власти не было, нет и не ожидается»* (имеется ввиду фактически, а не в виде названий подписанных бумаг). Вместо этого де-факто, по мнению Я.Ш. Паппэ, существовали пять мотивов представляющих государство субъектов:

- отраслевой (отрасли, по которым было принято однозначное решение о необходимости доминирования в них государства);
- спекуляция на идее национальной безопасности (когда некая отрасль объявляется критически важной для страны);
- корысть госмонополий (в качестве примеров называются вхождение «Газпрома» в проект «Сахалин-2», покупка «Ростехнологиями» титанового холдинга «ВСМПО-Ависма»¹, покупка РЖД блокпакета в «Трансмашхолдинге», тогда как у структур, работающих в условиях рыночной экономики, покупать оборудование лучше на конкурсной основе, а не у зависимой компании);
- попытка государства выступить в качестве антикризисного менеджера там, где вроде бы очевидны провалы рынка («АвтоВАЗ»; Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК); выкупленный ВТБ за символическую цену «Гута-банк», санированный и преобразованный в «ВТБ Розничные услуги» (ВТБ-24)
- совпадение желаний объекта и субъекта национализации (по оценкам Я.Ш. Паппэ, именно так совершались сделки по выкупу «Сибнефти», Промышленно-строительного банка).

1 Точнее, «Рособоронэкспортом» еще до вхождения в «Ростехнологии».

При этом такая крупная и не вызвавшая критики акция, как получение государством контрольного пакета акций «Газпрома», на взгляд Я.Ш. Паппэ, рационального объяснения не имеет. При этом во всех названных случаях собственность выкупало не государство, а контролируемые им хозяйствующие субъекты (акционерные общества, ФГУП, госкорпорации). Государственная корпорация как организационно-правовая форма была введена в законодательство в 1999 году специально для придания особого статуса создававшегося в это время Агентству по реструктуризации кредитных организаций. В 2003 году статус перешел его правопреемнику — Агентству по страхованию вкладов. Затем, после более чем трехлетней паузы, в мае — ноябре 2007 года было создано еще шесть госкорпораций: Внешэкономбанк; Российская корпорация нанотехнологий («Роснанотех», затем «Роснано»); Фонд содействия реформированию ЖКХ; Госкорпорация по строительству олимпийских объектов и развитию Сочи как горно-климатического курорта («Олимпстрой»); Госкорпорация по атомной энергии («Росатом»); Госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции («Ростехнологии»). В начале 2008 года будущий Президент Д.А. Медведев заявил, что число госкорпораций умножаться не будет, и эта форма является временной.

После огосударствления значительной части крупного бизнеса к концу 2000-х годов его политика, по оценке Н.В. Зубаревич, стала фактически «колониальной». Государственные компании добивались от федерального центра больших льгот, в том числе по региональным налогам (при этом регионы в процессе принятия подобных решений не участвовали), и за счет этого вывозили прибыль из ресурсодобывающих регионов (Красноярский край, Якутия). Получив привилегии, госкомпании «откупались» финансированием недорогих социальных проектов в регионах, в основном для самопиара¹.

Возникает вопрос: зачем в современных условиях госкорпорациям региональные власти? Во-первых, речь не о любых регионах, а о регионах присутствия (в частности, интерес «Ростехнологии» к Иркутской, Нижегородской, Самарской областям, Амурской области с ее космодромом «Свободный» понятен, также как интерес к тем или иным регионам РЖД, ЛУКОЙЛа, ТМК, «Интерроса» и т.д.). Во-вторых, в новых условиях, контроль корпорации над той или иной администрацией не означает взятия ответственности корпорации за регион (как это выглядело с ФПГ в начале 2000-х годов), скорее это символ и материализация влияния в системе, где властные посты воспринимаются как элемент авторитета в элите в целом, взятие символической позиции. Этот ресурс может играть роль при облегчении реализации корпорацией той или иной программы или про-

1 Зубаревич Н.В. Общество и элиты в российских регионах: изменения за постсоветский период / Н.В. Зубаревич // Четверть века после СССР: люди, общество, реформы / Дуткевич П., Саква Р., Куликов В., Шестопал Е., Шутова А., Якунина В. (ред.-сост.). — Москва : Издательство Московского университета, 2015. — С. 363–379.

екта (обеспечение инфраструктуры, благоприятствование юридическому и иному сопровождению и т.д.). В-третьих, руководство регионами, особенно крупными, влияет на условия осуществления бизнеса, выделения земельных участков, распределение заказов и подрядов, от него зависит назначение на большое число должностей, которые сами воспринимаются как ресурс.

Ослабло влияние региональных властей на формирование федерального парламента, в первую очередь из-за перехода на выборах Государственной Думы от смешанной избирательной системы на полностью пропорциональную.

Избирательная реформа готовилась длительное время, но была реализована одновременно с отменой выборности губернаторов. Это процесс подробно описан в книге «Партии и выборы в современной России»¹. Как вспоминала член Центризбиркома РФ Е.П. Дубровина², В.В. Путин, еще будучи главой Правительства, на совещании ЦИК РФ с руководителями избирательных комиссий субъектов РФ предложил отменить выборы по партийным спискам. Однако руководство ЦИК РФ убедило его отказаться от этой идеи, предложив взамен реформировать систему политических партий. 26 августа 2000 года распоряжением Президента РФ была создана рабочая группа для подготовки предложений по совершенствованию законодательства о выборах во главе с председателем ЦИК РФ А.А. Вешняковым. В последующие годы были разработаны и приняты новые законы «О политических партиях» (11 июля 2001 года), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (12 июня 2002 года), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (20 декабря 2002 года) и ряд других. Постепенно количество субъектов избирательного процесса уменьшалось, а формальный контроль федерального центра над ними увеличивался.

Накануне инаугурации В.В. Путина на второй срок, 6 мая 2004 года, на совещании руководителей избирательных комиссий субъектов Федерации председатель Центризбиркома РФ А.А. Вешняков предложил перейти на выборы депутатов Государственной Думы к полностью пропорциональной избирательной системе³. В тот же день Вешняков встречался с В.В. Путиным, после чего сообщил, что Президент РФ полностью поддерживает это предложение.

1 Кынев А.В. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция / А.В. Кынев, А.Е. Любарев. — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 523–560.

2 См. стенограмму общественных слушаний 26 сентября 2006 г. «Тенденции и противоречия в правоприменении Федерального закона «О политических партиях». Режим доступа: <http://www.vibory.ru/ArxSobit/st260906-1.htm#Dubrovina>

3 Итоги прошедших в 2003–2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведения выборов, референдумов. Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (Москва, 6 мая 2004 года) / Москва, 2004. — С. 9.

31 августа 2004 года Центризбирком РФ своим постановлением принял за основу записку «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов РФ в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства РФ о выборах и референдумах»¹. Одним из ключевых положений этой записки стало уже ранее высказанное предложение по переходу на полностью пропорциональную систему на выборах депутатов Госдумы. 13 сентября 2004 года, как уже было отмечено, эту идею вновь публично поддержал В.В. Путин.

Создание нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» было завершено 18 мая 2005 года с его подписанием Президентом (принят Государственной Думой 22 апреля 2005 года, одобрен Советом Федерации 11 мая 2005 года).

В целом влияние региональных властей на формирование партийных списков на федеральных выборах в условиях полностью пропорциональной системы явно снизилось. Как показала практика, в ходе избирательной кампании 2007 года высшее партийное руководство при формировании списков кандидатов учитывало интересы региональных организаций лишь в той степени, в которой боялось, что чрезмерное ущемление их интересов приведет к срыву кампании на той или иной территории. В условиях полностью пропорциональной избирательной системы общество и общественные структуры были фактически отстранены от реального влияния на формирование партийных списков. Объявленные ведущими партиями («Единой Россией» и «Справедливой Россией») «праймериз» носили, скорее, характер демократической имитации. В результате и в партийных списках, и среди избранных депутатов оказалось значительное число «варягов»².

1 О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов РФ в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства РФ о выборах и референдумах // Вестник ЦИК РФ. — 2004. — № 14. — С. 6–30.

2 Кынев А.В. Диспропорциональная Россия (Территориальное представительство в Государственной Думе при выборах по пропорциональной системе) / А.В. Кынев // Полития. — 2017. — № 3.

Таблица 4.5. Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов депутатов Государственной Думы РФ 2 декабря 2007 года

	Число мандатов, причитающихся территории согласно ее доле в населении страны	Число депутатов, избранных от приписанных к территории групп	«Варяги» среди избранных депутатов¹
Южный ФО	65,69	70	14
Национальные республики Приволжского ФО	37,86	47	6
Приволжский ФО (без национальных республик)	60,07	56	19
Сибирский ФО (без Кемеровской области и Тывы)	51,64	49	16
Кемеровская область и Тыва	9,6	11	5
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской области)	24,58	21	7
Дальневосточный ФО	19,64	20	5
Уральский ФО	38,93	39	7
Центральный ФО (без Москвы и Московской области)	68,51	68	29
Москва и Московская область	52,498	45	1
Санкт-Петербург и Ленинградская область	20,96	17	3
Итого	450	443 ²	112

- 1 Здесь и далее к «варягам» отнесены депутаты, не проживавшие в регионе на момент выборов, не жившие и не работавшие в нем ранее и не избравшиеся от него по мажоритарному округу.
- 2 Оставшиеся семь мандатов получили кандидаты из общедолевой части партийных списков.

Таблица 4.6. Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов депутатов Государственной Думы РФ 2 декабря 2011 года

	Число мандатов, формально причитающихся территории исходя из ее доли в населении страны	Число депутатов, избранных от приписанных к территории групп	«Варяги» среди избранных депутатов
Южный и Северо-Кавказский ФО	62,55	75	14
Национальные республики Приволжского ФО	36,52	45	10
Приволжский ФО (без национальных республик)	55,82	52	18
Сибирский ФО (без Кемеровской области и Тывы)	48,71	41,5	13
Кемеровская область и Тыва	8,94	11	4
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской области)	22,72	21,5	7
Дальневосточный ФО	18,54	16,5	3
Уральский ФО	37,01	36	9
Центральный ФО (без Москвы и Московской области)	63,69	65	22
Москва и Московская область	49,18	44	5
Санкт-Петербург и Ленинградская область	18,3	14,5	-
Всего	450	422 ¹	105

Сузились после резкого ужесточения в 2004–2006 годах партийного и избирательного законодательства возможности губернаторов создавать собственные политические структуры (блоки, региональные движения и т.д.) и опираться на иные партии, кроме единой федеральной партии власти. Об изменениях отношений губернаторов и политических партий (см. раздел 4.7).

На этом фоне радикальных изменений порядка формирования Совета Федерации в 2005–2012 годах не происходило (он лишь претерпевал постоянные точечные изменения процедуры и условий допуска к делегированию в Совет Федерации).

1 Оставшиеся 28 мандатов получили кандидаты из общефедеральной части партийных списков.

Одна из наиболее заметных — с 1 января 2011 года в Совете Федерации могли быть делегированы только политики, предварительно избранные депутатами региональных и местных советов; регионы вновь получили право отзывать своих представителей из СФ. Теперь перед делегированием в Совет Федерации приходилось избраться хотя бы депутатом сельсовета на любых выборах, основных или на возникшую вакансию. В результате схема назначения членов палаты стала просто более длинной хронологически, что не отменило самой сути назначения в палату нередко имеющих мало отношения к региону представителей и неформального согласования их кандидатур в Москве, а избрание региональными или муниципальными депутатами часто приобрело характер откровенной профанации (самый яркий пример — скандальное избрание В.И. Матвиенко депутатом района «Красненькая речка» летом 2011 года, после чего она стала членом Совета Федерации, а затем его спикером). Бывший губернатор Ростовской области В.Ф. Чуб в 2011 году был избран депутатом сельского поселения Варзуга Терского района Мурманской области (население 351 житель), после чего с 24 декабря 2011 года — представитель Мурманской областной думы в Совете Федерации.

В Томской области символическим примером демонстрации резко снизившегося влияния экс-губернатора В.М. Кресса и фактическим публичным унижением бывшего губернатора, привыкшего много лет быть настоящим «хозяином региона», стали обстоятельства его делегирования в Совет Федерации от администрации области в мае 2012 года. Чтобы быть делегированным в Совет Федерации, он был вынужден по установленной процедуре вначале избраться депутатом местного совета. Для этого он выдвинулся на досрочных выборах депутатов совета Куяновского сельского поселения Первомайского района (где когда-то был первым секретарем), которые прошли 22 апреля 2012 по двум пятимандатным округам. В выборах приняли участие 12 кандидатов — по шесть в каждом округе (избиратель в итоге выбирал 5 кандидатов из шести). По пятимандатному избирательному округу № 2 В.М. Кресс набрал 39,78% голосов, заняв последнее пятое проходное место (то есть второе с конца) — за него проголосовали лишь 107 человек при явке 41,19% (всего в голосовании приняли участие 269 человек). Причем отрыв В.М. Кресса от 6 места составил 33 голоса (шестой кандидат набрал 74 голоса с 27,51%). Некоторые считают, что даже этот результат В.М. Кресса был получен путем манипуляций при подсчете.

Не дожидаясь вступления данного закона в силу, в октябре–ноябре 2010 года ускоренно приняли еще один: об установлении даты начала полномочий и даты начала исполнения полномочий нового члена Совета Федерации. Теперь с 1 января 2011 года избранный (назначенный) член Совета Федерации приступал к осуществлению своих полномочий автоматически на десятый день со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) соответствующим органом госвласти. Ранее полномочия члена палаты начинались со дня принятия самим Советом Федерации решения о их подтверждении. Именно это пра-

во самому Совету Федерации решать то, насколько «правильно» избран или назначен его конкретный член, давало руководству Совета Федерации (т.е. его тогдашнему спикеру С.М. Миронову) влиять на процесс назначений в палату, иногда затягивая прием новых членов и часто иногда их «непринятие», и стимулировало новых членов палаты к выстраиванию отношений с руководством палаты, что было важным элементом влияния спикера и сказывалось в том числе и на возможностях поиска финансовых ресурсов для партии. Таким образом, данное решение повлияло в основном на влияние лишь председателя палаты и было связано преимущественно с интригами против него.

Губернаторы продолжали сохранять фактический контроль над крупнейшими региональными СМИ, в том числе через договоры об «информационном обслуживании», размещение «социальной рекламы», различные меры административного воздействия (исключения — регионы с сильными демократическими традициями, автономными от губернаторов органами МСУ и значимым независимым от власти бизнесом).

Это происходило в условиях положения многих региональных филиалов ВГТРК, финансирование которых с начала 2000-х осуществлялось без учета инфляционной составляющей¹, что привело к значительному ухудшению финансового состояния компаний, к старению технической базы и к потере из-за низкой заработной платы высококвалифицированных сотрудников. Финансовое положение многих филиалов ВГТРК еще более ухудшилось в 2010 году после вступления в силу поправок в федеральный закон «О рекламе», в соответствии с которыми филиалы ВГТРК были лишены права самостоятельно размещать в своем эфире рекламные материалы. В результате не очень большие доходы от рекламы снизились из-за отчислений рекламным посредникам. В 2014 году финансирование ВГТРК из федерального бюджета было сокращено на 2 млрд руб. В этот же период основные финансовые потоки пошли на техническое и технологическое перевооружение ведущего телеканала холдинга «Россия-1», который в результате стал, по существу, самостоятельной структурой в едином предприятии под названием ВГТРК, что не могло не отразиться на региональных филиалах ВГТРК.

Таким образом, информационное влияние центра на «регион изнутри» снижалось. Одним из ресурсов центра оставались корпункты. После включения в 1998 году региональных телерадиокомпаний в состав ВГТРК не была изменена структура корреспондентской сети телеканала «Россия-1» в регионах страны. Корреспондентские пункты по-прежнему и организационно, и финансово, и технически существовали отдельно от региональных подразделений ВГТРК. В результате корреспондентская сеть телеканала «Россия-1» и региональные филиалы ВГТРК, производящие преимущественно информационный контент,

1 Бақшин В. К проблеме российской модели регионального телевидения // Вопросы теории и практики журналистики (Иркутск). — 2014. — № 1. — С. 66–73.

действовали иногда как конкурирующие структуры, при этом даже заработная плата сотрудников корпунктов в разы превышала среднюю зарплату работников филиалов.

В условиях нехватки финансовых средств филиалы ВГТРК были вынуждены обращаться к региональным властям за финансовой поддержкой, которая стала оказываться под видом информационного обслуживания. В ряде регионов финансирование филиалов ВГТРК из местных бюджетов превышало субсидии из федерального центра. В руководстве ВГТРК вынуждены были смириться с активным присутствием губернаторов и мэров столичных городов в эфире филиалов, тогда как еще в середине 2000-х годов это жестко пресекалось: в ВГТРК еженедельно мониторили региональный эфир и не допускали «излишнего» присутствия местных властей в новостных выпусках филиалов. На изменении отношения руководства ВГТРК к информационной активности губернаторов отразился и переход к системе назначения губернаторов президентом страны: «ставленники Кремля» требовали от федеральных структур, в том числе и от ВГТРК, соответствующего отношения.

Обеспечивая в определенной степени финансовую деятельность филиалов ВГТРК, региональные власти стали требовать от них более лояльного отношения к своей деятельности. При выходе в региональном эфире ВГТРК сюжетов, не скрывающих проблем тех или иных территорий, губернаторы и мэры столичных городов стали обращаться с жалобами в администрацию Президента РФ и в ВГТРК. И хотя в большинстве случаев руководство ВГТРК поддерживало своих представителей в регионах, такие действия местных властей не могли не отражаться на деятельности филиалов. При этом само руководство филиалов ВГТРК старалось не допускать выхода критических сюжетов, так как это могло отразиться на финансовых потоках из местных администраций. После принятия концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008–2015 годы (затем переход на цифровое вещание был отложен до 2018 года) ВГТРК предприняла ряд мер по улучшению технического состояния региональных филиалов. При этом для большинства «губернаторских» телекомпаний перевод на «цифру» был невозможен ни по техническим, ни по финансовым условиям, как, впрочем, и для практически всех городских и районных телекомпаний, которые были вынуждены переходить на интернет-вещание или в кабельные сети, что негативно отражалось на информационном обслуживании населения и возможностях информационного воздействия со стороны администраций.

4.3.1. ГУБЕРНАТОРЫ И ИХ КОМАНДЫ

При системе наделения полномочий резко снизилась самостоятельность губернаторов при формировании кадрового состава администраций.

Во-первых, во имя сохранения собственного положения многие назначенные на новый срок прежние губернаторы были вынуждены пожертвовать рядом ключевых фигур своих администраций.

Во-вторых, в ряде региональных администраций появились «заместители со стороны», часто «варяги», выступающие, по сути, в роли «смотрящих» со стороны при сохранении прежнего губернатора.

В-третьих, даже после назначения чиновники продолжали находиться под постоянным вниманием различных силовиков (хотя в это время число уголовных дел против региональных чиновников было существенно меньшим, чем в 2012–2017 годах).

Камчатский губернатор коммунист М.Б. Машковцев в 2005–2007 годах сумел остаться на посту губернатора, назначив своим заместителем петербургского бизнесмена А.А. Кузьмицкого, который в 2007 сменил М.Б. Машковцева на этом посту. Одновременно пост еще одного заместителя губернатора был отдан бывшему начальнику областного УФСБ Е.А. Лаухину.

Губернатор Ямало-Ненецкого АО Ю.В. Неелов был назначен на новый срок в 2005 году, только избавившись от первого заместителя И.Л. Левинзона и членов его команды, а переназначение А.В. Филипенко в ХМАО в том же году сопровождалось давлением на губернатора в виде уголовных дел против его заместителей и глав ряда городов и районов.

В новую администрацию Коми, сформированную в 2006 году, не вошли соратники главы региона В.А. Торлопова, с которым он начинал руководить регионом в 2001 году. На должность первого заместителя главы Коми был утвержден «варяг» из группы МДМ П.А. Орда, в должности заместителя — главный советник главы республики А.Л. Чернов, приехавший в регион из Санкт-Петербурга.

В Самарской области высказывалось мнение, что К.А. Титов сумел получить доверие Президента РФ при переназначении в 2005 году, лишь согласившись оказать содействие в проникновении ФГУП «Рособоронэкспорт» на АвтоВАЗ. Председатель правления ОАО «АвтоВАЗ» В.В. Каданников, пытавшийся противостоять смене собственника на заводе, в октябре 2005 года ушел в отставку. Совет директоров ОАО возглавил В.В. Артяков, ранее занимавший должность заместителя генерального директора «Рособоронэкспорта» (будущий губернатор Самарской области). Генеральным же директором АвтоВАЗа стал другой сотрудник «Рособоронэкспорта» И.Э. Есиповский (в будущем губернатор Иркутской области в 2008–2009 годах, в мае 2009 года разбившийся на вертолете). В мае 2005 года Титов вышел из «своей партии» (СДПР), а в ноябре 2005 года стал членом партии «Единая Россия». Новым вице-губернатором и председателем областного правительства в начале 2007 года стал влиятельный мэр Новокуйбышевска А.П. Нефедов, тесно связанный с корпорацией «НоваТЭК» Л.В. Михельсона.

При сохранении во главе Волгоградской области в 2005–2010 годах Н.К. Максюты, теневой фигурой в администрации Волгоградской области являлся первый заместитель губернатора Ю.И. Сизов, который во время президентской кампании 2004 года возглавлял областной предвыборный штаб В. Пугина.

В регионе Ю.И. Сизова считали близким к ЛУКОЙЛу. В 2006 году еще одним первым заместителем волгоградского губернатора по экономике стал А.В. Шилин, президент ООО «Волгопромбизнес», ООО «Випойл», ОАО «Волжская нефтяная компания», а в прошлом — офицер госбезопасности. Его продвижение на пост вице-губернатора многие в регионе связывают со стремлением Н.К. Максюты предотвратить вероятность появления «варяга» в качестве следующего главы Волгоградской области (что в итоге все равно произошло). Формально оставаясь членом КПРФ, Н.К. Максюта на посту губернатора работал как типичный представитель единой властной вертикали, а все его ключевые заместители входили в «Единую Россию», один из них (В.А. Кабанов) даже возглавлял список ЕР на выборах 2009 года в областную думу и в итоге стал ее спикером.

В связи с давлением правоохранительных органов массовые отставки происходили в администрациях Пермского и Приморского краев, Новгородской области, Орловской области, Челябинской области и т.д. В 2006–2008 годах при губернаторе О.А. Чиркунове первым председателем правительства Пермского края был Н.Ю. Бухвалов. Летом 2007 года Генеральная прокуратура РФ провела в Пермском крае масштабную ревизию, которая выявила коррупционеров среди ближайшего окружения губернатора (уголовные дела на министров администрации Пермского края заводились вплоть до 2009 года и привели к отставке главы краевого правительства Н.Ю. Бухвалова 3 марта 2008 года). Под следствием находился сам Н.Ю. Бухвалов, были возбуждены, а затем закрыты уголовные дела на министра культуры О.Е. Ощепкова и министра образования Н.Я. Карпушина. Н.Ю. Бухвалова подозревали в уклонении от уплаты налогов. В июле 2007 года по итогам проверки, проведенной Генпрокуратурой РФ, прокуратура Пермского края возобновила уголовное дело по факту уклонения от уплаты налога на добавленную стоимость в сумме свыше 3,5 млн рублей руководством ОАО «Завод ЖБК-1» (Пермь), где ранее гендиректором был Н.Ю. Бухвалов. Появилась информация, что он объявлен в розыск, по официальной версии пермского ГУВД в связи с тем, что не явился на дачу показаний. В ответ Н.Ю. Бухвалов выразил удивление и заявил, что находится в законном отпуске. Он также сообщил, что в первой половине августа правоохранительные органы отменили ему подписку о невыезде, в соответствии с которой он и поступил¹. Вскоре дело было закрыто за истечением срока давности. Также губернатора обвиняли в том, что администрация края платила за его личные перелеты.

Еще одним испытанием для администрации О.А. Чиркунова стала трагедия в пермском ночном клубе «Хромая лошадь», которая произошла в ночь с 4 на 5 декабря 2009 года: из-за пожара и его последствий погибли более 150 человек. Публично обсуждалась и возможность отставки самого губернатора. На

1 Удивленный премьер // Expert.ru. — 2007. — 18 нояб. Режим доступа: <http://expert.ru/2007/08/23/byxval/>

период проверок от должности были отстранены министр развития предпринимательства и торговли М.Р. Биматов, министр градостроительства и развития инфраструктуры А.Л. Кудрявцев и министр общественной безопасности Пермского края И.Н. Орлов.

В Орловской области в течение нескольких лет перед отставкой Е.С. Строева (16.02.2009) внимание правоохранительных органов привлекали чиновники областной администрации. В ноябре 2008 года ушел в отставку первый заместитель губернатора В.А. Кочуев, обвиняемый в мошенничестве и злоупотреблении должностными полномочиями в связи со скандалом с продажей гостиничного комплекса «Лесное», построенного за бюджетные средства (приговорен к пяти годам лишения свободы условно и штрафу 500 тыс. рублей). Заместитель губернатора А.Г. Кисляков попался на получении взятки и был осужден на семь с половиной лет лишения свободы. В начале февраля 2009 года Орловское следственное управление сообщило об обнаружении в Израиле бывшего первого вице-губернатора И.В. Сошникова, с начала 2008 года находящегося в международном розыске. Он обвинялся в мошенничестве при продаже госпакета (58% акций) ОАО «Орелоблэнерго» по заниженной цене¹.

В 2004 году в отношении ярославского губернатора А.И. Лисицына и его заместителей были заведены уголовные дела о нецелевом расходовании бюджетных средств и превышении служебных полномочий. Появились слухи о его отставке, но в конце 2005 года, после того как губернатор уволил нескольких членов своей команды, претензии с него были сняты.

Интересно отметить, что в октябре 2004 года А.И. Лисицын предложил дать президенту В.В. Путину возможность избраться на третий срок «из-за террористической угрозы». Началось все 1 июня 2004 года на заседании Госсовета, где А.И. Лисицын раскритиковал деятельность Минфина РФ по поводу перераспределения налоговых доходов регионов. Фактически Лисицын вступил в публичную дискуссию с Президентом, выразил недовольство тем, что у регионов забрали дорожный налог. В ответ Путин напомнил Лисицыну, что взамен этого налога центр предоставил регионам некоторые другие доходы, но ярославские власти «решили потратить эти деньги не на дороги, а на что-то другое». Ранее Лисицын также публично критиковал реформы местного самоуправления и системы социальных льгот.

Вскоре после заседания Госсовета 5 июня 2004 года ушел в отставку прокурор области Э.Я. Фролов, считавшийся близким к губернатору. 11 июня Госдума РФ поручила Счетной палате провести внеплановую проверку целевого использования Ярославской областью средств, выделенных из федерального бюджета в 2001–2004 годах. Счетная палата не обнаружила существенных на-

1 Инютин В. Бывший орловский вице-губернатор не ушел от следствия // Коммерсантъ. — 2009. — 4 фев. — № 19 (4074).

рушений. Но вскоре приехали следователи Генпрокуратуры. Обвинение губернатору Ярославской области были предъявлены 20 августа 2004 года. Ему вменили превышение должностных полномочий (ст. 286 ч. 3 УК РФ) и определили меру пресечения — подписку о невыезде. Первое обвинение в адрес ярославского губернатора было связано с незаконными расчетами региональной администрации с ОАО «Ярхимпромстрой», которое по заказу местного правительства выполняло работы в аэропорту Туношна. Еще один эпизод — неправомерное выделение ряду федеральных структур, в частности Ярославской государственной медакадемии, кредитов для получения задержанной зарплаты их сотрудников (кредиты также выделялись областной прокуратуре и управлению внутренних дел, но об этом следствие умолчало). Третье обвинение — невыполнение закона о ветеранах, в частности, в вопросе лекарственного обеспечения льготников на территории Ярославской области. Лисицын утверждал, что в 2004 году выполнение обязательств областного бюджета в этой сфере составило 24%, в то время как по России — всего лишь 10%. Это, по мнению Лисицына, подчеркивало абсурдность обвинения.

Однако главный акцент бригада Генпрокуратуры сделала на факте подписания Лисицыным в апреле 2001 года областного закона «О стимулировании экономического развития». Этот документ разрешал иногородним фирмам, зарегистрировавшимся в одном из муниципальных образований области, возвращать себе 80% налога на прибыль, перечисляемого в местный и региональный бюджеты. Взамен бизнесмены должны были инвестировать в область 10% полученной прибыли. Средства оформлялись как субвенции на пополнение оборотных средств и развитие предприятий. Аудиторы посчитали, что благодаря закону в течение последних трех лет только иностранных инвестиций в ярославскую экономику пришло на 460 млн долларов. Правда, при этом область считалась дотационной. На этом основании в 2003 году она получила из федерального бюджета более 700 млн рублей субвенций, дотаций и субсидий, большинство из которых, как считается, и ушли на обеспечение налоговых льгот предприятиям. Правда, по словам Лисицына, закон находился в федеральном реестре РФ.

Следователи доказывали, что в общей сложности действия Лисицына нанесли ущерб бюджетной системе РФ в размере 1,5 млрд рублей. Однако 14 января 2005 года, после встречи с главой Администрации Президента РФ Д.А. Медведевым, было сообщено что Лисицыну гарантировали возможность работать еще в течение трех лет, то есть до конца срока. *«Администрация президента обещала закрыть уголовное дело против губернатора Лисицына, — сообщил депутат Госдумы РФ от Ярославля Е.Н. Заяшников. — Я сам встречался с работниками Администрации Президента, и мне подтвердили, что к ярославскому губернатору у них нет претензий».* 4 апреля дело закрыли. В Генеральной прокуратуре это комментировали иначе: *«Уголовное дело в отношении губернатора Ярославской области действительно прекращено, однако это сделано с его согласия в связи с истечением срока давности уголовного*

преследования... То, что Лисицын дал согласие на прекращение уголовного дела, свидетельствует о признании им совершения действий, которые влекут за собой уголовную ответственность»¹.

3 февраля 2006 года ушел в отставку первый заместитель губернатора Ярославской области В.А. Ковалев. По его словам, соглашение о досрочном расторжении трудового контракта (его срок истекал лишь в конце 2007 года) он подписал по договоренности с губернатором. В.А. Ковалев пришел в областную администрацию в 1996 году с поста первого вице-мэра Ярославля и за это время успел поработать председателем областного правительства региона (1996–2000) и первым вице-губернатором (с 2000 года формально отдельного поста главы правительства в регионе не было), исполняя обязанности главы области в его отсутствие. Многие были уверены, что увольнение связано с политическим будущим самого губернатора (руководители Администрации Президента РФ одним из условий переутверждения Лисицына на новый срок назвали обновление его команды)². После того, как история с уголовным делом была завершена, осенью 2006 года А.И. Лисицын поставил перед Президентом В.В. Путиным вопрос о доверии и был утвержден 02.11.2006.

После отмены прямых выборов губернаторов против новосибирского губернатора В.А. Толоконского, привыкшего к политической самостоятельности и диверсификации политических вложений (оставаясь беспартийным «медиа-тором», он заигрывал и с левыми, и с правыми, умея выстраивать неформальные отношения путем совместного отдыха и т.д.), активизировались интриги. Так, уголовное дело в отношении вице-губернатора В.А. Гергерта, курирующего АПК, было возбуждено в 2006 году. Его обвиняли в нецелевом использовании 36 млн рублей из бюджета и растрате. Это дело длилось несколько лет и завершилось только в 2011 году³. В конце 2009 года фигурантом нескольких дел стал мэр наукограда Кольцово Н.Г. Красников. В феврале 2010 года в Новосибирске произошел скандал: по обвинению в участии в преступном сообществе были арестованы близкие к губернатору видные деятели областной и городской администраций: главный эксперт области по спорту А.Н. Солодкин и его сын, заместитель новосибирского мэра А.А. Солодкин. Толоконский заявил о своей убежденности в их невиновности, однако отметил, что не собирался вмешиваться в ход следствия. При этом в отношении Солодкина-старшего То-

1 Петров В. Уголовное дело Лисицына закрыто // Газета. — 2005. — 4 апр.

2 Новоселов С. Добровольно-принудительный уход. Ярославский вице-губернатор покинул госслужбу с неохотой // Коммерсантъ. — 2006. — 6 февр.

3 В суде прокурор требовал приговорить Гергерта к пяти годам колонии общего режима, однако 12 декабря 2011 года суд оправдал его по всем пунктам обвинения. 19 сентября 2012 года прокурор области Е. Овчинников принес извинения бывшему вице-губернатору за необоснованное уголовное преследование. Ранее Гергерт через суд добился, чтобы ему выплатили компенсацию морального вреда в размере в 300 тыс. рублей. В иске он требовал выплаты 10 млн рублей. Суд также обязал государство компенсировать расходы на услуги адвокатов, которые понес Гергерт.

локонский выступил с «ходатайством о неприменении строгих мер пресечения», что, впрочем, не было принято судом во внимание.

Там, где были назначены новые губернаторы, в частности губернаторы-«варяги», не имеющие большого политического опыта, зачастую никак не удавалось сформировать дееспособный состав администрации. Изобилие «варягов» и/или представителей связанной с губернатором корпорации на всех ключевых постах в регионе существенно раздражало региональные элиты. Недовольство элит могло выражаться по-разному — от неформального содействия акциям протеста, обструкций в законодательном органе до гораздо более распространенных примеров сбора и распространения компромата в региональных и федеральных СМИ, гиперболизации любых имиджевых и управленческих ошибок. Очевидно, что к примерам саботажа местных элит можно отнести и многочисленные случаи информационных утечек в ходе избирательной кампании 2011 года, когда в СМИ попадали внутренние распоряжения, аудио- и видеозаписи совещаний с попытками оказания давления на избирателей и т.д.

Кадровая чехарда царил в администрации *Иркутской области* при А.Г. Тишанине, где никак не получалось сформировать устойчивый состав областной администрации. За первый год губернаторства были назначены, а затем уволены более 20 чиновников областного уровня. Так, первый заместитель губернатора Ю.В. Параничев прибыл из Челябинска, где был главой администрации Тракторозаводского района. Вслед за ним появилась целая плеяда челябинцев. Еще одним заместителем губернатора в марте 2006 года стал экс-нижегородец с бурной биографией С.В. Воронов (бывший член Верховного Совета СССР, депутат Государственной Думы I созыва, заместитель губернатора Нижегородской области (1997), вице-президент ОАО АК «Транснефть» (1998–1999), и.о. заместителя главы администрации Нижнего Новгорода по социальным вопросам (2001–2002), заместитель губернатора Красноярского края (2002–2003)). Осенью 2007 года С.В. Воронов был арестован по подозрению в растрате кредита, выданного одному из областных ГУПов. 25 июня 2008 года его уволили с поста вице-губернатора Иркутской области в связи с арестом и возбуждением уголовного дела. В январе 2011 года он был признан виновным и приговорен к 6 годам лишения свободы в колонии общего режима. Дважды, в апреле и в декабре 2011 года, он подавал ходатайство об условно-досрочном освобождении, второе из которых было удовлетворено. Начальником Главного финансового управления Иркутской области была назначена И.В. Бондарева, ранее работавшая главным бухгалтером Восточно-Сибирской железной дороги. В начале августа 2007 года оставил пост начальника управления губернатора Иркутской области по правоохранительной и оборонной работе Евгений Тишанин, брат губернатора. Он занимал пост с марта 2006 года.

Ставший губернатором Ярославской области в декабре 2007 года бывший председатель Государственной думы *Ярославской области* и первый заме-

ститель полпреда Президента РФ в Уральском федеральном округе в 2000–2007 годах С.А. Вахруков с точки зрения стиля руководства и своего публичного имиджа во многом был антиподом своего предшественника, харизматичного А.И. Лисицына. Будучи в первую очередь аппаратчиком, он в 2008 году не имел собственной элитной группы и опирался на очень узкую группу приверженцев, явно уделяя гипертрофированное внимание контактам с силовиками и «оперативной» информации.

С.А. Вахруков постарался еще более централизовать структуру администрации. 29 января 2008 года Ярославская облдума единогласно приняла поправки о ликвидации поста председателя правительства области. Так как готовой команды не было, то ее пытались формировать постепенно, и в отношении прежней команды был выбран стиль «медленного вытеснения»: с чиновниками заключались краткосрочные (обычно на год) трудовые контракты, которые по окончании просто не продлевались (точно такой же стиль реализовывал в Москве соратник С.А. Вахрукова по работе в полпредстве С.С. Собянин).

Появление чиновников в администрации Вахрукова шло по следующим каналам: оставшиеся со времени администрации Лисицына; привозные и наиболее доверенные и близкие к губернатору, так как они обязаны только ему лично (первый заместитель губернатора — бывший мэр Надыма В.Н. Ковальчук, зам. губернатора — представитель в Москве Ю.Н. Удалов, директор департамента госзаказа — Г.А. Бачериков); старые знакомые С.А. Вахрукова по комсомольской работе (иногда они одновременно могли считаться и остатками команды Лисицына); отдельной группой можно считать выходцев из руководства компании «Ярославские краски» (связаны с региональным олигархом Я.С. Якушевым; зам. губернатора по экономике стал бывший генеральный директор ООО «ДЮПОН — Русские краски» И.С. Елфимов).

За 2010–2011 годы сыновья Вахрукова заняли крупные позиции в региональном бизнесе, что крайне отрицательно было воспринято общественностью. Старший сын, Максим, в августе 2010 года возглавил Ярославский филиал ОАО «Промсвязьбанк». Младший сын, Дмитрий, после назначения отца губернатором в 2008 году вернулся в Ярославль, где занял вначале должность начальника отдела ОАО «Ярославская сбытовая компания» (ЯСК), вскоре — директора ярославского городского отделения ОАО «ЯСК», а затем — первого заместителя генерального директора ЯСК (крупнейший поставщик электроэнергии в Ярославской области). 11 апреля 2011 года он был назначен и.о. гендиректора ОАО «ЯСК». Интересно отметить, что председателем совета директоров ОАО «ЯСК» являлся председатель Ярославской облдумы В.В. Рогоцкий.

Все вместе это вызывало существенное недовольство. Среди основных претензий к С.А. Вахрукову в регионе назывались ставка на внешний бизнес и проваленный, по мнению многих в области, 1000-летний юбилей Ярославля, к которому не был открыт ряд ключевых и давно разрекламированных объектов.

Например, в Ярославле появилась и стала получать ключевые строительные подряды тюменская фирма «Аэродромстрой-А» (иронично именовалась на местных форумах «Ад-строй»). Департамент государственного заказа Ярославской области 30 июня 2009 отдал фирме «Аэродромдорстрой-А» заказ на 1,3 млрд рублей из федерального бюджета на ремонт дорог к 1000-летию города¹.

В целом новые губернаторы стремились скорее не к консолидации региональных элит, а к назначению на ключевые посты тех, кому они лично доверяют или тех, на кого ставили те, кому они обязаны назначением.

В *Калининградской области* вслед за Г.В. Боосом «варягом» стал даже председатель областной думы С.В. Булычев, бывший глава управы района «Бибирево» г. Москвы (он также стал секретарем политсовета РО «Единой России»). Избранный в 2003 губернатором *Тверской области* Д.В. Зеленин также назначил на ключевые посты «варягов», и здесь председателем Законодательного собрания тоже стал «варяг» — бывший топ-менеджер «Тверь-универсалбанка» москвич А.Н. Епишин (в 2000–2005 годах был депутатом Московской областной думы от Наро-Фоминского района и вице-президентом Торгово-промышленной палаты Московской области). После назначения губернатором *Ивановской области* М.А. Меня ключевые посты в регионе заняли его земляки из Московской области (например, председатель Ивановской областной думы С.А. Пахомов). Когда М.А. Меня покинул регион, то вместе с ним область покинула и его «подмосковская группа» (названный выше С.А. Пахомов вскоре стал главой Сергиево-Посадского района Московской области). О.Б. Подвинцев считает случай М.А. Меня примером феномена «бродячих» элитных клик, используемых федеральным центром в своих интересах². Под данное определение «"бродячей" элитной клики» может подойти также О.Н. Кожемяко, последовательно губернатор ряда регионов, куда за ним перемещались и члены его команды (Корякский АО, Амурская область, Сахалинская область).

В *Амурской области* губернатор Н.А. Колесов (2007–2008) активно назначал на основные посты своих коллег по работе в Казани. Г.Т. Минкина, экс-глава Московского района Казани, бывший заместитель министра социальной защиты Республики Татарстан стала первым вице-губернатором и председателем правительства Амурской области по социальным вопросам. Министром строительства, архитектуры и ЖКХ Амурской области стал глава Авиастрои-

1 В Ярославской области назревает очередной скандал с участием Департамента госзаказа // Yarportal.ru. — 2009. — 30 июня. Режим доступа: <http://yarportal.ru/topic73334.html>

2 Подвинцев О.Б. Политико-поколенческая структура губернаторского корпуса по итогам периода назначений и тенденции ее дальнейшей трансформации / О.Б. Подвинцев // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации (под общ. ред. Я.Г. Ашихминой, П.В. Панова, О.Б. Подвинцева). — Пермь : Пермский научный центр УрО РАН, 2014. — С. 151–152.

тельного района Казани А.С. Белов. Генеральный директор ОАО «Казанский оптико-механический завод» Р.Н. Шарипов занял кресло министра имущественных отношений, природных ресурсов и лесного хозяйства Амурской области, а затем первого заместителя председателя правительства области. На должность начальника управления государственных закупок областного правительства был назначен также житель Казани А.Т. Гайнутдинов (после скандалов даже на некоторое время был задержан и помещен в СИЗО, что не помешало в дальнейшем вместе с другими членами команды Н.А. Колесова продолжить карьеру в подразделениях «Ростехнологии»). Главврач станции скорой медицинской помощи в Казани Р.Г. Тураев стал министром здравоохранения Амурской области и т.д.

Недовольство местных элит закономерно привело к активным поискам компромата и распространению информации о любых ошибках новой администрации. В скором времени члены команды Н.А. Колесова оказались в центре громкого скандала: в отношении Г.Т. Минкиной и еще четырех чиновников было возбуждено уголовное дело за мошенничество и злоупотребление должностными полномочиями. Поводом послужили полеты на отдых на Камчатку под видом служебной командировки за счет бюджетных средств¹. Вскоре последовала отставка Н.А. Колесова. 28 декабря 2009 года Благовещенский суд Амурской области вынес обвинительный приговор всем фигурантам дела о полетах на Камчатку (Г.Т. Минкина и еще два чиновника получили по три года лишения свободы условно с испытательным сроком на три года).

В администрации Амурской области при Н.А. Колесове помимо представителей Татарстана появился помощник гендиректора ФГУП «Рособоронэкспорт» Н.Н. Швец, занявший пост первого заместителя председателя правительства Амурской области. Н.Н. Швец являлся также вице-президентом Союза работодателей машиностроения России, курирующим предприятия «оборонки». Первым вице-губернатором Амурской области 21 июня 2007 года назначен А.В. Ноздрачев, бывший генеральный директор Российского агентства по обычным вооружениям.

После назначения врио губернатора **Самарской области** главы АвтоВАЗа В.В. Артякова (27.08.2007) основой его управленческой команды стала группа, которая сложилась еще во время его руководства АвтоВАЗом. Ядро группы формировали, как и сам губернатор В.В. Артяков, выходцы из «Рособоронэкспорта» /«Ростехнологий»: руководитель представительства области при правительстве РФ А.И. Головатый, вице-губернатор, руководитель аппарата областного правительства А.И. Бендусов и заместитель председателя областного правительства, руководитель департамента по вопросам общественной безопасности И.К. Миронов (бывший директор по безопасности АвтоВАЗа). Также в группу входили

1 Попов А. Амурский подкол // Expert.ru. — 2017. — 18 нояб. Режим доступа: <http://expert.ru/2008/04/28/amurpolit/>

министры областного правительства: министр строительства и ЖКХ П.К. Донской; министр промышленности, энергетики и технологий В.В. Капустин, министр имущественных отношений Н.И. Мальцев и др. Наличие нескольких политических центров влияния внутри «ВАЗовской» группы делало ее неоднородной изнутри — в ее составе действовали несколько подгрупп, имеющих собственные интересы (более связанная с Москвой и более «местная»).

Второй по влиятельности группой в исполнительной власти Самарской области считались ставленники известного бизнесмена, владельца группы «Волгопромгаз» В.Е. Аветисяна, также занимавшего пост советника С.В. Чемезова в «Ростехнологиях». В.Е. Аветисян с 2008 по 2010 годы занимал пост руководителя холдинга «Объединенные автомобилестроительные технологии» («ОАТ») (дочернее предприятие ГК «Ростехнологии»), который должен был аккумулировать все предприятия области по производству автокомпонентов. Близкими к «Волгопромгазу» считались министр природопользования, лесного хозяйства и охраны окружающей среды Д.А. Азаров (в 2010 году стал мэром Самары вместо В. Тархова), руководитель департамента лесного хозяйства области С.В. Рубаков, министр управления финансами П.А. Иванов. Интересно, что многие из новых чиновников областной администрации (Азаров, Прямилов, Кудряшов, Рубаков) до 2008 года работали в городской администрации у мэра Самары В.А. Тархова.

Третьей группой влияния в областной администрации являлись остатки команды бывшего губернатора К.А. Титова. Центральными фигурами этой группы считались заместитель председателя областного правительства, министр экономического развития, инвестиций и торговли Г.Р. Хасаев; министр культуры, молодежной политики и спорта О.В. Рыбакова. К ним примыкали чиновники самарского происхождения, которые были назначены В.В. Артяковым: министр образования и науки Дмитрий Овчинников, министр сельского хозяйства и продовольствия Геннадий Демченко. Данная группа не имела особых политических амбиций и в большей степени представляла «службистов» в чистом виде. Помимо перечисленных групп отдельно стоит отметить влиятельную фигуру сохранившего пост вице-губернатора, главы регионального правительства бывшего мэра Новокуйбышевска А.П. Нефедова.

Ставший в 2009 году губернатором *Свердловской области* А.С. Мишарин свою команду сформировал из людей преимущественно лично преданных, а также связанных в основном с ОАО РЖД и ТМК Д.А. Пумпянского. Так на заседании Совета промышленников и предпринимателей Свердловской области А.С. Мишарин публично попросил Д.А. Пумпянского предложить человека на должность министра промышленности¹. В целом его кадровая скамейка ока-

1 Колезев Д., Вьюгин М., Луткова О. Новое правительство Свердловской области: давайте знакомиться // Ura.ru. — 2009. — 21 дек. Режим доступа: <http://ura.ru/content/svrd/21-12-2009/articles/1036254573.html>

залась намного уже, чем у Росселя. Возник очевидный кризис во взаимоотношениях с местными элитами и населением. Новый губернатор не обладал публичным опытом политической борьбы, никогда не умел выстраивать неформальные коммуникации и привык решать все проблемы не путем переговоров и выстраивания сложных коалиций, а либо путем «простого администрирования», либо методом «лояльности за вознаграждение». В результате прекратили работать линии неформальной коммуникации областной администрации со множеством больших и малых элитных групп.

3 декабря 2009 года Мишарин внес в облдуму кандидатуру А.Л. Гредина на пост председателя областного правительства. А.Л. Гредин был знаком с ним более 10 лет, с начала 2000-х годов, когда Мишарин был начальником Свердловской железной дороги. Гредин работал тогда его первым заместителем по капитальному строительству. В старом составе областного правительства (при губернаторе Э.Э. Росселе) Гредин был первым вице-премьером.

Ключевой фигурой в администрации Мишарина был глава администрации губернатора В.Е. Лашманкин. В 2002–2004 годах он тоже работал на Свердловской железной дороге (пресс-секретарь, помощник начальника дороги). В марте 2009 года он перешел вслед за Мишариным в департамент промышленности и развития инфраструктуры аппарата правительства РФ. Именно с ним связана история с отменой большинства институциональных новаций времен правления Э.Э. Росселя: двухпалатного парламента, ротации депутатов, попытка давить на депутатов облдумы при распределении мест по списку «Единой России» после выборов и выборах спикера, кампания по отправке в отставку большого числа глав муниципальных образований (за первый год руководства областью А.С. Мишариным руководители 9 муниципалитетов подали в отставку), временная отмена выборов мэра Екатеринбурга населением, авантюрная затея с попытками «укрупнения» Екатеринбурга и присоединения к нему находящихся в 30 километрах городов-спутников¹, конфликты с журналистским сообществом и т.д. Фактически администрация Мишарина — Лашманкина занималась планомерным уничтожением модели управления, созданной Росселем.

Возглавивший **Волгоградскую область** в начале 2010 года А.Г. Бровко до 2006 года был топ-менеджером ТМК (Трубной металлургической компании) Д.А. Пумпянского, до этого успев поруководить ее предприятиями в Волжском, Таганроге и Свердловской области. Есть мнение, что выбор А.Г. Бровко был компромиссом между двумя крупными компаниями, представленными в регионе, — «ЛУКОЙЛом» и ТМК.

1 Одним из проектов Мишарина была попытка создать из Екатеринбурга и ближайших к нему городов-спутников единый населенный пункт под условным названием Большой Екатеринбург. Все муниципалитеты дали отрицательное заключение на эту идею, кроме Екатеринбурга, который подготовил лишь юридическое описание того, как такое объединение в принципе могло бы произойти.

На первые освободившиеся вице-губернаторские посты Бровко назначил сразу трех иногородних менеджеров¹. Первым вице-губернатором стал Г.А. Чуриков, ранее руководивший одним из подразделений ОАО «РЖД» — ОАО НИИАС (РЖД и ТМК тесно связаны, в 1990-е годы он возглавлял российское торгпредство в Индии). Заместителем по промышленности стал А.А. Быкасов, который работал в различных ведомствах (последнее место работы — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом). Заместителем по строительству и ЖКХ стал И.Ю. Пикалов (юрист из Свердловской области, ранее почти год заведовал комитетом по строительству при администрации города, до того — первый заместитель гендиректора ЗАО «Свердловэнерго», руководитель юридических служб металлургических холдингов, директор строительной компании). Из Москвы приехал работавший директором одного из департаментов торгового дома ТМК С.В. Ильин, который получил «кресло» первого заместителя главы администрации по социально-политическим вопросам (в прошлом много лет проработал на областном телевидении, то есть был «возвращенцем»), впрочем, уже в июне 2010 года он уволился «по состоянию здоровья». 8 февраля 2010 года приступил к работе новый заместитель главы администрации Волгоградской области — председатель комитета экономики Р.С. Беков (местный, бывший заместитель мэра Волгограда), а 5 апреля приехавший в Волгоград в феврале и назначенный президентом футбольного клуба «Ротор» В.Ф. Максин занял кресло вице-губернатора Волгоградской области по образованию, науке, спорту и молодежной политике (ранее работал в финансовых учреждениях и организациях Костромской области, был заместителем главы администрации региона). В самом конце июня 2010 года на посту управляющего делами администрации оказалась уроженка Красноярска О.Н. Демченко, руководитель департамента Министерства регионального развития РФ, заместитель директора по правовым и корпоративным вопросам ОАО «Российские коммунальные системы».

Единственным из вице-губернаторов прежней команды администрации региона, с кем А.Г. Бровко продлил трудовой контракт до конца срока губернатора, стал зам. по финансам с 2006 года А.В. Дорждеев (бывший глава Правительства Калмыкии).

Картину игнорирования при А.Г. Бровко местных кадров дополнило увольнение Р.Г. Гребенникова с поста мэра Волгограда в феврале 2011 года, которое резко испортило отношения губернатора с рядом депутатов областной думы. Помимо кадровой чехарды в обл администрации, смены спикера облдумы (уход в отставку В.А. Кабанова) и увольнения мэра Волгограда все очевиднее проявлялся раскол и в рядах «Единой России». 22 марта 2011 года «Единую

1 Главные посты в волгоградской администрации достались москвичам // Volgograd.kp.ru. — 2010. — 21 янв. Режим доступа: <https://www.volgograd.kp.ru/daily/24428.4/596737/>

Россию» и ее фракцию со скандалом покинула известный депутат Н.И. Латышевская, прогнозировался выход из партии и фракции еще нескольких единороссов. События, связанные с отставкой мэра, показали, что антигубернаторская межпартийная коалиция усилила свои позиции — в нее могли входить уже 20 депутатов из «Единой России» и оппозиционных партий (всего в парламенте 39 депутатов)¹.

В **Новгородской области** изначальный кадровый состав администрации С.Г. Митина, назначенного в 2007 году, претерпевал многократные изменения. Причина как в том, что у губернатора изначально не было готовой административно-управленческой команды, так и в том, что он стремился к рассредоточению функций таким образом, чтобы внутри администрации не появлялись слишком сильные и самостоятельные фигуры. Поэтому перманентные перестановки и отставки являлись характерным стилем управления регионом. В целом на первом этапе руководства регионом С. Митин делал ставку на привозные, преимущественно питерские кадры. Некоторые первые назначения — «варяги» Митина, например, москвич А.В. Зяблицкий занимавший пост первого заместителя губернатора, а также вице-губернаторы (бывший советник заместителя министра промышленности и энергетики РФ О.Л. Тигунов и бывший работник аппарата Правительства РФ А.П. Моисеев) не проработали в администрации Новгородской области и года. Официальной причиной ухода в отставку Зяблицкого называлось его ухудшение состояния здоровья, Тигунов оставил свой пост «по соглашению сторон», Моисеева «перевели» представлять регион в Москве от Новгородской торговой промышленной палаты. Губернатор объяснял эти отставки еще и довольно низким уровнем бытового развития Новгородского региона: *«Каждый из приходивших в администрацию области людей принес много хорошего, но, к сожалению, Великий Новгород не всегда способен принять людей из столиц — социальная инфраструктура развита недостаточно»*².

Первые годы одним из наиболее влиятельных чиновников администрации области был первый вице-губернатор Б.В. Воронцов, прибывший в регион из Санкт-Петербурга. После его отставки в апреле 2010 года его сменила В.В. Минина. Борис Воронцов был назначен первым вице-губернатором 4 июля 2008 года и курировал сферу финансов, экономического и промышленного развития региона, привлечение инвестиций и реализацию инновационных проектов. В 2009–2012 годах руководителем аппарата обл администрации — вице-губернатором был В.А. Тилинин, ранее работавший на

1 Завьялова Е. Губернатору Бровка угрожают правительством. Оппозиция и единороссы объединились, чтобы ограничить полномочия главы области // Коммерсантъ (Волгоград). — 2011. — 24 марта. — № 50.

2 «Сергей Митин остается «чужим» для новгородцев»: эксперты о годе правления губернатора Новгородской области // ИА Regnum. — 2008. — 12 авг. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/novgorod/1040432.html>

руководящих должностях в центральном аппарате, «Рособоронэкспорте», ОАО «АвтоВАЗ» (то есть в структурах, связанных с корпорацией «Ростехнологии» С.В. Чемезова). Занимался вопросами борьбы с преступностью и коррупцией в органах исполнительной власти на территории Новгородской области. Заместителем главы администрации Новгородской области с 2008 года был генерал-майор А.Н. Потемкин (ранее — на руководящих должностях в федеральных органах государственной охраны и в Федеральной службе охраны РФ). В администрации курировал вопросы промышленности, транспорта, строительства и связи.

Ключевые фигуры времен М.М. Прусака (Н.Н. Ренкас, М.Д. Скибарь, А.А. Бойцев) были или удалены, или понижены в должности. В первом составе администрации, назначенном в августе 2007 года, было восемь заместителей, в том числе два первых, из них лишь трое ранее работали в команде Михаила Прусака (В.Г. Алфимов, А.Н. Филиппов, А.А. Шалмуев). Вместо прежних чиновников стал выдвигаться «второй эшелон» региональной бюрократии (А.А. Шалмуев, И.В. Верходанов, Ю.С. Маланин, отчасти Филиппов). Постепенно именно этот бывший «второй эшелон» времен М.М. Прусака становился в администрации ключевым.

Бывший мэр Якутска И.Ф. Михальчук (с поста мэра он ушел в отставку после коррупционных скандалов в мэрии и затем недолго работал топ-менеджером в «Газпром-ипотеке») изначально был принят в **Архангельской области** «без энтузиазма». Он сделал ставку на команду «варягов», которые быстро вошли в регионе в конфликты с населением и элитами. Свою сводную сестру Ирину Кондрашову (дети одной матери от разных отцов), работавшую в прошлом заместителем руководителя земельного комитета Якутска, губернатор назначил директором областного департамента по управлению госимуществом и земельными ресурсами. Вскоре выяснилось, что во время работы в Якутске руководителем фонда «Новоселье» И. Кондрашова была признана Якутским городским судом виновной в незаконном проникновении в жилище (она пыталась принудительно выселить одну жительницу Якутска), превышении служебных полномочий и осуждена к штрафу в размере 100 000 рублей. После того, как возник скандал с фактами ее биографии и непогашенной судимостью в октябре 2008 года, Кондрашова ушла в отставку и департамент в ранге и.о. возглавил ее заместитель Александр Киселев. Тем не менее, региональные СМИ сообщали, что Кондрашова время от времени посещала прежнее место работы и проводила совещания.

20 мая 2008 года приступил к своим обязанностям новый заместитель губернатора по строительству С.Г. Молчанский, который ранее работал в «Якутскэнерго» заместителем и первым заместителем директора якутского «Энергосбыта», был вице-спикером Якутской городской думы. Бывший руководитель управления МЧС по Якутии В.Л. Сухоборов был назначен руководителем представительства Архангельской области в Санкт-Петербурге. Во

время службы в Якутии он несколько раз становился героем скандалов и конфликтовал с критикующей его прессой. Новым председателем архангельского комитета по экологии стал А.Н. Дьячковский (ранее работал руководителем управления муниципального жилья мэрии Якутска). В ноябре 2008 года пост директора департамента по конкурентной политике областной администрации занял Б.Н. Бубякин, ранее возглавлявший Контрольный комитет Госсобрания Якутии (до 1999 года работал заместителем главы администрации города Нерюнгри). В сфере его компетенции были организация заказов, проведения конкурсов, торгов и т.д. Департамент транспорта и связи возглавил А.С. Сокрут (ранее возглавлял Якутское ПАТП № 1, работал начальником управления транспорта и связи мэрии Якутска вместе с И.Ф. Михальчуком). Интересно, что данный пост руководителя департамента транспорта и связи якобы первоначально был обещан депутату областного собрания Э.А. Белокозовину, который снял свою кандидатуру с выборов мэра Архангельска. В сентябре 2008 года Управление печати Архангельской области возглавил А.Н. Криворотов, руководитель типографии якутского издательского дома «Наше время», ранее работавший в НИПК «Сахаполиграфиздат». Одновременно был реорганизован весь медиа-блок администрации и заменены редакторы основных региональных газет.

Заместителем мэра Архангельска по строительству был назначен бывший сослуживец И.Ф. Михальчука по компании «Газпром-ипотека» Ю.А. Шаулов. В июле 2009 года он перешел на работу министром строительства и территориального развития Мурманской области. Затем в отношении Ю.А. Шаулова было возбуждено уголовное дело по подозрению в мошенничестве в особо крупном размере. Якобы не имея намерения выполнять договорные обязательства с целью хищения денежных средств, от имени подконтрольного ООО был заключен договор генерального подряда с ОАО «ТГК-2» на проведение ремонтно-строительных работ на территории Архангельской области на сумму более 132 млн рублей. После перечисления авансового платежа в размере 23 млн рублей ими распорядились по своему усмотрению, не произведя никаких работ по договору генерального подряда. 19 октября 2009 года было вынесено постановление о привлечении Ю.А. Шаулова в качестве обвиняемого в совершении мошенничества, в результате которого более 90 млн рублей, выделенных по городской целевой программе строительства социального жилья, было похищено. Шаулов выехал в Украину, а затем его объявили в международный розыск¹.

Помимо выходцев из Якутии появились в администрации и представители различных федеральных и московских структур. Заместителем губернатора по вопросам экономического развития и финансам стал еще один «варяг» —

1 Беглый архангельский чиновник Юрий Шаулов показывает на Павленко // Arhangelsk.bezformata.ru. — 2016. — 24 февр. Режим доступа: <http://arhangelsk.bezformata.ru/listnews/arhangelskij-chinovnik-yurij-shaulov/43972542/>

Д.А. Плетнёв, ранее в 2006–2007 годах работавший заместителем, а в 2007–2008 годах — генеральным директором ООО «ТранснефтьФинанс» (дочернее предприятие ОАО «АК "Транснефть"»). И.о. заместителя губернатора — руководителем представительства администрации Архангельской области при Правительстве РФ был назначен В.В. Лашов, формальный уроженец Архангельска, однако с 1980-х годов живущий в Москве. Работал в различных коммерческих организациях (ЗАО «ЛИВОЛ», Международный фонд охраны здоровья матери и ребенка, ООО «Валеофарм», с 2007 года — и.о. руководителя представительства администрации Архангельской области при правительстве РФ). Массовые кадровые перемены в регионе затронули, вслед за администрацией, и бюджетные учреждения.

Из местных архангельских кадров посты заместителей губернатора первоначально получили четыре: А.А. Топчий (начальник областного управления ФСБ в 2003–2008 годах), Е.В. Кудряшова (заместитель по социальным вопросам; бывшая заведующая кафедрой философии Поморского государственного университета, с 1999 года занимала ряд должностей в администрации Архангельской области: начальник отдела науки и высшей школы, заместитель директора департамента образования и науки), И.Г. Федоров (заместитель по топливно-энергетическому комплексу и ЖКХ; заместитель мэра Архангельска (2005), заместитель гендиректора — исполнительный директор ОАО «Архэнерго» (2007–2008)), А.Ш. Давитиашвили (и.о. заместителя по управлению природными ресурсами и экологии; около 20 лет работал в лесопромышленном комплексе региона, в 1984 году стал гендиректором «Архангельсклеса», в 1993–1996 годах и с 2006 года — в областной администрации). Предыдущее место работы Давитиашвили однозначно свидетельствует о его связях с группой «Базовый элемент» (был заместителем генерального директора ООО «Лесопромышленная компания "Северо-Запад"»).

Целый корпус влиятельных региональных фигур получил статус советников губернатора, в том числе бывший вице-спикер Архангельского областного собрания и бывший лидер областного СПС Д.В. Таскаев.

В **Тульской области** В.Д. Дудка назначил на ключевые посты своих бывших коллег по ГУП «Конструкторское бюро приборостроения» (КБП). Вице-губернатором стал А.Б. Кораблев, с которым Дудку связывали давние доверительные отношения: родился на Урале, учился вместе с Дудкой в Тульском артиллерийском институте, там же преподавал. В последние годы работал заместителем директора ООО ПФ «АЯН». Председателем комитета по мобилизационной подготовке стал начальник отдела КБП В.А. Кудрявцев, председателем комитета по управлению госимуществом — тоже начальник отдела КБП Н.А. Теремков,

Кроме офицеров вооруженных сил, команда тульского губернатора была усилена и милицейскими кадрами. Областной комитет по печати и телерадиовещанию возглавил подполковник милиции, начальник пресс-службы УВД

Тулской области К.А. Балахтар, сменивший в этой должности политтехнолога и пиарщицу из Екатеринбурга Анну Кочетову. Организационное управление обладминистрации было поручено экс-милиционеру и бывшему начальнику отдела КБП А.Н. Лазареву. Департамент здравоохранения возглавил полковник медицинской службы Е.В. Юдин, департамент социального развития — полковник медицинской службы, начальник 1029-го Центрального военного госпиталя ВДВ А.А. Чмуневич.

В **Карачаево-Черкесии** Б.С. Эбзееву с момента назначения не опиравшемуся на какой-либо значимый собственный клан или элитную группу, постоянно демонстрировали, что с ним просто не считаются. Его конфликт с местными элитами начался в первые же дни его правления в сентябре 2008 года: будучи карачаевцем, Б.С. Эбзеев, вопреки неписанной традиции, назначил главой правительства не черкеса, а грека В.Г. Кайшева. Эбзеев объяснил это тем, что кадровые решения надо принимать не по национальным, а по профессиональным причинам. Нарушение элитного баланса вызвало протест черкесских организаций, и, несмотря на ряд попыток смягчить ситуацию (избрание черкеса спикером парламента КЧР), серьезно дестабилизировало ситуацию в регионе, породив новую волну разговоров о создании «единого черкесского субъекта». Со временем конфликт не утих: в 2009 году избрание члена Совета Федерации от парламента КЧР заняло несколько месяцев. Лишь с пятой попытки был выбран черкес З.Х. Докшоков, а перед этим карачаевское большинство несколько раз «проваливало» кандидатуру черкесского бизнесмена В.Э. Деревя. Административный кризис перекинулся и на религиозные структуры. От Духовного управления мусульман КЧР и Ставропольского края откололись мусульмане Ставропольского края, образовав свое Духовное управление мусульман Ставропольского края со своим муфтием. 21 апреля 2010 года посетивший республику полпред президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО) А.Г. Хлопонин заявил, что *«до 1 мая должен быть назначен председатель правительства, это должен быть представитель черкесской национальности, и поставим на этом точку»*¹. Также Хлопонин предложил еще раз пересмотреть полномочия правительства и создать координационный совет с участием представителей всех народов, проживающих в республике, которые работали бы с президентом республики и решали существующие проблемы. Ранее не было прецедентов, чтобы полпреды президента в федеральных округах публично давали советы губернаторам, как и из кого им формировать региональные администрации. Затем 28 апреля 2010 года президент Карачаево-Черкесии Б.С. Эбзеев принял отставку правительства республики в соответствии с рекомендациями А.Г. Хлопонина. Врио главы кабинета был назначен первый вице-премьер М.Р. Кемов, который и так последние

1 Ларинцева А. Полпред Хлопонин умиротворяет Карачаево-Черкессию. Главе республики предложено сменить премьера // Коммерсантъ. — 2010. — 22 апр. — № 71 (4371).

три месяца исполнял обязанности главы правительства в связи с уходом в отпуск В.Г. Кайшева. Однако до 1 мая, как показал дальнейший ход событий, найти приемлемого для парламента КЧР кандидата не смогли. Официально это комментировали в духе того, что «главное — профессионализм». Однако фактически в республиканских политических кругах открыто говорили, что депутаты-карачаевцы решительно намерены «прокатить» первое внесение любого кандидата, чтобы «показать» свое влияние президенту КЧР¹.

В начале мая 2010 года в пресс-службе администрации президента КЧР сообщили, что кандидатура на пост главы правительства республики внесена, но о том, кто это — не сообщили. Со ссылкой на неофициальные источники депутат Народного собрания Карачаево-Черкесии А.С. Эбзеев (фракция «Справедливая Россия») заявил ИА REGNUM, что внесена кандидатура Фраля Зуль-Карнеевича Шебзухова, черкеса по национальности и советника президента Карачаево-Черкесии². Однако, так и не став премьером КЧР, 12 мая 2010 года Ф.З. Шебзухов был застрелен в центре Черкесска. Убитый не имел заметных бизнес-активов, не был замечен в попытках их заполучить, всю карьеру посвятил госслужбе. По одной из версий, Ф.З. Шебзухова устранили противники главы республики. Б.С. Эбзеев косвенно это подтвердил, заявив, что это убийство имеет политическую подоплеку.

Только 2 июня 2010 года Б.С. Эбзеев внес в Народное собрание КЧР на пост главы правительства и кандидатуру черкеса М.Р. Кемова, ранее занимавшего должность первого вице-преьера, на пост главы республиканского правительства. В феврале 2011 года сам Б.С. Эбзеев ушел в отставку. Новым руководителем региона был назначен Р.Б. Темрезев, которого многие считали человеком, близким к бывшему главе Карачаево-Черкесии М.А. Батдыеву.

В **Ростовской области** практически сразу В.Ю. Голубев начал полный демонтаж команды В.Ф. Чуба. 15 июня 2010 года новый губернатор уволил пятерых заместителей экс-губернатора, оставшимся четверым заместителям губернатора и вице-губернатору сроки нахождения в должности были продлены на три месяца. Тогда же В.Ю. Голубев назначил двух новых замов. В.В. Артемов (ранее работал с Голубевым в администрации Ленинского района Московской области заместителем главы по социальным вопросам) стал управляющим делами, а В.Г. Гончаров (работал гендиректором ОАО «Танаис» в Усть-Донецком районе Ростовской области) занял должность заместителя по организационной, кадровой работе и вопросам местного самоуправления. Позднее заместителем губернатора по взаимодействию с административными органами —

1 Шмулевич А. Предыстория убийства. Парламентский мятеж в Карачаево-Черкесии. КЧР и дальше будет погружаться в пучину // АПН. — 2010. — 13 мая. Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article22742.htm>

2 Кандидатура нового главы правительства Карачаево-Черкесии внесена в парламент, но не обнародована // ИА Regnum. — 2010. — 5 мая. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1280873.html

руководителем аппарата был назначен В.Н. Василенко. Перед этим назначением он возглавлял Донской зональный научно-исследовательский институт сельского хозяйства. Интересно, что Вячеслав Василенко в свое время был в команде В.Ф. Чуба — в 2000–2008 годах он работал министром сельского хозяйства области в ранге заместителя губернатора¹.

В «подмосковную» группу вошли вице-губернатор С.И. Горбань (2005–2010 — первый заместитель главы администрации Ленинского муниципального района Московской области), руководитель аппарата правительства области В.В. Артемов, министр финансов Л.В. Федотова (также экс-заместитель главы Ленинского района), министр территориального развития, архитектуры и градостроительства В.Н. Кузнецов (экс-заместитель главы Ленинского района), министр имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций области Ю.С. Молодченко. Иными, немосковскими, внешними кадрами стали бывший министр Карачаево-Черкесии по строительству, энергетике и ЖКХ и топ-менеджер нескольких московских энергокомпаний А.А. Гребенщиков, директор межрегиональной элетросетевой компании «Межрегионтранзит» в Казахстане С.Б. Сидаш.

Примеров того, чтобы новый губернатор пытался сформировать широкую коалицию разных групп, крайне немного.

Минимальные изменения произошли в правительстве **Бурятии** при В.В. Наговицыне. Здесь единственным «варягом» на крупном посту стал руководитель администрации президента и правительства А.Н. Ковалев (в 2001–2004 годах вице-губернатор Воронежской области, а затем генеральный директор Центра коммуникационного аудита (Москва) и эксперт Общественной палаты РФ). Уже 1 сентября 2008 года А.Н. Ковалева заменил «местный» П.Л. Носков, бывший глава Мухоршибирского района и экс-министр природных ресурсов и охраны окружающей среды Бурятии. С 29.04 по 08.10.2010 заместителем председателя правительства Бурятии по взаимодействию с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и развитию гражданского общества был политтехнолог А.В. Полосин, бывший сотрудник Управления по внутренней политике Администрации Президента РФ.

Постепенную замену представителей команды Ю.М. Лужкова начал в 2010 году новый мэр **Москвы** С.С. Собянин. 26 октября 2010 года он утвердил новый состав правительства Москвы. У мэра остался один первый заместитель — многолетний соратник Лужкова В.И. Ресин (в 2011 году ушел в Госдуму РФ). Ю.В. Росляк, который курировал экономический блок, остался заместителем мэра (с 22 декабря 2010 года делегирован в Совет Федерации). Л.И. Швецова, ранее отвечающая за социальный блок в должности первого заместителя мэра, продолжила выполнять свои обязанности, однако в должност-

1 Водозапов В. Реакция замещения. Уволены вице-губернатор и замгубернатора Ростовской области // Коммерсантъ (Ростов). — 2010. — 16 сент. — № 171.

сти заместителя мэра Москвы (также в 2011 году ушла в Госдуму). Дольше всех представителей старой команды сохранил позиции П.П. Бирюков, который являлся руководителем комплекса городского хозяйства Москвы, однако из первого заместителя стал обычным заместителем)¹.

Несколько ключевых постов заняли федеральные чиновники и крупные предприниматели. 26 октября 2010 года заместителем мэра и руководителем департамента имущества города Москвы назначена экс-заместитель главы федерального Росимущества Н.А. Сергунина. 22 декабря 2010 года заместителем мэра по вопросам экономической политики, курирующим вопросы формирования бюджета, промышленную и экономическую политику, а также госзакупки, торговлю и услуги стал А.В. Шаронов (ранее первый заместитель министра экономического развития и торговли РФ; в 2007–2010 годах управляющий директор и председатель совета директоров ЗАО «Инвестиционная компания "Тройка Диалог"», ушел из мэрии в 2013 году). Была введена новая должность заместителя мэра по вопросам транспорта. Первоначально этот пост занял Н.С. Лямов, который ранее занимал должность заместителя министра транспорта РФ. 25 сентября 2012 года он был отправлен в отставку и вскоре назначен советником мэра по транспорту. Новым вице-мэром города вместо него стал крупный предприниматель М.С. Ликсутов (в 2001–2011 годах возглавлял совет директоров компании «ТрансГрупп АС», в 2009–2010 годах гендиректор компании «Аэроэкспресс», в 2000–2001 годах президент компании «Юнитранс»). 18 ноября 2010 года руководителем департамента городского строительства города Москвы, а 2 декабря 2010 года заместителем мэра по вопросам градостроительной политики и строительства стал М.Ш. Хуснуллин, в 2001–2010 годах министр строительства, архитектуры и ЖКХ Татарстана. В Татарстане Хуснуллин курировал, в частности, строительство спортивных объектов, которые были задействованы в Универсиаде-2013.

Руководителем аппарата правительства Москвы была назначена ближайший соратник нового мэра А.В. Ракова. После назначения С.С. Собянина в Москву она приехала с ним из Тюмени и работала его заместителем в аппарате федерального правительства.

В **Нижегородской области**, будучи первоначально в 2005 году «внешней фигурой» в условиях жесткого внутриэлитного кризиса, постепенно В.П. Шанцев сам стал центральной фигурой в регионе, заместив прежние конфликтующие стороны и установив довольно авторитарный политический режим. Этому способствовал отъезд из региона С.В. Кириенко и фактический распад ориентированной на него элитной группы. Сменившие С.В. Кириенко полпреды не имели такого влияния и амбиций стать самостоятельным центром силы. В 2010 году В.П. Шанцев добился замены мэра Нижнего Новгорода

1 Собянин утвердил новый состав правительства Москвы // RIA.ru. — 2010. — 26 окт. Режим доступа: <https://ria.ru/moscow/20101026/289417061.html>

В.Е. Булавинова на более близкого к нему О.В. Сорокина (глава города, избранный депутатами гордумы). Но все-таки при кадровых назначениях В.П. Шанцев старался учитывать местные элитные расклады. Ключевыми фигурами первого состава его администрации стали заместитель губернатора, руководитель аппарата губернатора и правительства области Л.А. Белов (ранее руководил секретариатом вице-мэра Москвы, 1947 г.р., в 2006 году ушел в Совет Федерации), вице-губернатор, первый заместитель председателя правительства области по развитию научно-производственного и экономического потенциала В.В. Ключай (ранее заместитель генерального директора «Северсталь-групп», гендиректор ОАО «Ульяновский автомобильный завод» и ОАО «Заволжский моторный завод», 1957 г.р., вернулся в бизнес в конце 2008 года) и заместитель губернатора по социально-экономическому планированию, бюджетным отношениям и инвестиционной политике один из самых авторитетных региональных политиков В.П. Иванов (ранее глава Борского района, председатель комитета ЗС по бюджету). После ухода В.В. Ключая Иванов стал вице-губернатором — первым заместителем председателя правительства области. Министром по инвестиционной политике был назначен С.В. Крысов (ранее вице-губернатор по экономике Ненецкого автономного округа, руководитель регионального агентства содействия инвестициям, ушел в отставку в 2006 году, перешел в «Росэнергоатом»). Должность министра финансов получил В.В. Синицин (президент ОАО «АКБ Саровбизнесбанк», председатель правления НСКБ «Гарантия», ушел в отставку в 2007 году), министра экономики — Г.В. Баландин (вице-мэр Нижнего Новгорода по экономике при мэре Ю.И. Лебедеве, работал министром 10 лет). Министром ЖКХ и строительства стал вице-мэр Нижнего Новгорода по ЖКХ В.Г. Ковалев (ушел в 2006 году), министром топливно-энергетического комплекса — директор «Нижегородских кабельных сетей» ОАО «Нижновэнерго» А.Н. Маслов (также ушел в 2006 году). Вице-спикер ЗС и экс-секретарь парткома ГАЗа А.И. Цапин стал заместителем губернатора по развитию территориальных органов исполнительной власти — полпредом губернатора в ЗС (с июля 2009 по сентябрь 2010 года — министр внутренней политики Нижегородской области).

Из прежней команды остались Г.А. Суворов (с поста министра труда и социальной защиты назначен заместителем губернатора по социальной политике). Экс-министр строительства ЖКХ области В.И. Лимаренко стал заместителем губернатора по ЖКХ и строительству (в 2003–2005 годах — ГФИ по области).

Однако постепенно число внешних кадров стало расти, хотя в администрации постоянно присутствовали представители разных групп интересов. С марта 2006 года министром строительства, а с октября 2007 года — заместителем губернатора по строительству и энергетике стал москвич В.В. Англичанинов (с февраля 2001 года — генеральный директор строительно-инвестиционной компании ЗАО «СУ-155», с 2003 года — заместитель начальника управления

экономического развития в строительстве департамента градостроительной политики развития и реконструкции г. Москвы, в 2003–2004 годах — президент ЗАО СК «РосСтрой», управляющей компании корпорации ЗАО «СУ-155»). Реальными «правыми руками» В.П. Шанцева и наиболее приближенными к нему чиновниками являлись руководитель аппарата правительства — министр правительства области А.И. Силаев (работал в органах власти Москвы, в частности, заместителем начальника управления вице-мэра Москвы) и заместитель губернатора, заместитель председателя правительства С.А. Потапов (бывший депутат Госдумы РФ от КПРФ и секретарь ЦК КПРФ). Сначала заместителем министра, затем министром инвестиционной политики, а с 2010 года — заместителем губернатора по инвестиционному блоку стал чемпион Европы по пятиборью, директор Оргкомитета по выдвижению кандидатуры Москвы на проведение Олимпийских Игр 2012 года и Оргкомитета по выдвижению кандидатуры Сочи на проведение Олимпийских Игр 2014 года Д.В. Сватковский.

Постепенно конкуренция стала возвращаться в регион, вновь воспроизвелся конфликт «город — область», вновь усложнились отношения с полпредством (особенно после назначения в декабре 2011 года новым полпредом Президента в ПФО амбициозного и энергичного М.В. Бабича). Однако ближняя команда губернатора оставалась очень узкой, слишком доверять кому-то и полагаться на кого-либо он не привык, решая почти все ключевые вопросы лично. Этот слишком узкий ближний круг и стал одной из проблем и предпосылок, почему вакуум личного взаимодействия и неформальных связей со временем заполнили новые фигуры. Значительная часть команды губернатора была заменена в 2008 году, и поводом для этого стал социально-экономический кризис. Фактически же, освоившись в регионе, губернатор стал убирать из команды излишне самостоятельные и яркие фигуры.

«Поле маневра» губернаторов при формировании администраций постепенно сокращалось из-за «вертикализации» управления. Дело в том, что в условиях «исполнительной вертикали» профильные региональные чиновники фактически подчинялись не только губернатору, но и соответствующему профильному федеральному ведомству или иному органу исполнительной власти, с которым осуществлялись неформальные согласования. Кроме того, ключевые чиновники перед назначением стали проходить проверку силовых структур.

Наиболее жестким изначально было влияние федерального центра на назначение региональных силовиков (о том, что влияние губернаторов на их назначение сократилось еще в начале 2000-х, подробно написано в предыдущей главе).

К примеру, стало практикой согласование с Минфином РФ назначения руководителя регионального финансового органа. В соответствии со статьей 26.22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов РФ», руководитель финансового органа субъекта Федерации назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным уполномоченным правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. В целях реализации указанного положения, а также в целях обеспечения надлежащего профессионального уровня лиц, назначаемых на должность руководителя финансового органа региона, правительство РФ постановлением от 6 ноября 2004 года № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации» утвердило квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа субъекта Федерации. Указанным постановлением рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Федерации разрабатывать и утвердить порядок назначения на должность руководителя финансового органа, предусматривающий осуществление Министерством финансов РФ проверки соответствия кандидатов на замещение указанной должности квалификационным требованиям. В то же время, по данным Минфина, в отдельных субъектах Федерации допускается назначение на должность руководителя финансового органа до проверки Минфином соответствия кандидатов на замещение указанной должности квалификационным требованиям (Республика Дагестан, Республика Крым, Ленинградская область, город федерального значения Санкт-Петербург)¹.

Также стало практикой согласование с Администрации Президента РФ назначение профильного вице-губернатора (или иного чиновника, в зависимости от структуры администрации региона) по внутренней политике.

После отмены выборности губернаторов в регионах повсеместно появляются вице-губернаторы, курирующие отношения с силовиками (называются они в регионах по-разному, но смысл должности остается неизменным). Их задача является двойкой (и порой сложно оценить, какова она в каждом конкретном случае): от «разруливания» отношений администрации и силовиков и согласования с ними тех или иных решений, до «присмотра» за деятельностью самой администрации. Обычно это кто-то из бывших руководителей силовых структур региона (УФСБ, УВД, прокуратура и т.д.), но часто и «силовик-варяг».

В администрации **Красноярского края** в 2004 году в качестве заместителя губернатора, курирующего вопросы безопасности, появился Ю.И. Коновалов, бывший 8 лет начальником УФСБ по Томской области. Он занимал пост вице-губернатора в 2004–2008 годах. На этом посту его сменил бывший начальник УФСБ по Башкортостану И.В. Черноков (с этого поста вышел на пенсию в янва-

1 О назначении руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации без осуществления Министерством финансов Российской Федерации проверки соответствия кандидатов на замещение указанной должности квалификационным требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 608. Дата публикации: 11.02.2016. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=111490

ре 2016 года), пересидевший трех губернаторов. В администрации **Ленинградской области** в 2005 году появился вице-губернатор по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами и органами государственной безопасности, им стал генерал ФСО А.Д. Бурлаков, 1960 г.р., уроженец Новосибирской области. С 1987 года он работал в органах госбезопасности, дослужился до заместителя начальника Управления охраны ФСО в Северо-Западном федеральном округе. Стал вице-губернатором 29 августа 2005 года и был им 12 лет при двух губернаторах. К нему перешла самая серьезная часть полномочий сохранившего фактически номинальные функции первого вице-губернатора В.В. Кириллова. В 2007 году пост первого вице-губернатора был в регионе вообще упразднен.

Министерство общественной безопасности (МОБ) в структуре правительства **Пермского края** появилось в 2006 году при губернаторе О.А. Чиркунове. Первый министр в 2006–2010 годах И.Н. Орлов до этого занимал должность начальника УВД города Перми. Министр в 2010–2012 годах И.В. Гончаров также долгое время служил в МВД (1987–2008) и был заместителем главы администрации Перми по вопросам безопасности. В июле 2012 года заместителем председателя правительства Пермского края — министром общественной безопасности стал В.И. Лесняк, бывший министр внутренних дел Тывы и начальник УВД Челябинска в 1994–2007 годах. Он вышел в отставку в 2013 году, а новым вице-премьером и министром общественной безопасности был назначен генерал-майор В.М. Капищенко, до этого времени возглавлявший Пермский военный институт внутренних войск МВД России. Он проработал до начала 2015 года. В мае 2015 года функции МОБ были переданы в администрацию губернатора, в новой структуре появился департамент общественной безопасности, который возглавил вновь И.Н. Орлов. В начале апреля 2016 года он неожиданно покинул свой пост и заявился на праймериз «Единой России»¹, его заменил заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) ГУ МВД РФ по Пермскому краю К.В. Строгий. В январе 2017 года новое министерство территориальной безопасности возглавил генерал-майор МЧС А.В. Ковтун.

4.4. РОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ УНИФИКАЦИИ И СИСТЕМА «ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ ВЕРТИКАЛЕЙ»

Период 2004–2012 годов — это время постоянно растущей унификации, когда по все более и более частным поводам принимались различные федеральные нормы, ограничивающие права регионов в принятии собственных решений и навязывающие единые стандарты. Происходило постоянное усиление централизации во всех сферах политической и экономической жизни, ос-

1 Никитин Д. Как он МОБ // Коммерсантъ (Пермь). — 2016. — 27 апр. — № 73.

лабление политической и экономической самостоятельности регионов. Называя вещи своими именами, это был фактический демонтаж федерализма, замененного на политику выстраивания исполнительной и иных замкнутых на федеральный центр вертикалей. Причем это касалось как 2004–2008 годов (окончание первого президентства В.В. Путина), так и 2008–2012 годов (президентство Д.А. Медведева), хотя близкие к власти экспертные центры, да и сам Д.А. Медведев (начиная с его предвыборного «свобода лучше, чем несвобода» и «четырёх «И»: Институты, Инфраструктура, Инвестиции и Инновации») активно использовали «модернизационную» и иную обновленческую риторику, говорили об образе «желаемого завтра» и тем самым активно стимулировали эффект ожидания перемен.

В послание Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года Президент РФ Д.А. Медведев включил предложение еще больше унифицировать правила политической жизни регионов через введение единого критерия установления численности депутатов региональных парламентов. Были приведены примеры Мосгордумы с 35 депутатами и двухпалатного Великого Хурала Тывы из 162 депутатов (однако в действительности из них только 32 работало в основной Законодательной палате, все остальные — на общественных началах в Палате представителей). В результате в марте 2010 года был принят, а в апреле подписан Президентом РФ закон о том, что после 1 сентября 2011 года количественные составы региональных законодательных собраний (ЗС) будут определяться следующим образом: от 15 до 50 депутатов при численности избирателей в субъекте РФ менее 500 тыс. человек; 25–70 депутатов — от 500 тыс. до 1 млн человек; 35–90 депутатов — от 1 до 2 млн человек; 45–110 депутатов — больше 2 млн избирателей. В результате в 8 субъектах (республиках Адыгея, Башкортостан, Северная Осетия — Алания, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария и Удмуртия) численность депутатов было нужно снизить (от двух мандатов в Кабардино-Балкарии до 25 мандатов в Хакасии). В 11 субъектах (Хабаровском крае, Кемеровской, Пензенской, Саратовской, Тверской, Тюменской и Ульяновской областях, Москве, Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах), напротив, установленное число депутатов подлежало увеличению (от одного мандата в Тюменской области до 10 мандатов в Пензенской области и Москве).

30 ноября 2010 года Президент РФ Д.А. Медведев огласил свое очередное послание Федеральному Собранию. Из политических мер в нем, по сути, единственной оказалось возвращение к идее послания 2009 года — предложение сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов МСУ в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек.

21 декабря 2010 года Госдума РФ в третьем чтении приняла законопроект о поправке в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах органи-

зации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Согласно поправке, при наименовании должностей глав регионов не могут содержаться слова и словосочетания, составляющие наименование должности главы государства — Президента РФ. Разработчиком законопроекта выступил комитет Госдумы по делам Федерации и региональной политике, а также ряд депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, представляющих северокавказские республики. Изначально депутатам были предъявлены еще два аналогичных варианта законопроектов, представленных в Госдуму парламентами Чечни и Ингушетии. Однако, чтобы «не разжигать страсти первенства», был выбран вариант профильного комитета. Инициатором переименования высших должностных лиц регионов в августе 2010 года выступил глава Чечни Р.А. Кадыров, который заявил, что «в едином государстве должен быть только один президент, а в субъектах первые лица могут именоваться главами республик, главами администраций, губернаторами». Р.А. Кадырова сразу же поддержали руководители всех северокавказских республик, резко отрицательно к идее переименования отнеслись только в Татарстане. 24 декабря законопроект одобрил Совет Федерации, 29 декабря 2010 года его подписал Д.А. Медведев. Изменить наименования своих должностей главы субъектов должны были до 1 января 2015 года¹.

Почти одновременно (15 декабря 2010 года) было завершено принятие аналогичных изменений в закон, запрещающих использовать в наименованиях законодательных органов власти регионов названия федеральных органов. Законопроект был формально предложен Государственной думой Астраханской области (ранее «Государственной думой» именовались парламента Астраханской, Томской, Ярославской областей и Ямало-Ненецкого АО). 17 декабря 2010 года депутаты Государственной думы Томской области приняли решение о переименовании парламента в Законодательную думу. Новое название было отобрано и принято специальной комиссией с учетом мнения участников интернет-опроса, большая часть (37%) которых высказалась за сохранение в названии слова «дума». Ранее предлагалось переименовать Томскую госдуму в законодательное собрание².

Были также упразднены двухпалатные парламента. В декабре 2010 года ликвидирован последний такой парламент в Свердловской области — новую редакцию устава региона 16 декабря единогласно одобрила Палата предста-

1 Башлыкова Н. После 2015 года в России останется только один президент. Госдума приняла законопроект о переименовании глав субъектов // Коммерсантъ-Online. — 2010. — 21 дек. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/1561975>

2 Белов Ю., Плюснина М. Региональные парламента устраняют разночтения. Томский парламент избавился от запрещенного слова в названии, а свердловский — от лишней палаты // Коммерсантъ. — 2010. — 20 дек. — № 235/П (4535).

вителей Законодательного собрания области¹ (ранее весной 2010 года от двухпалатного парламента отказалась Тыва). Соответствующие поправки в устав области внес губернатор А.С. Мишарин. Новая редакция предполагала переход от двухпалатного парламента к однопалатному, отмену принципа ротации (с 1996 года каждые два года переизбиралась половина нижней палаты — облдумы), увеличение срока полномочий депутатов и губернатора с 4 до 5 лет, а также увеличение общего числа депутатов с 49 до 50. Выборы объединенного парламента планировалось провести в марте 2012 года.

В том же 2010 году была ликвидирована система ротации депутатов, применявшаяся в Вологодской, Волгоградской и Свердловской областях.

Единственным элементом отхода от стратегии унификации можно считать принятое 4 июля 2007 года Госдумой РФ решение одобрить новый договор о разграничении полномочий между федеральным центром и Татарстаном в условиях, когда сама практика таких договоров прекращена.

Договор предусматривал иное разграничение предметов ведения и полномочий в отдельных сферах, чем было установлено действующим федеральным законодательством. Договором определялось, что правительство РФ и кабинет министров Татарстана заключают соглашения, предусматривающие совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и иными особенностями Татарстана, и по затронутым проблемам вносят соответствующие законопроекты в Государственную Думу. В частности, речь об изучении татарского языка и праве руководителя Татарстана именоваться президентом. Устанавливалось право органов госвласти Татарстана оказывать по согласованию с федеральным правительством государственную поддержку и содействие соотечественникам и выдавать гражданам РФ, проживающим на территории республики, общегражданский паспорт гражданина РФ с вкладышем на государственном языке Татарстана и с изображением государственного герба этой республики. Кроме того, в договоре было закреплено, что для кандидатур, вносимых на замещение должности высшего должностного лица Татарстана, предусматривается дополнительное требование — владение обоими государственными языками, то есть русским и татарским, причем оговорено, что это владение «устанавливается в заявительном порядке». Срок действия договора — 10 лет со дня вступления его силу. Это было повторное внесение спорного закона в Госдуму. Президент РФ уже вносил его в ноябре 2006 года, а в начале 2007 года депутаты его приняли. Однако затем Совет Федерации отклонил документ, не предлагая нижней палате создать совместную согласительную комиссию для его доработки. Спикер Со-

1 Выugin М. Два десятка свердловских политиков — самых известных бизнесменов сделали себе хакири. Политическое. Их предводитель: «Это историческое событие» // Ura.ru. — 2010. — 16 дек. Режим доступа: <http://www.ura.ru/content/svrd/16-12-2010/news/1052123389.html?from=sub>

вета Федерации С.М. Миронов говорил тогда, что утверждать такой договор опасно, поскольку он расшатывает устои федерализма и противоречит статье о равенстве субъектов. 11 июля 2007 года новый договор одобрил Совет Федерации, а 26 июля его подписал В. Путин. При обсуждении в Госдуме РФ против заключения договора в полном составе выступила фракция КПРФ (47 депутатов), частично — фракции ЛДПР («против» — 14, «за» — 9) и «Справедливая Россия» («против» — 28 депутатов, 5 не голосовали). «За» проголосовали 284 депутата (в т.ч. 273 члена фракции «ЕР» из 304). А. Локоть (КПРФ) заметил, что «подобными решениями запущены те же механизмы развала, которые в свое время разрушили СССР».

Прежний договор между Татарстаном и федеральным центром от 1994 года формально не имел срока действия. Но в 2003 году поправками в закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ» был установлен двухлетний срок для обновления ранее заключенных договоров, после чего прежние соглашения теряли силу.

Кроме Татарстана упоминание о некотором суверенитете, кроме основного закона Татарстана, к этому времени оставалось также в Конституции Чеченской Республики. Однако Р.А. Кадыров категорически отказался от идеи подобного договора¹.

Система управления регионами, которая сложилась в России во второй половине 2000-х годов, в докладе «Политико-административный ландшафт региона и его эволюция», подготовленном автором в 2007 году для Московского Центра Карнеги (в связи с изменениями в работе сайта МЦК текст доклада более не доступен) была названа «системой параллельных вертикалей», которую федеральный центр системно выстраивал с начала 2000-х годов.

Ее суть была в создании пронизывающих регионы самых разных вертикалей (исполнительной, каждого силового ведомства, корпоративных, партийных и т.д.), непосредственно замкнутых на федеральный центр. Включенные в соответствующую вертикаль региональные структуры утрачивали свою самостоятельность, в первую очередь, с точки зрения общей политики в рамках данной вертикали, однако становились более независимы от других региональных горизонтальных структур.

Таким образом, в российских регионах стала складываться парадоксальная картина — при общем снижении уровня открытой политической конкуренции и постоянном росте институциональной унификации по все большему числу параметров, число реально конкурирующих центров принятия решений возросло и зависимость их друг от друга снизилась. На место системы полуфеодальным образом выстроенных пирамид («вассал моего вассала — не мой вас-

1 Договор о разграничении полномочий между федеральным центром и Татарстаном опять утвержден Госдумой РФ // Newsru.com. — 2007. — 4 июля. Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/04jul2007/dogovor.html>

сал») пришла система параллельных вертикалей. У обеих систем есть существенные достоинства и недостатки, и каждая из них не является однозначно демократической или авторитарной. До 2000–2004 годов регионы были более институционально самостоятельны, и это часто приводило к появлению «региональных сатрапий», где нарушались не только федеральное законодательство, но и базовые права и свободы человека, гарантированные конституцией.

Общественные структуры были также во многом независимы от государства, как и региональные власти. Когда в ходе борьбы центра с региональными элитами самостоятельность региональных властей существенно снизилась, то одновременно и общественные институты оказались под жестким государственным контролем, однако на местах конкурирующие за влияние друг с другом «параллельные вертикали» при этом в ряде случаев стали создавать за счет этой конкуренции новые возможности для защиты конкретных прав тех или иных субъектов, являются они физическими или юридическими лицами. Таким образом, можно говорить о том, что при явном снижении роли демократических процедур на федеральном уровне, все-таки на региональном уровне стали возникать некоторые возможности для защиты интересов гражданского общества.

Мозаизация региональной власти, ее дробление на филиалы разных вертикалей, конечно, ослабляла некий «консолидированный» голос конкретных регионов, делало менее явными те или иные региональные проблемы. В условиях отсутствия публичности уход многих реальных проблем регионов «в тень» и усложнение возможностей целостного мониторинга и анализа происходящего в регионах, несомненно, требовало повышения профессионализма и качества работы с регионами федерального центра. Несомненно, что при отсутствии компенсации прежних публичных механизмов новыми, появлялся риск накопления этих нерешенных проблем. Большой вопрос в том, компенсируют ли иерархия и субординация внутри каждой параллельной вертикали продолжающуюся, но просто в иных, более закрытых формах, чем Б.Н. Ельцине, дифференциацию и мозаизацию политических практик российских регионов.

Когда анализируют усиление в регионах независимости от губернаторов региональных представителей федеральных органов власти, то, как правило, речь идет о представителях прокуратуры, следственного комитета, ФСБ, органов внутренних дел и налоговых органов. Действительно, влияние глав региональных администраций на назначение и деятельность чиновников данных ведомств существенно снизилось. В построении каждым ведомством своей внутренней вертикали активно использовались те же механизмы, что и при построении вертикали губернаторской, в частности, ограничения сроков нахождения в должности и перемещения кадров из региона в регион, чтобы минимизировать их зависимость от системы «круговой поруки» в регионе нового назначения. Главным для продолжения успешной карьеры в собственном

ведомстве стало следование, в первую очередь, общей политике усиления влияния данного ведомства и победа в некоем неформальном соревновании, кто найдет в своем регионе больше нарушений. Несомненно, на новом месте работы силовики тоже быстро обрастают местными связями, однако без серьезных достижений на своей работе для них дальнейшая карьера в своем ведомстве становится затруднительной. Для отношений региональной власти с конкретным «федералом» на территории региона важны и общие отношения губернатора с федеральным центром. Если они дружественные, то скорее возникнут клиентелистские отношения; если нет, то тогда попытки «сговора» с местными элитами будут пресекаться¹.

В результате резкой активизации прокуратуры с начала 2000-х годов по каждому региону можно привести множество примеров опротестованных региональных законов и постановлений, уголовных дел на чиновников различного звена. Именно прокуратура была инициатором всех уголовных дел против уволенных губернаторов в 2005–2007 годах и всех дел против мэров², через механизмы прокурорского реагирования и работы налоговых органов при традиционной поддержке судов решались все основные вопросы передела собственности. Под особым вниманием органов прокуратуры повсеместно были также своевременная выплата заработной платы, а также осуществление монетизации (факты хищения бюджетных средств, предназначенных для финансирования льгот и компенсаций).

В 2007 году были приняты федеральные законы от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон "О прокуратуре РФ"» и от 6 июня 2007 года № 90-ФЗ «О внесении измене-

1 По данным СМИ, появление более позднего хронологически (уже после введения выборов губернаторов по системе муниципального фильтра) уголовного дела против губернатора Сахалинской области А.В. Хорошавина связано с попыткой через близких предпринимателей добиться смещения с должности начальника УФСБ по Сахалинской области генерала И. Стручкова, который вел проверки в отношении Сахалинской администрации. См.: Сергеев С. Губернатора сдали за генерала ФСБ. С чего началось дело Александра Хорошавина // Коммерсантъ. — 2016. — 26 июля. — № 133.

2 Уголовное дело против губернатора Ненецкого АО А.В. Барина и его последующее отстранение от должности, попытки уголовного преследования главы правительства Хакасии А.И. Лебеда и членов хакасского правительства, уголовные дела против целого ряда чиновников администрации Приморского края, мэра Владивостока В.В. Николаева, мэра Волгограда Е.П. Ищенко, мэра Томска А.С. Макарова, мэра Архангельска А.В. Донского, мэра Самары Г.С. Лиманского (впрочем, дело против Лиманского было затем спущено на тормозах), уголовное преследование целой группы мэров в Ханты-Мансийском АО (Нефтеюганск, Пыть-Ях, Югорск, Нефтеюганский, Советский районы и т.д.). Еще ранее, в 2005 году, — уголовные дела против мэров Сыктывкара и Перми С.М. Катунина и А.Л. Каменева. Наконец, скандал в июне 2006 года с отзывом из Совета Федерации группы из четырех сенаторов, к которым затем присоединился пятый — член СФ от Калмыкии Л.Х. Чахмахчан.

ний в Уголовно-процессуальный кодекс РФ». В результате из компетенции прокурора были исключены полномочия по процессуальному руководству следствием, а следственный аппарат органов прокуратуры стал относительно самостоятельным ведомством. Был создан Следственный комитет при прокуратуре РФ, председатель которого являлся первым заместителем генерального прокурора РФ, а 15 января 2011 года, согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ, Следственный комитет стал самостоятельным органом. Федеральный закон «О Следственном комитете РФ» установил, что руководство деятельностью вновь созданного следственного органа осуществляет Президент РФ, председатель СКР назначается на должность и освобождается от должности непосредственно Президентом РФ, для чего не требуется одобрения органа законодательной власти. С момента создания Следственного комитета при прокуратуре РФ его непрерывно возглавлял А.И. Бастрыкин, а влияние СКР существенно выросло. При этом на местном и федеральном уровне органы прокуратуры и СКР нередко конкурируют за влияние. К тому же руководство СКР выступает в качестве «отцов-создателей» организации, а не имеет дело с давно сложившейся системой со своими внутренними «раскладами», как руководство Генеральной прокуратуры.

Влияние органов внутренних дел на этом фоне выросло не столь внушительно, как прокуратуры, СКР и налоговых органов, однако во многих регионах прежде идиллические отношения руководства подразделений МВД и власти остались в прошлом. Специфика кадрового состава органов внутренних дел в отличие от других ведомств иногда провоцирует явные и неявные конфликты между «местными» сотрудниками УВД и «присланными» со стороны руководителями. При этом власти региона традиционно выступают на стороне «местных» кадров.

В Хакасии, например, председатель правительства А.И. Лебедь и председатель Верховного Совета региона В.Н. Штыгашев весной 2007 года написали на имя министра внутренних дел России Р.Г. Нургалиева письмо, в котором выразили озабоченность деятельностью министра внутренних дел Хакасии В.П. Пономарева (ранее — министра внутренних дел Калмыкии). В частности, по мнению руководства региона, высказанном в этом письме, В.П. Пономарев «создал в коллективе нервозную обстановку, повлекшую за собой отток из горрайорганов и аппарата... наиболее подготовленных, квалифицированных и опытных сотрудников... Практически полностью парализована деятельность милиции общественной безопасности министерства... В вопросах кадрового обеспечения Пономарев В.П. сделал ставку на бывших сотрудников МВД по Республике Калмыкия, в той или иной мере скомпрометировавших себя на службе в органах внутренних дел либо вообще из них уволенных... Заместителем министра — начальником тыла МВД назначен подполковник внутренней службы Цыганов С.Г., ранее скомпрометировавший себя и трижды увольнявшийся из органов внутренних дел... Отмечаются многочисленные факты всевозможных

пожертвований и незаконных сборов, установлены неединичные случаи оказания гражданами и хозяйствующими субъектами безвозмездной материальной помощи подразделениям ГИБДД Хакасии. Среди предпринимателей малого и среднего бизнеса растет недовольство указанной деятельностью вышеназванных руководителей... Схема деятельности Пономарева В.П. в Хакасии полностью совпадает с его деятельностью в Калмыкии, обстоятельства которой подробно изложены в обращении сотрудников МВД Калмыкии в ваш адрес (прилагается)».

Обращение повлекло не только громкий публичный скандал. По итогам проверки МВД изложенных фактов полковнику милиции В.П. Пономареву *указано на некачественный подбор сотрудников на руководящие должности, низкую индивидуально-воспитательную работу с личным составом и необходимость оздоровления морально-психологического климата в коллективе*. Министром внутренних дел РФ принято решение об освобождении от исполнения обязанностей по должности начальника УГИБДД майора милиции Лепшеева В.А., направлено письмо с отзывом материалов по согласованию назначения подполковника внутренней службы Цыганова С.Г. на должность заместителя министра внутренних дел по РХ — начальника тыла. Вопрос о соответствии занимаемой должности начальника отдела собственной безопасности министерства полковника милиции Лесового В.Н. Пономареву В.П. поручено рассмотреть в аттестационном порядке¹. В январе 2008 года В.П. Пономарев был уволен, в декабре того же года он был арестован по обвинению в растрате и злоупотреблении должностными полномочиями². После длительного расследования Следственное управление СКР по СФО прекратило данное уголовное дело в связи с амнистией, приуроченной к 20-летию принятия Конституции РФ (бывший министр попал под нее как участник боевых действий в Северо-Кавказском регионе)³.

Ярким примером борьбы регионалов с назначением «чужака» в региональное подразделение федеральных органов исполнительной власти — история в Дагестане в феврале 2009 года с новым главой регионального управления налоговой службы В.М. Радченко, которому в регионе фактически не дали вступить в должность. Скандал возник после того, как вопреки сложившейся в регионе традиции на пост главы налоговой службы был назначен не лезгин, а русский. 2 февраля новый руководитель УФНС по Дагестану из-за пикета в Махачкале не смог попасть на рабочее место. 6 февраля 2009 года двое неизвест-

1 Медведев И. Своя команда ближе к делу // Абакан. — 2007. — 29 мая. Режим доступа: <http://www.abakan-gazeta.ru/node/335>

2 Марьянова А., Снежкина А. Лечение внутренних органов арестом. Арестован экс-глава МВД Хакасии Владимир Пономарев // Газета.ру. — 2008. — 25 дек. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/social/2008/12/25/2918060.shtml>

3 Экс-глава МВД Хакасии попал под амнистию // 19rus.info. — 2014. — 19 марта. Режим доступа: <http://www.19rus.info/index.php/vlast-i-politika/item/7479-eks-glava-mvd-khakasii-popal-pod-amnistiyu>

ных лиц вошли в кабинет другого заместителя руководителя УФНС М. Гусейнова, где находился В.М. Радченко, «приставили к его спине оружие и, скрутив ему руки, вывели его из здания». Они требовали, чтобы он уехал из республики, угрожая, что в ином случае его могут убить, заявлял защитник В.М. Радченко Кахриманов. После этого похитители посадили чиновника в машину, вывезли в район Дагестанского государственного политехнического университета, вышли из автомобиля и скрылись в неизвестном направлении. По факту нападения было возбуждено уголовное дело. Сообщалось, что 6 февраля «непосредственно перед похищением» у Радченко произошел разговор на повышенных тонах с заместителем начальника УФНС Гаджимурадом Алиевым — сыном президента республики¹. 9 февраля у здания УФНС вновь состоялся пикет. По словам защитника Радченко, основным противником назначения на должность являлся президент Дагестана М.Г. Алиев: *«у моего подзащитного есть основания полагать, что власти республики могут оказать давление на местное следствие»*. 19 февраля защита В.М. Радченко по его просьбе обратилась к главе Следственного комитета А.И. Бастрыкину с ходатайством о передаче уголовного дела по факту его похищения из Дагестана «следственному органу любого другого субъекта Российской Федерации». М.Г. Алиев категорически отверг все обвинения, вылетел на встречу с Президентом России, и назначение В.М. Радченко не состоялось.

Таким образом, фактическую победу в конфликте одержали региональные власти. При этом сам президент Дагестана М.Г. Алиев назвал приказ главы ФНС М.П. Мокрецова о назначении В.М. Радченко незаконным и обвинил главного налогового России в «провокации», «беспринципности» и в том, что он своими действиями якобы поддерживает деструктивные силы в республике. Предыдущий начальник УФНС по Дагестану Н.М. Апаев был уволен со службы приказом руководителя ФНС без согласования с руководством республики. М.Г. Алиев рассказал, что несколько раз после этого созванивался и встречался и с М.П. Мокрецовым, и с министром финансов России А.Л. Кудриным, требуя решить вопрос о скорейшем назначении нового главы службы, «однако этот вопрос всячески затягивался Мокрецовым». Назначение же Радченко, по словам Алиева, произошло в нарушение всех правовых норм.

Заодно Алиев напомнил о борьбе за президентское кресло, развернувшейся в Дагестане три года назад. Тогда его основным конкурентом являлся глава управления федерального казначейства по республике С.А. Магомедов. По мнению главы республики, «деструктивные силы», поддерживавшие С.А. Магомедова в прошлый раз, «разворачивают свою деятельность и сейчас»: *«Никакой Радченко здесь работать не будет. Будет работать тот, кого*

1 Хлебное место. Дагестан отказался принять сборщика налогов из Москвы // Lenta.ru. — 2009. — 9 февр. Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2009/02/09/taxlax/>

назначит министр финансов по согласованию с нами»¹. Группу, в которую входил С.А. Магомедов, дагестанское общественное мнение ассоциировало с самым состоятельным выходцем из Дагестана, фигурантом многих списков журнала Forbes С.А. Керимовым².

Конфликтовали «федералы» на местах не только с региональными и местными властями, но и друг с другом. Наиболее распространенные конфликты — борьба за влияние между органами внутренних дел, следственным комитетом и прокуратурой в любых комбинациях. Самые известные примеры — уголовные дела и аресты высшего милицейского руководства в Бурятии, Волгоградской и Тюменской областях. Возбуждались уголовные дела против начальника ГИБДД УВД Хабаровского края, начальника отделения по экономическим преступлениям УВД Мурманской области, заместителя начальника УВД Сахалинской области, заместителя министра внутренних дел Марий Эл по кадрам и т.д. Огромное количество уголовных дел возбуждалось против чиновников районных отделов внутренних дел.

Позиции прокуратуры и следственного комитета не совпали в ходе уголовных дел против чиновников амурской областной администрации в 2007–2008 годах и мэра Элисты Р.Н. Бурулова (в обоих случаях представители СК, скорее, «нападали», а прокуратуры, скорее, «защищали» чиновников). В марте 2008 года суд Воркуты разрешил Следственному управлению СКР по Коми возбудить уголовное дело против прокурора города В. Ивашкина. В его действиях суд обнаружил признаки преступления, предусмотренного статьями Уголовного кодекса «Должностной подлог» и «Превышение должностных полномочий».

Одним из самых влиятельных являлось Следственное управление СКР по Волгоградской области во главе с М.К. Музраевым (в 1996–2007 годах — заместитель прокурора Волгоградской области, с 2007 года — руководитель Следственного управления по региону). М.К. Музраев — одна из центральных властных фигур области. Благодаря действиям прокуратуры и СКР в 2007 году был отстранен от должности мэр Волгограда Е.П. Ищенко, снят с должности и осужден в июле 2008 года начальник ГУВД области М.В. Цукрук (с 2002 года — министр внутренних дел Бурятии, с января 2006 года — начальник ГУВД по Волгоградской области). В 2008 году объектом расследования стал председатель областного суда М.Г. Коротков, в результате которого 20 мая 2008 года Высшая квалификационная коллегия Верховного суда РФ удовлетворила заявление председателя Волгоградского областного суда М.Г. Короткова и приняла его почетную отставку.

1 Алиев: назначенец здесь работать не будет / ИА Росбалт. — 2009. — 17 февр. Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2009/02/17/618892.html>

2 Константин Казенин: политический раскол в Дагестане может стать территориальным / ИА Regnum. — 2009. — 18 февр. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1126655.html

Однако усилились в регионах не только «силовики». Ко второй половине 2000-х годов стали вести свою игру Федеральная антимонопольная служба, Росприроднадзор, Ростехнадзор и прочие, не претендовавшие ранее на значимые роли в политике.

Показательным для этого периода стал конфликт в Кемеровской области между Ростехнадзором и областной администрацией в июле 2007 года по итогам расследования аварии на шахте «Юбилейная». Глава Ростехнадзора К.Б. Пуликовский заявил, что региональные власти знали о нарушении безопасности в данной шахте. В ответ губернатор Кемеровской области А.-Г.М. Тулеев обратился в суд, обвинив К.Б. Пуликовского в клевете. По мнению губернатора, авария должна была произойти рано или поздно, и что в трагедии виноваты разработчики проекта и, в частности, представители Ростехнадзора, поставившие подпись, разрешающую работу в этой лаве. При этом еще ранее, в мае 2007 года, в пресс-релизе администрации Кемеровской области было сообщено, что прокуратура Кемеровской области нашла нарушения в деятельности Ростехнадзора в ходе выявления причин аварии на шахте «Ульяновская». В пресс-релизе говорилось, что Ростехнадзор лоялен к компании «Южжубассуголь», которой принадлежат и «Юбилейная», и «Ульяновская». Причиной такой лояльности называлось то, что управление фактически безвозмездно использует помещения, предоставляемые компанией¹.

Летом 2008 года инспекторы центрального аппарата и территориальных органов Ростехнадзора в течение двух недель проверяли соблюдение требований промышленной безопасности на ряде производственных объектов в Дальневосточном федеральном округе. Также прошла целевая проверка состояния требований промышленной безопасности при реализации проекта нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» ОАО «АК "Транснефть"». Адыгейский республиканский отдел Северо-Кавказского межрегионального управления Ростехнадзора предъявил претензии к шведской компании IKEA, ведущей строительство торгово-развлекательного комплекса «Мега — Адыгея» на территории Тахтамукайского района, примыкающего непосредственно к Краснодару.

Множество примеров того, как фактически против региональных администраций и связанных с ними компаний выступал Росприроднадзор — от претензий к нефтяным кампаниям по соблюдению условий разработки месторождений до борьбы с незаконными постройками в прибрежной зоне подмосковных водохранилищ. Например, по требованию Росприроднадзора в начале августа 2005 года подвергся ликвидации дачный кооператив в поселке Пятница на Истринском водохранилище, затем последовало обращение зампреда ведомства О.Л. Митволя в прокуратуру относительно за-

1 Глава кемеровского Ростехнадзора подал в отставку // Lenta.ru. — 2007. — 7 июня. Режим доступа: <http://www.lenta.ru/news/2007/06/07/resign/>

конности постройки личной дачи бывшего премьера Михаила Касьянова в Троице-Лыково. Тогда же О.Л. Митволь пообещал снести незаконные постройки на берегах Байкала и закрыть Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат и т.д.

Что касается Федеральной антимонопольной службы (ФАС), то в Москве ФАС предписывала ОАО «Мосэнерго» снизить тарифы на тепловую энергию для жилищных организаций. В 2007 году ФАС проводил по регионам массовую проверку процедуры выбора организаций для управления многоквартирными домами: в первую очередь ФАС проверял выполнение требований о проведении открытых конкурсов при выборе управляющих компаний, а также соблюдение порядка их проведения. В Республике Коми ФАС выступила против закона, предоставляющего налоговые льготы одной из крупнейших работающих в регионе компаний — ЛУКОЙЛу. В Белгородской области УФАС выявила нарушения земельного законодательства при издании правовых актов исполнительных органов местного самоуправления Белгородской области, регулирующих отношения при предоставлении земельных участков для жилищного строительства и т.д.

Таким образом, конкуренция вертикалей отчасти стала заменять иные конкурентные механизмы и создавать определенные «зазоры» для защиты своих интересов местными сообществами, играющими на их противоречиях. Однако, «зазоры» между вертикалями являются явлением ситуативным, временным и никаким образом не связаны с ориентацией вертикалей на интересы местного сообщества (потому что этой ориентации нет, а есть единственная ориентация на успешность внутри самой вертикали).

Постепенно более сильные вертикали стали подавлять более слабые. Показательной стала ситуация с Ростехнадзором (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору). После отставки в сентябре 2008 года главы Ростехнадзора К.Б. Пуликовского (именно он занимался объединением в единую службу служб по экологическому, технологическому и атомному надзору) влияние ведомства существенно ослабло. Новый глава Ростехнадзора Н.Г. Кутын (занимал пост до 2013 года) сократил число структурных подразделений центрального аппарата ведомства с 12 до 9, сократил штатную численность территориальных органов Ростехнадзора, где прошли кадровые чистки. В декабре 2008 года был задержан при получении взятки и в 2010 году осужден бывший руководитель межрегионального территориального управления Ростехнадзора по Сибирскому федеральному округу, бывший заместитель губернаторов Краснодарского края (при А.Н. Ткачева) и Алтайского края (при М.С. Евдокимове) Л.В. Баклицкий.

Активность Росприроднадзора несколько снизилась послу ухода из ведомства О.Л. Митволя (заместитель руководителя Росприроднадзора в 2004–2009 годах).

Вообще была ликвидирована Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН): с 5 апреля 2016 года ее функции и полномочия переданы в систему Министерства внутренних дел РФ, образовав объединенное Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России. Первоначально 24 сентября 2002 года был создан Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при МВД. 11 марта 2003 года комитет был преобразован в Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Госнаркоконтроль России) под председательством бывшего полпреда Президента в СЗФО В.В. Черкесова. Комитету была передана материальная база и большая часть (40 тысяч единиц) штатной численности упраздненной Федеральной службы налоговой полиции (ФСНП). Госнаркоконтроль начал свою деятельность 1 июля 2003 года. Через год, 9 марта 2004 года, Госнаркоконтроль был переименован в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Ожидалось, что ФСКН станет еще одной мощной спецслужбой. С ее деятельностью было связано много скандалов — запрещение применения обезболивающего препарата кетамин в ветеринарных клиниках; случаи преследования за торговлю веществами, не содержащимися на тот момент в списках сильнодействующих и наркотических веществ; борьба с пищевым маком; внесение в список запрещенных популярных развлекательных интернет-ресурсов Луркоморье и Либрусек. В судебной практике имелись отдельные случаи, когда сотрудники правоохранительных органов занимались подстрекательством или действовали с нарушениями ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹.

3 октября 2007 года СК при Прокуратуре РФ ходатайствовал об аресте трех сотрудников ФСКН: директора департамента оперативного обеспечения генерала А.А. Бульбова (задержан 02.10.2007 в аэропорту «Домодедово»), бывшего замначальника УСБ Ю. Гевала, а также старшего оперуполномоченного С. Донченко. Генерал и его подчиненные подозревались в получении взяток в особо крупном размере, злоупотреблении должностными полномочиями, превышении должностных полномочий и нарушении тайны телефонных переговоров с использованием своего служебного положения. Кроме того, А.А. Бульбов инкриминировалось незаконное участие в предпринимательской деятельности².

А.А. Бульбов свое задержание связал с участием в расследовании уголовного дела в отношении фирмы «Три кита», в котором оказались замешаны высокопоставленные сотрудники ФСБ. Несмотря на протест прокуратуры, А.А. Бульбов Следственным комитетом был помещен под стражу, 13 ноября 2009 года осво-

- 1 Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. — 2012. — № 10.
- 2 Рубникович О. Генерала Бульбова задерживают по документам прикрытия // Коммерсантъ. — 2007. — 5 окт. — № 182.

божден под подписку о невыезде. 14 декабря 2010 года он был приговорен к трем годам лишения свободы условно за мошенничество и превышение полномочий.

В ответ 9 октября 2007 года глава ФСКН В.В. Черкесов неожиданно опубликовал в «Коммерсанте» статью о конфликтах между силовиками за влияние («*Уже сейчас эксперты и журналисты говорят о «войне групп» внутри спецслужб. В этой войне не может быть победителей. Такая война «всех против всех» закончится полным распадом корпорации*»¹). 12 мая 2008 года В.В. Черкесов был освобожден от должности директора ФСКН, 15 мая 2008 года его сменил В.П. Иванов.

Резонансная история произошла 2 ноября 2011 года, когда спецназ из Санкт-Петербурга взял штурмом Череповецкий межрайонный отдел Вологодского областного управления ФСКН в рамках проводимой спецслужбами операции. Результатом ее стало задержание начальника отдела, подполковника полиции А. Советова, который также являлся замначальника областного управления Госнаркоконтроля. Разработку наркополицейских проводили оперативники ФСБ. По данным СМИ, задержанные обеспечивали на подведомственной территории покровительство наркоторговцам и отпускали за взятки задержанных с поличным². В марте 2016 года заместитель директора ФСКН России генерал-полковник полиции Н.Н. Аулов был объявлен Испанией в международный розыск и заочно арестован по обвинению в связях с оргпреступностью.

В 2009–2010 годах в деятельности региональных органов исполнительной власти стало важной частью тема нарушений прав граждан и коррупции в работе правоохранительных органов. В апреле 2009 года она существенно актуализировалась после инцидента с начальником ОВД «Царицыно» города Москвы Д. Евсюковым, расстрелявшим 9 человек в московском супермаркете 27 апреля. В результате три человека были убиты, шестеро ранены³.

В милиции Д. Евсюков работал почти 14 лет. Произошедшее вызвало огромный общественный резонанс. На следующий день указом Президента РФ вначале был уволен начальник УВД Южного округа города Москвы В. Агеев, написавший две недели назад рапорт об отставке. Ушли в отставку и двое его заместителей. Вечером 28 апреля 2009 года в отставку был отправлен и начальник ГУВД Москвы генерал-полковник В.В. Пронин, занимавший свой пост с 2001 года и считавшийся соратником мэра Москвы Ю.М. Лужкова⁴.

1 Черкесов В.В. Нельзя допустить, чтобы войны превратились в торговцев // Коммерсантъ. — 2007. — 9 окт. — № 184.

2 В Череповце спецназ взял штурмом отдел Госнаркоконтроля // Лента.ру. — 2011. — 3 нояб. Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2011/11/03/antidrug/>

3 Жеглов А. Смерть ко дню рождения. Начальник ОВД «Царицыно» расстрелял людей в супермаркете // Коммерсантъ. — 2009. — 28 апр. — № 76 (4131). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1162855>

4 Сергеев Н. К жертвам майора Евсюкова прибавился генерал Пронин // Коммерсантъ. — 2009. — 29 апр. — № 77. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1163327>

Только в сентябре 2009 года был, наконец, назначен новый начальник ГУВД Москвы. Им стал первый замначальника департамента уголовного розыска МВД России генерал-майор милиции В.А. Колокольцев. Возглавляя в 2007–2009 годах УВД Орловской области, В.А. Колокольцев прежде всего сосредоточился на расследовании почти всех уголовных дел в отношении высокопоставленных чиновников из команды экс-губернатора Е.С. Строева.

После громкого преступления Евсюкова российские СМИ немедленно вспомнили, что российские милиционеры и ранее были замешаны в не менее резонансных делах. 17 октября 2009 года сотрудниками ФСБ и СК при прокуратуре РФ был задержан министр внутренних дел Бурятии генерал-майор милиции В.Л. Сюсюра в рамках уголовного дела о контрабанде на 88 млн руб¹. Усиление внимания общества к злоупотреблениям в милиции нашло продолжение в ноябре невиданной ранее публичной активности в Интернете целой группы работников правоохранительных органов, выступивших в новом жанре открытых видеообращений к руководству страны с рассказом о злоупотреблениях в правоохранительной системе, нарушении прав как простых граждан, так и самих работников правоохранительных органов.

Началось все с видеообращения оперуполномоченного отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков УВД Новороссийска Алексея Дымовского, которое появилось в интернете вечером 6 ноября². 24 декабря 2009 года пресс-служба Президента РФ Д.А. Медведева сообщила, что он подписал указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»³. Президент обязал правительство РФ подготовить до 31 марта 2010 года предложения, предусматривающие, что с 1 января 2012 года финансирование милиции общественной безопасности осуществляется исключительно за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а состав и численность сотрудников милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определяются правительством Российской Федерации. Наконец, Президент РФ постановил сократить до 1 января 2012 года численность сотрудников органов внутренних дел РФ на 20%.

В феврале 2010 года одним из основных стал конфликт между московским ОМОНОм и редакцией журнала NewTimes, где вышла статья «Рабы ОМОНа», основанная на якобы признаниях самих омовцев. В этом материале омо-

1 В начале 2012 года уголовное дело против В.Л. Сюсюры было прекращено постановлением СКР по Краснодарскому краю по нереабилитирующим основаниям — в связи с декриминализацией статьи «контрабанда». В.Л. Сюсюра не согласился с таким основанием, настаивая на своей полной невинности, и обжаловал постановление.

2 Шмараева Е. «Пусть увольняют, устал терпеть» // Газета.ру. — 2009. — 7 нояб. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2009/11/06/3281534.shtml>

3 Д. Медведев подписал указ о реформе МВД // РБК. — 2009. — 24 дек. Режим доступа: <http://top.rbc.ru/society/24/12/2009/357306.shtml>

новцы на условиях анонимности описывали многочисленные нарушения в своей работе¹.

Не меньший общественный резонанс имели события в станице Куцевская Краснодарского края, где произошло массовое убийство 12 человек, в том числе четверых детей. В ходе расследования этого преступления были вскрыты многочисленные преступления местных ОПГ и отдельных представителей власти².

Одной из реакций федерального центра на многочисленные скандалы, связанные с нарушениями прав граждан и совершении преступлений сотрудниками милиции, можно рассматривать инициативу Президента РФ о переименовании милиции в полицию и публикацию законопроекта «О полиции». 7 августа 2010 года проект закона был обнародован на сайте <http://законопроект2010.ru> в свободном доступе для внесения предложений и корректив. Всенародное обсуждение документа завершилось 15 сентября³. Законопроект был официально внесен в Госдуму РФ 27 октября 2010 года. Также был внесен законопроект о поправках в другие законодательные акты, которые изменяются в связи с принятием основного документа. 28 января 2011 года он был принят во втором и третьем чтениях, одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 года и 7 февраля 2011 года подписан Президентом РФ.

1 марта 2011 года началась внеочередная аттестация сотрудников внутренних дел, продлившаяся пять месяцев вместо предполагавшихся двух. Сотрудники, не прошедшие аттестацию или отказавшиеся от продолжения службы, были уволены из органов внутренних дел.

4.5. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ В 2005–2012 ГОДАХ

Отмена выборности губернаторов населением оказала несомненное существенное влияние на изменение положения региональных законодательных собраний.

С одной стороны, именно региональные парламенты теперь стали давать согласие «на наделение полномочиями» губернатора представленных Президентом РФ кандидатов. С другой стороны, делали они это под угрозой роспуска. С учетом этого фактора, а также всех неформальных механизмов, которые применялись для обработки часто административно зависимых по месту ос-

1 Беловский И. «Все МВД опозорено с ног до головы» // Газета.ру. — 2010. — 4 февр. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2010/02/04/3319893.shtml>

2 Массовое убийство в станице Куцевская // Lenta.ru. Режим доступа: <http://lenta.ru/story/kushevskaya/>

3 Загорец Я. Наилучшие пожелания. Что изменят в законе «О полиции» / Lenta.ru. — 2010. — 27 сент. Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2010/09/27/discuss/>

новой работы депутатов, включая различного вида давление и откровенный подкуп, за все годы системы наделения полномочиями не нашлось ни одного законодательного собрания, которые выступило бы против внесенной Президентом кандидатуры, хотя неформально недовольство несколько раз высказывалось иным путем (к примеру, путем обращения ряда депутатов Народного Собрания Дагестана в 2009 году или письма депутатов ЗС Нижегородской области в 2005 году).

При этом было несомненным, что часто депутаты были кандидатурами крайне недовольны, и, как могли, демонстрировали свое недовольство «в превентивном порядке». В редких случаях в ходе предварительного обсуждения возможных кандидатов до их официального внесения это могло привести к предотвращению внесения или иной кандидатуры, заведомо вызывающей отторжение и повышающей риски политических конфликтов. Так именно конфликт с депутатами ЗС привел к тому, что в 2005 году не был внесен для наделения полномочиями на новый срок губернатор Нижегородской области Г.М. Ходырев. Конфликт с депутатским корпусом также стимулировал завершение политической карьеры президента Адыгеи Х.М. Совмена, главы Тывы Ш.Д. Ооржака, губернатора Иркутской области А.Г. Тишанина. Наоборот, явная попытка оказания давления на федеральный центр через депутатов парламента Дагестана могла стать одним из факторов невнесения на новый срок кандидатуры президента республики М.Г. Алиева. Скорее всего, к отставке губернатора привел бы конфликт с краевым Советом губернатора Алтайского края М.С. Евдокимова, однако в августе 2005 он погиб в автомобильной аварии.

Случай № 1. Нижегородская область в 2002–2005 годах. Губернатором Нижегородской области в 2001 году стал представитель КПРФ, бывший депутат Госдумы и бывший министр антимонопольной политики Г.М. Ходырев. С первых дней губернаторства разгорелся конфликт между ним и полпредством Президента РФ в Приволжском федеральном округе (полпредом был экс-премьер С.В. Кириенко), хотя в Администрации Президента РФ у Г.М. Ходырева были определенные связи. Сложными были также отношения Г.М. Ходырева с мэром Нижнего Новгорода Ю.И. Лебедевым, в результате чего возник конфликтный треугольник «Ходырев—Кириенко—Лебедев».

Став губернатором, Г.М. Ходырев немедленно изменил структуру областных исполнительных органов, сформированную при прежнем губернаторе И.П. Складове. В первую очередь, был упразднен самостоятельный пост главы правительства области, который занимал близкий к команде С.В. Кириенко С.А. Обозов. Ликвидированы также посты «простых» заместителей губернатора. При формировании правительства ключевые экономические посты (первый заместитель губернатора, министр финансов, министр экономики) Г.М. Ходырев отдал «варягам» — московским специалистам во главе с Ю.П. Сентюриным, с которыми он познакомился, работая в правительстве.

Почти все они были так или иначе связаны со Службой внешней разведки (закончили институт военных переводчиков, работали в Афганистане) и могли восприниматься как «люди Примакова». Министром финансов стал В.В. Соболев (1960 г.р., возглавлял департамент розничного бизнеса банк «Петрокоммерц», обслуживающего предприятия НК ЛУКОЙЛ). Согласование кандидатур пяти ключевых министров шло через тайное голосование в ЗС. При первом утверждении в сентябре 2001 года «москвичи» Ю.П. Сентюрин и В.В. Соболев не получили большинства голосов депутатов. Г.М. Ходырев немедленно упрекнул депутатов в двойных стандартах (на комитетах Ю.П. Сентюрина и В.В. Соболева одобрили, а на заседании ЗС «прокатили») и заявил, что предложит эти кандидатуры еще раз (на повторном голосовании в ноябре их все же утвердили). Помимо московской технократической команды в составе правительства оказались и люди с Горьковской железной дороги (министр здравоохранения В.М. Казнин — бывший начальник врачебно-санитарной службы ГЖД) и с Горьковского автомобильного завода (министр труда и соцзащиты Г.А. Суворов, бывший советник президента ГАЗа). Курировать же аппарат Г.М. Ходырев поставил своего давнего коллегу по левому движению, бывшего несколько лет первым секретарем обкома КПРФ В.П. Кириенко. Однако постепенно команда Г.М. Ходырева распалась. В декабре 2003 года ушел в Госдуму РФ первый заместитель губернатора Ю.П. Сентюрин (входил в блок «Родина», но вступил в ЕР). В феврале 2004 ушел из правительства В.П. Кириенко, став ректором НГТУ им. Р.Е. Алексеева.

Особенно тяжелой стала ситуация для губернатора после марта 2002 года, когда большинство в Законодательном собрании получили силы, фактически объединенные в коалицию, близкую к полпредству, а спикером Заксобрания стал соратник С.В. Кириенко Е.Б. Люлин, имеющий губернаторские амбиции. В результате Законодательное собрание стало фактически саботировать работу администрации. Существенным фактором, по мнению многих, нанесшим публичный ущерб губернатору, стала активность его жены Гулий Иргашевны Тепляковой (Ходыревой), пытавшейся вмешиваться в решение множества вопросов. В 2003 году она решила выдвинуться в Госдуму РФ по Дзержинскому округу как независимый кандидат. В итоге она набрала всего 12,07% голосов, заняв четвертое место.

В преддверии окончания полномочий Г.М. Ходырева 9 февраля 2005 года состоялся краткий визит в Нижний Новгород заместителя главы Администрации Президента РФ В.Ю. Суркова. Визит стал полной неожиданностью как для СМИ, так и для экспертного сообщества. По обнародованной информации, последовательно состоялись три встречи В.Ю. Суркова: с председателем ЗС области Е.Б. Люлиным, десятью членами актива РО «Единой России», восемьдесятю активистами партии и рядом местных политиков. Визит В.Ю. Суркова прошел на фоне отсутствия в Нижнем Новгороде С.В. Кириенко и Г.М. Ходырева.

В феврале 2005 года стержнем пиар-войны с губернатором стали аресты в областной администрации (по обвинению во взяточничестве был арестован помощник Ходырева Марк Переверзев¹) и информация о проблемах с законом жены губернатора (местное телеграфное агентство распечатало прослушку, сделанную неизвестно кем; ей якобы инкриминировалось хищение средств Главного управления дорожного и транспортного хозяйства²). В качестве возможных претендентов в губернаторы в СМИ обсуждали спикера Законодательного собрания Е.Б. Люлина, члена Совета Федерации Е.В. Бушмина, мэра Нижнего Новгорода В.Е. Булавинова. 29 марта 2005 года Г.М. Ходырев дал пресс-конференцию, в ходе которой заявил, что пока не намерен досрочно складывать с себя полномочия и подтвердил, что назначенная на 16 марта его встреча с Президентом РФ В.В. Путиным не состоялась «в связи с изменением графика Президента».

25 февраля 2005 года мэр Нижнего Новгорода В.Е. Булавинов заявил, что ему известно содержание списка потенциальных кандидатов в губернаторы, который готовят в полпредстве Президента в ПФО. По словам Булавинова, он в этом списке присутствовал, зато отсутствовал действующий губернатор Г.М. Ходырев. Мэр добавил, что он «в любом случае возьмет самоотвод» и останется на должности мэра³. Заявление В.Е. Булавинова вызвало немедленную реакцию со стороны губернатора, поспешившего указать, что вопрос о его дальнейшей политической судьбе еще не решен. Аппарат полпреда Президента РФ в ПФО также поспешил опровергнуть слова В.Е. Булавинова. 28 февраля сам С.В. Кириенко также заявил об отсутствии такого списка.

16 апреля 2005 года заместитель министра сельского хозяйства РФ, бывший депутат Госдумы РФ от области С.Г. Митин на пресс-конференции по итогам пребывания в регионе сделал совершенно неожиданное заявление о том, что готов стать губернатором Нижегородской области.

- 1 М. Переверзев был задержан 18 февраля 2005 года сотрудниками управления ФСБ РФ по Нижегородской области по поручению областной прокуратуры в рамках расследования уголовного дела по подозрению во взяточничестве группы должностных лиц. Ему инкриминировалось получение взятки в сумме 400 тыс. рублей. Было предъявлено обвинение по ч. 4 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») и ч. 1 ст. 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»). Суд Нижегородской области в конце июля 2006 года приговорил М. Переверзева к 7,5 годам лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима. Верховный суд оставил приговор без изменений. См.: Бывший помощник нижегородского экс-губернатора Переверзев этапирован в Борскую исправительную колонию № 11 // ИА НТА-НН. — 2007. — 29 янв. Режим доступа: https://www.nta-nn.ru/news/accidents/2007/news_395979/
- 2 Жену губернатора Ходырева арестуют? / Комсомольская правда — Санкт-Петербург. — 2005. — 14 янв. Режим доступа: <https://www.spb.kp.ru/daily/23439/229074/>
- 3 Морозова О. Мэр Нижнего Новгорода заранее отказался от поста губернатора // Коммерсантъ. — 2005. — 26 февр. — № 34 (3118).

В апреле же появилось заявление 36-ти депутатов Законодательного собрания с просьбой к Г.М. Ходыреву не подавать Президенту В.В. Путину заявление о подтверждении полномочий. Письмо не являлось открытым, и полный текст его в СМИ не поступил. Однако, как сообщил изданию «Коммерсантъ» источник в ЗС, смысл обращения таков: депутаты указывают губернатору на то, что за четыре года работы *«ему не удалось оправдать надежды нижегородцев и сформировать команду, способную эффективно решать проблемы региона»*. По словам источника, народные избранники утверждают, что избиратели постоянно обращаются к ним *«с настойчивыми просьбами "навести порядок в управлении областью": "В связи с этим депутаты просят Ходырева не испытывать терпение нижегородцев, не ставить перед президентом вопрос о доверии и досрочно прекратить свои полномочия"»*¹. По мнению Г.М. Ходырева, высказавшегося 26 апреля, письмо депутатов с просьбой сложить полномочия главы региона *«следует воспринимать спокойно, идет нормальный процесс»*. 28 апреля член Совета Федерации Д.И. Бедняков сообщил, что перед выступлением Президента РФ В.В. Путина перед членами Федерального Собрания он наблюдал, как Ходырев пытался передать какие-то бумаги *«сотрудникам президентской администрации»*². Ходырев опроверг эту информацию, одновременно заявив, что пока не ставил вопрос о доверии и делать этого не спешит: *«До 8 августа времени еще много»*.

11 мая 2005 года газеты «Время новостей» и «Биржа» (Нижний Новгород) синхронно опубликовали статьи о перспективах назначения губернатора Нижегородской области. В статьях сообщалось, что полпредство рассматривало кандидатуры Е.Б. Люлина и Е.В. Бушмина. В списке также был вице-президент ЛУКОЙЛа В.Н. Воробьев, однако он назывался «техническим кандидатом». 28 июня 2005 года новое письмо к Г.М. Ходыреву с просьбой отказаться от претензий на пост главы региона вновь подписали 36 из 42 депутатов Законодательного собрания. Об этом журналистам сообщил депутат М.П. Веселкин. Он напомнил, что два месяца назад под подобным письмом также подписались 36 депутатов, однако тогда никакого ответа от губернатора не последовало. Веселкин подчеркнул, что депутаты настроены сплоченно, консолидированно и заявляют, что не проголосуют за кандидатуру Г. Ходырева даже в случае ее внесения в ЗС. Депутат сообщил, что губернатор приглашал к себе депутатов Заксобрания области, пытаясь уговорить их поддержать его кандидатуру, однако те, кто встречался с Ходыревым, отвечали, что уже подписались под обращением к нему, и что депутатов, которые поддерживают Г.М. Ходырева, яко-

- 1 Морозова О. Депутаты предлагают губернатору уйти // Коммерсантъ — Нижний Новгород. — 2005. — 26 апр. — № 74.
- 2 Сенатор Бушмин не намерен сразу отказываться от предложения стать нижегородским губернатором // ИА Regnum. — 2005. — 28 апр. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/446724.html>

бы просто не существует¹. В конечном счете, победа депутатов ЗС оказалась «пирровой»: Г.М. Ходырев не был назначен на новый срок, но не прошел никто из кандидатов от оппозиции ему. Вместо этого губернатором стал «варяг», вице-мэр Москвы В.П. Шанцев.

Случай № 2. Республика Адыгея в 2005–2007 годах. На последних (пока) в истории Адыгеи прямых президентских выборах 13 января 2002 новым президентом Адыгеи был избран президент ЗАО «Золотодобывающая компания "Полюс"» этнический адыг Х.М. Совмен, набравший 68,89% голосов. Бывший глава региона А.А. Джаримов получил лишь 10% голосов (в 2002–2003 годах А.А. Джаримов получил «утешительный приз» — занял пост заместителя полпреда Президента РФ в ЮФО, а затем стал генеральным консулом РФ в болгарской Варне). Свою крайне дорогостоящую избирательную кампанию Х.М. Совмен построил на обещаниях экономического чуда. Подвигло его на участие в политической борьбе, по его собственному признанию, тяжелое экономическое положение Адыгеи. Если команда А.А. Джаримова состояла исключительно из представителей его клана из аула Кошехабль, то смена элит произошла в результате формирования альтернативной шапсугской элиты и своеобразного заговора, которому помогли мелкие конфликты между А.А. Джаримовым и федеральным центром летом 2001 года, ухудшение экономической ситуации и вынужденные изменения в действующем избирательном законодательстве. Однако эффект завышенных ожиданий от нового главы оказался неоправданным.

На политическую ситуацию во время правления Х.М. Совмена (08.02.2002 — 13.12.2007) большой отпечаток налагала его эксцентричная натура. В 2005 году он распускал, но не распустил в итоге оппозиционный ему республиканский парламент, так как принятое им решение о роспуске Госсовета было незаконным. В результате в мае 2005 года была формально достигнута договоренность о досрочном прекращении полномочий адыгейского парламента: Х.М. Совмен отозвал свой указ о досрочном роспуске парламента в обмен на обещание депутатов принять закон о самороспуске. По мнению экспертов, Х.М. Совмен при этом рассчитывал, что если бы в январе 2006 года Президент РФ предложил его кандидатуру на второй срок, утверждал бы ее уже новый парламент, а не действующий. Однако парламент так и не самораспустился, отклонив 9 ноября 2006 года проект закона о самороспуске. После этого самороспуск утратил смысл, так как уже было пора назначать плановые выборы.

В 2006 году Х.М. Совмен публично заявил о своей отставке, но в отставку не ушел. 17 апреля 2006 года он подал Президенту РФ В.В. Путину заявление с

1 Письмо к Геннадию Ходыреву с просьбой отказаться от претензий на пост главы региона вновь подписали 36 депутатов Законодательного собрания Нижегородской области // Независимое информационное агентство «Нижний Новгород». — 2005. — 28 июня. Режим доступа: <http://www.niann.ru/?id=265991>

просьбой о своей досрочной отставке. Президент отставку не принял и предложил ему доработать до февраля 2007 года, до истечения срока полномочий. Существуют по меньшей мере три основные версии, объясняющие мотивы Совмена покинуть президентский пост. Согласно публичной, наиболее распространенной версии, он подал заявление с просьбой об отставке якобы в знак протеста против давления со стороны полпреда Д.Н. Козака, который, по словам руководителя республики, настаивал на объединении Адыгеи с Краснодарским краем. Согласно другой, менее известной версии, президент Адыгеи сам предлагал помочь объединить республику с краем в обмен на допуск к разработке богатейшего месторождения золота в Сибири. Согласно третьей версии, демарш адыгейского президента был ничем иным, как нервным срывом. Странники этой версии считали, что столь богатому человеку, личный капитал которого превышает 420 млн долларов, наскучило быть «завхозом» небольшой республики.

19 апреля 2006 года, вскоре после урегулирования ситуации с несостоявшейся отставкой Х.М. Совмена, состоялась встреча представителей парламентских фракций с полпредом Д.Н. Козаком. Был также приглашен Х.М. Совмен. Однако глава Адыгеи, сославшись на то, что находится за пределами республики, во встрече с Д.Н. Козаком не участвовал. На встрече Д.Н. Козак еще раз заявил, что ни федеральный центр, ни полпредство в ЮФО не инициируют вопрос об объединении республики с краем, и что *«подобные решения могут и должны принимать только сами граждане»*.

Сотрясая периодически всю республиканскую власть радикальными решениями и неожиданными кадровыми перестановками, Х.М. Совмен порождал много шума в СМИ. В 2006 году он уволил в течение года двух премьер-министров: Асфара Хагура и Евгения Ковалева. Всего за пять лет правления Х.М. Совмена сменились семь премьер-министров. А.П. Хагур продержался на этом посту дольше всех — около полутора лет, и был единственным, кто ушел в отставку по собственному желанию. СМИ много писали об остром конфликте Совмена с бывшим главным федеральным инспектором по региону А.Л. Одейчуком. Своевольный адыгейский президент говорил публично, что федеральные органы власти якобы «не дают работать» и что в республике «должен быть один хозяин». Периодически Х.М. Совмен заявлял, что «все разворовали», а милиция «ничего не делает». При этом президент республики много времени проводил за ее пределами, реально руководил же Адыгеей, по мнению многих местных наблюдателей, глава президентской администрации Талий Аскерович Беретарь. В конечном счете конфликтовавшего со всеми Х.М. Совмена заменил А.К. Тхакушинов.

Случай № 3. Алтайский край в 2004–2005 годах. На фоне явных неудач новой администрации М.С. Евдокимова, сенсационно избранного губернатором весной 2004 года и изначально не имевшего опоры в депутатском корпусе, резко обострились отношения М.С. Евдокимова и краевого Совета, где до-

минировали сторонники бывшего губернатора, назначенного заместителем полпреда Президента РФ в Сибирском федеральном округе А.А. Сурикова. Депутаты обвиняли губернатора, что за год работы он продемонстрировал неспособность сформировать эффективную команду и обвиняли его в провале экономической политики. Основанием для этого считалась «кадровая» чехарда в окружении губернатора (за год сменились 17 заместителей). Сторонники М.С. Евдокимова (например, движение «Пробуждение») организовывали митинги и сборы подписей в его поддержку.

23 декабря 2004 года депутаты крайсовета приняли обращение к губернатору с просьбой прокомментировать проводимую администрацией кадровую политику, а уже в конце февраля 2005 года было принято постановление о ненадлежащем исполнении своих обязанностей главой Алтайского края. Оно было направлено в полпредство Сибирского федерального округа и Президенту РФ В.В. Путину. В марте 2005 года главы 49 районов края и нескольких городов краевого подчинения направили письмо в адрес полпреда в СФО А.В. Квашина и Президента РФ В.В. Путина, в котором потребовали отставки губернатора. Наконец, отставки губернатора потребовали представители различных политических партий и общественных организаций края — от «Единой России» до КПРФ. В то же самое время сторонники М.С. Евдокимова собрали лишь за 9 дней более 52 000 подписей простых граждан в его защиту и направили собранные подписи в Администрацию Президента РФ.

28 декабря 2004 года М.С. Евдокимов удовлетворил заявление об увольнении по собственному желанию своего первого заместителя, новосибирца В.В. Борматова. Как подчеркнули в пресс-службе краевой администрации, решение об отставке принято лично В.В. Борматовым, который заявил, что свою задачу в администрации края он выполнил. По его словам, «главное — принят краевой бюджет на 2005 год».

В январе 2005 года заместителем главы администрации был назначен давний личный друг, деловой партнер и, по мнению многих, спонсор кампании губернатора А.В. Полонский, гендиректор АО «Алтайэнерго» (1993–1997), последнее время работавший начальником ФГУ «Алтайгосэнергонадзор».

31 марта 2005 года на сессии краевого совета депутаты выразили губернатору недоверие. За это проголосовали 46 из 52 депутатов. Согласно федеральному законодательству, судьбу губернатора должен был решать Президент РФ. Таким образом, мог быть создан общероссийский прецедент: впервые отстранение губернатора от должности могло произойти не только по инициативе главы государства, но и по настоянию Законодательного собрания региона. Однако Президент В.В. Путин никак не вмешался в эту ситуацию, которая, несомненно, имела бы резонанс. И на том же заседании губернатор отказался зачитывать перед депутатами крайсовета традиционный доклад о социально-экономической ситуации в крае. Свой шаг он объяснил

тем, что депутаты все равно настроены неконструктивно и не смогут воспринять доклад адекватно. 11 мая 2005 года М.С. Евдокимов в качестве реакции на то, что крайсовет дважды признал работу администрации неудовлетворительной, предложил всем своим заместителям и главам комитетов и управлений администрации подать в отставку. Большинство членов его команды написали заявления об уходе.

7 августа 2005 года М.С. Евдокимов погиб в 6.20 утра по местному времени в автомобильной аварии на Чуйском тракте в 123 километрах от Барнаула.

Случай № 4. Иркутская область в 2007–2008 годах. В сентябре 2005 года в должность губернатора Иркутской области вступил А.Г. Тишанин, ранее работавший начальником Восточно-Сибирской железной дороги. Губернаторство А.Г. Тишанина сопровождалось постоянной кадровой чехардой и конфликтом с местными элитными группами. Все назначения чиновников областной администрации, включая первого заместителя губернатора Ю.В. Параничева, через ЗС проходили очень сложно. Губернатор наложил вето на поправки в Устав области, по которым не только кандидатура его первого заместителя, но и кандидатуры замов, курирующих вопросы финансов, экономики, сельского хозяйства подлежали утверждению Законодательным собранием, обосновывая это «нарушением демократического принципа разделения властей».

В результате Законодательное собрание Иркутской области пошло в 2007 году на открытый конфликт с губернатором по поводу регионального бюджета. Оно решило вернуть бюджет на 2008 год к первому чтению, чтобы увеличить доходы «в связи с ожидаемым безвозмездным поступлением 687,5 млн рублей от ОАО «Восточно-Сибирская газовая компания» — средств от реализации принадлежащих обществу 11,29% акций ОАО «Верхнеконскнефтегаз». Губернатор заявил, что у него на вырученные средства иные планы. Около половины вырученных от продажи 1,375 млрд руб. он внес в некоммерческую организацию «Развитие Приангарья» и утвердил собственный вариант бюджета постановлением от 31 декабря 2007 года. На внеочередной сессии 5 февраля 2008 года депутаты преодолели вето, однако губернатор отказался подписывать депутатский вариант бюджета, нарушив тем самым требования закона. И весь первый квартал 2008 года регион жил фактически без главного финансового документа.

21 марта группа депутатов Законодательного собрания Иркутской области обратилась к Президенту РФ с просьбой отправить в отставку губернатора. Под письмом, которое на заседании законодательного собрания зачитал депутат, член «Единой России» А.В. Романов, поставили подписи половина депутатов: по разным данным от 18 до 22 из 44 человек. Однако демарш депутатов был не столько попыткой импичмента, сколько демонстрацией недовольства. Озвученное письмо не являлось официальным выражением недоверия со стороны законодательной власти региона.

Инициатива обсуждалась на заседании фракции «Единой России», но решено было ограничиться формой коллективного обращения, а не принимать постановления на сессии. В тот же день, 21 марта, депутаты заксобрания обсудили итоги социально-экономического развития региона в 2007 году и признали политику А.Г. Тишанина неэффективной. Прокурор Иркутской области И.А. Мельников сообщил депутатам, что надзорный орган обратился в суд с требованием признать незаконным постановление о бюджете на 2008 год, принятое губернатором А.Г. Тишаниным в конце декабря.

В конце марта начались предварительные слушания прокурорских исков. В ответ обладминистрация обжаловала два постановления иркутского парламента. В день очередного судебного заседания о незаконности губернаторского вето, 7 апреля 2008 года, А.Г. Тишанин ушел в отпуск. 15 апреля стало известно о его отставке, и вскоре он вернулся на работу в ОАО «РЖД».

Случай № 5. Республика Дагестан в конце 2009 года. Завершался срок полномочий президента Дагестана М.Г. Алиева (окончание полномочий 20.02.2010), и у многих в регионе возникло устойчивое ощущение, что М.Г. Алиев не будет назначен на второй срок. Причиной назывался ряд скандальных событий, свидетельствующих об утрате контроля над ситуацией в регионе и противоречиями с федеральным центром. В частности, скандал на выборах мэра Дербента 11 октября 2009 года (члены участковых избиркомов боялись выходить на работу из-за угроз, и в день выборов треть участков была закрыта, начались акции протеста, итоги выборов пришлось отменить); конфликт с федеральным центром по поводу попытки назначения главой управления Федеральной налоговой службы по Дагестану В.М. Радченко, которому просто не дали вступить в должность.

Консультации по кандидатурам на пост главы региона начались 10 ноября 2009 года. От «Единой России» были предложены сразу пять кандидатур: М.Г. Алиев; заместитель председателя правительства республики М.И. Абдуллаев; советник председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ М.Г. Магомедов (бывший представитель от администрации Смоленской области в Совете Федерации РФ); депутат Народного собрания Республики Дагестан М.М. Магомедов (сын бывшего председателя Госсовета Дагестана Магомедали Магомедова) и руководитель управления федерального казначейства по Дагестану С.А. Магомедов. Все кандидаты, кроме М.Г. Алиева, состояли в «Единой России». М.И. Абдуллаев преподавал теорию права и государства в Санкт-Петербургском университете МВД в 1998–2000 годах — в то же время, что и Д.А. Медведев в Петербургском госуниверситете¹. С.А. Магомедов и раньше был претендентом на пост главы республики, рассматривался наряду с М.Г. Алиевым.

1 Костенко Н. Еще трое на вылет // Ведомости. — 2009. — 20 нояб. — № 220 (2490).

В списке, который обсуждался руководством ЕР в Москве, фигурировали также фамилии председателя правительства Ш.М. Зайналова и члена Совета Федерации от Дагестана И.М.-С. Умаханова. Однако затем список преобразился. В него не попал мэр Махачкалы даргинец С.Д. Амиров, в поддержку которого выступал ряд общественных организаций региона¹.

Вероятно, крайняя неопределенность и нервозность привела к демаршу дагестанской элиты. 26 ноября 2009 года на сессии дагестанского парламента, большинство в котором поддерживало М.Г. Алиева, депутаты приняли обращение к Президенту РФ, в котором было заявлено, что не все кандидатуры в Президенты Дагестана отвечают предъявляемым к ним требованиям, и просили перед определением кандидатуры главы республики провести консультации с Народным собранием Дагестана (фактически выступили в поддержку М.Г. Алиева). Из выступления депутата С.Х. Асиятилова на сессии Народного собрания стало ясно, что в Кремль на рассмотрение были представлены три кандидатуры, но Москва расширила список до пяти человек, оставив в нем лишь одну кандидатуру, представленную Дагестаном. С.Х. Асиятилов не называл имена, но отдельные парламентарии на условиях анонимности сообщили изданию «Кавказский узел»², что в Москве рассматривали кандидатуры М.Г. Алиева, премьер-министра Ш.М. Зайналова и спикера парламента М.В. Сулейманова. Депутат А.А. Кабардиев заявил, что в будущий список обязательно нужно включить мэра Махачкалы С.Д. Амирова. В конце сессии прозвучало предложение об обращении в Москву с соответствующими предложениями, которое было почти единогласно поддержано. Депутат П.К. Багандова в беседе с корреспондентом «Кавказского узла»³ отметила, что принцип выбора претендентов действительно оставляет желать лучшего. *«Я знаю, что кандидатуру действующего руководителя поддержали 62 депутата из 72, но никакого публичного обсуждения кандидатур не было. Просто депутаты, работающие на профессиональной основе, руководители профильных комитетов подходили к коллегам, просили подписаться под списком. Далее в Москве работали другие "толкачи", в конечном итоге и появились пять человек. Ничего против них не имею, но так руководитель проблемного региона не выбирается»,* — подчеркнула она.

Как заявили депутаты в обращении, *«сейчас решается вопрос о высшем должностном лице республики. Политической партией "Единая Россия" предложены Президенту России на эту должность 5 кандидатур, среди которых*

1 «Единая Россия» не разрешает подглядывать в губернаторские списки. Утечки информации могут стоить функционерам партийной должности // Коммерсантъ. — 2009. — 19 нояб. — № 216 (4271).

2 Исаев Т., Магомедов А. Парламентарии Дагестана просят президента России учесть их мнение при выборе главы республики // Кавказский узел. — 2009. — 26 нояб. Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/162449/>

3 Там же.

не все кандидатуры отвечают предъявляемым к ним требованиям, то есть обладают авторитетом, деловой репутацией, опытом публичной деятельности, необходимой для замещения этой должности». В обращении отмечалось, что «решение задач по искоренению беспрецедентного уровня коррупции, насилия и клановости, а также обеспечение общественно-политической стабильности в Дагестане под силу лидеру, пользующемуся беспрекословным авторитетом и поддержкой абсолютного большинства многонационального дагестанского народа и парламента».

«При выдвижении пяти кандидатур на пост главы республики мнение политсовета ДРО "Единой России" учтено не было. В такой ситуации существует опасность того, что Президент России будет неверно проинформирован по той или иной кандидатуре», — сообщила «Кавказскому узлу» заместитель председателя комитета Народного собрания Дагестана по образованию, науке и культуре М.В. Абрамкина. Ранее в беседе с корреспондентом «Кавказского узла» дагестанский политолог, директор ООО «Свобода слова», учредитель общественно-политической газеты «Черновик» Х.М. Камалов заявил, что если бы своим правом на выдвижение претендентов воспользовался дагестанский региональный совет «Единой России», то в круг рассматриваемых лиц не попала бы ни одна из представленных фамилий, кроме действующего главы республики М.Г. Алиева. На вопрос корреспондента «Кавказского узла», почему это произошло, Х.М. Камалов высказал свою точку зрения: «Это произошло по причине того, что влиятельные люди из кремлевской обоймы имели свои виды на претендентов. Сергей Нарышкин (глава администрации президента РФ) лоббировал кандидатуру Магомеда Абдулаева, Патрушев (секретарь Совета безопасности РФ) — Сайгидгусейна Магомедова, Грызлов (спикер Госдумы РФ) при посредничестве Ахмеда Билалова (дагестанский бизнесмен, бывший депутат Госдумы — прим. «Кавказского узла») — Магомеда Магомедова, а Сулейман Керимов (член Совета Федерации, владелец компании "Нафта-Москва") продвигал через супервлиятельных политиков Магомедсалама Магомедова. Никто из них, повторяю, не имел бы шанса быть представленными Дмитрию Медведеву, если бы выдвижение началось, как полагалось само собой разумеющимся, с регионального политсовета победившей на парламентских выборах партии», — заявил эксперт¹.

Вызвавшее оживленную дискуссию в федеральной прессе обращение дагестанских депутатов было фактически дезавуировано 1 декабря, когда появилось новое обращение депутатов Народного собрания Дагестана. На этот раз 55 из 72 депутатов выразили готовность поддержать любую предложенную

1 Исаев Т., Магомедов А. Парламентарии Дагестана просят президента России учесть их мнение при выборе главы республики // Кавказский узел. — 2009. — 26 нояб. Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/162449/>

Президентом РФ кандидатуру на пост главы республики¹. Эксперты оценили события в Дагестане как признак очевидного снижения шансов М.Г. Алиева вновь возглавить регион, а попытку оказать давление — неуклюжей. В результате главой Дагестана был назначен сын предшественника М.Г. Алиева на посту главы региона даргинца Магомедали Магомедова — экс-спикер Народного собрания Магомедсалам Магомедов. Назначение стало одновременно данью традиционализму и принципу ротации на посту руководителя региона представителей двух крупнейших этносов — аварцев и даргинцев. Вначале шансы М.М. Магомедова в списке претендентов в главы Дагестана, сформированном в конце 2009, многими экспертами не воспринимались как предпочтительные. Целый ряд экспертов склонялся к назначению М.И. Абдулаева, знакомого Д.А. Медведева со времен его преподавательской деятельности в Санкт-Петербурге. Шансы Магомедова существенно выросли в январе². Выказывалось мнение, что с приходом к власти Магомедсалама существенным будет влияние на принятие решений его отцом Магомедали Магомедовым. Тем самым ситуация фактически возвратилась ко времени до прихода к власти М.Г. Алиева, итоги правления которого оказались не самыми удачными. Входивший в список претендентов на руководство регионом аварец М.И. Абдулаев 25 февраля 2010 года был назначен премьер-министром Дагестана. Таким образом, возникла необходимость компенсации традиционно ранее занимавшим этот пост кумыкам. Несмотря на свои элитные связи в федеральном центре, в регионе М.И. Абдулаев являлся в регионе фигурой новой и не мог опираться на столь важные для реального политического влияния в регионе неформальные связи и ресурсы, поскольку только в 2009 году стал советником М.Г. Алиева, а 27 октября 2010 года был назначен зампредела правительства республики.

Случай № 6. Республика Тыва в 2005–2007 годах. Первый раз еще в 2005 году от имени региональных отделений общероссийских политических партий и движений (от ЛДПР, СПС, «Родина», КПРФ, СДПР и т.д.) Президенту РФ было направлено обращение с просьбой о смещении главы региона Ш.Д. Ооржака. В нем приводились многочисленные факты бедственного положения республики, клановой политики, роста коррупции и нарушений прав человека. 22 марта 2006 года Законодательная палата Великого хурала Тывы тоже приняла обращение к Президенту, которое подписали 13 депутатов, включая председателя Законодательной палаты В.М. Оюна, его заместителя В.Г. Валькова и руководителя фракции «Единая Россия» В.М. Бартына-Сады. Особое внимание авторы второго обращения придали

- 1 Депутат: «Второе обращение к Медведеву не было согласовано с президентом Дагестана» // Клуб регионов. — 2009. — 2 дек. Режим доступа: <http://club-rf.ru/r05/news/11290/>
- 2 Четверо новых. Дмитрий Медведев предложил очередным регионам поменять руководителей // Коммерсантъ. — 2010. — 9 февр. — № 22 (4322).

подробному перечислению тех постов, которые занимают в республике родственники Ш.Д. Ооржака, принадлежащего им бизнеса и возбужденных против них уголовных дел.

Региональное руководство «Единой России» исключило депутатов из партии. Возник явный скандал! Депутатов восстановили в партии, но при выдвижении партийного списка ЕР на выборах октября 2006 года вновь доминировали сторонники Ооржака. По мнению оппозиционной газеты «Риск», список «Единой России» состоял из трех групп кандидатов — группа правительства Тывы (т.е. Ооржака), команда «Межпромбанка» (крупнейшей представленной в регионе ФПГ) и собственно актив «Единой России», ориентированный на заместителя главы региона Ш.В. Кара-оола. Часть кандидатов одновременно могла быть отнесена сразу к нескольким группам¹.

Ответа на письма так и не последовало. Выборы прошли 8 октября 2006 года с многочисленными скандалами и отменой итогов выборов по округам, где победили противники Ооржака. Однако когда полномочия Ш.Д. Ооржака истекли (17.03.2007), Президент России внес на утверждение кандидатуру нового главы — заместителя Ооржака Ш.В. Кара-оола. За его кандидатуру проголосовали 20 из 32 депутатов Законодательной палаты и 111 депутатов Палаты представителей.

В июне 2007 года вступил в силу федеральный закон, который ввел новые основания и порядок роспуска губернаторами региональных законодательных собраний и представительных органов муниципальных образований. Губернатор получил право досрочно распустить региональный парламент, если он в течение трех месяцев после избрания не проводил заседаний. Эти поправки также установили, что заседание законодательного органа государственной власти региона не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов, тогда как раньше эта норма равнялась двум третям депутатского корпуса. Предусмотрено, что вновь избранный региональный парламент должен собраться на первое заседание не позднее, чем через 30 дней со дня своего избрания. Срок, в течение которого губернатор субъекта Федерации вправе принять решение о досрочном роспуске регионального парламента, составляет три месяца со дня вступления в силу соответствующего решения суда. Аналогичные нормы роспуска коснулись и представительных органов муниципальных образований. Данный законопроект появился как реакция на многомесячный политический кризис в Тыве, где с выборов в октябре 2006 до марта 2007 депутаты Законодательной палаты Великого хурала бойкотировали заседания в знак протеста против незаконной отмены итогов выборов по городским округам Кызыла, в которых победу одерживали представители оппозиции Ш.Д. Ооржаку. Пока подобных кризисов больше не предвиделось, однако само введение данного механизма

1 Жизнь против смерти // Риск (Кызыл). — 2006. — 6–10 окт. — № 4.

ропуска создало условия для провоцирования досрочных выборов в регионе тем, кто контролирует парламентское большинство.

Редкий пример попытки «бунта» уже при самом голосовании за предложенного Президентом РФ кандидата в губернаторы — в думе Корякского автономного округа при утверждении губернатором Камчатского края А.А. Кузьмицкого депутаты-коммунисты попытались сорвать сессию 31 мая 2007 года, но уже на следующий день, невзирая на все протесты, решение было принято. Какова оказалась «цена вопроса», остается неизвестным.

Хотя формально власти у региональных ЗС стало ненамного больше, чем раньше (все основные назначения губернаторы по-прежнему производили самостоятельно, а отказать Президенту РФ при назначении губернатора ЗС боялись), в целом заинтересованность как губернаторов, так и федерального центра, в контроле над депутатским корпусом несомненно выросла, а, значит, вырос и престиж депутатских кресел. Существенно повысился престиж и поста председателя законодательного собрания — теперь это стал фактически высший пост в регионе, обладатель которого имел легитимность, полученную непосредственно на выборах.

Косвенно влиял на повышение престижа мандата депутата Законодательного собрания и переход на выборах депутатов Государственной Думы РФ с 2007 к полностью пропорциональной избирательной системе с завышенным 7-процентным избирательным барьером. Ухудшение шансов региональных политиков попасть в Госдуму РФ повышало заинтересованность в местах в законодательных собраниях.

Сам характер пропорциональной системы при крайне неравномерной численности населения регионов и неравенстве территориальных групп внутри партийных списков неизбежно создавал риски ситуации, когда часть регионов может вообще не получить собственных представителей в Государственной Думе или же получить меньше мест, чем ранее.

Очевидно, что выигравшими при распределении мандатов внутри партийных списков (и в первую очередь внутри списка «Единой России», так как на нее пришлось более двух третей распределяемых мандатов) при такой избирательной системе оказались в первую очередь те регионы, которые способны любыми средствами «организовать» явку на уровне близком к 100% при том, что почти все они формально отданы одной партии. Дополнительно стимулировало власти ряда небольших регионов (менее 300–400 тыс. избирателей) к достижению «сверхрезультатов» по явке и голосованию за «Единую Россию» и то обстоятельство, что в силу численности своего населения при ином результате они просто не могли получить внутри партийного списка депутата от приписанной к данному региону территориальной группы. Как хорошо видно из анализа данных итогов выборов, регионы Южного федерального округа и национальные республики Поволжья (в первую очередь Татарстан и Башкортостан) получили в результате в федеральном пар-

ламенте в 2007 году долю депутатов, превышающую свою естественную долю в населении страны. Также завышенной оказалась доля Кемеровской области и Тывы. И, наоборот, заниженным оказалось представительство в Госдуме РФ крупных индустриальных центров — Москвы, Санкт-Петербурга и иных регионов Северо-Западного федерального округа, регионов Поволжья (Самарская и Нижегородская области), Сибири (без Кемеровской области). Дагестан и Нижегородская область получили практически одинаковое представительство в Госдуму — 9 и 10 депутатов соответственно, но избирателей в Нижегородской области в 2007 году было почти в два раза больше (2,8 млн против 1,4 млн в Дагестане)¹.

Обосновывая «справедливость» использованной на выборах 2007 года избирательной системы, ее защитники ссылались на то, что каждой из 83 территориальных групп, на которые был разбит список «Единой России», достался хотя бы один мандат. Очевидно, однако, что такой результат стал возможен только потому, что на «Единую Россию» пришлось свыше двух третей всех мандатов. При более конкурентной ситуации (из которой как более близкой к традиционным выборам при условии корректного проведения голосования и подсчета голосов исходили в своих прогнозах аналитики) часть регионов осталась бы без депутатов, пусть даже «варягов». Именно так и случилось на выборах 4 декабря 2011 года, когда у Республики Алтай вообще не оказалось своих депутатов, а несколько регионов Дальнего Востока (Камчатский край, Магаданская и Амурская области, Чукотский АО) получили лишь «общих» на всех депутатов от ЛДПР и «Справедливой России», и то при объединении их в одну группу с Якутией². На выборах Госдумы РФ 2011 года бенефициарами действовавшей системы распределения мандатов оказались те же регионы, что и четыре годами ранее (национальные республики Северного Кавказа и Поволжья, Кемеровская область). Диспропорции распределения мандатов между регионами усилились: если в 2007 году регионы-бенефициары получили дополнительно (то есть сверх своей доли в населении страны) 16 мест, то в 2011 году — уже 26.

Возможность стать депутатом Госдумы РФ для многих уменьшалась из-за усиления репрессивного характера законодательства о политических партиях, когда число партий с 2004 до 2011 года постоянно уменьшалось и жестко контролировалось, фактически им неформально запрещалось выдвигать многих оппозиционных политиков. Однако в регионах оставалось как большое число людей, имеющих политические амбиции и потребность в некотором политическом статусе, так и большое число структур, заинтересованных в со-

1 Кынев А.В. Диспропорции российской пропорциональности // Газета.ру. — 2008. — 7 мая. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/comments/2008/05/07_x_2718414.shtml

2 Кынев А.В. Диспропорциональная Россия : Территориальное представительство в Государственной Думе при выборах по пропорциональной системе // Полития. — 2017. — № 3.

хранении пусть небольших, но собственных рычагов влияния на власть (преимущественно крупный региональный и средний бизнес). Им было нужно и жизненно необходимо сохранить себя в политике и иметь возможность иметь площадки для заявления и защиты своих позиций через официальные органы власти независимо от отношений с партийно-государственной бюрократией. В результате отмены выборов губернаторов и «тотальной партизации» Госдумы РФ таких площадок осталось всего две — региональные законодательные собрания и органы местного самоуправления. Но статус депутата МСУ действительно политически интересен и влиятелен лишь в некоторых случаях (крупные города, территории, привлекательные для инвестиций в недвижимость, строительство и т.д.). Таким образом, для большого числа политически активных граждан последний относительно значимый уровень власти, оставшийся доступным для избрания в подобных условиях — региональные заксоборания (разумеется, в тех регионах, где сохранили смешанную избирательную систему).

Таким образом, именно законодательные собрания и некоторые органы МСУ становились теми органами, куда направляли свои основные усилия все те, кому новая система власти в стране не давала возможности защищать свои интересы в федеральном парламенте или на уровне губернаторов. Часть бывших депутатов Госдумы РФ в эти годы активно переходила на работу в региональные парламенты (таких примеров довольно много — коммунисты А.Л. Кругликов в Ульяновской области и В.В. Ромашкин в Республике Алтай, представитель ЛДПР С.Н. Сироткин в Ивановской области, экс-член СПС и ЕР А.С. Фадзаев в Северной Осетии и т.д.).

Таким образом, новая система фактического назначения губернаторов Президентом РФ формальную нормативную власть региональных парламентов почти не увеличила. Тем не менее возросла политическая роль законодательных собраний, но уже по другим, гораздо более широким и разнообразным причинам. Проще говоря, в них не стало больше власти, но в них стало гораздо больше политики.

Политизация ЗС усилилась и благодаря принудительному политическому структурированию региональных парламентов и появлению во многих прежде напоминающих хозяйственный актив и советы директоров аполитичных законодательных собраний элемента межпартийной конкуренции. В качестве «платы» за получение мест в партийных списках для себя региональная элита и местные кланы все чаще были вынуждены пропускать в парламенты регионов профессиональных партийных функционеров, все более превращающихся в профессиональных политиков. Благодаря введению элементов пропорциональной избирательной системы на региональных выборах в ряде регионов, где прежде существовали довольно монолитные и лояльные губернаторам законодательные собрания, появились пусть немногочисленные, но представители оппозиции. Как показывает опыт, иногда наличие в депутатском корпусе даже нескольких квалифицированных депутатов, име-

ющих альтернативные точки зрения, способно существенно изменять характер всего законодательного процесса.

При этом важно отметить еще одно обстоятельство. Благодаря тому, что основные партии являются структурами жестко централизованными, несмотря на всю аморфность их состава и идеологических программ¹, через партии и систему постоянного усиления контроля партий за избранными от них депутатами федеральный центр получил возможность косвенного контроля над региональными депутатами, минуя губернаторов. Региональные депутаты в ответ также получили возможность собственных выходов на федеральный центр.

Еще одна черта политизации законодательных собраний — реализация «Единой Россией» с начала 2010 года практики совмещения постов председателя ЗС и секретаря политсовета регионального отделения «Единой России».

Об этой стратегии, которая в большинстве случаев действительно реализовывалась, публично заявил 23 марта 2010 года секретарь президиума генсовета «Единой России», вице-спикер Госдумы В.В. Володин². Накануне на заседании президиума генсовета на посты председателей заксобраний были рекомендованы руководители пяти региональных отделений партии (Калужской, Рязанской, Курганской и Свердловской областей и Хабаровского края): *«Хотя уже более 30 руководителей наших региональных организаций одновременно являются председателями заксобраний, раньше такого не было. Мы приступили к системной работе в этом направлении»*, — заявил В.В. Володин. Он отметил, что правилом новая кадровая политика в партии не станет. В отдельных случаях будут сделаны исключения. Так в 2010 году посты спикеров смогли сохранить за собой председатели законодательных собраний Ямало-Ненецкого автономного округа (С.Н. Харючи) и Воронежской области (В.И. Ключников), не являющиеся секретарями политсоветов РО. Как объяснил В.В. Володин, в случае с В.И. Ключниковым решение принято по личной просьбе губернатора Воронежской области А.В. Гордеева.

1 Большинство партий — это, несомненно, коалиции разношерстных региональных групп и кланов, соединенные вместе только необходимостью найти некий федеральный «бренд» для участия в выборах. Зачастую отделения одной и той же партии в разных регионах занимают диаметрально противоположные позиции, а внутри основных партий, в первую очередь «партий власти», существует крайнее разнообразие позиций — от радикальных патриотов и крайне левых до фактических либералов. Многие региональные отделения федеральных политических партий сильно отличаются от своих «материнских» федеральных структур, фактически спонсируются и контролируются теми или региональными элитными группами, региональными администрациями и ФПГ.

2 Болотова О. Удвоение «Единой России» // Газета.ру. — 2010. — 23 марта. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2010/03/23_a_3342110.shtml

Политизация законодательных собраний, появление в них депутатских фракций, усиление личного политического веса председателей законодательных собраний сопровождались и профессионализацией депутатского корпуса, которая существенно выросла в период президентства Д.А. Медведева (2008–2012).

Введение с июля 2003 года обязательной, не менее чем 50-процентной доли депутатов, избираемых по партийным спискам, привело к тому, что во многих регионах общее число депутатов ЗС увеличилось. Кстати, и до избирательных реформ 2000-х годов средняя численность депутатского корпуса постоянно росла. Если средний размер легислатур, избранных в течение первого электорального цикла, составлял 37,8 человека, то во втором электоральном цикле он вырос до 41,4 человека¹. Средняя численность депутатов регионального парламента до избирательной реформы 2003 года составляла уже 44,32 депутата (по 88 регионам, без Чеченской Республики, где тогда не было легитимного парламента), после первых выборов в условиях обязательного введения партийных списков — 48,2 (по 87 субъектам, без Эвенкии и Таймыра, так и не успевшим избрать свои парламента по новым условиям до своей ликвидации как субъектов Федерации, и без не имевшей реальных полномочий Палаты представителей Великого хурала Тывы)².

Дело в том, что при принятии, начиная с 2002–2003 годов, новых законов о выборах региональным депутатам нужно было либо согласиться с неизбежностью изменения нарезки избирательных округов, либо удвоить численный состав законодательного органа власти (чтобы сохранить прежнее число избирательных округов). Так как действующие депутаты были менее всего заинтересованы в перенарезке округов, а тем более в их укрупнении (что сразу удорожает избирательную кампанию), то практически повсеместно именно они являлись главными сторонниками увеличения численного состава законодательного органа. Однако интерес депутатов входил в противоречие с интересами исполнительной власти, которой проще иметь дело с малочисленным представительным органом — им легче управлять и манипулировать. Следует учесть, что изменение численного состава невозможно без внесения изменений в устав (конституцию) субъекта Федерации, для чего нужно согласие и исполнительной, и законодательной власти. И принятое в итоге решение отчасти можно рассматривать как индикатор реального политического влияния конкретного законодательного собрания. В субъектах Федерации с доминированием губернатора и «прогубернаторским» большинством в парламен-

-
1. Голосов Г.В. Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. — 2001. — № 4.
 2. Кынев А.В. Выборы региональных парламентав в России 2009–2013. От партизации к персонализации / Москва : Панорама, 2014. — С. 55–62.

те вопрос об увеличении числа депутатов обычно даже не стоял¹. В регионах же, где в законодательных органах имелись сильные самостоятельные группировки, шла серьезная борьба.

Увеличивался не только общий состав депутатского корпуса. Увеличивалась численность аппаратов ЗС (образуются аппараты фракций и т.д.), как и число депутатов, работающих на постоянной основе. Как правило, в соответствующем законе субъекта Федерации устанавливается либо максимально возможное, либо минимальное количество депутатов, которые могут работать на постоянной профессиональной основе. К примеру, в новом законе Красноярского края «О количестве депутатов Законодательного собрания Красноярского края, работающих в нем на постоянной оплачиваемой основе, и порядке замещения соответствующих должностей» было установлено, что количество таких депутатов не может быть более двух третей от общего установленного для Собрания числа депутатов. Если в ЗС Красноярского края третьего созыва, избранном в 2001 году, на постоянной основе работал только 21 депутат, то в новом ЗС четвертого созыва, избранном в апреле 2007, помимо председателя ЗС и его заместителей в каждом комитете на профессиональной постоянной основе могло работать по три депутата: председатель (почти все вице-спикеры — одновременно председатели комитетов), его заместитель и еще один депутат. Всего же были утверждены 10 постоянных комитетов, таким образом, общее число депутатов, для которых эта работа стала основной, достигло не менее 31. В Ставропольском крае до 2007 года в краевой думе на постоянной основе могло работать не более 12 из 25 депутатов, после выборов 11 марта 2007 года новый созыв Государственной думы Ставропольского края проголосовал за переход на постоянную профессиональную основу 20 из 50 депутатов².

Практически во всех, даже самых авторитарно управляемых субъектах Федерации на постоянной основе к 2011 году работали председатель законодательного органа (или, соответственно, председатели палат) и его заместители, а также председатели комитетов и, нередко, ключевых комиссий. Профессионализм депутатов, несомненно, повышается по ходу созыва и накопления ими политического опыта. Как правило, число депутатов, работающих на постоянной основе, увеличивается ближе к концу созыва. Так в Ленинградской области к концу полномочий Законодательного собрания третьего созыва в 2006 году 34 из 46 действующих депутатов (имелись 4 вакансии) работали на постоянной основе.

Постепенный рост влияния региональных парламентов и их спикеров можно было отметить и по другим признакам. Например, 16 мая 2006 года Народ-

1 Панов П.В. Изменение электоральных институтов в России. Кроссрегиональный сравнительный анализ // Полис. — 2004. — № 6. — С. 16–28.

2 Бирюкова С. Утвержден состав Думы Ставропольского края // Кавказский узел. — 2007. — 21 апр. Режим доступа: <http://kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/1184623.html>

ный хурал Калмыкии впервые в своей истории провел парламентские слушания (о развитии системы профессионального образования Калмыкии). На октябрьской сессии депутаты образовали комиссию Народного хурала по противодействию коррупции. Это произошло в регионе, долгое время считавшимся одним из самых авторитарно управляемых в России. Внутрипарламентская революция произошла в 2006 году в Волгоградской областной думе. 10 апреля на внеочередном заседании депутаты сократили число комитетов с 13 до 10 и, определившись, что заместителей председателя будет три, избрали лишь одного. Кроме того, на заседании 28 сентября 2006 года они преодолели сразу четыре губернаторских вето, приняв поправки в местные законы, касающиеся бюджетного финансирования. За счет этого депутаты получили возможность самостоятельно утверждать перечень строек и объектов, которые финансируются из региональной казны. Ранее эта прерогатива была закреплена за губернатором Волгоградской области.

В то же время, несомненно, как и ранее, положение законодательных собраний в различных регионах имело свои отличия, главными из которых являются численность ассамблеи (соответственно и примерное число избирателей на одного депутата), число депутатов, работающих на постоянной основе, перечень постов, для назначения на которые требуется согласие депутатов, наличие Контрольно-счетной палаты, информационная открытость деятельности ЗС, возможность выражения недоверия руководству региона, характер избирательной системы, который, в свою очередь, влияет на независимость депутатов. Даже при всей своей жесткости, федеральное законодательство оставило регионам определенное поле для маневра, позволяя или усугубить или несколько компенсировать недостатки федерального законодательства. Регионы остались самостоятельны в определении численности депутатского корпуса (а, следовательно, и размеров избирательных округов), заградительных барьеров (определен лишь предельный размер барьера), размеров избирательных фондов и т.д. То есть даже в условиях новой унификации степень демократичности избирательного процесса в регионе во многом оставалась производной от внутрирегиональной политической ситуации, что говорит о сохранении существенного различия реальных политических практик, несмотря на жесткие единые нормативные стандарты¹.

1 Подробнее о региональных парламентах в России см.: Кынев А.В. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы / Москва : Панорама, 2009; Кынев А.В. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013. От партизании к персонализации / Москва : Панорама, 2014.

Таблица 4.7. Численность депутатов региональных парламентов в России, работающих на постоянной основе, и общая численность депутатов на 01.01.2011

Регион	На 01.01.2011
Адыгея	16 из 54
Алтай	7 из 41
Башкортостан	16 из 120
Бурятия	14 из 66
Дагестан	35 из 72
Ингушетия	27 из 27
Кабардино-Балкария	18 из 72
Калмыкия	2 из 27
Карачаево-Черкесия	11 из 73
Карелия	21 из 50
Коми	20 из 30
Марий Эл	3 из 52
Мордовия	7 из 48
Северная Осетия (Алания)	15 из 70
Татарстан	20 из 100
Тува	9 из 32
Удмуртия	12 из 90
Хакасия	15 из 75
Чечня	41 из 41
Чувашия	9 из 44
Саха (Якутия)	19 из 70
Алтайский край	17 из 68
Забайкальский край	17 из 50
Камчатский край	15 из 50
Краснодарский край	25 из 70
Красноярский край	36 из 52
Пермский край	30 из 60

Регион	На 01.01.2011
Приморский край	25 из 40
Ставропольский край	35 из 50
Хабаровский край	15 из 26
Амурская область	7 из 36
Архангельская область	15 из 62
Астраханская область	19 из 58
Белгородская область	4 из 35
Брянская область	12 из 60
Владимирская область	10 из 38
Волгоградская область	22 из 34
Вологодская область	19 из 34 (могли все)
Воронежская область	18 из 56
Ивановская область	24 из 48
Иркутская область	19 и 50
Калининградская область	20 из 40
Калужская область	4 из 40
Кемеровская область	10 из 36
Кировская область	3 из 54
Костромская область	8 из 36
Курганская область	2 из 34
Курская область	10 из 45
Ленинградская область	35 из 50
Липецкая область	6 из 56
Магаданская область	4 из 21
Мурманская область	27 из 36
Московская область	45 из 50
Нижегородская область	15 из 50
Новгородская область	5 из 26
Новосибирская область	16 из 76

Регион	На 01.01.2011
Омская область	2 из 44
Оренбургская область	15 из 47
Орловская область	11 из 50
Пензенская область	6 из 25
Псковская область	8 из 44
Ростовская область	11 из 50
Рязанская область	12 из 36
Самарская область	35 из 50
Саратовская область	16 из 36
Сахалинская область	20 из 28
Свердловская область	28 из 28 (облдума) 0 из 21 (палата представителей)
Смоленская область	20 из 48
Тамбовская область	13 из 50
Тверская область	18 из 33
Томская область	6 из 42
Тульская область	18 из 48
Тюменская область	24 из 34
Ульяновская область	6 из 30
Челябинская область	8 из 60
Ярославская область	30 из 50
Москва	35 из 35
Санкт-Петербург	50 из 50
Еврейская АО	4 из 16
Ненецкий АО	5 из 11
Ханты-Мансийский АО	14 из 28
Чукотский АО	7 из 12
Ямало-Ненецкий АО	12 из 22
Всего	1367 из 3909 (34,97%)

4.6. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2004–2012 ГОДАХ

Что касается положения в системе власти российских регионов глав местного самоуправления, то оно стало двояким.

С одной стороны, включение губернаторов в систему «исполнительной вертикали» сделало мэров (в первую очередь региональных центров) явной следующей целью на включение в «исполнительную вертикаль». Одним из элементов этого процесса стало растущее введение в ходе реформы МСУ 2003 года института сити-менеджеров — глав администраций, нанимаемых по контракту. При этом разводились посты главы местного самоуправления и главы администрации, не допускалось одновременное занятие одним и тем же лицом поста руководителя совета и администрации (хотя до 2003 года такое неоднократно происходило).

Таким образом, возникли три схемы управления:

- глава муниципального образования избирается населением и одновременно возглавляет администрацию, представительный орган имеет собственного председателя (схема «сильного мэра»);
- глава муниципального образования избирается депутатами и одновременно возглавляет представительный орган, администрацию возглавляет «сити-менеджер» (схема «мэр из депутатов»);
- гибридная: глава муниципального образования избирается населением, однако возглавляет только представительный орган. Администрацию, как и во втором варианте, возглавляет сити-менеджер.

Подбор сити-менеджеров осуществляли конкурсные комиссии, треть мест в которых занимали представители региональных властей. «Двухголовость» управления во второй и третьей моделях часто вызывала ситуацию путаницы в СМИ, которые смешивали избрание главы МСУ депутатами и введение института сити-менеджера, хотя это разные процессы. По инерции в СМИ часто называли мэрами и одного, и второго. Так, в ряде значимых городов (Курган, Пермь) избранный населением глава города сосуществовал в эти годы с нанятым по контракту сити-менеджером (главой администрации). В Рязани, Сыктывкаре и Брянске одновременно существовал избранный депутатами глава города и нанятый по контракту сити-менеджер. На практике то, кто в конкретном случае воспринимался на территории как «настоящий» мэр, зависело от ряда обстоятельств: распределения полномочий в конкретном уставе муниципального образования, личного влияния и авторитета конкретного руководителя, его опоры на стабильное большинство в представительном органе.

С другой, стороны, проведение муниципальной реформы, одной из главных целей которой была названо приближение органов управления непосредственно к гражданам, существенно децентрализовало систему управле-

ния российскими регионами и расширило число граждан, вовлеченных в процесс управления.

Появление этих трех сценариев прямо связано с принятием в октябре 2003 года нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (знаменитый № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года), который, попытавшись унифицировать систему МСУ в России, сделал для всех субъектов РФ обязательной двухуровневую систему, изменив в корне положение вещей, сложившееся к этому времени в большинстве российских регионов. Согласно этому, лишь в крупных городах (ранее имевших статус городов областного подчинения) местное самоуправление осталось одноуровневым, совмещая полномочия поселения и муниципального района — такие муниципальные образования стали называться «городской округ». Малые города и сельские населенные пункты получали статус городских и сельских поселений, входивших в муниципальные районы. Данный закон предполагал четкое закрепление определенных полномочий и ответственности за каждым уровнем власти.

Публично при разработке, принятии и введении в действие данного федерального закона в качестве основных целей реформы обозначались¹:

- приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации (если не считать городские округа) муниципальных образований низового уровня — сельских и городских поселений, что вытекало из самой логики конституционных норм;
- четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов — муниципальных районов, сельских и городских поселений);
- разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

Президент России Д.А. Медведев заявлял: *«Местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы так, как это во всем мире — без указаний и распоряжений сверху²»*.

Первоначально данный закон должен был вступить в действие с 1 января 2006 года, однако по многочисленным просьбам с мест из-за неготовности (в том числе связанными с проблемой передачи полномочий, их финансирования и создания под них тех или иных подразделений) его вступление в силу перенесли

1 Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. Москва, 2008.

2 Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года опубликован 24 января в Российской газете.

на 01.01.2009 (за исключением Чечни и Ингушетии). До 2009 года регионы в рамках переходного периода могли сами переходить на работу по данному закону по готовности. В конце декабря 2008 года в закон опять были внесены поправки, продлевающие переходный период для двух норм: об описании границ муниципальных образований (до 01.01.2011) и об их имуществе (до 01.01.2012).

В компетенцию органов МСУ перешли вопросы строительства, ЖКХ, содержания дорог, выделения земли, образования, здравоохранения, экологии и другие. При этом силовые ведомства (в частности, милиция, с 1 марта 2011 года официально переименованная в полицию) остались в подчинении федеральной власти.

Вместе с полномочиями органы МСУ не получили денег для их исполнения: в условиях централизованной схемы основная часть денег поступает в центр, а затем перераспределяется в регионы, а из них — в муниципалитеты. В противоречие закону № 131-ФЗ Бюджетный и Налоговый кодексы лишили органы МСУ финансовой независимости. Явно обозначилась тенденция увеличения дефицита местных бюджетов.

Изначально закон № 131-ФЗ был очень сырым и плохо проработанным, сама концепция закона изначально исходила из чрезмерной унификации, не учитывающей реальное разнообразие различных территорий страны, специфики хозяйственных укладов, расселения и состава населения. Изменение границ ряда территорий в результате часто приводило к абсурдным результатам и различным конфликтам. В итоге в одних регионах города объявляли себя муниципальными районами, а в других муниципальные районы переименовывали себя в города, включая при этом в свою площадь гигантские пространства лесов, гор или болот. Постепенно эти вопросы регулировались, да и закон менялся в связи с постоянными поправками законодательства в иных сферах. Очевидно, что это постоянное изменение правовой базы существенно затрудняло применение закона и требовало постоянной кадровой переподготовки. Среди наиболее существенных перемен за эти годы: право в ряде случаев совмещать полномочия администрации района и районного центра, право совета отправлять главу муниципалитета в отставку с согласия губернатора (оно резко повысило шантажный потенциал депутатских групп внутри городских советов депутатов) и т.д.

На основании статьи 85 закона № 131-ФЗ органам государственной власти субъектов Федерации следовало до 1 марта 2005 года установить границы муниципальных образований и наделить их соответствующим статусом, до 31 марта установить численность представительных органов первого созыва для новых муниципальных образований, до 30 апреля принять решение о дате выборов и до 31 мая определить порядок избрания глав создаваемых муниципальных образований. Реформа предполагала, что формирование органов власти вновь образованных муниципальных образований должно завершиться к 1 ноября 2005 года. В результате весь 2005 год, с января по 30 октября в

российских регионах проходили выборы в органы МСУ как новых, так и ранее существовавших муниципальных образований.

Согласно официальным данным, в ходе реформы общее количество муниципальных образований увеличилось более чем вдвое и составило 24208 (из них вновь образованные — 12251¹). Среди вновь образованных абсолютное большинство пришлось на муниципальные образования низшего уровня — сельские и городские поселения. По данным Центризбиркома РФ, за время осуществления реформы депутатами МСУ было избрано около 250 тыс. человек² («Вестник ЦИК» дает 1998798 человек³). Нетрудно подсчитать, что речь идет об участии в выборах только в качестве кандидатов сотен тысяч граждан. Если же иметь ввиду также их команды, штабы, членов избирательных комиссий, наблюдателей, то фактически активными участниками избирательного процесса были миллионы человек.

Два названных направления государственной политики в отношении органов МСУ — иерархизация и унификация, с одной стороны, и попытка стимулировать население самому решать свои проблемы и разграничение функций, с другой стороны, в полной степени отразились на всех парадоксах муниципальной реформы и муниципальных выборов. Общая формальная управляемость процесса, несомненно, возросла (введение института сити-менеджеров; создание механизмов ликвидации органов МСУ, нарушающих федеральное и региональное законодательство). Второе же направление привело к тому, что с общим увеличением численности муниципальных органов власти и постепенным расширением их полномочий увеличилось число граждан, непосредственно вовлеченных в деятельность органов МСУ. Стимулировала рост активности граждан и смена формальных статусов муниципальных образований, изменение административных границ, что приводило к множеству конфликтов, проведению референдумов и т.д. Отмена выборности губернаторов населением, одномандатных округов на выборах депутатов Государственной Думы РФ и принудительное усиление роли при избрании региональных законодательных

1 Формально к «вновь образованным» муниципальным образованиям ряда регионов включены многие ранее существовавшие города и районы, поскольку в состав их территории включены ранее самостоятельные муниципальные образования. В Татарстане, к примеру, «вновь образованным» муниципальным образованием формально оказалась Казань в соответствии с принятым 15 сентября 2004 года законом Татарстана «О границах, территории и статусе муниципального образования города Казани».

2 Левченко А. ЦИК устроит SMS-выборы // Газета.ру. — 2005. — 26 дек. Режим доступа: http://gazeta.ru/2005/12/26/oa_183110.shtml

3 Об итогах муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2004–2005 годах (приложение к выпуску из Протокола заседания ЦИК РФ от 29 декабря 2005 № 164-1-4) // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. — 2006. — № 2 (193).

собраний жестко регулируемых федеральным законодательством политических партий дополнительно стимулировали постепенный перенос центра реальной конкурентной политической борьбы не только в ЗС, но и в местные органы власти, которые постепенно стали превращаться в главные центры политической фронды.

Тот факт, что нередко у руля крупных городов оказывались успешные предприниматели и харизматичные публичные политики, только дополнительно провоцировал скандалы и конфликты. Конфликты между губернаторами и мэрами были известны еще с начала 1990-х годов, но сейчас, благодаря отмеченным особенностям политической системы, они приобрели явно выраженный символический характер. Конфликты эти практически неизбежны из-за того, что в большинстве субъектов РФ административный центр территории вынужден дотировать муниципальные образования, что не может не вызывать недовольство мэров. Не меньше разногласий возникает и с землеотводом. Заниматься текущим хозяйственным управлением большого города безкаких-либо нарушений в принципе невозможно: при желании, найти нарушения можно в деятельности любой местной администрации. Чем дальше, тем чаще конфликты стали происходить не только с главами областных центров, но и с главами сколь-либо значимых городов вообще.

Конфликты внутри местных советов, между губернаторами и мэрами все более стали превращаться в главные события региональной публичной политики. В 2005–2012 годах перманентным был конфликт между властями региона и регионального центра в Карелии, Приморском и Ставропольском краях, Волгоградской, Иркутской, Мурманской, Челябинской областях. Ранее они отмечались в Коми, Адыгее, Камчатской, Рязанской, Тверской, Тюменской областях и в других регионах. Разница была лишь в степени остроты конфликтов — от открытого политического противостояния (Псков, Волгоград, Тюмень, Астрахань, Нижний Новгород, Кострома) до тщательно скрывааемых до определенного времени противоречий (Омск, Махачкала, Калининград, Элиста). Часть скрытых конфликтов иногда затем приобретала открытый характер (Омск при В.Ф. Шрейдере, Элиста при Р.Н. Бурулове).

Таким образом, вторая составляющая муниципальной реформы, изменившая публичную роль органов МСУ, все более оказывалась в противоречии с первой, централизаторско-унифицирующей. Не удивительно поэтому, что вслед за резким ужесточением норм федерального и регионального избирательного законодательства именно местные выборы и правила их проведения все больше оказывались в сфере интереса федерального законодателя, выдвигались все новые инициативы, имеющие целью подчинить растущую «излишнюю самостоятельность» местных органов власти общим принципам «властной вертикали» (предложения по отмене выборов мэров населением, о введении на местном уровне выборов по партийным спискам и т.д.).

В октябре 2006 года депутаты Госдумы РФ — члены фракции «Единая Россия» В.С. Мокрый, В.А. Жидких и А.В. Огоньков — внесли в Госдуму проект поправок в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые позволяли регионам не только отменять всенародные выборы мэров столиц субъектов федерации, но и вообще упразднить должности мэров. В частности, одна из поправок касалась статьи 79 закона («Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге»). Эту статью предлагалось дополнить словами «административных центрах, столицах субъектов РФ». Как известно, в городах федерального значения существует особая форма местного самоуправления — сами города являются субъектами РФ, а местное самоуправление действует лишь на внутригородских территориях во многом в декоративном виде. Такую же схему предлагалось распространить на все региональные столицы, дополнив статью 79 закона местном самоуправлении следующим положением: «В административных центрах, столицах субъектов РФ осуществление местного самоуправления предусматривается либо в границах административного центра, столицы субъекта РФ, либо на внутригородских территориях». Таким образом, управление этими городами фактически могло перейти в ведение губернаторов.

Однако этот законопроект натолкнулся на противостояние Совета Европы и иных европейских организаций как противоречащий подписанной и ратифицированной РФ Европейской хартии местного самоуправления. Возмущение появлением данным проектом высказали и сами главы МСУ (мэр Екатеринбурга А.М. Чернецкий, мэр Томска А.С. Макаров и другие). «Единая Россия» отыграла назад, и проект принят не был.

Таблица 4.8. Число глав местного самоуправления, избираемых населением и представительными органами МСУ за 2004–2005 годы¹

	Сельские поселения	Городские поселения	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские муниципальные образования	РФ в целом по всем видам муниципальных образований
Избираются населением	12263 (61,65%)	1227 (69,8%)	1246 (69,1%)	436 (83,5%)	6 (2,5%)	15178 (62,7%)
Избираются депутатами	7601 (38,2%)	531 (30,2%)	556 (30,85%)	86 (16,5%)	230 (97,5%)	9004 (37,2%)
Избираются на сходах граждан	26	-	-	-	-	26

¹ Там же.

Несмотря на провал этой инициативы, давление на самостоятельность органов МСУ продолжилось. Как показала практика, особенно активны в процессе отмены выборов мэров были новые губернаторы, сами никогда не побеждавшие на прямых выборах. Возможно они инстинктивно воспринимали наличие любых значимых политических фигур, имеющих легитимность, полученную непосредственно на выборах, как угрозу своему влиянию. Наиболее массовыми и конфликтными стали попытки отмены выборов мэров в городах Свердловской области и Ханты-Мансийского АО. Резкие протесты отмена выборов встретила в Перми, Челябинске, удалось сорвать отмену выборов в Дзержинске, Сургуте, временно в Екатеринбурге. Только в конце 2009–2010 годов перечень городов, где отменены прямые выборы мэров, дополнили Нижний Новгород, Смоленск, Мурманск, Благовещенск, Элиста, Владимир, Курган.

В это время отмена или введение прямых выборов мэра находились в прямой зависимости от типа муниципального образования. За период 2005–2009 годов общая доля глав муниципальных образований, избираемых непосредственно населением, даже немного увеличилась (с 62,7% до 64,6%). Однако другая ситуация была с главами городских округов: если в 2004–2005 годах путем прямых выборов избирались 466 глав (84,4% по статистике ЦИК РФ), то к марту 2009 года это количество сократилось до 384 (75,9%)¹.

К декабрю 2011 года из 79 региональных центров (Москва и Санкт-Петербург являются городами, имеющими статус субъектов Федерации, а Московская и Ленинградская область не имеют столиц) в 46 прямые выборы мэров населением были отменены. В 2004–2011 годах также непрерывно шло переключивание на органы местного самоуправления все новых полномочий и обязательств (например, вопросы экологии), при том, что под эти полномочия не выделялось никакого дополнительного финансирования. Фактически органы государственной власти таким образом просто избавлялись от «излишней» нагрузки и ответственности.

В регионах также активно реализовывалась политика на уменьшение числа муниципальных образований как путем укрупнения сельских поселений, так и через ликвидацию муниципальных районов и превращения их в городские округа.

Реформа МСУ сделала острым вопрос о власти в муниципальных районах. Как известно, до реформы в большинстве регионов на уровне поселений самостоятельных органов МСУ не было, и административный центр района (обычно это поселок городского типа, малый или средний город) управлялся напрямую районной администрацией. Реформа МСУ означала «дробление» районной территории. Получалось, что администрация райцентра, где обычно

1 Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года). Записка Управления организации избирательного процесса Аппарата ЦИК России // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. — 2009. — № 5. — С. 67–146.

сосредоточены основные районные предприятия-налогоплательщики, самая дорогая земля и недвижимость, оказывается вне контроля районной власти и формируется самостоятельно.

Отчасти эта ситуация напоминает «классическое» противостояние губернаторов и мэров региональных центров. Однако в законе об МСУ не оказалось прямого запрета одному и тому же лицу совмещать посты глав разных муниципальных образований. В результате в целом ряде случаев главы районов одновременно избрались главами районных центров, в «личной унии» обеспечивая единство районной власти. Именно так поступили глава Клинского района Московской области А.Н. Постригань, глава администрации Елизовского района Камчатской области Н.М. Пискун (в 2004 году он стал главой г. Елизово оставаясь главой района; самостоятельный глава района появился только в 2006 году) и другие. Согласно закону № 131-ФЗ, с 1 января 2006 года должно было закончиться разграничение собственности между городом и вновь образованными сельскими поселениями. Но оказалось, что сроки, поставленные правительством, не выполнимы. В результате регионам было дано право продлевать переходный период до 1 января 2009 года. Проще говоря, если с 1 января 2006 года предполагалось что глава-«совместитель» мог руководить только либо городом, либо районом, то теперь он получил возможность совмещения до начала 2009 года.

В 2010 году право совместить в одном органе администрации муниципального района и районного центра было узаконено. 4 декабря 2010 года Президент РФ подписан закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"», принятый Госдумой 19 ноября 2010 года и одобренный Советом Федерации 24 ноября 2010 года. Согласно закону, уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе треть ее членов назначается представительным органом муниципального района, треть — представительным органом поселения, еще треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица региона¹.

Также постепенно росло число случаев введения системы формирования районных советов через косвенные выборы (депутаты из поселений делегируют представителей в районный совет).

1 Президент Медведев изменил закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» // Газета.ру. — 2010. — 4 дек. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2010/12/04/n_1600569.shtml

С момента принятия закона № 131-ФЗ главы регионов стремились расширить практику внедрения института сити-менеджера. Но одновременно росло число случаев, когда даже введение избрания главы МСУ депутатами не гарантировало региональным властям избрания своего ставленника. Если оппозиция набирала большинство мест в том или ином совете, то она оказывалась в состоянии диктовать свои условия. Кроме того, во внутренне расколотых советах, где конфликтуют несколько местных элит групп (которые при этом формально принадлежат к одной партии) и при этом ни у одной нет устойчивого большинства, повышение влияния депутатов на принятие решение увеличивало «шантажный» потенциал каждой группы по отдельности. В результате в таких советах возникала ситуация постоянной кадровой нестабильности и смены городских руководителей (Смоленск, Тула, Рязань).

Из-за конфликта групп интересов не смог выбрать главу совет города Миасс (Челябинская область), что вынудило вернуться к избранию главы города населением. Когда в 2004 году в городе было принято решение об избрании главы города депутатским корпусом из своего состава, жители восприняли это негативно. На собраниях в коллективах, митингах, депутатских слушаниях заявлялось, что мнение населения игнорируется. В результате из-за противостояния двух депутатских групп город несколько месяцев оставался без мэра. Ряд депутатов даже пытались отменить поправки в устав через суд. Для того, чтобы главой администрации стал В.Г. Ардабьевский, потребовалось вмешательство тогдашнего губернатора Челябинской области П.И. Сумина. Прямые выборы главы города восстановили.

В избранной 26 сентября 2004 года городской думе Великого Новгорода абсолютное большинство депутатов оказалось представителями МК «Сплав» и ЗАО «Проектстрой» и находились в служебной или экономической зависимости от Т. Мхитаряна, Н. Кравченко и их союзников. Они сразу повели наступление на городскую администрацию. Принятый в апреле 2005 года думой новый устав Великого Новгорода предусматривал, что глава города избирается из состава депутатов гордумы, а глава городской администрации назначается на конкурсной основе. Эти изменения о фактическом присвоении власти в городе группой Мхитаряна—Кравченко вызвали нарекания со стороны и обл администрации, и большинства политических партий. Зарегистрировать этот устав депутатам не удалось, несмотря на пять попыток, поскольку общественные организации, профсоюзы и рядовые жители организовали акции протеста, потребовав прямых выборов.

По инициативе действующего мэра Н.И. Гражданкина 23 марта 2006 года гордумой было принято решение провести референдум по вопросу о порядке избрания мэра. Николай Гражданкин предлагал совместить голосование с выборами в облдуму, намеченными на единый день голосования — 8 октября 2006 года, что дало бы неплохие шансы добиться требуемой 50%-й явки. Но депутаты это предложение отвергли и сознательно назначили голосование на

разгар сезона летних отпусков, 2 июля 2006 года, сделав все, чтобы он провалился из-за недостаточной явки избирателей.

Подготовка к референдуму была соответствующей. За три месяца с момента назначения референдума ни одна из политических партий не обратилась в горизбирком с уведомлением об агитации. Избирателям были разосланы лишь уведомления о проведении референдума от имени избиркома. Поэтому многие новгородцы попросту не знали, что могут повлиять на формирование структуры органов городской власти. Хотя на вопрос об избрании главы Великого Новгорода на прямых выборах утвердительно ответили 88,5% избирателей, пришедших на участки, в референдуме приняли участие всего 4,54% избирателей, тогда как для признания его состоявшимся на участки должно было прийти более половины новгородцев, имеющих право голоса. Предложение о том, чтобы градоначальник одновременно возглавлял и городскую думу, поддержали 58,5% участников референдума.

Провал референдума и укрепление позиций гордумы серьезно ударили и по позициям губернатора М.М. Прусака, подчеркнув растущее влияние группы Мхитаряна—Кравченко, которая из партнера администрации стала превращаться в силу, диктующую свои условия. Еще более выросла популярность КПРФ, которая на выборах в облдуму в октябре 2006 года победила на территории города в голосовании по партспускам «Единую Россию» во главе с губернатором. В августе 2007 года М.М. Прусак покинул пост губернатора.

В Брянске 19 декабря 2005 года ушел в отставку избранный лишь в марте населением глава Брянска И.Н. Тарусов. Причиной отставки стал конфликт экс-главы города с главой горадминистрации Д.А. Шапотьюко и депутатами горсовета из брянской «Гильдии предпринимателей». Шапотьюко занял пост главы администрации в мае 2005 года, и с первых дней отношения между ними складывались непросто — постоянно возникали споры и разногласия по поводу распределения полномочий, которые впоследствии вылились в неудачную попытку мэра уволить главу горадминистрации, обвинив его в нарушении законодательства из-за совмещения в течение трех месяцев своей должности с местом депутата горсовета. Тарусов был практически отстранен от хозяйственной жизни города и возможности формировать команду руководителей. В ноябре горсовет отменил всенародные выборы мэра, который по должности возглавляет горсовет. Новым главой города стал лидер областного отделения общественной организации «Деловая Россия» И.Н. Алехин.

В Рязани 29 апреля 2005 года депутаты горсовета проголосовали за избрание главой города генерального директора Ново-Рязанской ТЭЦ С.В. Сазонова. До декабря 2005 года он фактически руководил городом, однако 30 декабря 2005 года помимо главы города депутаты горсовета выбрали еще и главу администрации, которым стал глава Касимова Ф.И. Проторов. С.В. Сазонов также

пытался стать сити-менеджером, но получил лишь 7 голосов против 20 за Ф.И. Провоторова. Судя по всему, разделению власти в городе между двумя конкурирующими бизнес-группами способствовала региональная администрация, так как «раздвоение» городских властей, несомненно, усилило положение тогдашнего губернатора Г. Шпака.

Тула — один из самых ярких примеров конфликта при новой системе формирования органов власти МСУ. 9 января 2003 года Центральный районный суд Тулы вынес решение о том, что глава города С.И. Казаков не может одновременно занимать две должности — главы управы Тулы (так по уставу назывался исполнительный орган, то есть администрация, при этом в управе был исполнительный директор — первый зам. главы города) и председателя Тульской городской думы. Рассмотрение этого вопроса в суде инициировал тульский предприниматель Лев Волков, который в 2000 году безуспешно баллотировался в депутаты областной думы. Его иск поддержала прокуратура области. Городская дума решила вступить за своего председателя, и большинством голосов депутаты высказались за то, чтобы оспорить решение суда. В городском уставе Тулы вообще не была предусмотрена должность председателя думы, поэтому депутаты еще при предыдущем главе Н.Е. Тяглицом внесли в устав поправку о том, что эти обязанности должен осуществлять глава. Поскольку депутаты оспорили решение суда, С.И. Казаков по-прежнему возглавлял думу до окончательного решения вопроса. После ухода летом 2005 года в отставку правой руки Казакова, исполнительного директора городской управы В.В. Арсентьева, стала очевидна предстоящая смена власти в городе. С 13 июля 2005 года исполнительным директором управы — первым заместителем главы города Тулы был избран глава администрации Пролетарского района В.С. Могильников. 17 августа 2005 года депутаты городской думы удовлетворили прошение главы Тулы С.И. Казакова об отставке (формально срок его полномочий истек в ноябре). Врио главы стал В.С. Могильников.

30 октября 2005 года состоялись новые выборы главы города и одновременно председателя гордумы (вместе с выборами гордумы). Явка составила 35,29%. Ожидаемую победу среди семи кандидатов как самовыдвиженец одержал В.С. Могильников с 43,34% голосов. После избрания В.С. Могильникова главой муниципального образования были прекращены его полномочия в системе городской исполнительной власти. В Уставе Тулы переходный период был прописан нечетко, поэтому администрация города до подведения итогов конкурса на замещение должности ее руководителя, оказалась обезглавлена.

В конце декабря 2005 года первым главой городской администрации, нанятым по контракту, стал депутат Тульской городской думы, гендиректор ООО «Тульский таможенный терминал» А.В. Уколов. Хотя В.С. Могильников был главой города — спикером гордумы, однако прямая легитимность, полученная на выборах, делала именно его реальным главой города в глазах горо-

жан. Именно он был центральной фигурой городской власти и в этом качестве воспринимался скорее позитивно.

Вскоре после назначения сити-менеджером А.В. Уколова между ним и В.С. Могильниковым возникли разногласия. Был составлен проект контракта с сити-менеджером, согласно которому все свои действия сити-менеджер обязан был согласовывать с главой города. Таким образом мэр Тулы попытался поставить Уколова под свой полный контроль. После вмешательства областной прокуратуры часть спорных поправок была снята, Уколову оставили право самостоятельно назначать своих заместителей и руководителей подразделений. Могильников при этом подчеркнул, что обязательно будет участвовать в решении хозяйственных вопросов города. К 2009 году отношения Могильникова и Уколова обострились. Один за одним начали возникать скандалы. Результатом стала отставка Уколова 28 августа 2009 года, которую депутаты приняли 2 сентября. Новым главой администрации Тулы стал М.Е. Иванцов. Вскоре, 3 марта 2010 года в ходе заседания президиума политсовета партии «Единая Россия» В.С. Могильников подал в отставку с поста главы города. Причиной ухода он назвал нежелание принимать участие в предвыборной грязи, а также из-за поступавших в его адрес угроз.

31 марта 2010 года состоялось первое заседание Тульской городской думы нового 4-го созыва. Новым главой города уже из депутатов при поддержке областной администрации была избрана хозяйка одной из городских управляющих компаний («РЭМС») А.Е. Толкачева, ранее депутат облдумы от ЛДПР. Будучи беспартийной, Толкачева сумела получить поддержку сразу трех фракций — ЕР, КПРФ и «Справедливой России». Против голосовали только депутаты от «Яблока». Вскоре амбициозная А.Е. Толкачева вошла в конфликт с сити-менеджером М.Е. Иванцовым. 13 ноября 2010 глава подал заявление об отставке. Он заявил, что его контракт не соответствует закону № 131-ФЗ, и он будет принимать участие в конкурсе на замещение должности.

Толкачева, в свою очередь, была исключена из фракции «Единой России» в гордуме за неисполнение партийных решений. Кроме того, гордума создала конкурсную комиссию по назначению нового главы городской администрации. Одновременно Иванцов призвал Толкачеву уйти в отставку.

За несколько недель до этих событий Толкачева вступила в публичную полемику с Иванцовым, объявив ему выговор за отъезд за границу без предупреждения. Позже глава города критиковала сити-менеджера за трудности с вхождением города в отопительный сезон¹. Формальным же основанием для исключения Толкачевой из фракции стало нарушение пунктов положения о депутатских объединениях в городской думе. Она уволила руководителя аппарата и отказалась восстановить его, несмотря на просьбу фракции «Еди-

1 Бочарова С. Водопроницаемость «Единой России» // Газета.ру. — 2010. — 13 нояб. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2010/11/13_a_3437408.shtml

ной России». Кроме того, главу города обвиняли в том, что она не подписывала вовремя принятые документы.

Глава города А.Е. Толкачева поставила под сомнение легитимность заседания от 13 ноября, собравшего 30 депутатов, и дала понять, что его решения могут быть оспорены в суде. Она предположила, что в конфликте заинтересована администрация.

В конце января 2011 года депутаты гордумы обжаловали действия Толкачевой в суде, который встал на их сторону. Однако от исполнения обязанностей главы Толкачева отстранена не была, заявив, что решение суда будет обжаловано ею в вышестоящей инстанции. 26 января 2011 года гордума Тулы вновь попыталась принять решение о создании комиссии по назначению сити-менеджера. Но мэр опять отказалась его подписывать, так как, по ее словам, решение принималось без правовой экспертизы и было подписано не той датой. 22 февраля 2011 года между Толкачевой и депутатами гордумы был достигнут компромисс: депутаты отменили два предыдущих решения думы о проведении конкурса по назначению сити-менеджера и назначили его на 9 марта. До конкурса исполняющим обязанности главы администрации был назначен Олег Козлов.

25 февраля на сайте городской думы было опубликовано письмо губернатора В.Д. Дудки. *«В связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы Тулы, данной Тульской городской думой по результатам его ежегодного отчета перед гордумой, данного два раза подряд, сообщаю о согласии с инициативой депутатов об удалении главы муниципального образования "Город Тула" А. Толкачевой»,*—говорилось в письме. В этот же день мэр Тулы направила обращение губернатору, в котором назвала желание депутатов отправить ее в отставку «ошибкой»: *«Губернатор хочет меня уволить на том основании, что мой отчет за 2010 год признан неудовлетворительным. Но я никакого отчета еще не делала, так как по закону отчитываться о своей деятельности я должна через год после того, как стала мэром. Это произойдет только в конце марта».*

Наконец, 2 марта 2011 года А. Толкачева была отправлена в отставку гордумой. Депутаты обвинили ее в неисполнении обязанностей главы города в течение более чем трех месяцев, неисполнении решения суда, отказе подписывать и обнародовать нормативные акты, принимаемые думой, а также сообщили, что два отчета главы перед думой были признаны неудовлетворительными.

За все время конфликта губернатор ни разу не встретился с Толкачевой. Причина опалы, по словам Толкачевой, — *«нежелание играть в коррупционные игрушки»*¹. По неофициальной информации, конфликт Толкачевой с Дудкой произошел из-за того, что губернатор якобы попросил ее оформить некий земельный участок, но она отказалась.

1 Бочарова С., Винокурова Е. Тульский кнут. Единороссами уволен мэр Тулы // Газета.ру. — 2011. — 2 марта. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2011/03/02_a_3543209.shtml

10 марта депутаты гордумы избрали новым главой Тулы Е.В. Авилова. Пауза с избранием нового главы администрации тянулась еще несколько месяцев. 27 апреля 2011 года состоялись выборы нового главы администрации Тулы, однако ни один из трех кандидатов не получил необходимого большинства. Это была уже четвертая попытка избрать сити-менеджера. Насколько известно, причиной срыва стало слишком активное лоббирование В.Д. Дудкой своего кандидата на эту должность — заместителя губернатора по строительству и ЖКХ Андрея Агапова. Депутаты-единороссы даже пригрозили выходом из фракции, а в день голосования, не решившись открыто противостоять главе региона, 14 депутатов из 35 попросту испортили бюллетени. После этого было сообщено, что группа депутатов Тульской городской думы готовит заявления о выходе из фракции «Единая Россия» и самороспуске думы¹.

После этого был назначен новый конкурс, и начались довольно сложные переговоры и консультации. Довольно долго сохранялась интрига, связанная с прежним сити-менеджером М.Е. Иванцовым, который в период безвластия занимал пост первого заместителя главы администрации. Разрешилась она внезапно: 12 мая 2011 года бывший спикер гордумы О.К. Самылин стал новым заместителем главы администрации Тулы. После этого Иванцов отошел в тень и кандидатуру на конкурс не выдвигал.

Только 29 июня с пятой попытки депутаты Тульской городской думы проголосовали за нового сити-менеджера города. Компромиссным кандидатом стал О.К. Самылин, подписавший контракт до 2015 года. Однако главой администрации О.К. Самылин пробыл недолго — уже 8 февраля 2012 депутаты Тульской городской думы приняли его отставку в связи с переходом на работу в областную думу.

До назначения нового сити-менеджера его обязанности исполнял первый заместитель главы администрации А.Г. Ядыкин. Только 11 месяцев спустя, 19 декабря, новым главой администрации города был избран глава города Е.В. Авилов. После чего Авилов добровольно сложил полномочия мэра — председателя гордумы и отказался от депутатского мандата. В тот же день новым главой города стал А.Е. Прокопук, председатель постоянной комиссии Тульской городской думы по жизнеобеспечению города, транспорту и связи, директор муниципального предприятия «Спецавтохозяйство», отвечающего за санитарное состояние Тулы.

В 2009 году ослабило положение глав муниципальных образований внесение изменений в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» о праве местного совета отправить главу муниципального образования в отставку либо по инициативе не менее чем 1/3 са-

1 Источник: фракция единороссов в Туле может самораспуститься; 15 из 16 депутатов написали о выходе // Газета.ру. — 2011. — 28 апр. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/04/28/n_1815705.shtml

мих депутатов (в виде обращения), либо по инициативе губернатора. Именно эти нормы сыграли свою роль в тульском конфликте.

Эти поправки вступили в силу 24 мая 2009 года. Основанием для отрешения от должности этого являются *«решения, действия (бездействие) главы»*, в результате которых образовалась задолженность по долговым или бюджетным обязательствам, нецелевое использование бюджетных средств, а также неисполнение главой своих обязанностей в течение трех и более месяцев. Глава не имеет права на судебную защиту, но в случае несогласия с отстранением *«имеет право изложить свое особое мнение в письменном виде»*. Рассмотрение инициативы по отстранению главы осуществляется в течение одного месяца с момента ее внесения. Чтобы принять решение об увольнении главы, надо набрать не менее $\frac{2}{3}$ голосов от установленной численности депутатов соответствующего совета. Если инициатива провалилась, повторно рассматривать ее можно через месяц.

При этом если удаление главы в отставку предполагает рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными и региональными законами, то такое решение может быть принято только при согласии главы региона. Это означает, что согласие главы региона требуется почти во всех случаях увольнения мэра депутатами. На фоне введения этого механизма важно помнить, что одновременно самих местных депутатов пытались все более активно включать в партийные вертикали. Можно предположить: авторы идеи считали, что, давая некие полномочия депутатам, ограниченные наличием согласия губернатора (и наоборот — давая полномочия губернатору, ограниченные согласием депутатов), они тем самым косвенным путем «через депутатскую голову» дают дополнительные возможности вмешиваться в жизнь органов МСУ партийной бюрократии.

Однако вряд ли какая-либо партия в состоянии справиться с мониторингом состояния дел во всех почти 25 тыс. муниципальных образований страны и по каждому случаю «держат руку на пульсе». В результате, новый порядок стимулировал еще более резкую поляризацию ситуации с местным самоуправлением в регионах. В регионах, где есть переизбыток фактического контроля губернаторов над органами МСУ, его стало еще больше, а под разговоры об усилении полномочий депутатов на самом деле усиливали губернаторов. Там же, где ситуация отличается внутренним плюрализмом и элиты сильно сегментированы и существуют постоянные тактические коалиции между группами влияния, стало больше хаоса и нестабильности и больше соблазнов одной из групп шантажировать другие и пытаться добиться в торге дополнительных предпочтений. Если у ни одной из групп нет устойчивого большинства, возможности того, что конфликты вообще парализуют работу данного органа власти, существенно возростали.

Особенно велики риски хаотизации положения в муниципалитетах с наличием разных этнических и субэтнических групп, различных местечковых кла-

нов, где альянсы между ними обычно носят сугубо временный характер, а попытка нарушить баланс может обернуться «войной всех против всех». Инициаторы проекта просто переоценивали качество выстроенной в стране партийно-административной системы и ее однородность, воспринимая видимость тотального выстраивания региональных и местных элит в рамках одной партии как ее реальное содержание.

Первыми примерами реализации новой процедуры увольнения мэров стали Озерск (Челябинская область), Суздаль (Владимирская область) и Чайковский (Пермский край).

1 июня 2009 года депутаты Городского собрания Озерска впервые проголосовали за удаление С.Г. Чернышева от власти. Однако мэр отказался общаться с депутатами и принимать из рук материалы инициативной группы, будучи в аэропорту Челябинска, а не в рабочем кабинете, и готовясь отбыть в отпуск. В итоге суд признал результаты голосования недействительными из-за нарушения процедуры. Суд принял во внимание доводы С.Г. Чернышева о том, что обсуждение вопроса об удалении его в отставку происходило без его присутствия и он не мог выступить с ответным словом. В конце августа депутаты Городского собрания Озерска официально вновь уведомили главу муниципалитета о создании новой инициативной группы по удалению его в отставку¹. Поскольку мэр опять отказался принять документы, депутаты составили соответствующий акт. Новая инициатива сопровождалась сбором подписей под обращением к губернатору Челябинской области П.И. Сумину с просьбой инициировать вопрос об удалении мэра от власти.

16 июня 2009 года депутаты Суздальского горсовета приняли решение об отставке мэра С.Б. Годунина «за бездействие». За отставку проголосовали 13 из 15 депутатов. К работе С.Б. Годунина предъявлялись многочисленные претензии. В частности, его упрекали, что он редко бывает в городе.

28 июля 2009 года губернатор Пермского края О.А. Чиркунов обратился в гордуму Чайковского с предложением удалить от должности мэра города Ю.Г. Вострикова. (Чиркунов первым из руководителей субъектов Федерации воспользовался поправками, давшими губернаторам право самим инициировать отставку глав муниципалитетов). Ю.Г. Востриков неоднократно подвергался критике со стороны краевых властей. В мае на совете глав местного самоуправления при обсуждении подготовки к зиме правительство края негативно оценило его работу, обвинив в «самоустранении от выполнения своих полномочий»². 30 июля на внеочередном заседании Городской думы

- 1 Полозов А. Второй заход. Озерская оппозиция уведомила мэра о новой инициативе отправить его в отставку // ИА Ura.ru. — 2009. — 26 авг. Режим доступа: <http://www.ura.ru/content/chel/26-08-2009/news/1052101921.html>
- 2 Водопьянов В., Городецкая Н. Увольнение мэров стало губернаторским делом // Коммерсантъ. — 2009. — 29 июля. — № 136 (4191).

Чайковского от должности главы муниципального образования Ю. Востриков был отстранен. Сам экс-глава Чайковского какую-либо вину за собой не признавал, отмечая, что не имеет законных инструментов прямого вмешательства в конфликт между управляющими компаниями города и ТПК-9.

Как уже отмечено, выборы органов МСУ стали также постепенно встраиваться в партийные вертикали: начиная с 2005 года главной тенденцией на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований стало постепенное внедрение смешанной и полностью пропорциональной избирательной системы.

Ранее во всех регионах, за исключением Красноярского края, на муниципальных выборах применялась только мажоритарная система — либо с одномандатными, либо с многомандатными округами. В октябре 2004 года выборы по смешанной системе прошли в муниципальном образовании «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Читинской области. Федеральный закон от 21 июля 2005 года установил, что *«законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. ... Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств»*. Эта законодательная новелла позволила региональным законодателям в явном виде навязывать муниципальным образованиям определенные избирательные системы.

С этого момента началось активное внедрение пропорциональной и смешанной систем. Осенью 2005 года выборы по смешанной системе прошли в 39 муниципальных образованиях пяти регионов (Волгоградская, Нижегородская, Сахалинская, Томская, Тульская области), а в г. Волжский Волгоградской области муниципальные выборы впервые прошли полностью по пропорциональной системе. За период 2006–2008 годов к регионам, где муниципальные выборы проводились по смешанной системе, добавились Бурятия, Кабардино-Балкария, Коми, Саха (Якутия), Приморский край, Архангельская, Брянская, Воронежская, Курганская, Липецкая, Московская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Челябинская области и Ямало-Ненецкий автономный округ. В 12 регионах (Дагестан, Карачаево-Черкесия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Ставропольский край, Амурская, Брянская, Московская, Псковская, Сахалинская, Тверская и Тульская области) в этот же период прошли муниципальные выборы полностью по пропорциональной системе. В 2009 году к регионам, где муниципальные выборы проводились по смешанной системе, добавились Амурская, Астраханская области и Ненецкий автономный округ, а к регионам, где муниципальные выборы проводились по полностью пропорциональной си-

стеме, — Ингушетия, Приморский край, Челябинская область, Чукотский автономный округ¹.

Всего по данным ЦИК РФ на 1 января 2009 года выборы по смешанной системе прошли в 293 муниципальных образованиях (в т.ч. в 101 сельском поселении, 45 городских поселениях, 105 муниципальных районах и 42 городских округах), а по полностью пропорциональной системе — в 60 муниципальных образованиях (в т.ч. в 19 сельских поселениях, 2 городских поселениях, 14 муниципальных районах и 25 городских округах)². При этом наиболее массовое внедрение смешанной системы происходило в Брянской, Смоленской и Тверской областях. Среди крупных городов, представительные органы которых были избраны по смешанной системе, можно назвать Благовещенск, Владивосток, Дзержинск (Нижегородская область), Красноярск, Нижний Новгород, Рязань, Саратов, Сыктывкар, Тверь, Тольятти, Томск, Улан-Удэ, Черкесск, Читу.

Полностью пропорциональная система наиболее активно внедрялась в Дагестане и Ингушетии, Брянской области. Среди крупных городов, представительные органы которых были избраны по пропорциональной системе, — Владикавказ, Ставрополь, Брянск, Махачкалу. В Твери в 2009 году смешанная система была заменена на полностью пропорциональную.

В большинстве случаев пропорциональная или смешанная системы навязывались муниципальным образованиям региональными властями — обычно через принятие регионального закона, обязывающего муниципальные образования определенного типа использовать эти системы. Такие законы были приняты в Бурятии, Брянской, Нижегородской, Сахалинской, Тверской, Тульской областях, Ненецком автономном округе. При этом зачастую сами муниципальные органы или их активисты пытались этому противодействовать, но безуспешно (Нижний Новгород, Ставрополь, Владикавказ, Улан-Удэ).

30 ноября 2010 года Президент РФ Д.А. Медведев в своем очередном Послании Федеральному Собранию предложил сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов МСУ (ранее тема уже звучала в Послании 2009 года). Но на этот раз данное предложение конкретизировали — теперь речь шла о городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек (согласно закону об общих принципах организации местного самоуправления, это городские округа с населением более 30 тыс. жителей, для муниципальных районов прямой увязки численности депутатов с численностью населения нет). При этом инициатива никак не затрагивала Москву и

- 1 Кынев А. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. — 2010. — № 1.
- 2 Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года). Записка Управления организации избирательного процесса Аппарата ЦИК России // Вестник ЦИК РФ. — 2009. — № 5. — С. 67–146.

Санкт-Петербург, где партийная составляющая наиболее выражена (они имеют статус субъектов Федерации и специфическую систему местного самоуправления с очень слабыми полномочиями). Законопроект был принят в начале 2011 года¹.

Для фактического включения мэров в систему «исполнительной вертикали» использовались также силовые механизмы.

В 2005–2011 годах массово происходили отстранения мэров от должности (особенно в случае избрания мэрами представителей оппозиции). Причем инициирование проблем для мэров в разных случаях происходило как самостоятельно от прокуратуры, упрочивающей свое влияние как институт, так и от губернаторов, полпредов или тех или иных заинтересованных корпораций. Несомненно, что в ряде случаев давление на мэров было следствием сочетания комплекса факторов, иногда было и частью давления на связанных с ними губернаторов.

По подсчетам М.О. Тульского² за период президентства Д.А. Медведева было «зачищено» около 50 мэров, избранных не от «Единой России», и это существенно больше, чем за два президентских срока В.В. Путина в 2000–2008 годах. Хотя М.О. Тульский несколько гиперболизирует в процессе «выстраивания муниципальной вертикали» роль членства в «Единой России», но сам процесс резкой активизации зачисток муниципальных элит, инициированных, в одних случаях, губернаторами, в других — федеральным центром, не вызывает сомнений.

В этом списке:

1. Лидер ставропольской «Родины», а впоследствии «Справедливой России» Д.С. Кузьмин, который победил 21 сентября 2003 на выборах мэра **Ставрополя** кандидата «Единой России» М.В. Кузьмина. В марте 2007 СП во главе с Д.С. Кузьминым набрала 38%, а ЕР — лишь 24%, а из 25 одномандатников 17 вошли во фракцию СП и только 6 — во фракцию ЕР. Это было первое и единственное за всю историю «Единой России» поражение на выборах в региональные парламенты одновременно и по партспискам, и по округам. Д.С. Кузьмин категорически отказывался переходить в «Единую Россию». Тогда 26 ноября 2007 мэр был вычеркнут судом из списка СП (формально — по иску Аграрной партии), против него также было возбуждено абсурдное уголовное дело. 28 ноября замначальника ГУ МВД по ЮФО Сергей Солодовников заявил, что «в кабинете мэра Дмитрия Кузьмина обнаружен флаг с фашистской свастики и награды фашистской Германии». 30 ноября Д.С. Кузь-

1 Иванов М. Партии приблизили к населению на одно чтение. Депутаты одобрили законопроект по повышению политической конкуренции на местах // Коммерсантъ. — 2011. — 26 янв. — № 12 (4553).

2 Тульский М.О. В период «оттепели» Медведева репрессированы 50 оппозиционных мэров // Эхо Москвы. — 2011. — 2 нояб. Режим доступа: <https://echo.msk.ru/blog/tulsky/826429-echo/>

мин был временно отстранен от должности мэра (окончательно — в мае 2008 года). 6 декабря 2007 объявлен во всероссийский, а потом и в международный розыск, эмигрировал в Австрию. Затем выборы мэра Ставрополя населением были отменены.

2. В декабре 2002 года на выборах мэра **Великого Новгорода** победил кандидат ДПР тогдашнего губернатора М.М. Прусака Н.И. Гражданкин (40%). Лидер КПРФ В.Ф. Гайдым набрал 26% голосов, а кандидат «Единой России», и.о. мэра С.Н. Лобач, занял лишь 3-е место с 19% (именно его поддерживал местный авторитетный предприниматель Т.А. Мхитарян). В октябре 2006 года на выборах в облдуму в черте Великого Новгорода победила КПРФ с 26,3%, а ЕР набрала лишь 23,7%, а из 4 одномандатных округов города ЕР смогла победить лишь в 1 (в остальных 9 округах области у ЕР было 8 побед). В июле 2007 года против Н.И. Гражданкина было возбуждено два уголовных дела (а уже в августе 2007 года попытались назначить сити-менеджера, но попытка сорвалась из-за того, что не подано ни одной заявки), в декабре 2007 года по требованию нового губернатора С.Г. Митина и решению большинства гордумы Н.И. Гражданкин был отправлен в досрочную отставку, в декабре 2008 года приговорен к штрафу в 280 тыс. руб. и 3-летнему запрету занимать руководящие должности.

3. В декабре 2003 года на выборах мэра **Вологды** победил беспартийный А.С. Якуничев (59%), а поддержанный губернатором В.Е. Позгалевым член ЕР О.К. Фомичев занял лишь 3-е место с 9%. Задолго до выборов В.Е. Позгалев называл О.К. Фомичева своим преемником на посту губернатора. Когда поражение О.К. Фомичева стало очевидно, губернатор и РО ЕР (сам В.Е. Позгалев и секретарь политсовета РО ЕР Г.Е. Шевцов — выходцы из Череповца. А.С. Якуничев возглавлял Вологду до приезда в нее В.Е. Позгалева), по некоторым данным, заключили с мэром соглашения: они исключили О.К. Фомичева из ЕР, но сторонник А.С. Якуничева председатель гордумы А.Н. Лукичев снял кандидатуру с выборов депутата Госдумы от Вологодского округа, таким образом фактически гарантировав победу генерал-лейтенанта В.В. Чайки (который был начальником военной части. В.Е. Позгалев — из семьи военного). На следующих выборах в ЗС в марте 2007 года конфликт разгорелся снова: В.Е. Позгалев возглавил список ЕР, а А.Н. Лукичев был в списке СР. В черте Вологды ЕР набрала 30,4%, а СР — 29,1%, причем в 1 из 4 округов у СР было даже 1-е место с 31,3%, а из 17 одномандатных округов ЕР проиграла только 2, и оба они находились в черте Вологды (в областном центре кандидаты ЕР проиграли 50% округов, в то время как на остальной территории области победили во всех округах). Уже в марте 2007 года (через 3 дня после выборов) против А.Н. Лукичева возбудили уголовное дело: якобы приезд оппонентов на защиту его кандидатской диссертации он должен был оплатить сам, в январе 2009 года приговорен к штрафу в 25 тыс. руб., в связи с чем лишен депутатского мандата. В отношении А.С. Якуничева тоже пытались возбудить уголовное дело в марте 2007 года, но

прокуратура в июне 2007 вынесла по нему отказ в возбуждении. В августе 2007 года возбудили новое дело, в июне 2008 года мэра отстранили, в августе 2009 года осудили на 4 года условно. На новых выборах мэра выдвинулся и зарегистрировался А.Н. Лукичев, но его сняли с выборов якобы за использование в ролике музыки из фильма «Пираты Карибского моря» (произведение местного композитора счел музыкой из фильма местный эксперт). После зачистки группы Якуничева—Лукичева в Вологодскую область вернулся О.К. Фомичев: он был назначен директором ГРЭС в Череповце.

4. В декабре 2003 мэром **Костромы** была избрана поддержанная оппозиционными партиями (от КПРФ до СПС) И.В. Переверзева (60%), вдвое опередившая лидера костромской «Единой России» А.В. Ситникова (34%). Переверзева продолжала публично враждовать с «Единой России», даже формально став ее членом. Пока был жив губернатор В.А. Шершунов, мэр работала, несмотря на противоречия областной и городской администраций. Однако после назначения губернатором И.Н. Слюняева в июле 2008 года И.В. Переверзева после жесткой публичной критики ушла в отставку «по собственному желанию». В апреле 2010 года прямые выборы мэра Костромы были отменены.

5. В марте 2004 года в **Томске** на очередной срок мэром был избран имевший неоднозначную репутацию беспартийный А.С. Макаров (31%), опередивший представителя ЕР В.Т. Резникова (21%). В октябре 2005 года на выборах в гордуму Томска победила Российская партия пенсионеров (19,4%), «Единая Россия» набрала лишь 17,9%, прошли также КПРФ (9,9%), «СПС+Яблоко» (8,6%) и ЛДПР (7,8%). В конце октября 2006 года мэр под угрозой ареста вступил в ЕР, но через месяц все равно арестован сразу по двум статьям УК и в тот же день исключен из ЕР. Он был временно отстранен от должности еще 11 декабря 2006 года, формально Макаров занимал пост мэра положенные 5 лет, хотя в реальности половину из них находился в СИЗО. В марте 2009 года прошли новые выборы.

В апреле 2009 года А.С. Макаров был освобожден из-под стражи. 27 марта 2010 года он участвовал в митинге объединенной оппозиции (КПРФ, «Солидарности», ОГФ, «Яблока»), а 31 марта — в пресс-конференции коалиции «Мой город», созданной с целью «разрушить монополию "Единой России" на выборах в гордуму». Сразу после этих выступлений 14 апреля 2010 года А.С. Макаров был вновь арестован, а в ноябре осужден на 12 лет колонии строгого режима, «возмещению» 60 млн «ущерба» и штрафу 1 млн руб.

6. В марте 2005 года на выборах мэра **Архангельска** победил беспартийный А.В. Донской (39%), опередивший кандидата «Единой России» П.И. Орлова (22%). В 2006–2007 годах против него возбудили сразу три уголовных дела, но смогли приговорить в январе 2008 года лишь к штрафу за якобы «заведомо поддельный» диплом и в марте 2008 года — к 3 годам условно за оплату охраны мэрии из горбюджета как якобы оплату своей личной охраны, при этом с запретом занимать должности в органах власти. В феврале 2008 года, нахо-

дьясь в СИЗО, А.В. Донской вынужден был написать заявление об отставке. В мае 2008 года на новых выборах победила сторонница А.В. Донского Л.П. Базанова. Однако затем избирком произвел «пересчет», во время которого победителем объявлен единокоросс В.Н. Павленко (после всех разбирательств его перевес составил 75 голосов).

7. На выборах в горсовет **Брянска** в марте 2005 года «Единая Россия» проиграла, получив лишь 8 из 28 мест, большинство получили противники ЕР и губернатора из «Гильдии народных депутатов» (из местной «Гильдии предпринимателей» с участием ряда учителей и др., с «Гильдией» блокировались и 2 депутата от КПРФ), все руководящие посты в горсовете заняли оппоненты ЕР. В мае 2005 года «Гильдия» выдвинула в главы администрации Брянска своего лидера уже Д.А. Шапотьюко, на которого тут же было совершено покушение: ночью у подъезда своего дома Шапотьюко получил мозговую травму и ножевые ранения. Оппозиция обвинила в организации нападения главу брянской «Единой России» губернатора Н.В. Денина. Тем не менее Шапотьюко вскоре избран главой администрации: за него проголосовали 24 из 28 депутатов горсовета (к оппозиционному большинству примкнули даже 5 из 8 единокороссов), первый заместитель действующего мэра-единокоросса А.А. Гореликов получил лишь 1 голос. 19 декабря глава города И.Н. Тарусов, избранный населением лишь в марте 2005 года, ушел в отставку из-за конфликта с сити-менеджером (в городе была «двухголовая» схема). Ранее в ноябре 2005 года выборы главы населением были снова отменены (в 2002 его уже отправляли в отставку по инициативе КПРФ), на его место депутаты в январе 2006 избрали еще одного представителя «Гильдии», лидера областного отделения общественной организации «Деловая Россия» И.Н. Алехина. 25 августа 2008 года на экстренно созванном заседании Брянского горсовета депутаты единогласно приняли отставку главы городской администрации Д.А. Шапотьюко. По мнению СМИ написать заявление сити-менеджера фактически вынудил губернатор Н.В. Денин (в горадминистрации были проведены обыски и заявлено о возбуждении уголовных дел), 13 августа он обратился к главе города И.Н. Алехину с требованием снять Шапотьюко с занимаемой должности. Рассмотреть этот вопрос депутаты планировали на первом заседании осенней сессии 12 сентября. Но в итоге согласились собраться досрочно. Буквально за два часа до заседания Дмитрий Шапотьюко подал заявление об отставке. В марте 2009 дошла очередь и до отставки главы города И.Н. Алехина, ушедшего депутатом в облдуму.

8. В сентябре 2005 года мэром **Нарьян-Мара** был избран лидер местной КПРФ Л.И. Саблин (50,4%), победивший мэра — члена ЕР Ю.В. Родионовского (37,7%). В декабре 2007 года «Единая Россия» получила самый низкий процент среди всех регионов именно в Ненецком автономном округе (48,8%). Регион оказался единственным регионом страны, где партия власти не набрала 50%, в самом Нарьян-Маре результат ЕР составил 36,6%. 4 марта 2008 года Л.И. Саб-

лин «добровольно» подал в отставку. На новых выборах старший брат Саблина Александр вынужден был снять свою кандидатуру, а против оставшейся кандидатом в мэры заместителя Л.И. Саблина члена КПРФ Т.В. Федоровой было возбуждено уголовное дело. В итоге мэром был вновь избран с 36,5% Ю.В. Родионовский (Т.В. Федорова все же была избрана мэром в марте 2012).

9. В **Орле** выдвиженец КПРФ А.А. Касьянов в марте 2006 года на выборах мэра победил главу орловской «Единой России», первого вице-губернатора П.А. Меркулова. Уже в июне 2006 года А.А. Касьянова вызвали на допрос как свидетеля, через месяц мэр стал обвиняемым, однако горсуд, а потом и Верховный суд признали обвинительное заключение необоснованным. Когда на выборах облсовета в марте 2007 года в черте города Орла КПРФ набрала 31,4%, «Единая Россия» — 28%, а область в целом оказалась единственным из 14 регионов РФ, где процент ЕР упал по сравнению с 2003 годом, уголовное дело возобновили. Затем А.А. Касьянову предложили перейти в ЕР, включив его в список участия на «праймериз» (предварительное внутривнутрипартийное голосование), однако А.А. Касьянов отказался, заявив, что в список его включили без его согласия. Только через 2 месяца А.А. Касьянов согласился вступить в ЕР. После этого из дела против мэра неожиданно, даже для адвокатов мэра, пропали документы, на которых основывалось обвинение. Весной 2008 года снова возобновили уголовное дело: в 2009 году А.А. Касьянова осудили на 2,5 года колонии-поселения и в сентябре 2009 года отстранили от должности. После чего на досрочных выборах мэра был избран единокорос из Санкт-Петербурга генерал-майор В.В. Сафьянов. Он вступил в должность мэра Орла 18 февраля 2010 года, а уже в начале марта 2010 суд удовлетворил ходатайство А.А. Касьянова об освобождении от должности. Вскоре прямые выборы мэра в Орле были отменены (в 2012 году В.В. Сафьянов также вышел в отставку).

10. В марте 2009 года на выборах мэра **Смоленска** бывший член «Родины» и «Великой России» Э.А. Качановский победил с 29% голосов, а выдвинутый «Единой Россией» В.А. Разуваев занял лишь третье место с 18% голосов. 26 февраля 2010 года Э.А. Качановский был арестован по обвинению в получении взятки. Вину он не признал, коллегия присяжных распустили (новую подобрали из жителей сельских районов, которые не в курсе ситуации в городе, но и среди них за приговор проголосовали 8, против — 4).

11. В мае 2007 года на выборах мэра **Волгограда** победил бывший председатель облдумы, член КПРФ Р.Г. Гребенников с 32% голосов, кандидат «Единой России» В.И. Галушкин занял только третье место, получив 20% голосов. Галушкина активно поддерживали губернатор Н.К. Максютя и его заместитель А.Г. Бровко (затем также губернатор). Активную кампанию против Р.Г. Гребенникова после его избрания вел предприниматель Р.К. Созаруков (глава управления по внутренней политике в администрации А.Г. Бровко в 2010–2011 годах). В 2008–2009 годах возглавляемые Р.К. Созаруковым «Правое дело», «Деловая Россия» и «Ассоциация предпринимателей» регулярно

требовали отставки Гребенникова. 15 июля 2010 года Созаруков от имени «предпринимателей Волгограда» вручил В.В. Путину письмо-жалобу на мэра. Наконец, в феврале 2011 года губернатор А.Г. Бровко издал постановление о снятии Р.Г. Гребенникова с поста мэра «за нарушение прав и свобод человека», тут же заявив, что надо ликвидировать выборы мэра и ввести институт сити-менеджера, что и было сделано в апреле 2011 года.

12. В марте 2009 года на выборах мэра **Мурманска** победил беспартийный самовыдвиженец С.А. Субботин, бывший до этого заместителем губернатора (61%), набравший во втором туре почти в 2 раза больше выдвинутого «Единой Россией» действующего главы М.Ю. Савченко (35%). Де-факто поддержавший Субботина губернатор Ю.А. Евдокимов был отправлен Д.А. Медведевым в отставку буквально через 6 дней после поражения единоросса. 3 июня 2010 года (через 14 месяцев после вступления в должность 27 марта 2009) по требованию губернатора Д.В. Дмитриенко горсовет снял С.А. Субботина с поста мэра за «*неисполнение обязанностей в течение 3 месяцев*», хотя мэр ни на день из города не отлучался. В июле 2010 года прямые выборы мэра Мурманска были отменены.

Единственным «уцелевшим» мэром регионального центра, избранным в это время «не от ЕР» стал избранный от КПРФ в марте 2010 года мэр Иркутска В.И. Кондрашов, вскоре перешедший в «Единую Россию».

Из глав городов, не являющихся региональными центрами, посты в это время потеряли:

- г. Невинномысск (Ставропольский край). В марте 2004 года избран член КПРФ В.И. Ледовской. В январе 2009 года Ледовской и даже его заместитель Олег Мазур получили отказы в регистрации из-за преждевременной «скрытой агитации» (публикации отчета о развитии города за 5 лет);
- г. Кисловодск (Ставропольский край). В марте 2006 года избран В.В. Бирюков (затем пошел в СР). Вслед за мэром Ставрополя Д.С. Кузьминым (замом которого Бирюков был до 2006 года) в апреле 2008 года на Бирюкова заведено уголовное дело, в июне его отстранили от должности и объявили в федеральный розыск, в феврале 2009 года он «добровольно» подал в отставку, а в августе 2009 осужден на 3,5 года условно;
- г. Железноводск (Ставропольский край). В марте 2006 года избран член КПРФ В.И. Лозовой. Губернатор В.В. Гаевский направил в Железноводск спецкомиссию, Лозовой в сентябре 2009 года «добровольно» ушел в отставку;
- г. Георгиевск (Ставропольский край). В марте 2007 года мэром избран активист КПРФ В.И. Губанов, победивший члена ЕР, владеющего крупнейшей строительной компанией. В сентябре 2010 года на мэра поступило заявление о взятке от главы строительной фирмы, через месяц Губанов был отстранен от должности, а в мае 2011 осужден к штрафу в 10 млн рублей;

- г. Апатиты (Мурманская область). В октябре 2008 года мэром избрали члена КПРФ М.В. Антропова. Менее чем через год, в июле–августе 2009 года против него было возбуждено 4 уголовных дела, по которым его осудили к штрафу в октябре 2010 года. В апреле 2011 года в городе введен пост сити-менеджера;
- г. Пушкино (Московская область). 1 марта 2009 года мэром вновь избран исключенный из ЕР А.В. Афанаскин (первый раз стал мэром в 2000 году), официальный выдвиженец «Единой России» занял третье место с 11% голосов. 5 марта 2009 суд отстранил его от должности — всего через 4 дня после победы на выборах. В декабре 2010 года Афанаскина осудили на 3 года условно, однако уже через месяц Мособлсуд полностью оправдал Афанаскина и признал его невиновным по всем статьям;
- г. Североуральск (Свердловская область). Выдвиженец СР Ю.Н. Фролов вступил в должность 26 марта 2010 года, а уже 12 октября 2010 был задержан по заявлению главы ООО «СМС Плюс Контакт» Романа Жукова. 19 июля 2011 Жуков осужден к 2 годам колонии и штрафу в 0,5 млн рублей по ч. 4 ст. 159 УК РФ («мошенничество в особо крупном размере»): выяснилось, что дело Жукова возбуждено еще 27 февраля 2010, года, то есть он написал заявление против мэра, будучи сам обвиняемым в мошенничестве. Фролов провел в СИЗО 10 месяцев, выйдя на свободу в июле 2011 года под залог в 5 млн рублей. 26 июля по решению федерального суда Октябрьского района Екатеринбурга он был отстранен от должности на период следствия. 12 марта 2014 года дума Североуральска выбрала нового главу из состава депутатов. 26 мая 2015 года Серовский районный суд заочно вынес приговор Ю.Н. Фролову, признав его виновным и назначив наказание в виде 9 лет лишения свободы в колонии строгого режима, а также штрафу в размере 800 тыс. рублей. Однако Ю.Н. Фролов решения суда не услышал: в августе 2014 года экс-мэр уехал на рыбалку и не вернулся¹.
- г. Первоуральск (Свердловская область). В марте 2008 года избран подержанный ЛДПР самовыдвиженец, директор Первоуральского центра занятости М.С. Федоров. В апреле 2010 года возбуждены уголовные дела против двух его заместителей, в январе 2011 года мэр «добровольно» ушел в отставку. В июне 2011 года неизвестные нанесли ему удары по голове, он скончался в реанимации;
- г. Южноуральск (Челябинская область). В марте 2005 года избран подержанный СР, КПРФ и ЛДПР В.И. Гора. В начале 2010 года ему отказано в регистрации на второй срок по подписям, арестован на следующий день после выборов и осужден в мае 2011 года на 7 лет условно;

1 Рыбалка за 5 миллионов // Агентство федеральных расследований. — 2015. — 27 мая. Режим доступа: <https://old.flb.ru/info/59361.html>

- г. Братск (Иркутская область). 23 мая 2010 года мэром избран выдвиженец КПРФ А.В. Серов. В ночь со 2 на 3 февраля 2011 года заключен в СИЗО по обвинению в получении взятки (доказательством объявлены деньги, лежавшие возле дома, которые он якобы выкинул в окно). В апреле выборы ликвидированы и введен пост сити-менеджера. Поводом для ареста послужило заявление предпринимателя, экс-депутата ЗС области от СР А.Ю. Гаськова о том, что мэр требовал у него 15 млн рублей. В апреле 2014 года А.В. Серова признали виновным в вымогательстве и получении взятки в особо крупном размере. Суд назначил наказание 5 с половиной лет лишения свободы, при этом было учтено время, проведенное Серовым в СИЗО. В июне 2017 года он досрочно вышел на свободу;
- г. Усолье-Сибирское (Иркутская область). Е.С. Кустос был мэром в 1998–2006 годах. В середине 2000-х в Устав Усожья-Сибирского были внесены изменения, вводящие институт сити-менеджера. В 2009 году возглавляемая Кустосом внепартийная организация «Усольчане» победила на выборах в городскую думу. В декабре дума из четырех кандидатов избрала сити-менеджером своего лидера. В 2010 году Усолье-Сибирское посетил губернатор Д.Ф. Мезенцев. Его приезд встретили пикетами, на которые оппозиционеры пришли с плакатами против Кустоса. В январе 2011 года против него возбудили уголовное дело, и уже 7 февраля он «добровольно» ушел в отставку, а в июне 2011 года был арестован. Он был признан виновным в организации покушения на убийство бизнесмена, ставшего его соперником на выборах 2002 года и приговорен к 10 годам лишения свободы;
- г. Александров (Владимирская область). В декабре 2007 года выдвиженца ЕР победил исключенный из ЕР Г.К. Симин. Через три года он был арестован, а весной 2011 года выборы были отменены и введен институт сити-менеджера;
- г. Мегион (ХМАО). В марте 2006 года на выборах победил А.А. Кузьмин (одновременно возглавлял снятый с выборов в Думу ХМАО список РПЖ). В мае 2009 года его отстранили от должности по решению суда, а в 2010 году приговорили к 8 годам заключения по обвинению в мошенничестве и злоупотреблении служебными полномочиями. Согласно материалам следствия, Кузьмин, занимая пост главы Мегиона, выезжал в Москву, США, Австрию и Германию, оформляя свои поездки как командировки. Помимо этого в деле упоминался ряд сомнительных сделок с привлечением бюджетных средств муниципалитета. В 2011 году приговор был пересмотрен: суд оправдал экс-мэра по шести из семи эпизодам обвинения. Наказание было смягчено до 4 лет лишения свободы условно;
- г. Верхотурье (Свердловская область). 24 ноября 2010 года гордумой из-

бран мэром выдвиженец КПРФ А.В. Зыков (за него проголосовали 9 из 15 депутатов), 6 января 2011 года все 5 депутатов-единороссов сложили с себя полномочия, в связи с чем 30 марта 2011 года Верховный суд РФ распустил гордуму и отстранил мэра, после чего поменяли главу избиркома и на новых выборах не прошел ни один коммунист, а большинство получили представители ЕР;

- г. Сокол (Вологодская область). В июне 2005 года мэром избрана член ЛДПР Л.В. Герасимова, в начале 2009 года она была отстранена. Против нее возбудили уголовное дело, осенью 2010 года приговорили к штрафу, а в 2011 году и к выплате «ущерба» в 6,7 млн руб. В июне 2010 года прямые выборы мэра отменили;
- г. Артёмовский (Свердловская область). В марте 2007 года мэром избран оппозиционер Ю.Н. Манякин, в марте 2010 года по официальному требованию губернатора А.С. Мишарина отстранен от должности мэра. В апреле 2010 года выборы ликвидированы;
- г. Олонец (Карелия). В марте 2007 года главой избран член КПРФ Г.М. Степанов, в январе 2010 года против него было возбуждено уголовное дело по обвинению в превышении своих должностных полномочий, повлекших, по версии следствия, нарушение прав и интересов Карельской общественной организации «Союз инвалидов». После многочисленных проверок в декабре 2011 года следственное управление прекратило уголовное дело. Степанов через суд потребовал компенсировать ему моральные и физические страдания (по понятной причине у него ухудшилось состояние здоровья), потерю работы и проблемы с трудоустройством, взыскав с ответчиков 3 млн рублей, и плюс к этому просил возложить на них же его расходы на юридические услуги (еще 30 тысяч рублей). В суде было установлено, что он имеет право на материальную компенсацию, но объем денежной выплаты сократили с затребованной им трехмиллионной суммы до 200 тыс. рублей¹;
- г. Сорск (Хакасия). На выборах в декабре 2007 года единоросса победил самовыдвиженец, директор городской службы «Единый заказчик ЖКУ» Ю.К. Егоров. После неоднократных нападок со стороны губернатора и МЧС в августе 2009 года подал в отставку;
- г. Новочеркасск (Ростовская область). 14 марта 2010 мэром города стал кандидат КПРФ, первый секретарь горкома А.И. Кондратенко. Он получил 44,15% голосов, бывший мэр А. Волков 25,78% («Единая Россия») — только 25,78% голосов. Изначально его не поддерживала городская дума, где у него не было большинства. Работу мэрии в администрации признали неудовлетворительной в вопросах экономического развития,

1 Цыганков А. Реабилитированный, но... // Центр социальных и политических исследований Республики Карелия. — 2013. — 23 янв. Режим доступа: <http://politika-karelia.ru/?p=9786>

организации общего и дошкольного образования, ЖКХ и оказания медицинской помощи. Параллельно активизировались и депутаты городской думы, затребовавшие отчет мэра. По итогам первого года работы его работа получила от думы оценку «неудовлетворительно», в «Единую Россию» он переходить не захотел. 26 сентября 2012 года А. Кондратенко ушел с поста мэра Новочеркасска по собственному желанию, не представив отчет о проделанной работе гордуме;

- г. Новошахтинск (Ростовская область). В марте 2005 года мэра-единоросса победил самовыдвиженец А.А. Зайцев, против которого в январе 2007 года возбудили уголовное дело и осудили в апреле 2008 года на 2,7 года условно. В сентябре 2008 года найден застреленным;
- г. Боровичи (Новгородская область). В октябре 2005 года мэром избран бывший член «Яблока» А.А. Костюхин. В марте 2007 года возбудили уголовное дело против сына, в декабре 2008 года — против заместителя, в июле 2009 года — против него самого. В августе 2009 года его отстранили от должности по решению суда, и в августе 2011 года осудили на 3,5 года колонии;
- г. Оса (Пермский край). В октябре 2008 года на выборах победил беспартийный (затем — кандидат КПРФ) экс-директор Дворца спорта «Фаворит» В.Л. Бегун. В январе 2009 года против него возбудили уголовное дело (о якобы организации поджога офиса ЕР), в феврале 2011 года арестовали, а в марте осудили на 2,5 года условно;
- г. Кизел (Пермский край). Против избранного в октябре 2008 года мэром оппозиционера А.Н. Гаврилов в апреле 2009 года возбудили уголовное дело, в августе осудили на 0,5 года условно, отстранили от должности. Выборы ликвидировали и ввели должность сити-менеджера.

Кроме городов, были отстранены от должности не менее 10 оппозиционных мэров поселков. В Териберке Мурманской области член КПРФ В.В. Яранцев (избран в марте 2009, в сентябре 2009 оштрафован за договор с котельной без торгов, в мае 2010 года по тому же эпизоду возбуждено уголовное дело, в сентябре 2010 года отстранен от должности). В приморском ЗАТО Большой Камень самовыдвиженец В.Г. Халявко (победил единоросса в апреле 2007 года, арестован и отстранен в мае 2010 года, тогда же единороссы ликвидировали выборы и ввели должность сити-менеджера). В Заветах Ильича Хабаровского края самовыдвиженец И.В. Яковенко победил единоросса в марте 2009 года. Был отстранен в апреле 2011 года. Против него возбуждено уголовное дело. Похожие истории произошли в Мурыгино (Кировская область), Городище и Светлый Яр (Волгоградская область), Первомайский (Челябинская область), Корфовском (Хабаровский край), Сапожке (Рязанская область), Лахденпохья (Республика Карелия).

Очевидно как то, что этот список не полон, так и то, что значительное число конфликтов как внутри муниципалитетов, так и между региональными и муниципальными властями, — это конфликты между формальными «единороссами».

Вот несколько таких случаев.

В 2005 году облпрокуратура предъявила мэру **Перми** А.Л. Каменеву обвинение в превышении должностных полномочий при передаче в безвозмездное пользование части помещений администрации Перми ресторану «Татищевъ». 29 ноября 2005 он подал в отставку с поста мэра в связи с назначением на пост вице-губернатора Пермской области. 23 марта 2006 года Ленинский районный суд Перми осудил Каменева на три года. 29 апреля он ушел с госслужбы, и 4 мая Пермский областной суд отменил приговор.

В 2005 году на избранного депутатами мэра **Сыктывкара** С.М. Катунина было заведено уголовное дело о клевете по случаю неосторожных высказываний мэра в эфире местного «Русского радио» (он обвинил главу региона В.А. Торлопова в том, что последний «продался» олигархам). С.М. Катунин покинул «Единую Россию» и вступил в партию «Родина», вскоре возглавив ее региональное отделение. 21 июня 2005 года в городе произошла т.н. «тополиная революция»: депутаты городского Совета сместили со своих постов главу города С.М. Катунина и председателя горсовета В.В. Жиделеву. Катунин обжаловал это решение в суде, однако из-за затягивания и срыва судебного процесса оппонентами потерпел поражение. 29 декабря он покинул свой пост.

В 2007 году мэр **Владивостока** В.В. Николаев был обвинен в нецелевом использовании бюджетных средств и злоупотреблении должностными полномочиями. 28 февраля суд принял решение отстранить его от должности до окончания следствия по его делу. 6 марта 2007 года он был задержан сотрудниками милиции, а затем Ленинским судом Владивостока осужден по статье 285, ч. 2 УК РФ («злоупотребление должностными полномочиями» — ему вменялись полеты на чартерных рейсах и использование дополнительной охраны) и снят с должности главы администрации. На пятерых заместителей заведены уголовные дела. В течение года все заместители были оправданы.

В 2012 году суд высшей инстанции признал вынесенное наказание ошибочным, не найдя состава преступления.

Предшественник В.В. Николаева на посту мэра Ю.М. Копылов 7 мая 2007 года признан Ленинским районным судом Владивостока виновным в превышении должностных полномочий. Он приговорен к 4 годам лишения свободы условно с испытательным сроком 2 года. По версии обвинения, в нарушение требований Бюджетного кодекса РФ и местного законодательства Копылов самовольно, без согласования с городской думой и без проведения обязательного конкурса заключил от имени администрации города договор с коммерческой фирмой на поставку материалов для устройства колумбария для участников Великой Отечественной войны.

30 мая 2006 года был арестован мэр **Волгограда** Е.П. Ищенко. Он был обвинен в злоупотреблении должностными полномочиями и незаконном участии в предпринимательской деятельности (позже появилось обвинение и в приобретении и хранении боеприпасов). Была задержана также группа высокопо-

ставленных чиновников мэрии. После добровольной отставки и выборов нового мэра города 20 мая Центральный районный суд Волгограда приговорил Е. Ищенко лишь к одному году лишения свободы за незаконное хранение боеприпасов (ст. 222, ч. 1 УК РФ).

12 мая 2007 года против главы администрации **Рязани** Ф.И. Провоторова возбуждено уголовное дело по статьям 306 («Заведомо ложный донос, сопряженный с искусственным созданием доказательств обвинения») и 289 («Незаконное участие в предпринимательской деятельности») УК РФ. По мнению следствия, 2 сентября 2006 года Ф.И. Провоторов на своем джипе Mercedes ML на встречной полосе сбил мотоцикл. В итоге погибли двое подростков. Однако всю вину за ДТП взял на себя хороший знакомый мэра, депутат районной думы Сергей Васин. 23 апреля 2012 года под давлением общественности и губернатора Рязанской области добровольно сложил с себя полномочия председателя Рязанской городской Думы, оставаясь при этом в ее составе рядовым депутатом. 23 июля 2012 года выиграл выборы в Касимовскую городскую думу, на которые был выдвинут общественной организацией предпринимателей «Единый Касимов». 10 октября 2012 года большинством голосов был избран председателем Касимовской городской думы.

Мэр **Тольятти** Н.Д. Уткин задержан 2 мая 2007 года. Уголовное дело возбуждено за получение взятки в размере 150 млн рублей от одного из руководителей коммерческой организации за право предоставления в аренду под строительство участка земли общей площадью более 1,5 млн квадратных метров. За время ведения следствия перенес две операции на сердце. Верховный суд РФ снял с Уткина обвинение по одному эпизоду: мэра обвиняли в том, что он вынудил руководство тольяттинской строительной компании ООО «Строй Финанс» передать в собственность города здание стоимостью в 3 млн рублей. 11 июля 2007 года Самарский районный суд снял его с поста мэра города. 12 февраля 2008 года Н.Д. Уткина приговорили к 7 годам лишения свободы за получение взятки и злоупотребление должностными полномочиями. Уткин не признал свою вину. В конце мая 2012 года суд Промышленного района Самары удовлетворил ходатайство об условно-досрочном освобождении. 9 июня 2012 года он вышел на свободу.

Объектом уголовного преследования стали 5 глав городов и районов **Ханты-Мансийского автономного округа**. 31 января 2006 года к 4 годам лишения свободы с испытательным сроком на 2 года был приговорен глава Нефтеюганска В.П. Ткачев. В превышении должностных полномочий был обвинен глава Октябрьского района А.К. Киприянов (22 марта 2006 года был оправдан. Под следствием находились В.М. Веснин (глава города Пыть-Ях), обвиняемый в превышении должных полномочий, и глава Нефтеюганского района А.В. Клепиков, которому инкриминировалось нецелевое расходование бюджетных средств.

При получении взяток задерживались мэры Красноармейска М.Б. Булгаков и Старой Купавны А.С. Плешань (оба — в Московской области), возбуждались

уголовные дела против мэров Ноябрьска (Н.Ф. Коробков и Ю.А. Линк), Благовещенска (А.А. Мигуля), Твери (О.С. Лебедев), Элисты (Р.Н. Бурулов) и других.

4.7. ГУБЕРНАТОРЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В 2005–2012 ГОДАХ. ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ «НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ» НА РЕЗУЛЬТАТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ

4.7.1. ГУБЕРНАТОРЫ И ПАРТИИ В УСЛОВИЯХ УЖЕСТОЧЕНИЯ «МАЛОПАРТИЙНОЙ» СИСТЕМЫ И ПРОПОРЦИОНАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

Главной составляющей этого периода стало сочетание принудительной партизации (все более широкого внедрения партийных списков на выборы все более низкого уровня) со все большим ужесточением партийного законодательства и сворачиванием реальной многопартийности (фактически возникла система ограниченной конкуренции и управляемой партийности).

Почти одновременно с отменой выборности губернаторов и изменением порядка избрания Госдумы РФ 13 октября 2004 года был внесен законопроект о резком ужесточении партийного законодательства. Он был принят в первом чтении 10 ноября, во втором и третьем чтениях — 3 декабря 2004 года. Его внесли представители трех фракций: «Единой России» (В.Н. Богомолов, С.А. Попов), ЛДПР (В.В. Жириновский) и «Родины» (Д.О. Рогозин). За его принятие голосовали депутаты из трех упомянутых фракций, КПРФ выступила против. 8 декабря закон был одобрен Советом Федерации и 20 декабря 2004 года подписан Президентом РФ.

Согласно этому закону, ужесточилось требование к минимальной численности партий: с 10 до 50 тыс. Одновременно ужесточилось и требование к минимальной численности региональных отделений партий: для отделений, которые партия должна иметь не менее, чем в половине субъектов РФ, со 100 до 500 человек, для остальных отделений минимум был увеличен с 50 до 250 человек. От уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 года, а в течение 2006 года осуществлялся «переходный период», в ходе которого органы Росрегистрации проводили проверку соответствия партий новым правилам. С 1 января 2007 года не прошедшие проверку партии подлежали ликвидации в судебном порядке. Если партия не была готова выполнить новые требования, то могла избежать ликвидации, лишь преобразовавшись в общественное объединение иной правовой формы. Вновь создаваемые партии и

региональные отделения изначально должны были соответствовать новым требованиям.

Началось быстрое уменьшение числа зарегистрированных партий. Если на момент выборов Государственной Думы 7 декабря 2003 года были зарегистрированы 44 политические партии, а затем в какой-то момент их число достигло 46, после введения новых требований по минимальной численности к началу 2006 года осталось только 37 (фактически 36, так как уже шел суд по ликвидации ОРП «Русь»). В 2004–2006 годах не увенчалась успехом ни одна попытка учреждения новой политической партии, несмотря на создание трех десятков инициативных групп. Происходило лишь переименование прежних партий. Российская партия труда преобразовалась в партию «Патриоты России», бывшая Партия российских регионов стала партией «Родина», а затем «Справедливой Россией».

В течение первых месяцев 2007 года в судах шла принудительная ликвидация партий, не прошедших проверку. В результате 12 партий были ликвидированы по решению Верховного суда РФ. Еще две партии, прошедшие проверку, добровольно прекратили существование — Народная партия РФ (НПРФ) преобразовалась в общественную организацию, а Социалистическая единая партия России (СЕПР) самоликвидировалась. Обе при этом заявили о поддержке партии «Справедливая Россия».

Таким образом, на 1 июля 2007 года право на участие в выборах имели лишь 15 политических партий. Однако на выборах Госдумы РФ 2 декабря 2007 года выдвижение партийных списков произвели лишь 14 партий, так как Партия Возрождения России оказалась не в состоянии провести свой съезд, будучи фактически лишена руководящих органов. На своем съезде 26 января 2007 года ПВР выдвинула на выборы Законодательного собрания Красноярского края список во главе со сторонниками известного красноярского оппозиционного политика А.П. Быкова. Одновременно съезд принял решение о переименовании в «Патриотические силы. За Родину!». Чтобы не допустить регистрации списка сторонников А.П. Быкова, итоги съезда ПВР были оспорены. Среди множества выдвинутых к партии претензий — нарушения, допущенные при принятии на съезде решения о продлении полномочий руководящих и контрольно-ревизионных органов партии. Таким образом, полномочия прежнего руководства партии истекли, а новое признано незаконным. Фактически партия была обречена на ликвидацию. Аналогичным образом ранее была ликвидирована Республиканская партия РФ после избрания ее лидером В.А. Рыжкова.

Из 14 партий, выдвинувших свои списки, зарегистрировать их смогли только 11 (трем партиям, которые сдали подписи, в регистрации было отказано — РЭП «Зеленые», «Народный союз», Партия Мира и Единства). Только 4 парламентские партии по итогам выборов прошли в Государственную Думу («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»).

Новое сокращение числа партий произошло после выборов Госдумы РФ 2007 года. Это сокращение во многом спровоцировали нормы федерально-

го закона о том, что бесплатное эфирное время и печатные площади для партий, которые получили по официальным данным менее 3% голосов, после выборов превращаются в платные. Таким образом, все партии, которые не прошли в Госдуму РФ (а они все получили менее 3% голосов), оказались под угрозой ликвидации через фактическое банкротство. В результате в начале 2007 года крупнейшие российские телеканалы обратились в ЦИК с просьбой об усовершенствовании налогового законодательства, поскольку обязаны платить налоги с несуществующей прибыли. Гигантские долги, образовавшиеся перед СМИ, стали одни из факторов добровольной самоликвидации Аграрной партии, Партии социальной справедливости, Партии «Народный Союз», «Союза правых сил», «Гражданской силы» и ДПР. Таким образом, к концу 2008 года осталось всего шесть зарегистрированных партий. По закону партии-аутсайдеры были обязаны расплатиться со СМИ в течение года после официального опубликования результатов состоявшихся выборов — срок истек 11 декабря 2008 года. После этого СМИ, выждав еще один месяц, вправе были взыскивать долг в судебном порядке. В конце 2008 года телекомпания «ТВ-Центр» подала иски против РОДП «Яблоко» и партии «Патриоты России». Аналогичные иски подала «Российская газета», о готовности подать иски заявили и другие СМИ.

Только летом 2009 года были приняты поправки в Налоговый кодекс, освобождающие СМИ от налогов на предвыборный эфир и печатную площадь, которые они предоставляют партиям на безвозмездной основе¹. Теперь на них распространялся «режим налогообложения оказываемых безвозмездно услуг». Закон вводился в действие «задним числом» и распространялся на отношения, «возникшие с 1 января 2006 года», т.е. выборы 2007 года. Одновременно были приняты поправки в избирательное законодательство, по которому отныне партии, которые не набрали 3% голосов на парламентских и 2% президентских, могут быть лишены доступа к получению бесплатного эфирного времени и печатной площади в ходе следующей избирательной кампании.

Осенью 2008 года условно правые СПС, ДПР и «Гражданская сила» провели ликвидационные съезды, одновременно объявив о создании новой политической партии «Правое дело». Ее учредительный съезд прошел 16 ноября 2008 года, на следующий день после ликвидационных съездов этих трех партий (стремление учредить ее заново вместо переименования одной из правых партий было связано с нежеланием платить вышеупомянутые долги за эфирное время и газетные площади). Партия «Правое дело» в феврале 2009 года получила регистрацию, а в мае успешно завершила все регистрационные процедуры и, таким образом, стала единственной партией, созданной с 2004 года,

1 Нагорных И. СМИ освобождают от налога на партии. Поправки на предвыборную кампанию приняты в первом чтении // Коммерсантъ. — 2009. — 29 июня. — № 114/П (4169).

которая сумела получить официальный статус. С ее регистрацией число политических партий в России достигло семи, и это число оставалось неизменным до весны 2012 года.

Начиная с осени 2007 года в большинстве регионов в выборах участвовали только партии, представленные в Государственной Думе РФ. Только им законодательные препятствия сверхжесткой системы регистрации оказались страшны менее, чем остальным через право регистрации своих кандидатов и региональных списков без сбора подписей или внесения залогов (хотя оставались иные способы снятия с выборов, в частности, снятие кандидатов из-за претензий к их личным документам, за членство в других партиях и т.д.). Затем, согласно выдвинутому в Послании Президента РФ 5 ноября 2008 года предложением, были отменены избирательные залогов, которые в условиях крайне сложной системы регистрации по подписям, для оппозиционных кандидатов играли роль страховочного механизма.

С одной стороны, несомненно, что парламентские партии были заинтересованы искусственно расчистить политическое поле от конкурентов путем ужесточения норм партийного законодательства и тем самым фактически закрепить свое монопольное право на участие в выборах. С другой стороны, к этому же стремилась сама власть, пытаясь упростить контроль над политическим полем, искусственно сократив число игроков, дирижировать которыми пытались в ручном режиме. В результате формирования «малопартийной» системы, с 2007 года, когда выборы Государственной Думы стали проводиться только по пропорциональной системе, возникла ситуация, когда многие даже имеющие право баллотироваться политики, не могли участвовать в выборах (только в заксобраны и органы МСУ как самовыдвиженцы), так как никто из сохранивших право участия выборах партий не был готов их выдвигать (от В.А. Рыжкова и И.М. Хакамады до Е.В. Ройзмана и А.П. Быкова).

При этом сохраняющие легальный статус партии были во многом зависимы от контролирующих органов. Российское законодательство поставило партии под достаточно жесткий государственный контроль через механизм их юридической регистрации и контроль уполномоченных органов за их деятельностью. При этом права рядовых членов партии и даже ее местных отделений перед руководящими органами партии фактически оказались никак не защищены. Привычной практикой было исключение из политических партий тех или иных членов, которые оказывались по различным причинам в оппозиции ее руководству. Нормой являлось не просто исключение рядовых членов партий, но и роспуск целых региональных отделений и введение в них фактически прямого управления со стороны руководства партии.

Подобные события часто происходили в самых разных партиях, например, в таких идеологически разных, как ЛДПР и «Яблоко». В результате те, кто руководит той или иной партией, оказывались в роли дирижера, управляющего наличием в партии определенного большинства. В случае роста протестов вну-

три организации «неправильные» члены из нее просто исключались. Таким образом, если в партии отсутствовали демократические механизмы принятия решений, местные организации несамостоятельны, а рядовые члены бесправны, то формальное проведение внутри партии выборных процедур во многом превращалось в имитацию¹.

В 2000-е годы не было ни одного случая демократической смены власти в какой-либо значимой партии: лидеры всех ведущих партий занимали свои посты с начала 1990-х. Имевшиеся смены лидеров партий были связаны лишь с проблемами взаимоотношений партии с органами власти либо ротацией внутри контролирующей партии группы и временному отходу фактического лидера партии в тень («Справедливая Россия» в 2011–2013 годах, ранее — «Яблоко»). Сценарий управляемых смен партийного руководства при фактическом вмешательстве государства был идентичен: часть делегатов партийного съезда перевозилась в другое помещение, где избирала новое руководство, затем министерство юстиции (и в течение нескольких лет его специальный орган Росрегистрация) именно эту группу признавало как правомочную и переоформляло на нее документы партии.

При этом контролирующие органы в России не ограничивались проверкой численности партий. Росрегистрация добилась в 2000-е годы многих судебных решений по ликвидации региональных отделений политических партий. Именно благодаря этому номинальная численность некоторых из них опустилась ниже критической отметки. С другой стороны, в случае проведения «параллельных» съездов по описанному выше сценарию (как это было у КПРФ, ДПР и СЕПР² в 2004 году) принималось решение, какой съезд (и соответственно избранные на съезде руководящие органы) считать «легитимным». В 2011 после конфликта М.Д. Прохорова с Администрацией Президента РФ был проведен параллельный съезд партии «Правое дело» — именно он и был признан властями.

Уже отмечалось, что с 14 июля 2003 года обязательным стало избрание не менее половины депутатов региональных парламентов (или одной из палат парламента конкретного региона) по партийным спискам. В дальнейшем этот процесс начал расширяться от смешанной уже к полностью пропорциональной системе не только на федеральных, но и на региональных выборах. К 2011 году к пропорциональной системе выборов региональных парламен-

1 Кынев А.В. Внутрипартийная демократия и вмешательство государства в партийную деятельность. Российский случай // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2015. Т. 2 (77). — С. 110–127.

2 В КПРФ в 2004 году была попытка провести параллельный съезд группой Г.Ю. Семигина. Второй (параллельный) съезд ДПР был проведен, когда первый съезд попытался избрать лидером партии бывшего премьер-министра М.М. Касьянова. Параллельный съезд Социалистической единой партии России (СЕПР) был проведен, когда ее лидеры вошли в конфликт с Администрацией Президента РФ и поддержали кандидатуру С.Ю. Глазьева на пост Президента.

тов перешли 11 регионов: Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия; Амурская, Калужская, Московская, Тульская области и Ненецкий автономный округ (обратный процесс начался только в 2011 году с Московской области, где ввели смешанную систему вместо полностью пропорциональной на фоне ухудшения электоральных результатов «Единой России»). Иногда к перечню регионов с полностью пропорциональной избирательной системой относили и Свердловскую область. Но это ошибка, поскольку Законодательное собрание Свердловской области до 2010 года состояло из двух палат, и по полностью пропорциональной системе избиралась только одна из них (областная дума), вторая палата (палата представителей) избиралась только по мажоритарным округам.

Параллельно внедрялись партийные списки на муниципальных выборах вплоть до выборов депутатов поселений в некоторых регионах (Ингушетия, некоторые поселения Красноярского края, Московской, Нижегородской, Челябинской и некоторых других областей). Как уже отмечено в разделе 4.6, среди иных мер по защите интересов системных партий 30 ноября 2010 года Президент РФ Д.А. Медведев предложил сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов МСУ в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек (то есть в городских округах с населением более 30 тыс. жителей, для муниципальных районов в законе прямой увязки численности депутатов с численностью населения нет).

Начиная с этого времени интересы федерального центра и «партии власти» стали расходиться (см. раздел 4.7.2) — в условиях роста протестных настроений и искусственного сокращения политического поля голосование за любую, даже слабую и малоизвестную альтернативу все чаще приобретало для избирателя символический характер демонстрации своего недовольства. В результате с осени 2008 года при расширении практики применения пропорциональной системы на местных выборах стал расти процент голосов, получаемых иными, помимо «Единой России», партиями в городах и районах, где имелись в наличии самостоятельные от местной власти политические структуры. В результате во многих крупных городах, где политическая самостоятельность общественных структур более выражена, процесс расширения внедрения партсписков был временно приостановлен, и было решено сохранить мажоритарную систему. В 2008–2009 годах она осталась на муниципальных выборах в Екатеринбурге, Челябинске, Архангельске, Иркутске, Кургане, Липецке и т.д.

При этом на фоне превращения пропорциональной системы в невыгодную для партии власти в городах и наиболее политически конкурентных регионах, продолжился процесс внедрения партийных списков там, где отделений политических партий фактически нет — в муниципальных районах (зачастую сельских периферийных с небольшим населением), городских поселениях (т.е. на практике в малых городах) и даже в сельских поселениях. При этом во многих

районах и поселениях не просто отсутствуют какие-либо партийные организации (за исключением формального наличия отделений «партии власти» и иногда КПРФ), но и основная масса населения беспартийна, а сфера решаемых вопросов (в основном, имеющих локально-бытовой и жилищно-коммунальный характер) не имеет к программам федеральных политических партий никакого отношения. Это фактически означало, что право выдвижения кандидатов отбиралось у жителей этих муниципальных образований (в первую очередь поселений) в пользу партийных структур административных единиц более высокого уровня. По смыслу в подобных условиях утрачивался сам смысл понятия «местное самоуправление», поскольку решения о выдвижении кандидатов принимало уже не само местное население, а региональные и местные отделения федеральных партий. Как показывал имеющийся опыт введения пропорциональной и полностью смешанной избирательной системы на местных выборах там, где нет реальных партийных организаций, данный процесс часто сопровождается фактическим установлением контроля местной элитой над всеми формально зарегистрированными на территории политическими партиями и обеспечением формального выдвижения от «партий» ставленников доминирующей элитной группы, которая таким образом приватизирует муниципальное образование.

Самым известным и символичным стало введение полностью пропорциональной избирательной системы на выборах Хомутининского сельсовета Увельского района Челябинской области, где список «Единой России» возглавила директор санатория (главного предприятия села), а списки ЛДПР и КПРФ — ее подчиненные¹. Явную имитационность продемонстрировала политическая конкуренция на выборах ряда советов муниципальных районов Брянской области, где зачастую у единственного значимого по составу списка

1 На октябрьских 2009 года выборах в сельском поселении Хомутино полностью пропорциональную систему с 7% барьером и методами делителей Импералии, хотя избирались всего 10 депутатов, ввели летом 2009 года. Согласно данным итогового протокола, в селе было всего 1286 избирателей. Первоначально для участия в этих выборах были выдвинуты три списка: «Единой России» во главе с генеральным директором ОАО «Санаторий "Урал"», КПРФ во главе с начальником отдела капитального строительства этого же санатория (что вызвало серьезное возмущение членов КПРФ, живших в селе) и ЛДПР во главе с начальником службы безопасности той же организации. Аналогичным образом пытались организовать выдвижение списка работников санатория от «Справедливой России», однако в последний момент региональное отделение партии отвергло «санаторный список» и выдвинула список из жителей села во главе с сельским почтальоном. В результате «Единая Россия» получила 61,8%, «Справедливая Россия» — 32,6%, КПРФ — 3,0%, а ЛДПР — всего 0,9% голосов. Одновременно с назначением выборов в Хомутино местные общественники, в том числе два депутата сельсовета Ю. Гурман и И. Болтушенко (первый избранный населением глава Хомутининского сельского поселения) выразили возмущение введением в селе полностью пропорциональной системы, отказались обращаться для выдвижения к партиям, позиции которых не разделяют и начали длинную судебную эпопею, оспаривая как процедуру изменения устава поселения, так и смысловое содержание внесенных поправок.

«Единой России» во главе с главой районной администрации были 1–2 списка «конкурента» с 1–2 кандидатами в каждом. Если предположить, что эти списки изначально рассчитывали на получение значимого числа мандатов (а не одного символического), то их значительная часть просто не была бы заполнена. В Гордеевском районе Брянской области со списком «Единой России», состоящим из 17 кандидатов, «конкурировали» список КПРФ из двух кандидатов и список ЛДПР, включавший всего одного кандидата (пенсионера 1978 г.р.). В результате «Единая Россия» получила 88,9% голосов и 10 из 11 мест, распреде- лявшихся по единому округу.

Результатом «хомутининского дела» стала жалоба местных общественников в Конституционный суд, который 7 июля 2011 принял Постановление № 15-П, посвященное применению российского варианта пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы *«сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов»*, которым признано, что в этом случае *«создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан»*. Федеральному законодателю было поручено внести соответствующие поправки в законодательство.

В подобных условиях постоянного роста значения партий как посредников при реализации гражданами своего пассивного избирательного права (то есть права быть избранным), когда при этом сами партии находятся в прямой зависимости от контролирующих их деятельность органов исполнительной власти, контроль последних над партиями по сути превращался в их косвенный контроль над депутатами.

Внедрение же запрета партиям выдвигать в составе своих списков членов иных партий, запрет депутатам менять партийную принадлежность еще более ужесточали этот контроль. Весной 2007 года в законодательство были включены поправки, согласно которым замещение вакантных депутатских мандатов будет производиться по решению руководства партии в произвольном порядке, то есть независимо от того, какие места занимали кандидаты в списке на выборах. Таким образом, формировалась система, где депутаты от партий становятся максимально зависимыми от внутрипартийной бюрократии, а внутрипартийная бюрократия — от бюрократии государственной.

Одновременно с ужесточением партийной системы у региональных элит и региональных властей, как их части, постоянно сужалось поле маневра для выбора своих политических партнеров. Первые годы после реформы региональные элиты пытались обходить запреты на создание собственных политических проектов, а федеральный центр закрывал одну возможность обхода за другой.

Массовые региональные выборы по новым правилам начались, как уже отмечалось, с 14 июля 2003 года. До середины 2005 года они прошли в 32 регионах. Они показали ухудшение результатов «Единой России» и ЛДПР при отно-

сительном сохранении показателей КПРФ и «Родины». За редким исключением провалились «традиционные» демократические партии. В то же время значительного успеха добились региональные блоки, а также партии с достаточно известным брендом и при этом низким антирейтингом, как правило левоцентристские по политической ориентации — Российская партия пенсионеров, Аграрная партия. В трех случаях избирательные блоки оказывались лидерами голосования: «За наш Алтай — коммунисты, аграрии, НПСР!», «Мы за развитие Амурской области» (образован РО Российской партии Жизни и партии «Яблоко») и «Наша Родина — Сахалин и Курилы» (образован региональными отделениями АПР, партии «Народная воля» и «Евразийской партии — Союза патриотов России»), еще в пяти регионах блоки занимали вторую позицию. Анализ показывает, что наиболее успешными были блоки, эксплуатировавшие в своем названии тему регионального патриотизма, независимо от их правой или левой ориентации. Среди успешных примеров можно назвать блоки «Засечный рубеж — Партия "Родина"» в Тульской области (образован РО партий «Родина» и «За Русь Святую!»), «За родной Таймыр» (образован РО РПЖ и РОДП «Яблоко»), «Наша Родина — Архангельская область» (образован РО СПС и РОДП «Яблоко»), «Хакасия» (образован РО Партии Возрождения России и партии «Свободная Россия»). Эти успехи зачастую были неожиданностью для социологов. Можно предположить, что голоса неопределившихся избирателей в последний момент распределялись неравномерно — они предпочитали голосовать за известные, но «несистемные» партии, либо же за региональные блоки (в тех регионах, где такие блоки были). Не вызывает сомнений, что часть этих проектов в реальности поддерживались региональными администрациями (например, блок «Хакасия» на выборах Верховного совета Хакасии, блок «Мы — за развитие Амурской области» на выборах Амурского областного совета народных депутатов и т.д.).

Таким образом, путем использования института региональных блоков и брендов непарламентских партий в регионах фактически научились избегать принудительного доминирования федеральных партий. Именно этот успех региональных блоков и относительно «новых» политических проектов на выборах конца 2004 — начала 2005 годов и стал одной из причин существенной корректировки избирательного законодательства летом 2005 года. Чтобы вынудить губернаторов в меньшей степени «класть яйца по всем корзинам» (что явно происходило в регионах), а больше сосредоточиваться на продвижении «Единой России», в июне и июле 2005 года были приняты новые поправки в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Главными из них стали отмена избирательных блоков, установление предельной планки заградительного барьера на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков и кандидатов, что усилило правовые возможности воздействия регистрирующих и контролирующих органов на состав кандидатов.

Было также решено установить для проведения выборов два «единых избирательных дня» в году. Согласно этим поправкам, если прошлые выборы законодательного органа субъекта Федерации прошли в период с 1 ноября по 31 марта, то следующие выборы проводятся во второе воскресенье марта, если в период с 1 апреля по 31 октября — во второе воскресенье октября. Совмещение региональных выборов позволяло федеральным партиям с помощью федеральных СМИ фактически проводить под них федеральную агитационную кампанию. Одновременно ужесточилось и законодательство о политических партиях.

В 2006–2007 годах эти нормы были еще более ужесточены. После того, как в список РОДП «Яблоко» на выборах Мосгордумы 2005 года вошли члены СПС был введен запрет партиям включать в предвыборные списки представителей других партий. Закон от 21 июля 2005 года установил, что полномочия депутата Госдумы РФ, избранного по списку политической партии, должны прекращаться, если он решит добровольно выйти из состава фракции, образованной этой партией. Тем самым в российское законодательство были введены так называемые «элементы императивного мандата», но не в его изначальном смысле, предусматривающем подчинение депутата воле избравших его граждан, а в новом понимании — в подчинении депутата диктату партийных органов. Законом от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ этот порядок был распространен и на региональные парламенты. Иными словами, фактически были вообще запрещены межпартийные союзы, когда члены одной партии-союзника входят в избирательный список другой. Одновременно отменили голосование «против всех» (как альтернативу нежелающим голосовать за «системные», то есть парламентские партии), предельный порог явки для признания выборов состоявшимися, институт общественных наблюдателей на выборах.

Началось и постоянное повышение заградительного барьера. Первоначально речь шла о выборах депутатов Государственной Думы (причем повышение заградительного барьера с 5% до 7% на следующих выборах было предусмотрено еще в законе 2002 года). На региональных выборах заградительный барьер в начальный период (декабрь 2003 года — декабрь 2005 года) в большинстве субъектов РФ (26 из 44) составлял 5%. В одном регионе в этот период барьер был установлен на уровне 6% и в 9 — на уровне 7%. Были даже случаи с 3%-м барьером в Амурской области и 4%-м барьером в Ивановской и Костромской областях. Завышенные барьеры изначально применялись в Вологодской области (8%), Москве и Республике Калмыкия (10%). В Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах барьеры не устанавливались: там по пропорциональной системе распределялось лишь 9 мандатов. Однако затем обозначилась явная тенденция к повышению заградительного барьера. В некоторой степени этому способствовало установление в 2005 году поправками в законе «Об основных гарантиях избирательных

прав...» нормы про ограничение верхнего предела барьера на уровне 7%. Хотя формально это была мера против завышенных барьеров, но фактически она была расценена как сигнал к повсеместному повышению барьера до максимально разрешенного уровня¹.

С 2007 года в регионах начинают массово вводить искажающие пропорциональность при распределении депутатских мандатов методы делителей (метод делителей Импералии и его модификация). После первого президентского Послания Д.А. Медведева Федеральному Собранию в 2008 году кроме изменения порядка подбора кандидатов в губернаторы (о чем уже написано) и увеличения сроков полномочий Президента и Государственной Думы РФ до 6 и 5 лет соответственно, было предложено отменить избирательный залог на выборах любого уровня. Тем самым остались только 2 способа — регистрация по льготе для кандидатов парламентских партий и регистрация по подписям при сохранении драконовских требований их проверки, что делало вопрос регистрации нежелательных кандидатов исключительно вопросом желания соответствующих региональных или местных властей.

Одновременно вводились новые ограничения пассивного избирательного права. Федеральный закон от 25 июля 2006 года лишил пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Этим же законом гражданам было запрещено быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года ввел сразу четыре основания, по которым лишались пассивного избирательного права граждане:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за данные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за данные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях («пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики»)², если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

1 Необходимо понимать, что во многом массовое повышение заградительного барьера (как и введение методов делителей) происходило по прямым указаниям из Москвы от соответствующих политических кураторов.

2 В 2007 году прибавились правонарушения, предусмотренные статьей 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях («Производство и распространение экстремистских материалов»).

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

С осени 2005 года привычной становится «зачистка» выборов региональных парламентов от нежелательных для федеральной и региональной власти кандидатов и партийных списков, и только отдельные регионы становятся исключениями, подтверждающими правило¹.

Ранее недопуск к выборам популярных партий встречался лишь в отдельных регионах. Так, на выборах, проходивших 14 марта 2004 года, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе не был зарегистрирован список популярной в регионе АПР, в Свердловской области отказы получили 5 списков, в том числе список блока «СПС и Яблоко», еще 4 списка были зарегистрированы по решению ЦИК РФ или суда. Осенью 2004 года в Брянской области в регистрации было отказано списку Российской партии пенсионеров, а регистрация списка блока «За достойную жизнь» во главе с С.Ю. Глазьевым была отменена судом.

Однако уже в зимне-весенний период 2005 года отстранение популярных списков становится скорее правилом, чем исключением. В Ямало-Ненецком автономном округе от выборов по различным основаниям были отстранены списки ЛДПР, Российской партии пенсионеров, РОДП «Яблоко» и партии «Либеральная Россия», блока «Наш Ямал — в защиту прав и гарантий северян» (т.е. 5 из 9 выдвинутых списков). В Магаданской области от выборов первоначально были отстранены два из пяти списков — Российской партии пенсионеров и блока «Наша Родина — Колыма», но список Российской партии пенсионеров был восстановлен за неделю до выборов решением Верховного суда РФ. В Воронежской области по итогам проверки подписных листов было отказано в регистрации спискам Народной партии РФ и АПР, а также блоку «Объединенное народное движение "Край Воронежский"». Во Владимирской области и Таймырском автономном округе не были зарегистрированы списки партии «Родина».

Осенью 2005 года главной жертвой стала Российская партия пенсионеров, весьма успешно выступившая на выборах в предшествующий период. Решением московских судов ее лидер депутат Государственной Думы В.К. Гартунг был отстранен от руководства партией. В результате в большинстве регионов, где в

1 Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. — С. 688–696.

это время проходили выборы, представленные региональными отделениями партии документы были признаны недействительными. Списки партии не были зарегистрированы в Хабаровском крае, Белгородской, Новосибирской и Челябинской областях; отменена была регистрация списка в Костромской области; в Москве региональное отделение партии само отозвало свой список. Лишь в двух областях (Ивановской и Тамбовской) Российская партия пенсионеров смогла принять участие в выборах. Кроме того, в Челябинской области отказ в регистрации получил список АПР, в Тверской — РОДП «Яблоко». В Москве была отменена регистрация списка партии «Родина», который, судя по опросам, претендовал на второе место; основаниями стали обвинения в разжигании национальной розни и использовании преимуществ должностного положения.

На выборах, прошедших 12 марта 2006 года, главной жертвой стала партия «Родина». В Нижегородской и Оренбургской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе списку партии было отказано в регистрации, а в Республике Адыгея, Калининградской, Кировской и Курской областях списки партии были сняты с выборов уже после регистрации. Кроме того, в Нижегородской области было отказано в регистрации еще ряду партийных списков (в т.ч. АПР и партии «Патриоты России»), в Курской области было отказано в регистрации списку партии «Народная Воля» во главе с бывшим губернатором А.В. Руцким, в Калининградской области был снят список Народной партии РФ. Единственным регионом, где не был отстранен от выборов ни один список, оказалась Республика Алтай.

На выборах, прошедших осенью 2006 года, ситуация с недопуском была лучше. В трех регионах (Республика Тыва, Свердловская область и Еврейская автономная область) был попытка отстранения Российской партии Жизни, однако во всех трех случаях партия, уже публично заявленная как участник создающейся «Справедливой России», через суды добилась права участвовать в выборах. В то же время в Республике Карелия была отменена регистрация списка РОДП «Яблоко», который в этом регионе имел хорошие шансы на преодоление заградительного барьера.

На выборах, прошедших весной 2007 года, доля списков, отстраненных от выборов, вновь выросла. Главной жертвой в этой кампании стал СПС, списки которого в трех регионах (Республика Дагестан, Вологодская и Псковская области) получили отказ в регистрации из-за выбытия всех кандидатов из одной-двух территориальных групп¹. Список СПС первоначально не был зарегистрирован также в Самарской области, но этот отказ был отменен решением Центризбиркома РФ. Кроме того, список РОДП «Яблоко» получил отказ в Санкт-Петербурге (исторически базовый регион партии), а списки партии «Патриоты

1 Постановлением Конституционного суда РФ от 11 марта 2008 года положение закона Вологодской области, которым допускается отказ в регистрации списка кандидатов в результате выбытия незначительного числа кандидатов, признано не соответствующим Конституции.

России» были отстранены в Ставропольском крае и Вологодской области. В Республике Дагестан и Тюменской области отказы в регистрации впервые получили списки КПРФ, однако в обоих регионах партии в конечном итоге удалось пройти процедуру регистрации. В Красноярском крае была отстранена от выборов Партия Возрождения России, выдвинувшая список во главе со сторонниками известного красноярского политика и бизнесмена А.П. Быкова. Рекордсменами по отсеву среди желающих баллотироваться стали Дагестан (зарегистрированы только 6 из 13 выдвинутых списков, причем КПРФ смогла зарегистрировать список и восстановить первоначально выбывших кандидатов только благодаря решению Верховного суда Дагестана), Тюменская область — зарегистрированы 6 из 11 выдвинувшихся (КПРФ и здесь была вынуждена подавать документы повторно, так как облизбирком не устроили личные данные кандидатов), Вологодская область — зарегистрированы 5 из 9 выдвинувшихся, Ленинградская область — зарегистрированы 6 из 10 выдвинувшихся, Самарская — также 6 из 10 выдвинутых (седьмым стал, по решению ЦИК РФ, СПС). В Санкт-Петербурге из 11 выдвинувшихся выбыли пять.

На декабрьских выборах 2007 года в Камчатском крае явно имевший шансы список «Справедливой России» был снят с выборов из-за странного выбытия более половины кандидатов, а в Смоленской области список сняли с выборов уже после факта выборов и лишили мандатов из-за нарушений при формировании избирательного фонда. В Бурятии списку СПС отказали по итогам проверки подписей из-за отсутствия в заполненных данных адресов избирателей слов «Республика Бурятия», к примеру, перед названием единственного в РФ города Улан-удэ.

С 2008 года доля списков, недошедших до выборов, снижается, однако при этом резко уменьшается и само число партий, которые имели право принимать участие в выборах.

Выборы 2 марта 2008 года показали, что все более главным условием регистрации или нерегистрации того или иного списка становятся личные отношения его лидеров с главой соответствующего региона. При этом, чем дальше, тем больше в положении жертв оказываются те, кто еще вчера никоим образом не мог быть отнесен к оппозиции. И этими жертвами могли оказаться и представители парламентских партий, и представители партий, близких к федеральной власти. Списку АПР на выборах в Алтайском крае не помогло, что лидер алтайских аграриев, бывший министр сельского хозяйства РФ А.Г. Назарчук 21 декабря 2007 года вместе с лидером АПР В.Н. Плотниковым и С.П. Опеньшевым (бывший представитель Алтайского краевого Совета в Совете Федерации) встречались с Д.А. Медведевым для обсуждения вопросов развития сельского хозяйства и российской деревни. По словам Назарчука, Медведев поддержал основные позиции Аграрной партии и заявил, что готов конструктивно работать с АПР. Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 26.02.2008, решение Алтайского краевого

суда об отказе списку АПР в регистрации по итогам проверки подписных листов оставлено без изменения.

Ярославский областной суд 20 февраля 2008 года по иску облизбиркома принял решение об отмене решения о регистрации списка партии «Справедливая Россия» с выборов в Госдуму Ярославской области. Поводом для этого стало признание нелигитимными решений партийной конференции, выдвинувшей список. Только 6 из 18 делегатов партконференции признаны легитимно избранными. Причиной стала жалоба части членов организации, связанная с расколом между сторонниками депутата Госдумы РФ А.Н. Грешневикова и сторонниками депутата Госдумы Ярославской области А.Н. Цветкова (последний в итоге выдвинулся от «Патриотов России»). В 2004 году они возглавляли конкурирующие блоки на региональных выборах.

В Якутии Верховный суд Республики Саха (Якутия) 25 февраля отменил регистрацию партийного списка регионального отделения партии «Справедливая Россия» на выборах в Государственный совет (Ил Тумэн). Причем решение было принято за минуту до полуночи, то есть за шестьдесят секунд до последнего срока, когда суд по закону имел право вынести подобное решение. Однако так как «Справедливая Россия» подала апелляцию в Верховный суд РФ, оно не могло вступить в законную силу. Поводом для заявления стали нарушения, допущенные эсерами при составлении списка делегатов на конференцию. Ранее Верховный суд республики рассматривал заявление о финансовых нарушениях отделения партии при проведении предвыборной агитации. В удовлетворении того заявления ЛДПР было отказано сразу. Представители ЛДПР настаивали на том, что тираж газеты партии «Справедливая Россия» не был оплачен из средств избирательного фонда партии, что противоречит избирательному законодательству. 1 марта Верховный суд РФ решил восстановить список «эсеров» в Якутии (одновременно ЛДПР было окончательно отказано в повторном иске против СР по обвинению в финансовых нарушениях) и отказался восстановить их в Ярославской области.

В Ульяновской области по итогам проверки подписей отказали списку поддерживающей В. Путина Партии Мира и Единства, куда вошли лидеры в прошлом существовавшего блока «Народ за Фролыча» — сын бывшего губернатора Юрия Фроловича Горячева Олег и мэр Новоульяновска Матвей Володарский (перед этим Володарский сам покинул список). Из 50 выдвиженцев «непарламентских» партий и независимых регистрацию в округах на выборах Ульяновского ЗС получили только 18 человек, остальным не хватило достоверных подписей.

Против КПРФ в Амурской области развивалась интрига по поводу возможного снятия с выборов в Заксобрание из-за выбытия из списка 12 из 25 кандидатов. Еще один выбывший означал снятие партии с выборов. По данным первого секретаря Амурского обкома КПРФ Т.А. Ракутиной, одних запугивали увольнением с работы, угрожали отчислением их детей из учебных заведений,

другим, наоборот, пообещали повышение в должности и материальные блага. Административное давление в КПРФ напрямую связывали с тем, что амурское отделение, вопреки рекомендации губернатора, включило в свой список экс-депутатов облсовета А.Н. Белоногова и А.А. Луцера, голосовавших против самороспуска парламента (явно инициированного администрацией губернатора Н.А. Колесова). Председатель ЦИК КПРФ Г.А. Зюганов направил письма Президенту РФ В.В. Путину, председателю правительства В.А. Зубкову, генеральному прокурору РФ Ю.Я. Чайке с просьбой вмешаться в ситуацию. Возник общероссийский скандал. Не исключено что именно итогом этого скандала стало сохранение списка коммунистов на амурских выборах.

На выборах 12 октября 2008 года среди списков, которым отказано в регистрации, потенциальных фаворитов не было. При этом из 35 заверенных на этих выборах списков изначально 20 (57%) пришлось на «парламентские партии», освобожденные от внесения залогов и сбора подписей. Что касается регистрации, то из 13 сдавших подписные листы партийных списков регистрацию получило только 5.

В 2009 году прошли 2 единых избирательных дня — 1 марта и 11 октября. В марте были избраны региональные парламенты девяти регионов, а в октябре — еще трех. На весенних выборах только благодаря вмешательству Центризбиркома РФ во Владимирской области был зарегистрирован список КПРФ, в Ненецком АО — список ЛДПР, а в Хакасии — список партии «Патриоты России». Обращает внимание, что Владимирский и Хакасский избиркомы вообще не стали публично вывешивать на своих сайтах решения об отказе данным спискам, а Ненецкий АО формально вообще не смог принять решения. На осенних выборах 2009 года все выдвинутые в региональные ЗС партийные списки впервые были зарегистрированы.

В 2010 году состоялись два единых избирательных дня: 14 марта и 10 октября. Весной состоялись выборы законодательных органов власти 8 российских регионов, 10 октября были избраны еще 6 законодательных собраний. В марте из 7 остававшихся в стране партий только 4 представленные в Госдуме РФ («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») выдвинули списки во всех восьми регионах. 3 «непарламентские» партии — «Патриоты России», РОДП «Яблоко» и «Правое дело» — выдвинули списки в 3, 3 и 5 регионах соответственно (причем из этих 5 случаев «Правое дело» в Калужской области выдвинуло список, но не сдало документы на заверение). Из 11 списков непарламентских партий (без «Правого дела» в Калуге получается 10) были зарегистрированы только 5. Наиболее скандальным на этот раз стал отказ в регистрации списков РОДП «Яблоко» в двух регионах — Калужской и Свердловской областях. При этом в Калужской области в это время «Яблоко» было представлено фракцией в Законодательном собрании. В обоих случаях отказ был произведен по результатам проверки подписей. В Ямало-Ненецком АО избирательная комиссия округа первоначально отказала в заверении списка КПРФ

«в связи с нарушением порядка выдвижения кандидатов требованиям избирательного законодательства» (конференция 19 декабря выдвинула список из 21 кандидата, но сдала документы только на 15, т.е. 6 человек выбыли после конференции, не подготовив необходимые документы). После скандала избирком ЯНАО список КПРФ по единому округу все-таки заверил, однако в заверении списка кандидатов КПРФ по одномандатным округам все же было отказано. В Рязанской области облизбирком попытался исключить из наиболее оппозиционного по отношению к региональной администрации на данных выборах списка ЛДПР нескольких кандидатов по скандальным основаниям, имевшим общероссийский резонанс.

На выборах 10 октября, как и в марте, из 7 существующих в стране партий только 4, представленные в Госдуме РФ, выдвинули списки во всех шести регионах. Из 9 списков непарламентских партий были зарегистрированы 7 (отказ получил список партии «Правое дело» в Костромской области во главе с Б.Б. Надеждиным, а «Патриоты России» в Новосибирской области не сдали документы на регистрацию).

Похожая ситуация была на выборах региональных законодательных собраний 13 марта и 4 декабря 2011 года. Весной из 12 списков непарламентских партий были зарегистрированы 9 (списков с явными шансами на успех среди них не было). Совмещенные с выборами Государственной Думы РФ 4 декабря 2011 года региональные и местные выборы отличались беспрецедентно высоким на тот момент для новейшей российской истории числом одновременных выборов региональных парламентов: они прошли в 27 регионах. Только 3 представленные в Госдуме партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР) выдвинули списки во всех 27 регионах, а «Справедливая Россия» — в 26 (отказалась от выдвижения списка в Мордовии, протестуя против местного админресурса). В Камчатском крае крайизбирком сначала принял пакет постановлений об исключении 14 кандидатов из списка ЛДПР в связи с отсутствием заверенной уполномоченным представителем избирательного объединения копии паспорта кандидата и т.д., а затем отказала ЛДПР в заверении списка. Председатель ЛДПР В.В. Жириновский направил жалобу в ЦИК РФ, который 17 октября обязал камчатский крайизбирком зарегистрировать и список ЛДПР по единому округу. В Орловской области произошел скандал с претензиями облизбиркома к документам кандидатов от КПРФ и ЛДПР (претензии к расположению штампов о браке, регистрации в паспортах и т.д.). Член Центризбиркома от КПРФ Е.И. Колюшин напомнил, что в марте 2011 года пленум Верховного суда вынес решение, по которому никакие пометки, недочеты или опечатки в действующем паспорте гражданина не препятствуют осуществлению им его избирательного права¹. В Московской области РОДП «Яблоко» заявило об отказе

1 Нагорных И., Инютин В. Паспорт Владимира Жириновского признан недействительным // Коммерсантъ. — 2011. — 14 окт. — № 193 (4734). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1794250>

сдавать документы на регистрацию в областную думу и намерении подать иск в Конституционный суд РФ по поводу абсурдных требований регионального законодательства в отношении требуемого числа подписей для регистрации в облдуму, которое было лишь на четверть меньше числа подписей для регистрации списка партии на выборах в Государственную думу РФ.

Таблица 4.9. Сравнительные данные о числе выдвинутых и зарегистрированных партийных списков на региональных выборах в декабре 2003 — декабре 2011 годов¹

Дата выборов	Выдвинуто списков (по числу сдавших документы в избирком для заверения) ¹	Списков в бюллетене в день выборов	Отсев между выдвиганием и днем голосования	Среднее число списков в бюллетене на регион
7 декабря 2003 года	63	47	16 (25,4%)	6,71
14 марта 2004 года	54	43	11 (20,37%)	7,17
Сентябрь 2004 — май 2005 года	155	134	21 (13,54%)	7,05
Вторая половина 2005 года	111	74	37 (33,3%)	6,17
12 марта 2006 года	83	65	18 (21,69%)	8,13
8 октября 2006 года	80	71	9 (11,2%)	7,9
3 декабря 2006 года (выборы ЗС Пермского края)	10	8	2 (20%)	8
11 марта 2007 года	135	91	44 (33%)	6,5
15 апреля 2007 года (выборы ЗС Красноярского края)	13	7	6 (46,15%)	7
2 декабря 2007 года	64	42**	22 (34,38%)	4,67
2 марта 2008 года	65	54	11 (16,9%)	4,9
12 октября 2008 года	35	26	9 (25,7%)	5,2
1 марта 2009 года	44	39	5 (11,36%)	4,33
11 октября 2009 года	18	18	—	6
14 марта 2010 года	42	37	5 (11,9%)	4,63
10 октября 2010 года	33	31	2 (6,06%)	5,17

¹ Данные приводятся по книге: Кынев А.В. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: от партизации к персонализации / Москва : Панорама, 2014.

Дата выборов	Выдвинуто списков (по числу сдавших документы в избирком для заверения)*	Списков в бюллетене в день выборов	Отсев между выдвижением и днем голосования	Среднее число списков в бюллетене на регион
13 марта 2011 года	60	56	4 (6,67%)	4,67
4 декабря 2011 года	146	134	12 (8,22%)	4,96

Примечания.

* Часть политических партий проводила конференции по выдвижению списков, но затем по тем или иным причинам приняла решение не сдавать документы даже на заверение. По этой причине данные случаи не учитываются в статистике. Не исключено, что даже не все они публично известны и нет уверенности в исчерпывающем характере имеющихся сведений о подобных примерах. Информация о подобных случаях, как правило, имеется только из сообщений СМИ или публичных заявлений самих партий. В случае их учета процент «отсева» станет еще выше.

** Номинально 43, но в Смоленской области регистрация списка партии «Справедливая Россия» была отменена уже после выборов.

В качестве тенденции 2005–2007 годов можно отметить усиление зависимости губернаторов от отношений с «партией власти», «Единой Россией», и усиление заинтересованности губернаторов в региональных отделениях партии. На этом фоне «принудительного» включения региональных элитных групп в «Единую Россию» (иные партии выступали, скорее, как запасные площадки) происходит усиление внутренних конфликтов в последней.

Это, несомненно, связано с тем, что заинтересованность губернаторов в контроле над депутатским корпусом существенно выросла в связи с процедурой «наделения полномочиями» в законодательном собрании. Кроме того, отчасти недостаток публичной легитимности и авторитета в глазах федерального центра губернаторы чем дальше, тем больше стали компенсировать через личное лидерство в партийных списках. В этом был заинтересован и федеральный центр, так как результат первых региональных выборов по партспискам в 2004–2005 годах однозначно говорил, что добиться улучшения результата по сравнению с выборами Госдумы–2003 «Единая Россия» способна только в тех регионах, где ее списки персонально возглавляли губернаторы (Калужская, Воронежская область, Ямало-Ненецкий автономный округ¹), что автоматически вело к мобилизации в ее поддержку всего административного ресурса. Дополнительно стимулировать губернаторов к личному участию в выборах должны были, в частности, упоминавшиеся поправки 2005 года, дающие партиям, «победившим на региональных выборах», почти виртуальную, как показала практика, возможность, предлагать кандидатуры для назначения на пост губернатора.

1 Также губернаторы в это время возглавляли списки «Единой России» в Свердловской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе.

Еще одна новелла, облегчившая участие должностных лиц в выборах в качестве «паровозов», связана с тем, что в законах 2002–2003 годов зарегистрированные кандидаты, замещавшие государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти (к таковым относились, в частности, должности министров и губернаторов), обязаны были на время их участия в выборах освобождаться от выполнения должностных обязанностей. Это в какой-то мере создавало препятствия как для использования данными кандидатами административного ресурса, так и для самого их выдвижения в качестве кандидатов, когда оно осуществлялось без цели избрания: слишком велики издержки полуторамесячного отсутствия губернатора на рабочем месте.

В 2005 году обязанность уходить в предвыборный отпуск была сохранена для государственных и муниципальных служащих (т.е. лиц, обладающих совсем небольшим административным ресурсом или не обладающих им вообще), но не для лиц, замещающих государственные должности типа министра и губернатора¹. Таким образом, они получили возможность одновременно баллотироваться и исполнять свои должностные обязанности, создавая информационные поводы для освещения кампании партии под видом освещения их профессиональной деятельности (как правило, с этой целью сама избирательная кампания «партии власти» неизменно строилась вокруг программы деятельности и достижений региональной администрации) и в полной мере используя свои ресурсы для поддержки «партии власти».

Наконец, в 2007 году в закон о выборах депутатов Государственной Думы было включено новое положение, позволяющее кандидату, отказавшемуся от получения мандата, оставаться в списке и претендовать на замещение вакантного мандата в дальнейшем². Это еще больше стимулировало глав регионов к участию в парламентских выборах: Государственная Дума стала для них «запасным аэродромом», куда они могут попасть, если им придется оставить губернаторский пост.

Осенью 2005 года главы участвовали в пяти из двенадцати кампаний по выборам региональных заксобраний (Белгородская, Тамбовская, Тверская, Челябинская области, Москва). Весной 2006 года губернаторы возглавляли списки «Единой России» в 5 из 8 регионов (Кировская, Курская, Нижегородская, Оренбургская области, Ханты-Мансийский автономный округ), в конце 2006 года —

1 Понятие государственной должности категории «А» было удалено из российского законодательства в 2003 году.

2 Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации"», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2007. — 11 мая. — № 4361.

уже в 9 из 10 регионов, а весной 2007 года — в 13 из 15 регионов, где прошли выборы региональных ЗС (учитываются как выборы в «единые избирательные дни», так и выборы ЗС объединенных Пермского края и Красноярского края). То есть в конце 2006 — начале 2007 года губернаторов не было в списках партии власти только в трех регионах: Псковской области, Санкт-Петербурге и Еврейской автономной области.

В декабре 2007 года из 9 выборов региональных парламентов губернаторов не было в списках «Единой России» в двух случаях — в Мордовии (где вообще не было центральной части списка) и в Камчатском крае (список возглавлял бывший первый заместитель губернатора Б.А. Невзоров). В марте 2008 года губернаторы возглавляли списки в 6 из 11 случаев. Не было в списках башкирского лидера М.Г. Рахимова (списки партий в Башкортостане вообще не имели центральной части), калмыцкого К.Н. Илюмжинова, якутского В.А. Штырова, ингушского М.М. Зязикова, нового ярославского губернатора С.А. Вахрукова. В октябре 2008 года во всех 5 регионах списки «Единой России» возглавили губернаторы.

В марте 2009 года главы регионов возглавили списки «Единой России» в 5 из 9 регионов, в октябре 2009 года — во всех трех. Исключениями были Татарстан (где доминирование М.Ш. Шаймиева не вызывало сомнений, и во главе списка шел спикер Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин), Владимирская и Волгоградская области (губернаторы Н.В. Виноградов и Н.К. Максютя, члены КПРФ), Ненецкий АО (вместо варяга-губернатора В.Н. Потапенко список возглавлял депутат Госдумы РФ Артур Чилингаров).

В марте 2010 года губернаторы возглавили списки в 7 регионах из 8 (в Курганской области не было общеобластной части), в октябре 2010 года — в 4 из 6 (еще в одном — ставший уже в сентябре 2010 года и.о. губернатора Новосибирской области первый заместитель В.А. Юрченко). Не было губернатора в списке только в Магаданской области (Н.Н. Дудова заменил мэр Магадана В.П. Печеный).

25 ноября 2010 года РИА «Новости» со ссылкой на секретаря президиума генсовета «Единой России» С.И. Неверова сообщило, что «Единая Россия» уменьшит практику приглашения губернаторов в качестве лидеров партсписков. Он сообщил, что речь идет о Тамбовской, Курской, Кировской областях, а также еще 2–3 регионах¹. В итоге не было губернаторов в списках в 5 регионах из 12 (к вышеназванным добавились Тверская область и Ханты-Мансийский автономный округ), однако их с лихвой заменяли входящие в территориальные группы партийных списков главы городов, районов, депутаты Государственной Думы РФ и т.д. Как правило, отсутствие губернаторов было связано или с их дистанцированием от «Единой России» (Н.Ю. Белых в Кировской области) или с низкими рейтингами (О.И. Бетин в Тамбовской, А.А. Михайлов в Курской, Д.В. Зеленин в Тверской областях).

1 Губернаторы станут реже возглавлять списки «Единой России» на региональных выборах // Газета.ру. — 2010. — 25 нояб. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/news/lenta/2010/11/25/n_1585381.shtml

Наконец, в декабре 2011 года губернаторы возглавили 15 из 27 списков в региональные парламенты (выборы были совмещены с выборами Государственной Думы). На этот раз исключениями стали Алтайский и Камчатский края; Амурская, Астраханская, Вологодская, Липецкая, Новгородская, Омская, Псковская, Самарская, Свердловская и Томская области.

Разумеется, во всех этих случаях в 2005–2011 годах губернаторы не становились депутатами законодательного органа, а отказывались от полученного мандата в пользу кандидатов, стоящих в списке на более далеких позициях.

Губернаторы не просто стали возглавлять списки «партии власти», но и массово вступать в нее. К сентябрю 2007 года в «Единой России» состояло 75 из 84 имевшихся тогда губернаторов (среди беспартийных губернаторов были, в частности, губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко¹, Пермского края О.А. Чиркунов, чукотский Р.А. Абрамович, магаданский Н.Н. Дудов, камчатский А.А. Кузьмицкий² и забайкальский Р.Ф. Гениатулин, глава Дагестана М.Г. Алиев). Только в 2007 году вступили в «Единую Россию» главы КЧР М.А. Батдыев и Ингушетии М.М. Зязиков. Перешли в «Единую Россию» бывшие члены КПРФ А.Л. Черногоров (Ставропольский край), А.А. Михайлов (Курская область), бывший представитель блока «Родина» Г.И. Шпак (Рязанская область) и другие. Яркий пример политического прагматизма — бывший депутат фракции КПРФ в Госдуме А.Н. Ткачев, ставший губернатором Краснодарского края и одним из региональных апологетов «Единой России»³.

1 В ноябре 2009 года В.И.Матвиенко вступила в партию «Единая Россия» и вошла в Высший совет партии.

2 А.А. Кузьмицкий вступил в «Единую Россию» в октябре 2007 года.

3 А.Н. Ткачев периодически выступал с резко националистическими лозунгами, о которых забывал, впрочем, при политической необходимости. Так, 18 марта 2002 года на краевом совещании в Абинске по вопросу о миграции он заявил: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на «ян», «дзе», «швили», «оглы», незаконные, так же, как и их носители» (Новая газета, 11–14 июля 2002). 22 апреля 2002 года участники внеочередного экстренного собрания Краснодарского регионального отделения Всероссийской общественной организации «Союз армян России» обвинили Ткачева в разжигании межнациональной розни. Высказывания Ткачева также вызвали протест турок-месхетинцев. В 2003–2012 годах новых националистических заявлений от губернатора не звучало. В декабре 2004 года А.Н. Ткачев заявил о возможности объединения Адыгеи с Краснодарским краем, назвав такое слияние экономически целесообразным. Это заявление вызвало в Адыгее бурную реакцию. Активисты движения «Черкесский конгресс» охарактеризовали его как «покушение на Республику Адыгея», а президент Х.М. Совмен назвал идею слияния «историческим регрессом и серьезной политической ошибкой» (Коммерсантъ, 2 марта 2006 года). Однако после всплеска протестов черкесских организаций и призывов к созданию «Великой Черкессии» 28 февраля 2006 года А.Н. Ткачев и Х.М. Совмен сделали заявление о том, что намерены сохранить суверенитет Краснодарского края и Адыгеи и пресекать любые спекуляции на тему их объединения (Коммерсантъ, 2 марта 2006 года).

Последние переназначенные губернаторы-коммунисты Н.К. Максютя (Волгоградская область) и Н.В. Виноградов (Владимирская область¹) покинули свои посты в январе 2010 года и марте 2013 года соответственно. Формально оставаясь членом КПРФ, Н.К. Максютя на посту губернатора работал как типичный представитель единой властной вертикали. В итоге формальный коммунист был рекомендован ЕР в списке кандидатов на пост губернатора в 2009 году (хотя и не был в итоге назначен). О его работе положительно отзывался первый заместитель главы Администрации Президента РФ В.Ю. Сурков, и решение о его замене скорее всего было связано с длительностью пребывания губернатора у власти, а не с формальной партийной принадлежностью.

На выборах депутатов Государственной Думы 2007 года из 84 руководителей субъектов РФ (регионов тогда было 85, однако А.Г. Тишанин одновременно руководил двумя регионами — Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским АО) в список «Единой России» были включены 65, из них 62 значились членами этой партии (исключения — М.Г. Алиев, Р.Ф. Гениатулин и В.И. Матвиенко), а 15 — членами ее Высшего совета.

В октябре 2010 года беспартийных губернаторов было пять (О.А. Чиркунов, Н.В. Виноградов, Р.Ф. Гениатулин, глава КЧР Б.С. Эбзеев, Кировский Н.Ю. Белых и иркутский Д.Ф. Мезенцев, но уже был сторонником «Единой России»²). Хотя многие из вновь назначенных глав являлись представителями административной и хозяйственной элит, практически не связанными с партийной деятельностью, на посту губернатора вскоре вступали в «Единую Россию».

На выборах депутатов Государственной Думы в декабре 2011 года в список «Единой России» вошли 54 губернатора из 83 имевшихся в составе РФ субъектов. Из них 52 в своих группах — на первом месте, и два (калининградский губернатор Н.Н. Цуканов и тульский В.С. Груздев) в своих группах на втором месте после А.Д. Жукова и Б.В. Грызлова соответственно. В списке, как правило, не было либо откровенно непопулярных губернаторов (С.В. Антуфьев, А.В. Бердников, А.Г. Бровко, Д.Ф. Мезенцев, И.Ф. Михальчук, О.И. Богомолов, А.А. Михайлов, О.И. Бетин), либо губернаторов, не входящих в партию и/или имеющих с ней сложные отношения (Н.Ю. Белых, Н.Н. Дудов, Н.В. Виноградов, П.Л. Ипатов). Кроме того, ряд губернаторов не вошли в список, так как они возглавляли списки на выборах в законодательные собрания на одновременно проходящих выборах (С.М. Дарькин, Г.С. Полтавченко, О.А. Чиркунов и др.). Рост числа непопулярных губернаторов явно связан с последствиями отмены их

- 1 В январе 2008 года Н.В. Виноградову по решению бюро Владимирского обкома КПРФ было рекомендовано приостановить членство в КПРФ, информация о чем появилась в СМИ. Но в реальности членство в партии так и не было приостановлено.
- 2 Водопьянов В., Емельянова Н., Тирмастэ М.-Л. Губернатор собрался с партийным духом // Коммерсантъ. — 2010. — 14 окт. — № 191.

выборности в 2005 году и переходом количественных изменений губернаторского корпуса в качественные.

Дистанцировалась от явно ослабевшего ресурса личной популярности губернаторов «Единая Россия» либо с помощью внешне нейтральных, хотя в реальности и сотрудничающих с властью фигур (ряд из которых подавался под вывеской ОНФ), либо за счет попыток усилить личное участие в выборах собственно федеральных чиновников, число которых в списке существенно выросло. Если в 2007 году в списке «партии власти» было 4 министра, то в 2011 году — 8 членов правительства и глава Администрации Президента. Помимо «паровозов»-губернаторов и федеральных чиновников в списке также была большая группа заместителей губернаторов и региональных министров.

С другой стороны, усиление значения лидерства в списке партии власти привело и к активизации конкурентов нынешних губернаторов внутри региональных отделений «Единой России» (особенно в первые годы наделения полномочиями в 2005–2007 годах), для которых лидерство в списке партии власти или второе место в нем становилось равносильно статусу «вероятного наследника».

Все более частыми становятся конфликты губернаторов за контроль над региональными отделениями партии с секретарями региональных политсоветов (которые часто являются депутатами Госдумы РФ) — в эти годы это Тамбовская и Курская области, Ставропольский и Приморский края и т.д. Так, в 2005 году при формировании списка «Единой России» на выборах в Новосибирский областной совет велась активная борьба между командой губернатора области В.А. Толоконского и проявившего весной 2005 собственные губернаторские амбиции депутата Госдумы РФ, олимпийского чемпиона А.А. Карелина. В марте–апреле 2005 года даже прошла волна слухов о скорой отставке губернатора. В частности, высказывалась версия о том, что В.И. Толоконский в ближайшее время возглавит РАО «РЖД». 5 мая депутат Госдумы А.А. Карелин, в интервью газете «Аргументы и факты на Оби», заявил о том, что не исключает выдвижения своей кандидатуры на пост губернатора в случае победы его партии на выборах в облсовет. В ответ 17 августа 2005 года В.А. Толоконский публично высказался за продление полномочий Президента РФ В.В. Путина, а на состоявшемся 11 октября в Москве заседании президиума Генсовета партии «Единая Россия» он был принят в члены партии. Обсуждался вариант и личного участия Толоконского в списке партии, чтобы «на корню» пресечь амбиции конкурентов. Руководство организации готовило для Москвы два варианта первой тройки: один с Толоконским, другой с Карелиным (он в итоге возглавил список). Одновременно администрация вела переговоры о составе списков и с другими политическими силами (в частности, АПР и ЛДПР), а первый заместитель губернатора А.А. Беспаликов выдвинулся кандидатом в облсовет как независимый кандидат (в итоге став его

председателем). Впрочем, не выдвинув А.А. Беспаликова, в его округе ЕР не стала выдвигать другого кандидата¹.

В результате при вмешательстве федерального руководства партии (каждый партийный список согласовывался генеральным советом партии) ряд партийных списков «Единой России» были составлены из реально конкурирующих группировок. Так, в 2006 году были вынуждены войти в общий список сторонники конкурирующих друг с другом за влияние астраханского губернатора А.А. Жилкина и мэра Астрахани С.А. Боженова. Администрация Липецкой области была вынуждена отдать часть мест в списке сторонникам НЛМК, а администрация свердловского губернатора Э.Э. Росселя — сторонникам мэра Екатеринбурга А.М. Чернецкого. В Карелии руководство региона фактически вынудили поддержать на выборах мэра Петрозаводска в 2006 году кандидатуру действующего мэра В.Н. Маслякова. Стремилась продвинуть своих собственных кандидатов в списки «Единой России» секретари ее приморского и тывинского региональных отделений В.И. Курилов и Ш.В. Кара-оол (последний вскоре стал главой региона).

В Волгоградской области в 2009 году за место в списке боролись как минимум три крупные политические группы: председателя облдумы В.В. Лихачева (в основном действующие депутаты облдумы), мэра Волгограда Р.Г. Гребенникова и недавно влившейся в «Единую Россию» Аграрной партии России. Одним из центральных событий кампании по выборам в Мурманскую областную думу весной 2007 года был конфликт в региональном отделении «Единой России», связанный с противоречием интересов областной администрации, руководства регионального отделения и ряда крупнейших представленных в регионе ФПГ. Весной 2006 года в партию массово вступили 3750 человек — жители Мончегорска, Никеля и Полярного — городов, где базируются производственные комплексы Кольской горно-металлургической компании (входит в «Интеррос»). До этого массового вступления в организацию было всего 4200 членов. Летом 2006 года мурманский региональный политсовет «Единой России» утвердил нормы представительства на партконференциях исходя из численности отделения до проведения весенней партконференции, т.е. до массового вступления представителей КГМК. Таким образом, возможности КГМК влиять на формирование списка снизились. Городской политсовет направил несколько обращений к центральному руководству «Единой России», в которых решения регионального политсовета, ущемляющие права новых членов партии, сравнили с партийным апартеидом. За публичный демарш лидер мурманского городского отделения был исключен из рядов «Единой России» с формулировкой *«действия, дискредитирующие партию и раскалывающие региональную партийную органи-*

1 Кынев А.В. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы / Москва : Панорама, 2009. — С. 360–364.

зацию»¹. По оценкам экспертов, искусственная блокировка роста численности мурманской парторганизации была связана главным образом с желанием ближайшего окружения главы области Ю.А. Евдокимова сохранить свое влияние в регионе. В частности, в команде главы области присутствовали чиновники, связанные с акционерным обществом «Апатит», входящим в холдинг «Фосагро». Традиционно эта ФПГ была тесно связана с администрацией области, а лидером «Единой России» в Мурманской области являлся бывший топ-менеджер «Апатита» Валерий Горин. Таким образом, фактически возник конфликт двух ФПГ. В результате ряд членов партии обратились в районный суд, требуя восстановить их партийные права². Для урегулирования конфликта приехала делегация во главе с депутатом Госдумы А.Ю. Воробьевым. Представители КГМК попросили в обмен на отзыв иска включить в списки своих кандидатов. 19 декабря из Октябрьского суда Мурманска были отозваны 6 исков из 7 поданных. В результате после длительных консультаций ответственность за формирование окончательного списка была возложена на губернатора Ю.А. Евдокимова.

В некоторых регионах генеральному совету партии пришлось вносить радикальные изменения в состав партийных списков, представленных региональными организациями, чтобы избежать чрезмерного доминирования в нем представителей одной группы.

Можно утверждать, что с целью заинтересовать и иные элитные группы в результате «Единой России» федеральный центр стремился, чтобы в списках партии власти также обязательно были представители крупнейших местных элитных групп — бизнес-групп, мэр крупнейшего города региона и т.д. Формальными и неформальными методами федеральный центр стремился включать в списки «Единой России» представителей максимального числа местных групп влияния, чтобы аккумулировать их электоральные ресурсы. Было очевидно, что при стремлении объединения под одной вывеской максимального числа элитных групп с разными интересами только идеологическая невятность и, следовательно, структурная рыхлость могут сохранять этот альянс.

Попытка же введения внутри «Единой России» жесткой партийной дисциплины и ставки в конкретных регионах на ту или иную конкретную элитную группу неизбежно отталкивали остальные группы, а с ними и избирателей, которые на них ориентировались. В результате в 2007–2011 годах кадровая политика внутри «Единой России» все больше стала напоминать метания. С одной стороны, продолжалось стремление любой ценой включать в партию любых победителей любых выборов, кем бы они не были до выборов (избран-

1 Билевская Э. Мертвые души грозятся покинуть «Единую Россию» // Коммерсантъ. — 2006. — 18 авг.

2 Билевская Э. «Единая Россия» раскалывается на местах // Коммерсантъ. — 2006. — 6 дек. — № 228 (3559).

ные от КПРФ мэры Волгограда и Орла Р.Г. Гребенников и А.А. Касьянов, вступили в «Единую Россию» все бывшие губернаторы-коммунисты кроме двух и т.д.). С другой стороны, переизбыток конфликтующих групп внутри партии все чаще делал достижение согласия между ними невозможным и, как следствие, вел к открытой борьбе между формальными однопартийцами. В таких случаях нарушителей партийной дисциплины пытались исключить. Получался парадокс — две стратегии прямо противоречили друг другу. Исключение нарушителей партийной дисциплины в условиях, когда все знали, что любого победителя все равно в любом случае постараются «добровольно-принудительно» принять в «Единую Россию», обесценивалось. В условиях кризиса и ужесточения борьбы за уменьшающиеся ресурсы разрешать конфликты внутри самой партии непубличным путем удавалось все реже.

Таким образом, к 2007 году сформировалась ситуация фактически консолидированного участия региональных властей на выборах в первую очередь в списке одной партии — «Единой России».

В то же время федеральная исполнительная власть продолжала оставаться во многом беспартийной. С марта 2004 по сентябрь 2007 года правительство РФ возглавлял беспартийный М.Е. Фрадков. Формальный лидер «Единой России» Б.В. Грызлов покинул правительство в декабре 2003 года, перейдя на должность Председателя Государственной Думы. Взамен в кабинет вошел в качестве заместителя председателя правительства член «Единой России» перед этим занимавший должность первого заместителя председателя Государственной Думы А.Д. Жуков. Сохранили свои посты в правительстве также члены «Единой России» глава МЧС С.К. Шойгу и министр сельского хозяйства А.В. Гордеев. Таким образом, в правительство РФ в 2004–2007 годах входили лишь три члена формально крупнейшей партии страны.

Не изменила ситуацию и замена в сентябре 2007 года премьера — им вновь стал беспартийный (В.А. Зубков). Перед избирательной кампанией по выборам депутатов Государственной Думы 2007 года в «Единую Россию» вступил министр природных ресурсов, бывший пермский губернатор Ю.П. Трутнев. Все четыре министра — члена партии были включены в список «Единой России», но после выборов все они отказались от получения мандатов и сохранили свои посты в правительстве (в 2009 году А.В. Гордеев стал воронежским губернатором). В список «Справедливой России» на выборах 2007 года был включен министр культуры и массовых коммуникаций А.С. Соколов (также отказавшийся от получения мандата), однако он в эту партию не вступал.

В мае 2008 года правительство РФ возглавил покинувший пост Президента РФ В.В. Путин, перед этим избранный лидером «Единой России» (но при этом не вступивший в эту партию). Однако и после этого правительство осталось в основном беспартийным. Сохранили свои посты А.Д. Жуков, С.К. Шойгу, Ю.П. Трутнев и А.В. Гордеев (последнего в марте 2009 года сменила член «Единой России» Е.Б. Скрынник) и добавился лишь член «Единой России» С.С. Собя-

нин, занявший пост руководителя аппарата правительства до назначения мэром Москвы в октябре 2010 года.

На выборах Государственной Думы 2011 года среди членов Правительства во главе территориальных групп в списке партии были первые заместители председателя правительства И.И. Шувалов (Приморский край) и В.А. Зубков (Волгоградская область), заместители председателя правительства РФ Д.Н. Козак (группа № 78, Санкт-Петербург), И.И. Сечин (группа № 29, Ставропольский край) и А.Д. Жуков (группа № 42, Калининградская область), зампред правительства — руководитель аппарата правительства РФ В.В. Володин (группа № 65, Саратовская область), министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу (Красноярский край), министр природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнев (Пермский край). Группу № 49 по Ленинградской области возглавил глава администрации Президента РФ С.Е. Нарышкин. Сообщалось, что поступали предложения к беспартийному министру финансов РФ А.Л. Кудрину возглавить группу по Архангельской области, но он на это не пошел¹. Среди представителей исполнительной власти в списке также были заместитель министра экономического развития РФ, экс-депутат Госдумы от Нижегородской области А.Е. Лихачев (№ 5 в нижегородской группе), а также руководитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом Ю.А. Петров (№ 8 группы № 78, Санкт-Петербург).

4.7.2. ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ И ЭЛЕКТОРАЛЬНУЮ ДИНАМИКУ. ПОПЫТКИ ДИВЕРСИФИКАЦИИ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ СОХРАНЕНИЯ «МАЛОПАРТИЙНОСТИ»

Если посмотреть на общую динамику электоральных результатов «Единой России» за это время на региональных выборах, то она имеет два явных скачка. Первый — осень 2005 года, когда началось массовое личное участие губернаторов в региональных выборах в списках «Единой России» (примерно на 15–20%). Второй скачок, еще на 20%, произошел в декабре 2007 года и явно связан с тем, что В.В. Путин осенью 2007 года впервые лично возглавил список «Единой России» на выборах в Государственную Думу, а весной 2008 года возглавил саму партию. Помимо повышения авторитета «Единой России», такие действия руководителя страны привели к подъему «планки», которую Москва стала устанавливать для региональных властей, и, соответственно, к усилению использования региональными властями административного ресурса. В частности, именно в это время по экспертным оценкам возросла на выборах роль прямых фальсификаций. Так, по расчетам экспертов, на выборах в Московскую

1 Единороссы дали отвод 40% губернаторов на предстоящих выборах // РБК. — 2011. — 4 авг. Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/04/08/2011/608890.shtml>

городскую думу в октябре 2009 года «Единая Россия» получила 928 тыс. «аномальных» голосов (из 1 637 тыс. по официальным данным), которые позволили увеличить ее результат на 20,3%¹. Данный эффект постепенно стал размываться к концу 2011 года, в том числе и по причине качественного изменения состава губернаторского корпуса (см. раздел 5.1).

Таблица 4.10. Динамика изменений некоторых характеристик региональных избирательных кампаний 2003–2009 годов

Дата или период	Число кампаний		Среднее число списков		Средний результат «Единой России»	
	всего	без нац. регионов	участвовавших	прошедших ¹	всего	без нац. регионов
07.12.2003	7	3	6,7	3,3	47,1%	34,3%
14.03.2004	6	3	7,3	3,8	45,4%	29,5%
осень 2004	11	8	7,6	5,5	27,9%	28,7%
весна 2005	8	5	6,4	5,1	29,1%	23,4%
осень 2005	12	9	7,2	4,0	46,5%	40,2%
12.03.2006	8	5	8,1	4,5	37,5%	36,9%
осень 2006	10	6	7,9	3,8	44,9%	42,8%
весна 2007	15	13	6,5	4,3	43,9%	43,0%
02.12.2007	9	5	4,8	3,2	64,4%	61,9%
02.03.2008	11	7	4,9	3,4	62,6%	60,4%
12.10.2008	5	4	5,2	3,4	66,6%	61,1%
01.03.2009	9	4	4,3	3,8	58,7%	51,7%
11.10.2009	3	2	6,0	2,7	62,1%	60,8%
14.03.2010	8	6	4,6	4	50,59%	49,24%
10.10.2010	6	5	5,17	3,67	57,36%	53,36%
13.03.2011	12	7	4,7	4	50,05%	44,51%
04.12.2011	27	23	4,96	4,04	43,14%	40,03%

Тем временем, после электорального скачка «Единой России» 2007 года, с осени 2008 года на результатах региональных и местных выборов, как уже

- 1 Бузин А., Кынев А. Выборы в России 11 октября 2009 года: аналитический доклад / Москва, 2009. — С. 131.
- 2 С учетом партийных списков, получивших менее заградительного барьера, но получивших мандаты в соответствии с методикой (после 2009 года по одному мандату получали списки, получившие менее 7%, но более 5%).

отмечалось, стал сказываться социально-экономический кризис. 12 октября 2008 ряд символических поражений потерпели официальные кандидаты «Единой России», на выборах ЗС в регионах Сибири и Дальнего Востока по сравнению с декабрем 2007 года партия власти потеряла 8–10% голосов. Однако все же прежние тенденции (расширения внедрения полностью пропорциональной системы, введение методов делителей и т.д.) остались прежними.

Недовольство в регионах явно усилилось к весне 2009 года. Как и в 2008 году, отмечались многочисленные случаи конкуренции одних формальных «единороссов» с другими (выборы мэров Смоленска, Мурманска и т.д.). Формально лучше всего у партии власти была ситуация на выборах законодательных собраний 1 марта 2009 года в тех 9 регионах, где избраны региональные парламенты. Однако везде закрепилась тенденция на снижение процента голосов за «Единую Россию». Анализ ситуации внутри регионов показывает, что по всем регионам результат «Единой России» был обеспечен в первую очередь региональной периферией, малыми городами и сельскими районами с их традиционно более высокой явкой, меньшим контролем над голосованием и подсчетом и традиционными административными технологиями. В крупных и средних городах картина другая: здесь ЕР имела традиционно меньше, чем по региону в среднем, и падение результатов по сравнению с Госдумой РФ было сильнее. К примеру, в Архангельске по городским округам «Единая Россия» набирала от 30 до 38%, «Справедливая Россия» — 28–30%, КПРФ — 24,15–28,4%, а ЛДПР — около 23%. Второе место после «Единой России» уверенно заняла КПРФ — она прошла во все 9 региональных парламентов, везде улучшив свой результат. Однако намного интереснее выборов законодательных собраний оказались муниципальные выборы, куда во многих регионах оказалась вытеснена основная политическая и межличностная конкуренция.

Так, на выборах мэра Смоленска уверенную победу одержал независимый кандидат, предприниматель и депутат областной думы Э.А. Качановский с 28,51% голосов (в прошлом был членом партий «Родина» и «Великая Россия», перед выборами он вступил в «Единую Россию», но в ходе кампании вместе с рядом кандидатов был исключен из партии). Кандидат от ЕР В.А. Разуваев оказался только третьим с 17,82%. В Мурманске действующий мэр-единоросс М.Ю. Савченко во втором туре разгромно проиграл вице-губернатору, самовыдвиженцу С.А. Субботину. На выборах мэра Петропавловска-Камчатского действующий мэр В.В. Скворцов (выдвинут «Единой Россией») с минимальным перевесом во втором туре победил начальника управления социальной поддержки населения города эсера М.Л. Пучковского. Похожая история произошла в Томске — победа на грани и.о. мэра-единоросса Николая Николаичука (Николайчук обошел Деева с 50,66% голосов против 46,67%, Скворцов — Пучковского с 49,6% голосов к 46,98%). И в Томске, и в

Петропавловске-Камчатском высказывались большие сомнения в честности объявленных результатов.

В ряде регионов «Единая Россия» перехитрила сама себя с введением полностью пропорциональной или смешанной избирательной системы на муниципальных выборах. Теперь оппозиция, в случае договоренностей друг с другом, была в состоянии контролировать многие городские советы. КПРФ выиграла выборы Тверской гордумы, которая теперь избиралась только по партийным спискам. В Твери КПРФ набрала 49,18% голосов (еще 12 октября 2008 года на выборах первой половины гордумы у КПРФ было лишь 30%), у «Единой России» — 29,4% голосов, еще 9,25% голосов получила ЛДПР. Эсеры (5,71%) и организация «Союз народных депутатов» (2,8%) в Твери не взяли заградительный барьер.

На выборах Брянского горсовета у «Единой России» было 35,57% голосов, у КПРФ — 30,58%, у ЛДПР — 16,27%, у «Справедливой России» — 11,79%. Результат «Единой России» по сравнению с декабрем 2007 года упал в Твери на 24%, в брянском Новозыбкове — на 32% (более чем в 2 раза — здесь выборы выиграла «Справедливая Россия»), в Улан-Удэ — на 17%, в Баунтовском районе Бурятии — на 41% (в 2,3 раза), в Луховицком районе Подмосковья — на 23%, в тульской Узловой (третий город по населению после Тулы и Новомосковска) — на 25%, в г. Зея Амурской области — на 34% (в 2 раза).

Существенную поддержку на муниципальных выборах получили местные движения. Так, в Тольятти на втором месте с 25,8% голосов оказалось общественное движение «Декабрь», куда вошли беспартийные, а также местные активисты СПС и «Яблока». В городе Зея Амурской области второе место занял Союз ветеранов вооруженных сил с 13,9% голосов, пятое — организация «Гражданская инициатива» с 12,2% голосов.

После тревожных для «партии власти» результатов выборов марта 2009 года к выборам октября 2009 года региональные и местные власти явно стали жестче. Многие эксперты полагают, что жесткость была связана и с представлением властей, что самая тяжелая фаза кризиса миновала и дальнейшая осторожность уже была ни к чему. В то же время важно учитывать, что основную скандальность выборам в октябре 2009 придавали выборы Московской городской думы, города, который отличался к этому времени одним из самых жестких региональных политических режимов. Учитывая стиль московской власти, можно предположить, что скандальными были бы любые выборы независимо от сроков их проведения. Например, из 142 первоначально выдвинутых кандидатов в депутаты по мажоритарным округам были зарегистрированы 85, а в бюллетене оказался только 81. Отказ в регистрации получили все представители движения «Солидарность» (7 человек) и «Правого дела» (4 человека; они баллотировались как самовыдвиженцы), кроме единственного кандидата Е.Б. Гусевой (округ № 2). Все иски, поданные недопущенными на выборы оппозиционными кандидатами, были судами отклонены.

Хотя в преддверии новой избирательной кампании в начале августа газета «Ведомости» сообщила, что избирательная кампания осени 2009 года *«пройдет по новым негласным правилам, сообщил высокопоставленный единоморосс и подтвердил источник, близкий к администрации президента. Взял курс на обеспечение большей соревновательности: все баллотирующиеся оппозиционеры, которых раньше старались отсекал на стадии регистрации, будут участвовать в выборах... Этой осенью такого не будет, уверяет источник, соответствующие указания довели до судей, членов избиркомов и прокуроров. Было сказано: тот, кто снимет оппозиционера, будет его восстанавливать. Источник в "Единой России" говорит, что к такому подходу пришли после громких провалов на муниципальных выборах: "Противника снимаешь, а побеждают все равно не наши кандидаты"»*¹. Однако, как показал ход избирательной кампании осени 2009 года, это обещание «неназванного источника» коснулось на практике только выборов региональных собраний по партспискам — уже по мажоритарной составляющей ничего подобного не было, а на муниципальных выборах — тем более. Особенно скандальными были выборы мэров Астрахани и Дербента, советов и мэров ряда городов Московской области (мэры Сергиева Посада и Воскресенска, советы Клинского и Каширского районов). Массовыми стали отказы в регистрации оппозиционных кандидатов на выборах гордумы Кургана и Архангельского городского совета.

На фоне столь безобразной кампании в сам день голосования поступали многочисленные сигналы о нарушениях: использовались все имеющиеся технологии манипулирования результатами в процессе как голосования, так и подсчета (сообщалось о массовом «голосовании» организовано перевозимых групп граждан за тех, кто не пришел голосовать, переписывании протоколов и т.д.). Подведение результатов региональных и местных выборов, состоявшихся 11 октября, завершилось крупнейшим за несколько лет политическим скандалом и многочисленными жалобами на нарушения и обвинениями в фальсификации. В Дербенте больше трети избирательных участков (13 из 36) вообще не открылись. Согласно официальным данным результатов выборов в Москве, «Единая Россия» получила на 12% голосов больше по сравнению с выборами Госдумы РФ 2007 года, что противоречит электоральным тенденциям всех, даже наиболее электорально управляемых регионов страны за последние годы. За 2007–2009 годы не было ни одного примера, когда бы на региональных выборах партия власти существенно превосходила результат той же партии на выборах Государственной Думы. Только в Башкортостане и Кемеровской области ЕР, по официальным данным, немного превзошла результат Госдумы РФ, но всего на 1–2%. Противоречили результаты в Москве и тенденциям одновременно проводившихся в регионах му-

1 Костенко Н. Приказано не снимать // Ведомости. — 2009. — 12 авг.

ниципальных выборов, где сохранился тренд на сокращение поддержки «партии власти» и росте голосования за иные партии. Возник скандал, приведший тому, что 14 октября 2009 года впервые за последние годы все фракции, кроме фракции «партии власти», покинули зал заседаний Государственной Думы РФ, требуя расследования данных о фальсификациях. Были высказаны требования об увольнении глав регионов, где отмечались нарушения, а также главы ЦИК В.Е. Чурова. По данным расчетов специалистов по электоральной географии (С. Шпилькина, А. Киреева и других), приведенные официальные данные о выборах указывают на статистические аномалии, «очищение» данных от которых позволяет говорить о том, что реальный процент за партию власти в Москве не мог превышать 45–46% голосов вместо официальных 66,25%. Похожие данные дал опрос «Левада-центра», проведенный 22–27 октября 2009 года¹.

В свое новое Послание Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года Президент РФ Д.А. Медведев вновь, как и годом ранее, включил раздел про политические реформы. Многие полагали, что он предложит меры, которые позволят осуществить определенную демократизацию политической системы. Эти ожидания сбылись лишь частично. Заявив, что «многопартийная система в Российской Федерации в целом сложилась», Президент предложил ряд мер, явно нацеленных на поддержку парламентских партий, при этом продолжая курс на унификацию правил региональной политической жизни² (в частности, предложив установить единые критерии численности депутатов региональных парламентов. Подробнее см. раздел 4.4.).

Кроме унификации численности депутатов региональных парламентов было предложено:

- гарантировать всем партиям, представленным в региональных парламентах, возможность формировать фракции (во многих регионах регламенты не давали такой возможности). Также предполагались гарантии, что представители всех партий в ЗС получают возможность для работы на постоянной основе и на руководящих постах;
- там, где это еще не установлено, партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5% избирателей, должны получить гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации по аналогии с Государственной Думой (ранее было реализовано предложение про «утешительные» мандаты для партий на федеральных выборах,

1 Московские выборы: противоречивые результаты // Левада-центр. Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2009110302.html>

2 Кынев А.В. Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. — 2012. — № 1 (81). — С. 25–38.

набравших от 5% до 7% голосов¹). 22 апреля 2010 года Президент России подписал федеральный закон о повышении представительства избирателей в региональных парламентах, принятый Государственной Думой 9 апреля 2010 года и одобренный Советом Федерации 14 апреля. По этому закону при заградительном барьере выше 5% списки кандидатов, получивших менее данного барьера, но более 5% голосов, могли получить по одному депутатскому мандату. Учитывая реальную численность большинства заксобраний в 40–50 депутатов, фактически речь шла о снижении таким громоздким путем заградительного барьера (в Госдуме из 450 депутатов одно «утешительное» место не играло существенной роли);

- партии, не представленные в Госдуме РФ, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов Федерации, освобождались от сбора подписей для участия в региональных выборах в соответствующих регионах. Президент заявил, что «такой же принцип можно установить и для муниципальных выборов», а в перспективе можно вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам (но такого законопроекта тогда не появилось, эта мера была реализована в отношении партий только в 2012 году);
- ввести норму, чтобы органы законодательной власти всех уровней как минимум одно заседание в году посвящали заслушиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах. Гарантировать непарламентским партиям возможность постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий;
- в уставы и конституции субъектов Российской Федерации включить статьи о ежегодном отчете руководителей исполнительной власти перед местным парламентом (при этом никакой ответственности по итогам отчета для главы исполнительной власти региона не вводилось, а возможность отправить его в отставку у ЗС не появлялась);
- во всех субъектах РФ принять законы о гарантиях равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах.

1 Партия, которые набрали на выборах в Госдуму РФ от 5% до 7% голосов, было решено предоставлять «утешительные» мандаты (каждой партии, получившей от 5% до 6%, предоставляется один мандат, от 6% до 7% — два). При этом партии, набравшие от 5% до 7%, могли также участвовать в формировании избирательных комиссий, регистрировать кандидатов и списки кандидатов без сбора подписей на выборах всех уровней. В период между думскими выборами такие партии не могли быть ликвидированы в связи с отсутствием региональных отделений с требуемой минимальной численностью членов политической партии более чем в половине субъектов РФ или отсутствием необходимого числа членов партии. Впрочем, эти нормы закона в период своего существования так ни разу не пригодились — таких партий просто не оказалось.

Кроме того, по требованию парламентской оппозиции ужесточался порядок досрочного голосования на местных выборах по образцу федеральных и усложнялась процедура использования открепительных удостоверений.

Предложения Президента РФ вызвали разочарование многих представителей общественности и экспертного сообщества. Самым неоднозначным стало предложение «выработать единое мнение о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней исключительно по партийным спискам» (было конкретизировано в следующем послании 2010 года, о чем говорилось выше). То есть фактически было предложено обсудить вопрос с тотальным внедрением полностью пропорциональной системы. Кроме того, в 2009 году по предложению Д.А. Медведева требования к минимальной численности политических партий были немного снижены: с 1 января 2010 года по 1 января 2012 года—до 45 тыс. членов, а с 1 января 2012 года — до 40 тыс. членов¹. Очевидно, что такое «ослабление» не могло радикально изменить ситуацию с политическими партиями и не изменило ее (число зарегистрированных партий не увеличилось).

На усиление партий было направлено и ослабление общественных организаций. Формально Д.А. Медведев еще ранее призвал усилить на местных выборах участие общественных организаций. Однако в качестве реализации этого предложения в феврале 2009 года был принят закон, лишавший их права выдвигать кандидатов на местных выборах по пропорциональной системе (как это ни странно, но такое право только для муниципальных выборов до этого времени в законе оставалось). Взамен была предусмотрена ничего не гарантирующая возможность заключения договора между политической партией и непартийным общественным объединением о включении в партийный список до 15% представителей общественного объединения. Как показали последующие кампании, эта норма так и не стала реально работающей.

Предложения Д.А. Медведева 2009 года, с одной стороны, дополнительно усиливали влияние «партийных» вертикалей на местах (и этим находились в общем тренде федеральной политики на унификацию и усиление влияния различных вертикалей), с другой стороны, были явным подарком партиям парламентской оппозиции. Не исключено, что, усиливая таким образом парламентскую оппозицию и немного диверсифицируя политическую систему, команда Президента пыталась таким образом усилить его статус как медиатора над всеми партиями и снизить зависимость от «Единой России», имевшей в это время 315 мест из 450 в Государственной Думе РФ.

Таким образом, внутри политической системы началось усиление «внутренних партийных альтернатив», которое сочеталось с изменением общественных настроений на фоне последствий социально-экономического кри-

1 Федеральный закон от 28 апреля 2009 года «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий».

зиса и иных причин (см. подробнее раздел 5.1). В условиях роста протестных настроений и искусственного сокращения политического поля голосование за любую, даже слабую и малоизвестную альтернативу стало зачастую приобретать для избирателя символический характер демонстрации своего недовольства. Несомненно, что этим также стали пользоваться местные элиты: кто-то диверсифицируя политические инвестиции, кто-то будучи недовольным своим положением внутри «Единой России», кто-то вообще будучи вытесненным из нее. В результате с осени 2008 года при расширении практики применения пропорциональной системы на местных выборах стал расти процент голосов, получаемых иными, помимо «Единой России», партиями в городах и районах, где имелись в наличии самостоятельные от местной власти политические структуры.

На выборах 14 марта 2010 года (6 муниципалитетов по полностью пропорциональной и 130 — по смешанной системе) общий тренд на расширение внедрения партсписков в первую очередь на выборах органов МСУ самого нижнего уровня при одновременном проведении выборов во всех крупных городах преимущественно по мажоритарной системе. Возникла парадоксальная ситуация: во многих регионах главными сторонниками введения выборов по партспискам стали альтернативные «Единой России» партии, тогда как сама «Единая Россия» стала по отношению к тотальному введению выборов по партспискам гораздо более осторожна. Еще летом 2008 года законопроект о введении на выборах депутатов в городских округах, муниципальных районах и внутригородских муниципальных образованиях Москвы и Санкт-Петербурга смешанной системы внесли три депутата — члены фракции «Справедливая Россия». Госдума РФ приняла этот законопроект в первом чтении 17 октября 2008 года при поддержке всех фракций. Почти одновременно, 3 октября 2008 года, с похожей, но менее радикальной инициативой выступил президиум генерального совета партии «Единая Россия», который рекомендовал всем региональным и местным отделениям и фракциям партии в представительных органах до 15 декабря внести предложения, касающиеся введения смешанной системы выборов на выборах административных центров российских регионов. Но по мере неблагоприятного развития для «Единой России» электоральной ситуации эта инициатива была фактически заморожена. Послание Президента РФ Д.А. Медведева 2010 года вновь активизировало стремление системных партий добиться расширения применения партсписков, а уже с 2011 года начался отход от тотальной пропорционализации региональных выборов (с выборов Московской областной думы. Тогда же было принято постановление Конституционного суда по «хомутининскому делу»).

Таким образом, в 2010–2011 годах усиление на выборах пропорциональной составляющей все больше работало на рост политической роли партий «парламентской оппозиции» и ухудшение результатов «Единой России» (см. таблицу 4.10).

На выборах 13 марта 2011 года, несмотря на все использованные технологии различных электоральных манипуляций и административного давления, итоги стали худшими для «Единой России» с момента проведения выборов Госдумы РФ в декабре 2007 года: в 7 регионах из 12 «Единая Россия» получила менее 50% голосов, а в двух из них — даже менее 40%. Средний результат «Единой России» по регионам с относительно нормальной конкурентной кампанией на этих выборах составил немногим более 40%. Единственной явной аномалией, показавший прирост голосов за ЕР по сравнению с выборами 2007 года, стала Тамбовская область (65,1% за «Единую Россию»), что подчеркивает девиантность процедур голосования и подсчета в этом регионе. Даже в существенно зависимом от нефтегазовых корпоративных вертикалей Ханты-Мансийском округе ЕР получила всего 44,1% вместо 66% (падение на 22%).

Главными триумфаторами выступили коммунисты и, в меньшей степени, эсеры, которые выступили очень успешно, несмотря на всю негативистскую кампанию в их адрес. В Нижегородской области КПРФ получила 28,82% голосов (вместо 12,6% на выборах Госдумы 2007 года), в Тверской области — 24,6% голосов (вместо 13,4%), в Кировской области — 22,3% голосов (вместо 11,65%), в Курской области — 21,5% голосов (вместо 11,5%), в Оренбургской области — 21,4% голосов (вместо 13,27%), в Калининградской области — 21,4% голосов (вместо 13,8%), в Республике Коми — 16,1% голосов (вместо 9,53%), в ХМАО — 13,4% голосов (вместо 7%).

«Справедливая Россия», ставшая третьей после КПРФ, в некоторых случаях вела кампании на явных антигубернаторских лозунгах (требовала отставок губернаторов в Курской области, Чувашии, весной 2011 года провела скандальную кампанию в ХМАО). В ряде регионов контркампании против партии явно перераспределили часть голосов иным альтернативным партии власти спискам, но даже с учетом этого результат оказался неплохой, особенно в Кировской и Тверской областях. В Тверской области у «Справедливой России» было 21,3% голосов (вместо 8,4% в 2007 году), в Кировской — 21,3% голосов (вместо 8,16%), в Оренбургской области — 17% голосов (вместо 9,26%), в Курской области — 14,8% голосов (вместо 10,9%), в ХМАО — 13,9% голосов (вместо 6,3%), в Республике Коми — 12,6% голосов (вместо 8,41%), в Нижегородской области — 12,7% голосов (вместо 10,57%), в Калининградской области — 10,1% голосов (вместо 8,17%).

У ЛДПР лучший результат был в ХМАО — 23,6% голосов (вместо 13,2%). В Кировской области партия набрала 17,1% голосов (вместо 12%), в Оренбургской области — 15,5% голосов (вместо 9,21%), в Республике Коми — 14,8% голосов (вместо 11,4%), в Калининградской области — 12,6% голосов (вместо 10,2%), в Нижегородской области — 12,8% голосов (вместо 8,6%), в Курской области — 12,3% голосов (вместо 8,8%), в Тверской области — 11% (вместо 9,71%). Неплохие итоги партии даже там, где она не вела сильную кампанию, выступа-

ли как наглядное доказательство общего роста протестных настроений. Вероятно, что часть протестных голосов ЛДПР получила на фоне инспирированных властью кампаний активной контрагитации и черного PR против КПРФ и «Справедливой России».

Из непарламентских партий успеха на выборах региональных парламентов добились только «Патриоты России», прошедшие в парламент Дагестана и Калининградскую областную думу, а также получившее один утешительный мандат в Дагестане «Правое дело». Впрочем, в парламентах этих регионов «Патриоты России» были представлены и ранее. В Оренбургской области фракцию в Заксобрании «Патриоты России» утратила (ее лидеры еще перед выборами перешли в «Справедливую Россию»).

В то же время процесс «принудительной партизации» региональных выборов и региональных элит имел и обратную сторону существенного снижения качества партийной идентичности. Даже в условиях, стимулирующих идеологическую и кадровую диффузию партий в регионах начиная с 2003 года, имеющих как финансовые, так и электоральные причины, разнообразие выбора между большим числом партий все же позволяло в большей степени сохранять и формировать внутри партий некие ценностные ядра (но, конечно, намного более медленно, чем в условиях нормальной партийной конкуренции и развитого парламентаризма). Имея более широкий выбор, элиты могли с большей степенью свободы выбирать политических партнеров, исходя из своих реальных интересов и политических вкусов, что создавало предпосылки для формирования в дальнейшем неких более устойчивых и четких союзов. Сокращение числа партий привело к тому, что все элитные группы хлынули в оставшиеся немногие партии, выбирая их во многом из-за безысходности, воспринимая как своеобразный «Ноев ковчег», где «каждой твари по паре». И тяжелее всего в этом смысле стало в первую очередь самой «Единой России» — самой привлекательной партии для любых карьерно ориентированных политиков и бизнесменов, которых власть сама стимулировала всеми возможными способами к вступлению в партию. В результате в «Единой России» можно найти бывших членов всех существовавших и существующих партий.

Похожие процессы охватили и другие оставшиеся партии (включая даже такую идеологизированную, как КПРФ). В «Справедливой России», созданной в конце 2006 — начале 2007 года, оказались как бывшие члены федерального руководства либерального «Яблока», так и бывшие члены национал-популистской ЛДПР, бывшие депутаты Госдумы от КПРФ, представители бывшей государственно-патриотической «Родины», целая группа бывших членов СПС, бывших депутатов «Единой России», проигравших во внутрипартийной борьбе и т.д. Таким образом, формальное нормативное усиление роли партий на деле оборачивалось их фактическим внутренним разрушением и обезличиванием.

При этом стала идти общественная самоорганизация в «параллельном» официальном партиям и порой даже официальным выборам пространстве. Примерами этого феномена является создание на местных выборах неформальных непартийных блоков между независимыми кандидатами и кандидатами от разных партий (выборы горсовета Барнаула – 2008, Курганской гордумы – 2009, гордумы Ульяновска – 2010 и т.д.) и «параллельной» официальным выборам избирательной кампании. К примеру на выборах Московской гордумы в 2009 году наиболее активную кампанию против Ю.М. Лужкова вело движение «Солидарность», не имеющее партийного статуса и ни одного члена, зарегистрированного кандидатом на выборах Мосгордумы.

Признак кризиса партийной системы и стремление самих партий имитировать наличие внутри них «квазиобщественных» PR-образований с целью решения текущих электоральных задач, которые в ряде случаев приобретали черты внутрипартийных «протопартий». Это и фантомные PR-«блоки» и «движения» на региональных выборах внутри «Единой России» («Омская инициатива», «Татарстан — Новый век», «Наш город» в Кургане и т.д.), создание внутри фракций «Единой России» «аграрных» депутатских групп и т.д. Другой пример — попытки организации внутри «Единой России» на федеральном уровне так называемых «клубов» (Центр социально-консервативной политики, Клуб «4 ноября», Государственно-патриотический клуб).

Таким образом, постепенно формировались предпосылки электоральной неудачи партии власти на федеральных и региональных выборах 4 декабря 2011 года, которая во многом и предопределила отмену системы «наделения полномочиями».

5. ГУБЕРНАТОРСКИЕ ВЫБОРЫ ПО СИСТЕМЕ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» (С 2012 ГОДА)

5.1. ОТМЕНА СИСТЕМЫ «НАДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ» И ПОЯВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА»

После 2004 года федеральная власть неизменно публично поддерживала позицию правильности отказа от прямых выборов губернаторов, несмотря на все скандалы с губернаторами-назначенцами и многочисленную критику. Происходила лишь описанная в предыдущей главе модификация самой системы назначений (в первую очередь, формализация участия в ней руководства политических партий с 2009 года) и увольнение некоторых наиболее одиозных и конфликтующих с региональными элитами или их частями губернаторов (А.Г. Тишанина, М.М. Зязикова, Г.В. Бооса и др.). Известно выступление Президента РФ Д.А. Медведева на встрече с участниками международного дискуссионного клуба «Валдай» 15 сентября 2009 года¹, где он заявил, что в системе выборов губернаторов нет ничего демократического или либерального, к тому же она, по его словам, не соответствует традициям России и уровню развития федерализма: *«Я лично участвовал в этом решении об изменении механизма наделения полномочиями (глав регионов). Я считаю его абсолютно правильным. Я не вижу условий, при которых мы могли бы от этого решения отказаться ни сейчас, ни через 100 лет»*². Похожие заявления он делал и в ходе других выступлений³.

1 Встреча с участниками международного дискуссионного клуба «Валдай» // Kremlin.ru. — 2009. — 15 сент. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/5472>

2 Граник И. «Мне моя судьба небезразлична» // Коммерсантъ. — 2009. — 16 сент. — № 171. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1238339>

3 Интервью белорусским СМИ / Kremlin.ru. — 2009. — 23 нояб. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6078>; Интервью датской радиовещательной корпорации / Kremlin.ru. — 2010. — 26 апр. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/7559>

К лету 2011 позиция Д.А. Медведева чуть смягчилась. В интервью британской «Financial Times» он заявил¹: «Вы знаете, у меня по этому вопросу точка зрения тоже находится в движении. Еще несколько лет назад, когда мне этот вопрос задали, я уж не помню, кто меня спрашивал, я довольно безапелляционно сказал, что это не нужно нашей стране и даже через 100 лет [не понадобится]. Сейчас, пожалуй, я так бы не сказал, скажу Вам прямо. Это не значит, что изменилась моя точка зрения на порядок наделения полномочиями нынешних губернаторов. Я считаю, что сейчас это для нас все-таки оптимальная система в силу того, что мы очень сложная Федерация. Если бы мы уже были по уровню развития такой федерацией, как Соединенные Штаты Америки или, допустим, Федеративная Республика Германия, тогда может быть любой вариант. Но мы все-таки очень сложная Федерация. И вы все знаете отлично наши проблемы: все-таки у нас в конце 90-х годов разгулялся национал-сепаратизм, это правда. Более того, у нас начались военные действия. Поэтому к этому нужно относиться очень аккуратно. Но это не значит, что в принципе для меня сейчас этот вопрос закрыт. Когда это делать, это уже вопрос политической практики. Я не думаю, что это вопрос сегодняшнего и завтрашнего дня. Но эта тема, конечно, не закрыта».

Почему же все-таки федеральный центр пошел на отмену системы наделения полномочиями в конце 2011 — начале 2012 годов?

Очевидно, что ключевым политическим событием, подтолкнувшим федеральный центр к изменению партийной и избирательной системы, включая систему формирования органов региональной власти, стали итоги выборов депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года. При формально объявленной явке в 60,21% (около 65,6 млн избирателей из 109 млн) в Госдуму прошли 4 партии: «Единая Россия» (49,32% — уменьшение результата по сравнению с 2007 годом на 14,98%), КПРФ (19,19% — увеличение по сравнению с 2007 годом на 7,62%), «Справедливая Россия» (вышла на третье место с 13,24%: рост по сравнению с 2007 годом на 5,5%) и ЛДПР (11,67%, увеличила результат за четыре года на 3,53%). Не прошли в Государственную думу «Яблоко» (3,43%), «Патриоты России» (0,97%) и «Правое дело» (0,6%). Недействительные бюллетени составили 1,57%. В итоге у «Единой России» оказалось 238 мандатов, КПРФ — 92, «Справедливой России» — 64 и ЛДПР — 56 (всего в Госдуме 450 депутатов) мандатов.

Однако, по оценкам российских экспертов, даже этот результат, демонстрирующий существенное снижение результатов «Единой России» (она утратила ранее имевшееся конституционное большинство, ранее у партии было 315 мандатов), является существенно завышенным за счет фальсификаций, которые разные эксперты оценивают в интервале от 15% до 20% от явки на выборах.

1 Интервью газете «Файнэншл Таймс» / Kremlin.ru. — 2011. — 20 июня. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/11630>

Для оценки объема фальсификаций в России используют разные методы: сопоставление данных с соседних однотипных по составу избирателей участков, методы математического моделирования с целью выделить долю «аномального» распределения голосов, послевыборные соцопросы. Как показывает практика, результаты этих методов обычно сопоставимы. По расчетам одного из специалистов по электоральной статистике С.А. Шпилькина¹, математическое моделирование распределения участков по соотношению явки и процента за «Единую Россию» показывает, что реальная явка составила около 45,5%, «Единая Россия» должна была по его расчетам получить 34,43% (т.е. весь искусственный рост явки в 15% приписан партии власти), КПРФ — 25,63%, «Справедливая Россия» — 17,7%, ЛДПР — 15,6%, «Яблоко» — 4,56%, «Патриоты России» — 1,3%, «Правое дело» — 0,8%

По данным «Левада-центра», по результатам опроса, проведенного в Москве (самый большой по числу избирателей регион страны — более 7 млн) 8–16 декабря 2011 года по репрезентативной выборке 1000 человек при погрешности данных исследования не более 4,3% при ответе на вопрос «Голосовали ли Вы на выборах депутатов Государственной Думы России 4 декабря этого года, и если да, то за какую партию Вы проголосовали — или Вы пришли на выборы и унесли/испортили бюллетень?» получились следующие цифры²:

Таблица 5.1. Данные «Левада-центра» по результатам опроса, проведенного в Москве 8–16 декабря 2011 года, %

Распределение голосов (от числа голосовавших)	Данные опроса Левада-Центра	Результаты голосования на выборах в ГД РФ по Москве (данные ЦИК, округлены)
Единая Россия	32	47
КПРФ	21	19
Справедливая Россия	16	12
ЛДПР	13	9
Яблоко	10	9
Патриоты России	3	1
Правое дело	2	1
Испорченные бюллетени	2	2

1 Шпилькин С. Статистика исследовала выборы // Газета.ру. — 2011. — 10 дек. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/science/2011/12/10_a_3922390.shtml

2 Послевыйборный опрос в Москве // Левада-центр. — 2011. — 19 дек. Режим доступа: <http://www.levada.ru/19-12-2011/poslelybybornyi-opros-v-moskve>

Таким образом, по данным «Левада-центра», «Единая Россия» по опросу должна была получить на 15% меньше, чем официально объявлено в Москве. В общероссийском разрезе эти данные оказались близки расчетам С. Шпилькина.

По ряду регионов официальные данные о результатах и явке, якобы близкой к 100%, являются аномальными по определению. В регионах же относительно нормального электорального контроля процент поддержки «Единой России» колебался от 30% до 40% голосов при явке около 50% (самая низкая явка была в Иркутской области — 47,1%).

Эти электорально-аналитические и социологические данные дополнялись множественными свидетельствами очевидцев фальсификаций, в том числе сопровождаемыми аудио- и видеозаписями. Интересно отметить, что выборы Государственной Думы в 2007 году, по имеющимся оценкам, сопровождались сопоставимым объемом нарушений, однако тогда это было воспринято обществом более спокойно, и даже за вычетом вероятно фальсифицированных голосов «Единая Россия» имела тогда около 50% голосов.

На этот же раз очевидно искусственный результат был получен при существенном реальном падении рейтингов как «Единой России», так и ее лидеров В.В. Путина (лидер партии) и Д.А. Медведева (лидер партийного списка). Ощущение явного дисбаланса реальных настроений избирателей и формальных итогов выборов вызвало беспрецедентный для России 2000-х и 2010-х общественный протест.

В результате 5 декабря 2011 года в Москве состоялся непривычно массовый митинг протеста на Чистых прудах, сопровождаемый многочисленными задержаниями участников (включая популярного лидера т.н. «несистемной»¹ оппозиции А.А. Навального). 10 декабря 2011 года в Москве на Болотной площади состоялся самый массовый митинг протеста в России с начала 1990-х — по разным оценкам в нем приняло участие от 70 до 150 тыс. человек² (в сообщениях официальной пропаганды — 25 тыс., что явно противоречит элементарному анализу фото- и видеозаписей митинга). Беспрецедентно массовые для своих регионов митинги прошли во многих городах России. Их требованиями стали немедленное освобождение всех политзаключенных; отмена итогов фальсифицированных выборов; отставка главы Центризбиркома РФ В.Е. Чу-

1 Термином «несистемная» оппозиция в России обычно называют представителей организаций, не имеющих официальной регистрации. Это не означает, что они призывают к каким-либо насильственным действиям, более того, они обычно неоднократно предпринимали попытки получить легальный политический статус, но им в нем отказывали под различными поводами.

2 10 декабря: хроника // Лента.ру. — 2011. — 10 дек. Режим доступа: <https://lenta.ru/chronicles/protest/>; Митинг на Болотной собрал от 85 до 150 тысяч человек // Грани.ру — 2011. — 10 дек. Режим доступа: <http://graniru.org/Politics/Russia/activism/m.193917.html>

рова и расследование его деятельности, проверка всех фактов фальсификаций; регистрация оппозиционных партий, принятие демократических законов о партиях и выборах; проведение новых открытых и честных выборов¹. Акции протеста продолжились 24 декабря 2011 года (на проспекте Академика Сахарова в Москве, по оценкам — не менее 120 тыс.²), 4 февраля 2012 года (на Болотной площади в Москве, от 36 тыс. по мнению столичного ГУ МВД, до 120 тыс. участников по версии оргкомитета митинга, по мнению ряда наблюдателей — более 200 тыс. человек³) и менее массовые позднее. Митинги и шествия прошли более чем в 100 городах России и зарубежья.

Не только сами результаты выборов, но и реакция на них общества стали зримым результатом перемен, происходящих в России. Несомненно, что это является следствием комплекса внешних и внутренних, субъективных и объективных причин, которые дополняют друг друга. По результатам политического кризиса декабря 2011 года федеральный центр так или иначе отреагировал на все данные причины, в том числе политико-институциональные.

Среди внешних причин — изменение окружающего мира, которое затрагивает все страны помимо их воли и которое невозможно игнорировать, в том числе волны протестов, прокатившиеся по разным странам мира в 2010–2011 годах (от «арабской весны» и падения ряда режимов в странах Северной Африки и Ближнего Востока до акций протеста в США и странах Европы — «Оккупай Уолл-стрит» и т.д.).

Внутренних причин существенно больше. Первая — это очевидный кризис выстроенной в 2000-е годы в России модели управления (т.н. «суверенной демократии»), которая выстраивалась в другую эпоху и под другие задачи (стабилизация политического и экономического положения) и была направлена преимущественно на системное ослабление региональных элит, в конце 1990-х годов попытавшихся конкурировать в борьбе за федеральную власть при позднем Б.Н. Ельцине (кроме того, в это время в регионы активно шла экспансия крупного федерального капитала). Система «суверенной демократии» в 2004–2005 годах, не встречая значимого сопротивления, быстро перешла границы разумных ограничений, и с 2005 года вместо борьбы с региональным сепаратизмом и зависимостью центра от региональных элит сильно ушла в систему массового ограничения гражданских прав и свобод. В партийно-полити-

1 Савина Е., Смирнов С., Туманов Г., Бочарова С. Властям дали две недели // Газета.ру. — 2011. — 10 дек. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/12/10_a_3922210.shtml

2 Организаторы митинга в Москве насчитали на проспекте Сахарова 120 тысяч человек // Федерал пресс. — 2011. — 24 дек. Режим доступа: http://fedpress.ru/federal/polit/society/id_266691.html

3 Ильичев Г. Хватит считать «на глазок» // Московские новости. — 2012. — 5 февр. Режим доступа: <http://www.mn.ru/society/civil/77972>

ческой системе «суверенная демократия» выразилась в «управляемой партийности», где остались всего 7 разрешенных и существенно зависимых от государства партий, допуск на выборы нежелательных кандидатов жестко пресекался, а иные партии не регистрировались.

На фоне экономического бума 2000-х годов общество в целом довольно индифферентно реагировало на политическое закручивание гаек, граждане предпочитали заниматься своей личной жизнью и частными проблемами. Этот феномен эксперты иногда называют «гражданским неучастием» — граждане не мешали государству ужесточать политическую систему, а государство преимущественно не трогало невмешивающихся в политику граждан. А.А. Аузан называл это «вертикальным общественным договором» (согласие граждан на неучастие в политике в обмен на невмешательство государства в их частную жизнь¹).

Тем не менее, постепенно менялась социальная структура общества, что вело и к постепенной эволюции его потребностей. Экономический рост создал предпосылки для массового повышения благосостояния, особенно у тех слоев населения, которые обладают образованием и квалификацией. Активно формировался урбанизированный средний класс, который демонстрировал все более существенные отличия в плане экономического поведения, образа жизни, ценностей и политических предпочтений. Несомненно, у «среднего класса по-российски» была и есть своя специфика — по статусу многие люди с подобной самоидентификацией являются чиновниками различных звеньев, а не предпринимателями или людьми свободных профессий, однако по взглядам и предпочтениям они вполне либеральны (подробное исследование о настроении среди чиновников было проведено М.Н. Афанасьевым²).

Согласно данным доклада «Движущие силы и перспективы политической трансформации в России»³, опубликованного в ноябре 2011 года «Центром стратегических разработок» (руководитель центра в это время — бывший заместитель министра экономического развития М.Э. Дмитриев) и базирующегося на комплексе исследований различных российских авторитетных ученых, к концу 2000-х годов численность массового городского среднего класса составляла около четверти всего населения страны и трети взрослого населения. Анализ доходов, имущественного статуса, поведенческих норм, ценностей и политических ожиданий свидетельствовал о высокой степени

1 Аузан А.А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. — 2005. — № 3; Аузан А.А. Вертикальный контракт неустойчив // Отечественные записки. — 2004. — № 6.

2 Афанасьев М.Н. Российские элиты развития: запрос на новый курс / Москва : Либеральная миссия, 2009.

3 Белановский С., Дмитриев М., Мисихина С., Омельчук Т. Движущие силы и перспективы политической трансформации в России / Москва : Фонд «Центр стратегических разработок» ; РАНХиГС, 2011.

целостности и однородности этой системы ценностей. Высокий социальный капитал, доступ к интернету, доминирование в СМИ и концентрация в крупнейших городах повышали потенциал внесистемной самоорганизации среднего класса и возможности протестного давления на власть, которыми не обладает противоположный социальный полюс. По оценкам ЦСР на базе прогнозных расчетов, основанных на достаточно консервативном сценарии роста ВВП и доходов населения, к 2019 году доля населения, относящегося к среднему классу, должна была возрасти с 26 до 33%, а во взрослом населении — с 33 до примерно 45% (реальность после 2014 года в условиях нового социально-экономического кризиса явно оказалась другой)¹.

Постепенное изменение структуры и потребностей общества дополнялось личной усталостью граждан от бессменного политического руководства страны, включая персонально В.В. Путина, который, как казалось многим гражданам, в 2008–2011 годах несколько ослабил степень своего политического доминирования через формирование т.н. «танDEMократии» — сосуществованию В.В. Путина, ставшего премьер-министром, с занявшим пост Президента страны его выдвиженцем Д.А. Медведевым, активно пытавшимся использовать модернизационную и либеральную риторику. К 2010–2011 годам первоначальный энтузиазм представителей демократической общественности в отношении фигуры Д.А. Медведева стал быстро сменяться откровенным разочарованием на фоне отсутствия каких-либо значимых перемен, что противоречило его формальной риторике. Неуклонное падение рейтингов В.В. Путина и Д.А. Медведева в 2011 году фиксировали все основные социологические центры (которые в России по объективным причинам существенно зависят от власти, соответственно публикация в открытом доступе данных о падении рейтингов высших руководителей государства является признаком того, что этот процесс стал настолько серьезен, что его стало невозможно игнорировать)². Ощущение обманутых надежд резко усилилось 24 сентября 2011 года, когда было объявлено о грядущем возвращении В.В. Путина на пост Президента и фактическом конце «танDEMократии». Во многом 24 сентября 2011 года стало своеобразным «спусковым крючком» для активизации многих шедших в предыдущие годы процессов и привело систему к очевидному кризису, когда внутренняя логика ее развития и потребности активной части общества оказались столь явно различными.

Согласно вышеназванному докладу ЦСР, *«в социальном плане формирование тандема оказалось для власти неожиданно удачной находкой. Оно почти непреднамеренно совпало с процессом растягивания общества на полюса с несовместимыми ценностями и политическими ожиданиями, ускорившимся как*

1 Там же.

2 Артемьев А. Тандем следует по синусоиде. Рейтинги Владимира Путина и Дмитрия Медведева ушли рекордно вниз // Газета.ру. — 2011. — 16 дек. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/12/16_a_3930102.shtml

раз во второй половине 2000-х гг... В тандеме сложилась естественная специализация, в рамках которой Путин и Медведев апеллировали к противоположным социальным полюсам. Бренды участников тандема взаимно дополняли друг друга, маскируя накапливающиеся противоречия между этими полюсами. Персональный бренд Медведева в большей степени апеллировал к той части населения, которая ожидает ускорения модернизации страны. Бренд Путина работал в основном на традиционалистскую часть российского электората... Рокировка тандема обнажила политическую несамостоятельность Медведева и лишила его качеств, которых ожидают от консолидирующего лидера общероссийского масштаба. Можно предположить, что персональный бренд Медведева как политический актив утратил самостоятельную ценность и ныне ослабляет, а не усиливает власть». Таким образом, имиджевые потери тандема в результате рокировки оказались невосполнимы, поскольку поддержка, утраченная Медведевым, не могла быть передана Путину и ослабила совокупную политическую базу тандема.

Сокращение имиджевого ресурса В.В. Путина и Д.А. Медведева дополнилось сокращением и иных электоральных ресурсов «Единой России». Как уже отмечалось в предыдущей главе, исторически «Единая Россия» резко стала улучшать результаты на региональных выборах (где партийные списки стали обязательным элементом с 14 июля 2003 года) регионах после двух событий. Первой точкой перелома был конец 2005 года, когда впервые губернаторы в массовом порядке стали возглавлять списки партии власти на региональных выборах. Второй точкой стал конец 2007 года, когда список «Единой России» возглавил лично В.В. Путин. Это явно связано с тем, что изначально «Единая Россия» была альянсом федеральной («Единство») и региональной («Отечество — Вся Россия») бюрократии, когда сложились как голоса сторонников В.В. Путина и лично конкретных губернаторов, так и административные ресурсы разных уровней, аккумулируя которые партия власти и стала добиваться сверхрезультатов. Проще говоря, речь о рейтинге В.В. Путина, личных рейтингах губернаторов и региональных электоральных машинах, а также об административном ресурсе в «чистом виде», включая фальсификации. Дополнительный элемент добавил рейтинги мэрам, и их электоральные машины тоже были поставлены на службу «Единой России».

Помимо падения рейтинга В.В. Путина против «Единой России» стало играть то, что федеральный центр сам уничтожил прежние региональные электоральные машины, отменив прямые выборы губернаторов и уволив в 2009–2010 многих «губернаторов — политических тяжеловесов». На смену критериям публичного конкурентного политического отбора, когда были крайне важны личные качества публичного политика, умение коммуницировать с населением и элитами, пришел кулуарный отбор, построенный по совершенно иным критериям, где было важно умение вписываться в строгую иерархию, часто корпоративную и информационно закрытую; не выделяться без необходи-

мости; а умение общаться с гражданами и выступать в качестве медиатора в системах со сложными и часто взаимно противоречивыми интересами вообще не требовалось и часто никак не могло быть получено из предыдущего личного карьерного опыта. При всей, часто заслуженной критике в их адрес, избираемые населением до 2004-го года губернаторы, были, как правило, харизматическими фигурами, умевшими сочетать жесткий контроль над регионами с умением коммуницировать с населением и элитами. Для них был характерен преимущественно консолидаторский стиль руководства: они очень часто не любили оппозицию, но пытались ее инкорпорировать, а не выталкивать из системы (создавая вытесненным «теплые места» и т.д.).

Новые назначенные губернаторы оказались не только преимущественно малопубличны, как правило, с крайне тяжелой коммуникацией с населением и с элитами, но часто даже удобны своей слабостью для заинтересованных групп федеральной элиты. Те же критерии часто работали и при решении, оставить того или иного ранее избранного: обычно, за редким исключением, оставляли не самых успешных и популярных, а наиболее удобных федеральному руководству. На момент начала избирательной кампании 2011 года 58 губернаторов из 83 никогда населением на свои посты не избирались, по данным опросов, единицы губернаторов в России к этому времени имели высокие личные рейтинги, превращаясь в «исключения, подтверждающие правила»¹.

Почти одновременные широкомасштабные замены губернаторов в 2009–2010 годах (причем, как правило, заменялись губернаторы в наиболее значимых регионах и оставались на новые сроки, как правило, во второстепенных) автоматически означали почти неизбежные местные кадровые революции: новые губернаторы, избавляясь от команд предшественников, разрушали и выстроенные ими модели управления.

В условиях вялотекущего кризиса и явного постепенного роста общественной активности, окончания того политического анабиоза, в котором общество пребывало в 2000-е годы, наконец, реализовав возможность построить и отформатировать на свой вкус региональные правящие элиты, федеральный центр во многом уничтожал основы той самой стабильности и административного контроля, на которых изначально покоилась политика выстраивания различных вертикалей.

Наложившуюся на социально-экономический кризис волну замен губернаторов в 2009–2010 годы федеральный центр запрограммировал сам, когда в 2005 году после отмены прямых выборов глав регионов пытался стимулировать избранных глав регионов побыстрее поменять свой формальный правовой статус через «постановку вопроса о доверии». Возникла неизбежная в бу-

1 Репутация губернаторов в период экономического кризиса. Режим доступа: <http://bd.fom.ru/report/map/d092016>

дущем синхронизация замен региональных руководителей, которую мы и наблюдали. Эта спешка побыстрее превратить избранных глав регионов в назначенных — типичный пример победы тактики над стратегией, когда решения принимаются исключительно из сиюминутной политической конъюнктуры и без просчета долгосрочных последствий.

С точки зрения реакции на происходящие изменения в политике со стороны старых региональных элит показательны заявления Ю.М. Лужкова. Бывший мэр Москвы 6 декабря 2011 года заявил, что на прошедших выборах в Государственную Думу не голосовал за партию «Единая Россия», одним из основателей которой был. За кого он точно голосовал, бывший мэр умолчал (однако, как он упомянул, это не ЛДПР, не «Справедливая Россия» и не партии правого толка)¹. «Нарушения были. На мой взгляд, «Единая Россия» должна была получить еще меньше, чем тот обвальный результат, которая она получила на выборах», — заявил он в эфире телеканала «Дождь». На выборах депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 года Ю.М. Лужков был доверенным лицом кандидата в депутаты от КПРФ, адмирала и экс-командующего Черноморским флотом В.П. Комоедова².

В начале июля 2011 года были опубликованы данные опроса фонда «Общественное мнение» (ФОМ), имеющего репутацию близкого к органам власти. Согласно данным этого опроса, отмена прямых губернаторских выборов, проведенная президентом В.В. Путиным в 2004 году под предлогом необходимости борьбы с терроризмом, перестала устраивать большинство граждан России. В поддержку порядка назначения глав регионов выступали лишь 21% россиян. 40%, отвечавших на вопросы ФОМ, хотели бы вернуться к прямым выборам. Шесть лет назад число сторонников и противников реформы избирательной системы было одинаковым — по 35%³. Те, кто считает назначение губернаторов Кремлем плохой идеей, говорили, согласно данным исследования, что такая схема нарушает «демократические права людей» и «выбирать должен народ» (16% от всех опрошенных). 7% утверждали, что выборы губернатора — это «дело населения региона» и «жителям региона виднее». Еще для 5% было важно, чтобы их регион возглавлял «свой» человек, а не «варяг» из Москвы. 4% были уверены, что назначение губернатора представляет из себя коррупционную схему, а 2% заявили, что такой назначенец не отвечает перед населением вверенной ему территории. 10% поддерживающих схему назна-

1 Лужков заявил, что на выборах голосовал не за «Единую Россию» // РИА. — 2011. — 6 дек. Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20111206/508577470.html>

2 Лужков стал доверенным лицом кандидата в депутаты Госдумы от Крыма // РБК. — 2016. — 27 июня. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/577106309a79470e4b68948f?>

3 Россияне устали от путинских губернаторов. Большинство россиян хотят выбирать своих губернаторов напрямую // Газета.ру. — 2011. — 1 июля. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2011/07/01_a_3681953.shtml

чения губернаторов полагали, что «Президент и местные депутаты подберут достойную кандидатуру», а 2% предпочитали, чтобы глава их региона отвечал непосредственно перед руководством страны. Доля других вариантов ответов — менее 5%, все эти оценки по большей части утилитарны и пессимистичны: «это позволяет сэкономить деньги», «так лучше, меньше проблем», «выборы проходят с серьезными нарушениями» и «народ все равно ничего не решает». В то же время больше трети респондентов не смогли ответить на вопрос, кто, по их мнению, народ или президент, должен решать, кто займет кресло губернатора. Доля неопределившихся за шесть лет выросла почти на треть — с 30% до 38%. Четверть — 26% россиян — вообще ничего не знают о работе своего губернатора, за последние семь лет этот показатель удвоился.

В целом уровень поддержки губернаторов по этому исследованию в 2012 году был ниже, чем в середине 2000-х годов. На «хорошо» оценивали работу губернаторов 30% россиян (40% в 2004 и 41% в 2006 годах), плохо о ней отзывались 33% (36% в 2004 и 25% в 2006 годах). Респонденты уверены: будь у населения возможность самим определять, кто будет руководить их регионами, на месте губернатора сидел бы другой человек. На этом остановились 41% опрошенных. В том, что выбор Кремля и населения совпадает, признались только 24%. Опрос проводился ФОМ с 25 по 26 июня среди 1500 респондентов в 43 регионах. Его статическая погрешность не превышала 3,5%.

В начале ноября 2011 года издание «Газета.ру» сообщило, что закрытый опрос, проведенный ФОМ по заказу Администрации Президента РФ, показал крайне низкие рейтинги немалой части губернаторов, многие из которых возглавляли списки «Единой России» на выборах. Впрочем, снижение рейтингов губернаторов, большинство из которых сейчас никогда не избирались на этот пост, а были назначены, как эффект утраты прямой легитимности было к этому времени хорошо известно (об этом, к примеру, говорил опрос ФОМ, официально опубликованный в мае 2009 года). Рейтинги многих губернаторов, по этим данным «Газеты.ру», не дотягивали даже до 20% поддержки населения. Согласно результатам опроса, самыми непопулярными губернаторами являлись А.В. Нелидов (Карелия, рейтинг одобрения 11%), А.Н. Михайлов (Курская область, его работу одобряли 17% жителей региона и не одобряли 66%), О.Н. Богомолов (Курганская область, с рейтингом 15% и антирейтингом 64%), П.Л. Ипатов (Саратовская область, деятельность положительно оценивали 14% жителей области, а недовольны ею были 62%)¹. Крайне высоки антирейтинги были у большого числа губернаторов: А.Г. Бровко (Волгоградская область, нравился 15% и не нравился 37% жителей области), И.Ф. Михальчука (Архангельская область, положительный рейтинг составлял 16%, отрицательный — 39%; А.К. Тхакушинова (Адыгея, антирейтинг 41%); Т.Д. Мамсурова (Северная Осе-

1 Винокурова Е. Упадок яркости. Исследование показало небывалое падение рейтингов губернаторов // Газета.ру. — 2011. — 7 нояб. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/11/07_a_3824774.shtml

тия — Алания, антирейтинг 45%), А.А. Волкова (Удмуртия, антирейтинг 54%); Л.К. Полежаева (Омская область, антирейтинг 37%); Р.Ф. Гениатулина (Забайкальский край, антирейтинг 43%); Л.И. Маркелова (Марий Эл, антирейтинг 40%); О.И. Бетина (Тамбовская область, антирейтинг 45%).

Назначенный в марте 2010 года на новый срок губернатор Кемеровской области А.-Г.М. Тулеев был рекордсменом данного исследования по популярности у населения, его поддерживали 78% опрошенных, а не одобряли лишь 10%. Второе и третье места занимали с рейтингом выше 60% Е.С. Савченко (Белгородская область) и М.В. Юревич (Челябинская область). Своей популярностью А.-Г.М. Тулеев был явно обязан выстроенной административной вертикали в регионе и личной харизме опытного политика, который уже много лет остается главной публичной фигурой в области. Е.С. Савченко — пример такого же политика старой закалки, умеющего сочетать использование админресурса и публичность. М.В. Юревич также имеет опыт публичной политики — избирался в Госдуму РФ по одномандатному округу, а затем был избран мэром Челябинска.

В районе 50% колебались рейтинги губернаторов Воронежской и Калужской областей, Дагестана, Башкирии, Татарстана, Мордовии, Ульяновской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Амурской области. Рейтинги мэра Москвы С.С. Собянина и губернатора Санкт-Петербурга Г.С. Полтавченко, сильно отличались от позиций партии в этих регионах. Согласно данным Газеты.Ру, Москва (рейтинг ЕР 29%) и Санкт-Петербург (рейтинг ЕР 31%) являлись для партии власти самыми проблемными регионами наряду с Калининградской областью (рейтинг 27%). При этом деятельность С.С. Собянина одобряли 46% москвичей и не одобряли 15%, а деятельность Г.С. Полтавченко одобряли 28% петербуржцев и не одобряли 7%. До популярности предшественника С.С. Собянину было далеко: рейтинг Ю.М. Лужкова никогда не опускался ниже 50%.

Рейтинги и антирейтинги следующей группы губернаторов были примерно равны. Меньше 30% опрошенных одобряли и меньше 35% не одобряли деятельность губернаторов Московской области (Б.В. Громов), Орловской области (А.П. Козлов), Рязанской области (О.И. Ковалев), Смоленской области (С.В. Антуфьев), Ленинградской области (В.П. Сердюков), Ростовской области (В.Ю. Голубев), Ставропольского края (В.В. Гаевский), Чувашии (М.В. Игнатьев), Новосибирской области (В.А. Юрченко) и Хакасии (В.М. Зимин).

Количество одобряющих работу пермского губернатора О.А. Чиркунова было практически равно количеству неодобряющих — по 31%. Деятельность Кировского губернатора Н.Ю. Белых нравилась 37% и не нравилась 22% опрошенных. У приморского губернатора С.М. Дарькина цифры были 36% и 34% соответственно.

Нечто похожее произошло и с ресурсом мэров: из 79 регионов, имеющих региональные столицы, в 42 на середину 2011 года были отменены выборы мэ-

ров региональных центров населением. На смену мэрам — публичным политикам все чаще приходили серые и малоизвестные сити-менеджеры (главы администрации, нанятые по контракту), которые ничего не могли прибавить к авторитету власти за счет личных качеств. Показателен Нижний Новгород, где на имени мэра В.Е. Булавинова «Единая Россия» в октябре 2010 года выиграла выборы в городскую думу под лозунгом «Выбери мэра — выбери партию», набрав 58,43%, что для крупного города является крайне необычным результатом. Но после выборов думы новым главой города депутаты В.Е. Булавинова не выбрали (прямые выборы мэра отменены), и в марте 2011 года уже на выборах Заксобрания области тот же Нижний Новгород показал официальный результат за «Единую Россию» лишь 35,6%.

Таким образом, сокращение иных оснований своих электоральных результатов для «Единой России» автоматически увеличивало нагрузку на административный ресурс и фальсификации. При этом сокращение числа партий в условиях изменения общественных настроений стало вести к концентрации протестных голосов вокруг немногих оставшихся партий, что в 2010–2011 годах усиливало фронду со стороны т.н. «системной», то есть представленной в парламенте, оппозиции. Один из лидеров «несистемной» оппозиции А.А. Навальный прямо провозгласил стратегию «голосуй за любую другую партию».

Все это дополнило обусловленный в том числе экономическими причинами рост социального пессимизма и тревожности среди граждан.

Наконец, еще одним фактором перемен стала происходящая в России трансформация социальных сетей: перемены в коммуникационных технологиях неизбежно изменили их качество и структуру, породив новую общественную реальность.

Ряд экспертов считают, что у перемен в России, помимо иных причин, есть еще и причины циклического свойства — после перестройки и перемен начала 1990-х прошло уже около 20 лет, а в истории страны фазы политической активизации граждан и стабильности неизменно сменяли друг друга.

Несомненно, объективные причины социально-экономических и социокультурных перемен в стране дополняли и причины субъективного свойства.

То, что страна движется именно к этому результату, было понятно уже недели за две до конца кампании, когда на фоне сообщений о лавинообразном падении рейтингов «партии власти» в большинстве регионов власти начали откровенно валить явку протестного электората (особенно в максимально критически к ней настроенных городах с наиболее образованным и самостоятельно мыслящим населением): начиная от зачистки территорий от любых лишних напоминаний о выборах (демонтаж рекламных щитов, уничтожение агитационной расклейки), до невключения в списки избирателей студентов «продвинутых» протестных вузов и выпуска массовым тиражом, явно при по-

творствовании властей, изготовленных газет и листовок с призывами к бойкоту или порче бюллетеней (никакой несистемной оппозиции такой размах распространения и качества полиграфии недоступен — любая нежелательная агитация в регионах пресекается достаточно быстро).

Одновременно старались мобилизовать всех, кто готов поддаваться давлению — граждане под руководством начальников массово получали открепительные удостоверения, открывались новые участки при предприятиях, формировались «бригады» для участия во вбросах и т.д. Одновременно пытались блокировать всех, кто пытался сообщать о нарушениях (самый известный пример — атака на Ассоциацию в защиту прав избирателей ГОЛОС, против которой началась информационная кампания в сочетании с давлением силовых структур), а также те ресурсы, которые служат площадкой для обмена информацией. Такого количества одновременно заблокированных из-за DDOS-атак информационных сайтов, как 4 декабря, история России еще не знала — одновременно были заблокированы Живой журнал (Livejournal.com), Slon.Ru, сайты «Эха Москвы», New Times, «Тюльских новостей» и т.д. и т.п., уже не говоря о сайтах «ГОЛОСа» и «Карты нарушений».

Можно предположить, что подобный скандальный финал избирательной кампании послужил дополнительным раздражителем избирателей и фактором роста общественного протеста.

Так или иначе, но полученные «Единой Россией» по официальным данным 49% с небольшим процентов голосов на выборах при 64,3% в 2007 году и при официальных прогнозах провластных политологов в 58–60% (ближе к выборам близкие к власти социологические центры в самых пессимистических прогнозах давали цифру в 53–55%) стали диагнозом существенных проблем власти, которые не смог компенсировать даже колоссальный перевес в ресурсах над всеми остальными партиями, вместе взятыми, полный контроль над телевидением, опора на гигантский репрессивный аппарат и т.д.

Так или иначе, государство по-своему отреагировало на все перечисленные выше причины фактической электоральной неудачи декабря 2011 года и массовые протесты: заменой губернаторов, стремлением усиления контроля над СМИ и интернетом, кампанией по дискредитации и расколу городского протестного движения и т.д.

Последовал и ответ с точки зрения реформы системы политических институтов. Высшие руководители государства (В.В. Путин и Д.А. Медведев) вскоре после выборов выступили с рядом инициатив по новому пакету мер политической реформы, главными из которых стали обещание вернуть выборы губернаторов и либерализовать регистрацию политических партий. На этом фоне началась избирательная кампания по выборам Президента РФ.

15 декабря 2011 года премьер-министр В.В. Путин провел в прямом эфире очередную (10-ю) «горячую линию» под названием «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». В центре внимания эфира были прошедшие выбо-

ры и прокатившиеся по стране после них акции протеста¹. Помимо стандартных ответов на социально-экономические вопросы главным в прямой линии стало предложение вернуть выборы губернаторов: «Я не буду скрывать, я уже об этом говорил, и хочу сказать еще раз, — сегодняшний способ приведения губернаторов к власти я придумал лично, сам придумал, никто не советовал... Это было сделано в начале 2000-х годов, когда у нас полыхала гражданская война на Кавказе, когда многие губернаторы, надо прямо сказать, приходили к власти путем прямых, якобы прямых выборов тайных, но опирались при этом на местные полукриминальные элиты, и, что особенно опасно и важно было тогда, сосредоточили в своих руках большую экономическую власть, да еще сидели в Совете Федерации и имели неприкосновенность как депутаты парламента... нужно сделать следующий шаг в развитии нашей политической системы. Я думал над этим и, например, считаю возможным, обязательно нужно сохранить вот этот фильтр на уровне Президента, чтобы отсекал приход во власть людей, которые будут опираться на какие-то полукриминальные или, не дай Бог, сепаратистские силы, в том числе, и в национальных республиках. Я хочу, чтобы все это поняли, это крайне важно для России. Так вот, допустим, можно (как вариант, надо подумать над этим), чтобы все партии, которые приходят в региональный парламент путем прямого тайного голосования, предлагали президенту своих кандидатов на должность губернатора — руководителя региона. Вот эти предложения проходят через президентский фильтр, и он вносит эти кандидатуры уже не на депутатов заксобрания, а на прямое тайное голосование всего населения, проживающего в регионе. Вот этот шаг, мне кажется, вполне возможен и обоснован. И, конечно, за Президентом нужно будет оставить негативный контроль, то есть право отстранения от должности в случае совершения каких-то действий, связанных с осуществлением властных полномочий губернатором²». В.В. Путин заявил, что примерно то же самое в принципе можно сделать с формированием верхней палаты парламента.

Он заявил также, что можно либерализовать и регистрацию партий, сделав при этом вновь несколько выпадов против «несистемной» оппозиции, в частности сопредседателя незарегистрированной тогда Республиканской партии России — Партии Народной Свободы (РПР—ПАРНАС) М.М. Касьянова.

Через неделю после «горячей линии» В.В. Путина 22 декабря 2011 года Президент РФ Д.А. Медведев выступил со своим последним на посту Президента Посланием Федеральному Собранию. В нем он посвятил основное время пе-

1 Колесников А. «Идите ко мне, бандерлоги». Владимир Путин пригласил оппозицию к диалогу // Коммерсантъ. — 2011. — 16 дек. — № 236 (4777). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1839370>

2 Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение» // Российская газета. — 2011. — 15 дек. Режим доступа: <https://rg.ru/2011/12/15/stenogramma.html>

речислению того, что считает своими достижениями, а затем продолжил тему комплексной политической реформы, о которой 15 декабря в ходе горячей линии уже говорил В.В. Путин.

В частности, было предложено:

- перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов;
- ввести упрощенный порядок регистрации партий по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 процентов регионов страны;
- отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные законодательные органы;
- сократить количество подписей избирателей, необходимых для участия в выборах Президента России, до 300 тыс., а для кандидатов от непарламентских партий — до 100 тыс.;
- изменить систему выборов в Государственную Думу. Дословно было сказано: *«Считаю целесообразным для укрепления связей депутатов с избирателями ввести пропорциональное представительство по 225 округам. Эта мера позволит каждой территории иметь своего непосредственного представителя в парламенте. Сейчас, к сожалению, все это знают, некоторые субъекты Федерации не имеют даже одного депутата, избранного местными жителями»;*
- изменить порядок формирования Центральной и региональных избирательных комиссий. Представительство политических партий в избиркомах должно быть расширено. Партии должны получить право отзывать своих представителей в комиссиях досрочно в случае необходимости.

Заявлено также было о том, что в Государственную Думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации (было обещано перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов, расширение источников доходов региональных и местных бюджетов, в том числе собственных). Было обещано, что будут постепенно отменяться федеральные льготы по региональным и местным налогам, а в ряде регионов начнется взимание налога на недвижимость взамен имущественных налогов. Регионам и муниципалитетам были обещаны существенно более широкие права по распоряжению бюджетными ресурсами, которые поступают с федерального уровня. Обещано, что главы регионов получат право ставить вопросы делегирования значительного числа публичных полномочий с федерального на региональный уровень, если они будут к этому готовы. При этом часть полномочий может быть дополнительно передана всем регионам в силу федерального закона, прежде всего тех, которые прямо влияют на инвестиционный климат и социально-экономическое развитие территорий¹.

1 Послание Президента Федеральному Собранию. 22.12.2011. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/14088>

Уже 23 декабря 2011 года Президент Д.А. Медведев приступил к выполнению обещаний по либерализации избирательного и партийного законодательства. В Думу были внесены проекты кардинального снижения требований к численности партий — с 45 тыс. до 500 человек, а также отмены сбора подписей для участия в выборах¹. Однако помимо требований численности сохранялись все прежние основания для отказа в регистрации. Ведь отказы в регистрации ряда партий (в т.ч. РПР—ПАРНАС) мотивировались придирками к их уставам². Несколько позднее появился законопроект о возвращении в новом виде выборов губернаторов.

5.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА»

После публичного заявления В.В. Путина 15 декабря 2011 года оставался неясным формат правовой реализации высказанных им предложений, несмотря на формальное внесение законопроекта в Государственную Думу 16 января 2012 года³, так как публичное обсуждение реализации высказанной идеи продолжалось.

Первоначальная версия законопроекта гласила, что избираемые на срок не более пяти лет и не более двух сроков подряд (срок полномочий исчисляется со дня вступления в должность) губернаторы будут выдвигаться либо политическими партиями после консультаций с Президентом РФ (порядок которых должен был определять сам Президент), либо в порядке самовыдвижения. При этом партиям не требовалось собирать подписи в поддержку своих кандидатов. Количество подписей, которые необходимо собрать самовыдвиженцам, определяли регионы самостоятельно. При этом губернаторы могли быть отрешены от должности Президентом РФ в связи с выявлением в отношении них фактов коррупции или конфликта интересов. Документ также предусматривал возможность отзыва губернатора в случаях нарушения им законодательства РФ или субъекта РФ. Граждане РФ могли выступить с инициативой об отзыве своего губернатора не ранее, чем по истечении одного года со дня вступления его в должность. Голосование по отзыву назначалось при наличии оснований отзыва и необходимого количества подписей избирателей. Отзыв главы региона признавал состоявшимся, если за него проголосовало более

1 Нанопартии после выборов.// Газета.ру. — 2011. — 23 дек. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2011/12/23_a_3938002.shtml

2 Любарев А. Что нам сулит новый проект политической реформы?// Slon.ru. — 2011. — 6 янв. Режим доступа: http://slon.ru/russia/politicheskaya_reforma_ukhodyashchego_prezidenta-727329.xhtml

3 Медведев внес в Госдуму законопроект о прямых выборах губернаторов // РИА. — 2012. — 16 янв. Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20120116/540585693.html>

половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву. Из данных предложений больше всего критики вызвала норма о выдвижении кандидатов после «консультаций с Президентом РФ» по им же самим определяемым порядком. Таким образом, реальное содержимое этих консультаций могло быть изменено в любой день простым указом Президента. Представители власти уверяли, что эта процедура никакого ни к чему не обязывает. Тогда возникал вопрос, зачем она нужна вообще и в чем гарантии, что через некоторое время представители Администрации Президента не будет трактовать данную процедуру иначе. Прямое согласование кандидатов у Президента в случае ужесточения процедуры несло явные имиджевые риски, когда он оказывался в ситуации личной ответственности за все наиболее спорные и скандальные решения о недопуске на выборы либо популярных, но «нежелательных» кандидатов, либо кандидатов от «нежелательных» партий. Ранее верховная власть в стране всегда дистанцировалась от непопулярных и скандальных решений, перекладывая символическую ответственность за них на рядовых исполнителей, явно рассчитывая на традиционный принцип «хороший царь — плохие бояре». При этом, как явно говорит опыт российских выборов, чтобы не пустить на выборы нежелательного кандидата, на самом деле никакие президентские фильтры не нужны — кандидату может отказать избирком, или кандидата могут просто снять через суд. Кроме того, статья 77 Конституции РФ гласит, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Конституционный суд истолковал эту норму шире, фактически включив в нее и общие принципы формирования соответствующих органов. То есть Конституция РФ не допускает регулирования системы органов госвласти субъектов РФ подзаконными актами, к которым относятся и указы Президента РФ.

Концепция законопроекта изменилась в апреле: 5 апреля 2012 года на встрече Президента Д.А. Медведева с представителями регионов публично была выдвинута идея муниципального фильтра¹. Формально авторство «муниципального фильтра» принадлежит мэру Северодвинска М.А. Гмырину, который и поднял этот вопрос на встрече с президентом (*«хотелось, чтобы муниципалитет тоже участвовал в этом процессе. Формы, наверное, могут быть разные, но мнения, может быть, рекомендации на уровне депутатов муниципального Совета, глав муниципальных образований, наверное, каким-то образом должны учитываться»*), однако сам Д.А. Медведев оговорился, что перед этой встречей люди из администрации познакомили его с предложениями

1 Встреча с представителями регионов. 05.04.2012. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14947>

«представителей регионов» (*«Не скрою, мне Администрация доложила о некоторых предложениях, которые у вас есть, прежде чем мы встретились»*). Глава города Самары Д.И. Азаров на встрече заявил, что *«просто человеку разобратся в этой веренице буквально списков, я думаю, очень будет непросто. И мы подумали о том, кто может быть этими экспертами, которые людям объяснили бы, с одной стороны, про кандидата, и понятно, что эти люди должны вызывать доверие у избирателей. Мы подумали, что это могли бы быть депутаты муниципальных собраний в городах, районах, поселках и так далее»*. Также на встрече присутствовали губернаторы Белгородской области Е.С. Савченко и Ульяновской области С.И. Морозов, мэр города Набережные Челны В.Г. Шайхразиев, глава Хабаровского района Хабаровского края В.А. Алешко (в дальнейшем по иронии судьбы попавший под суд по обвинению в злоупотреблении полномочиями), председатель Законодательного собрания Ленинградской области А.П. Худилайнен, председатель Законодательного собрания Владимирской области В.Н. Киселев.

25 апреля 2012 года Государственная Дума РФ приняла в окончательном чтении закон о прямых выборах губернаторов. За принятие закона высказались лишь 237 из 450 депутатов, 83 проголосовали против (депутаты фракции КПРФ и «Справедливой России»), воздержавшихся не было. Остальные депутаты не голосовали. Уже 27 апреля законопроект одобрил Совет Федерации. Президент РФ подписал его 2 мая. Официально это закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"».

Согласно данному закону, выборы глав регионов проводятся исключительно в единый избирательный день (в 2012 году это было второе воскресенье октября, начиная с 2013 года — второе воскресенье сентября). Избирательная система унифицирована — для победы в первом туре кандидат должен набрать не менее 50% от принявших участие в голосовании избирателей, в противном случае через 14 дней проводится второй тур голосования, в котором достаточно простого большинства. Кандидатов выдвигают политические партии, регионы сами решают, допускать ли к выдвижению также самовыдвиженцев.

Для регистрации все кандидаты должны:

- собрать от 5% до 10% подписей от общего числа депутатов представительных органов местного самоуправления и/или избранных на выборах глав муниципальных образований конкретного региона. Число считается согласно уставам муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов. Если на день принятия решения о назначении выборов представительный орган муниципального образования не сформирован и (или) глава муниципального образования не из-

бран, в том числе в связи с досрочным прекращением соответствующих полномочий, число депутатов такого представительного органа и (или) глава этого муниципального образования не учитываются при установлении числа лиц, необходимого для поддержки кандидата;

- в числе подписей должно быть от 5% до 10% от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, а также избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов (фактически это «антигородская» норма, так как получается, что в большинстве регионов 90% подписантов оказываются депутатами сельских и городских поселений, то есть региональной периферии). В городах федерального значения учитывается только процентное отношении от общего числа депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований и числа избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований;
- получить подписи районных и городских депутатов и глав не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных районов и городских округов (эта норма опять усиливает влияние региональной периферии, где исторически слабо представлены партии, доминирует мажоритарная система и крайне высок административный контроль), в городах федерального значения — $\frac{3}{4}$ внутригородских муниципальных образований.

Подлинность каждой подписи в поддержку выдвижения должна быть нотариально засвидетельствована. Отзыв подписи не допускается. Списки подписантов публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях или размещаются на сайтах избирательных комиссий субъектов Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Подписи депутатов учитываются только один раз, если депутат поставит подписи за двух и более кандидатов, учитывается только подпись с более ранней датой. Каждый регион сам должен был установить размер «муниципального фильтра» в установленном федеральным законодателем диапазоне. Также на усмотрение региона было введение возможности самовыдвижения для кандидатов (в этом случае, дополнительно собираются подписи избирателей — от 0,5% до 2% общего числа избирателей региона).

Подобные сверхжесткие условия регистрации кандидатов в губернаторы с явно завышенным числом требуемых подписей в условиях абсолютного доминирования в большинстве периферийных районов ставленников администраций фактически изначально делали возможным участие в выборах оппозиции только с согласия самой региональной власти в качестве «акта доброй воли» либо под воздействием федеральной власти (ее возможными целями могут быть сохранение неформальных взаимоотношений с партиями «системной» оппозиции; «уравновешивание» или «сдерживание» губернатора при наличии у него тех или иных противников в федеральном центре).

Оправдывать эту сверхжесткую систему регистрации пытались апелляциями к «международному опыту», которые выглядели явно не состоятельными. Во-первых, в международной практике на уровне выборов глав территорий нет примеров, аналогичному «муниципальному фильтру». Во-вторых, только на национальном уровне сбор подписей депутатов для регистрации кандидатов в президенты, избираемых населением, существует в ряде стран (Франция, Словакия, Македония), однако, его правила существенно более просты, чем в российском законе. Во Франции кандидаты в президенты должны собрать 500 подписей членов парламента, депутатов советов департаментов и совета Парижа, территориальных собраний, мэров коммун. Подписанты должны представлять по меньшей мере 30 департаментов и заморских территорий из 101 (то есть менее трети), среди них внутри территории может не более 10% потенциальных подписантов. Однако, учитывая, что общее число потенциальных подписантов во Франции более 45 тыс. (из них 34 тыс. — мэры коммун), то данный фильтр составляет чуть более 1%. При этом во Франции сильны традиции политического плюрализма, и нередко депутаты могут подписываться даже за идеологически чуждых им кандидатов с целью обеспечить политическую конкуренцию. В Словакии и Македонии сбор подписей депутатов — лишь один из вариантов регистрации кандидатов в президенты. Согласно 81 статье Конституции Македонии, кандидаты в президенты собирают или 10 тыс. подписей избирателей, или не менее 30 подписей депутатов Национального собрания. В Словакии — не менее 15 тыс. подписей избирателей или не менее 15 подписей депутатов Национального совета. И только в странах, где президент избирается парламентом, кандидата в президенты обычно выдвигает группа депутатов парламента с уставленными требованиями ее минимальной численности.

Что касается дискуссии о праве на участие в процедуре выдвижения и регистрации кандидатов в губернаторы Президента РФ, то, согласно закону, Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми на пост высшего должностного лица субъекта РФ в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом РФ. Гражданин РФ, замещавший должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта Федерации не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Федерации. При этом глава региона, досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоя-

тельствами, за исключением губернаторов, ранее наделенных полномочиями (назначенных) и осуществлявших эти полномочия не менее одного года, получивших согласие на участие в выборах со стороны Президента РФ (закон не конкретизировал, как оформляется это согласие).

С начала выборов по системе «муниципального фильтра» в 2012 году до 2016 года включительно во всех случаях как досрочной «технической» отставки действующего губернатора и назначения его же временно исполняющим обязанности главы региона до сентябрьских выборов, так и в случаях, когда действующий мандат главы региона завершается ранее сентябрьских выборов (и в случае своего сохранения в качестве главы он тоже приобретает до выборов статус временно исполняющего обязанности), использовалась идентичная схема. В ходе публичной встречи с Президентом РФ губернатор, просящий о досрочных выборах, или губернатор, чьи полномочия планово закончились, рассказывал Президенту о своей деятельности в регионе и просил согласия на ее продолжение. В ответ Президент заявлял о такой поддержке и желал губернатору удачи на предстоящих выборах.

В 2012 году прошли одни досрочные выборы с «технической» отставкой прежнего губернатора (Рязанская область), еще одна «техническая» отставка и немедленное назначение того же губернатора исполняющим обязанности произошло в 2013 году (Москва). В 2014 году досрочных «технических» отставок было 13, в 2015 году — 7, в 2016 году такая схема была реализована только в Республике Тыва. После того, как во всех регионах главы, ранее «наделенные полномочиями», сменились на глав, избранных по системе «муниципального фильтра», т.е. начиная с 2017 года, данная схема досрочной «технической отставки» перестала применяться, согласно законодательству.

Одновременно с изменением порядка избрания губернатора было сохранено введенное в конце 2004 года право Президента РФ увольнять губернаторов за утрату доверия. Были оформлены требования к процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации (норма, до сих пор ни разу не применявшаяся) по следующим основаниям:

- а) нарушение законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом;
- б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Обратиться в Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа с заявлением об установлении фактов для постановки вопроса об отзыве вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего региона и обладающих активным избирательным правом на выборах главы данного региона. Инициатива проведения голосования по отзыву губернатора может быть выдвинута

не ранее, чем по истечении одного года со дня его вступления в должность. В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта Федерации и должно составлять не менее 25% от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Федерации. Очевидно, что собрать такое число подписей не представляется возможным, что позволяет изначально считать описанную выше процедуру мертворожденной и не применимой на практике. Срок рассмотрения комиссией по отзыву инициативы проведения голосования по отзыву и принятия ею решения не может превышать 15 дней со дня представления инициаторами отзыва в комиссию по отзыву всех необходимых документов, в том числе подписных листов. Затем комиссия еще в течение 15 дней должна принять по данным документам решение и при наличии всех необходимых документов и оснований. На всех этапах осуществления отзыва отзываемым лицом может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде. Голосование проводится не позднее 60 дней со дня принятия законодательным органом государственной власти субъекта Федерации решения о его назначении. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки.

Приведение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в соответствие новому закону должно было быть осуществлено до 1 июля 2012 года, законы субъектов Федерации, регулирующие порядок отзыва губернатора, приняты не позднее 31 декабря 2012 года. Одновременно с дискуссией о правилах, по которым будут проводиться новые выборы губернаторов, федеральный центр начал ускоренную замену губернаторов (см. главу 4) в ожидании вступления в силу данного федерального закона с 1 июня 2012 года. Было решено, что во второе воскресенье октября 2012 года выборы проводятся в регионах, срок полномочий губернаторов которых истекает в период со дня вступления в силу данного закона по 31 декабря 2012 года включительно. Начиная с 2013 года, выборы проводятся только в «единый» день голосования, установленный законодательством РФ.

Этим же законом фактически без публичного обсуждения путем внесения поправок в законодательство были введены новые ограничения пассивного избирательного права, причем касающиеся любых выборов, а не только выборов глав регионов¹. Согласно этим нормам, лишались права быть избранными граждане, когда-либо осужденные к лишению свободы за совершение тяжких

1 Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

и (или) особо тяжких преступлений, независимо от срока давности. Таким образом, задним числом было введено дополнительное пожизненное наказание для граждан, давно искупивших свою вину, в том числе имевших условную и погашенную судимость. Во многих подобных случаях речь идет о спорных решениях по «экономическим» статьям, которые в российской практике нередко использовались как элемент борьбы за перераспределение собственности.

Конституционный суд РФ своим Постановлением от 10 октября 2013 года № 20-П отменил данное положение о пожизненном лишении пассивного избирательного права лиц, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. После этого был принят новый Федеральный закон от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ. Им было установлено, что лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а лица, осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

В 2013 году были фактически введены дополнительные имущественные ограничения для кандидатов в виде невозможности регистрации при несоблюдении новых правил. В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами"», при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. Кандидат теперь стал обязан представить письменное уведомление о том, что он не имеет указанных счетов (вкладов) и ценностей в иностранных банках, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами. Причем речь не о том, что в течение некоторого времени после выборов необходимо избавиться от несовместимых с требованиями закона атрибутов (например, закон же не требует увольняться с прежней должности до избрания на новую), а о том, что от всех «иностраных финансовых инструментов» нужно избавиться еще даже до регистрации, очевидно не имея никаких гарантий избрания. Таким образом, независимым от власти серьезным конкурентам губернаторов (сложно представить крупного предпринимателя без «иностраных финансовых инструментов») и претендентам на

иные должности был поставлен дополнительный барьер для участия в значимых выборах.

Одновременно с возвращением выборов губернаторов в новом виде через «систему муниципального фильтра» решено было вновь реформировать систему «единого избирательного дня». Ранее, с 1 января 2006 года, регулярные региональные и местные выборы проводились во второе воскресенье марта и, в качестве «резервной» даты, второе воскресенье октября (иногда выборы в марте сдвигались в случае попадания второго воскресенья на праздничный день 8 марта).

Теперь же было решено ввести в стране единственный «единый» день голосования во второе воскресенье сентября (за исключением года выборов в Государственную Думу и выборов Президента РФ). Данный законопроект несколько лет назад внесли депутаты от ЛДПР С.В. Иванов, И.В. Лебедев и М.С. Рохмистров, причем у них фигурировало четвертое воскресенье марта. В 2012 году власть внезапно вернулась к этой идее, предложив вместо марта второе воскресенье сентября. В результате появился Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"».

Таким образом, вся основная фаза избирательной кампании стала приходиться на время сезона массовых летних отпусков, когда значительной части избирателей просто нет на месте. Этим делалась очевидная ставка на низкую явку и повышение роли голосования административно зависимых групп и конформистски настроенных избирателей, а также прямых фальсификаций. Формально идею проводить все выборы в один день депутаты пояснили возможностью существенно сократить расходы «из бюджета на подготовку и проведение выборов». Кроме того, сторонники единого дня голосования указали: губернатор, избранный в октябре, вынужден почти год работать по решениям, принятым его предшественником, так как «в сентябре, обычно, принимается бюджет»¹.

Одновременно с введением системы избрания глав регионов изменился и порядок формирования Совета Федерации от исполнительной и законодательной власти регионов. Новый Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» предусмотрел разные механизмы для назначения (избрания) членов СФ от законодательной и исполнительной власти. С апреля 2013 года для представителей глав регионов фактически введены две альтернативные схемы делегирования членов СФ в зависимости от того порядка, по которому избирался губернатор (населением или депутатами регионального парламента).

1 В России вводится единственный единый день голосования. В марте или в сентябре — пока не ясно // ИА Ura.ru. — 2012. — 25 апр. Режим доступа: <https://ura.news/news/1052142356>

При делегировании члена СФ от регионального парламента кандидатом может быть только депутат этого органа, который избирается большинством голосов от общего числа депутатов ЗС в течение одного месяца со дня первого заседания регионального парламента нового созыва в правомочном составе. Фактически это сохранение, при некоторой модификации процедур, для данной части СФ прежнего порядка делегирования.

Что касается делегирования представителей администраций, то каждый кандидат на должность главы региона представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых, в случае избрания представившего ее кандидата, будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена СФ не может быть представлена разными кандидатами на должность губернатора. Список и необходимые сведения о кандидатурах представляются кандидатом на пост глав региона одновременно с документами, необходимыми для его регистрации в качестве кандидата на указанную должность. Данные сведения не включаются в бюллетень на выборах главы региона, а лишь размещаются на информационном стенде в помещениях для голосования. Решение о назначении конкретного члена СФ должно быть принято главой региона не позднее, чем на следующий день после дня его вступления в должность (то есть принесения присяги). В случае досрочного прекращения полномочий члена СФ от исполнительной власти глава региона в десятидневный срок наделяет полномочиями члена СФ иного кандидата из представленного списка. Если на день досрочного прекращения полномочий члена СФ ни одна кандидатура из списка не может быть делегирована, то глава региона наделяет полномочиями члена СФ одного из депутатов регионального парламента.

С апреля 2013 года введена оговорка, что в случае, если предусмотрено избрание главы региона депутатами, кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть депутат Государственной Думы, входивший в региональную группу кандидатов списка партии, соответствующую данному субъекту Федерации, депутат регионального законодательного органа либо депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта Федерации. В данном случае может быть делегирован действующий член Совета Федерации, если получит поддержку не менее 10% от числа представительных органов муниципальных образований данного субъекта (через решение представительного органа муниципального образования, принятое большинством голосов от общего числа депутатов). Указанное решение может быть принято не ранее, чем за 40 дней и не позднее чем за 25 дней до истечения срока полномочий главы региона, либо не ранее чем через 30 дней и не позднее, чем через 45 дней со дня досрочного прекращения полномочий главы региона. При этом даже при избрании главы региона депутатами кандидат в гла-

вы региона также представляет три кандидатуры в члены Совета Федерации, одна из которых в случае его избрания делегируется им в Совет Федерации. Список данных кандидатур и сведения о них представляются кандидатом в главы региона в региональный парламент не позднее, чем за пятнадцать дней до дня голосования депутатами по его кандидатуре для избрания главой региона.

Если оценивать итоги практической реализации применения в регионах законодательства о системе «муниципального фильтра», то в 2012–2018 годах прошли 110 губернаторских кампаний с прямым голосованием избирателей (из них в одном случае, в Приморском крае, итоги второго тура выборов 16.09.2018 были отменены и назначены новые выборы на 16.12.2018 — таким образом, прошли две кампании в 2018 году), плюс еще 15 избраний губернаторов депутатами (см. раздел 5.2.1) — итого 124 результативных избраний на 85 регионов согласно действующей редакции Конституции РФ.

В сентябре 2017 года впервые прошли выборы в последних регионах, где действовали главы, ранее наделенные полномочиями по представлению Президента РФ (Бурятия, Карелия, Пермский край, Саратовская, Свердловская, Томская, и Ярославская области, из них в Бурятии, Карелии, Пермском крае и Ярославской области глава был заменен до выборов). В трех регионах это были вторые плановые прямые выборы, так как от первых выборов в 2012 году прошло уже пять лет (еще в двух регионах выборов–2012 главы сменились досрочно).

Из 110 кампаний лишь в 25 случаях (из них 8 — в 2018 году) применялся наименьший допустимый федеральным законом относительный размер «муниципального» фильтра в 5%, в 16 случаях «муниципальный» фильтр был установлен в максимальном размере в 10%, в шести случаях фильтр был на уровне 9%. Свердловская область в результате политического торга решила этот вопрос размера фильтра наиболее странным образом еще летом 2012 года (7,9% — первый случай с 2012 года, когда барьер установлен в долях процента). Изначально представители «Единой России» настаивали на 9%, но депутаты от оппозиции устроили забастовку, заблокировав вопрос о введении поста вице-губернатора, что на тот момент было важно для областных властей, и им пошли на уступки, снизив фильтр до 7,9%¹. В начале 2017 года депутаты Заксобрания от партий, оппозиционных «Единой России», снова попробовали поднять вопрос о снижении фильтра, на этот раз до 5% (основным инициатором была фракция КПРФ), однако законопроект не был принят областным парламентом². Редкие случаи демократизации норм избирательного законодатель-

1 Плюснина М. Процентный бунт. Свердловская оппозиция снизила муниципальный фильтр // Коммерсантъ (Екатеринбург). — 2012. — 20 июня. — № 110.

2 Подзнякова Ю., Грачева М. Единороссы не дали пять. Фильтр для выборов свердловского губернатора остается прежним // Коммерсантъ (Екатеринбург). — 2017. — 14 марта. — № 42.

ства — переход к прямым выборам губернатора Севастополя в 2017 году; в Ярославской области изменения в закон, принятые 5 мая 2017 года, снизили муниципальный фильтр с 8% до 5%. В 2018 году доля подписей депутатов всех уровней была снижена только в Ивановской области (с 10 до 5% для всех и до 8% для верхнего уровня), Самарской области (с 7 до 5%) и в Чукотском АО (с 10 до 9%).

Представители оппозиции во многих регионах пытались добиться снижения размера муниципального фильтра, обычно безрезультатно. Представители КПРФ пытались добиться снижения муниципального фильтра с 7% до 5% в Бурятии. В конце января 2017 года депутат Народного Хурала Бурятии В.А. Малышенко внес законопроект о снижении муниципального фильтра с 7% до 5% (главой региона еще был В. Наговицын)¹. Член КПРФ Б.Ц. Цыренов выразил мнение, что «муниципальный фильтр» не очень соответствует демократизации выборного процесса, и предложил понизить его до минимального, раз федеральное законодательство не позволяет вовсе от него избавиться. Поддержать фракцию КПРФ, «поскольку «Единая Россия» от этого ничего не теряет», предложила депутат из «Справедливой России» О.В. Бухольцева. Представитель «Единой России» Л.В. Селиверстов, напротив, предложил не снижать планку, «когда наш кандидат идет на выборы». И.о. главы республики А.С. Цыденов заявил, что «снижение планки, на мой взгляд, создает только хаос». По оценке А.С. Цыденова, снижением «муниципального фильтра» воспользуются не только активные граждане, желающие принять участие в выборах: «Это в первую очередь будет задействовано не самыми хорошими силами, которые ставят задачу расшатать и дестабилизировать ситуацию. Уже есть информация, кто и как планирует на наши выборы идти. Это не из Бурятии, это происходит в Новосибирске, Екатеринбурге, финансируется из-за рубежа... У них задача совсем другая». В результате перед этим поддержанный на комитетах законопроект набрал только 23 голоса в поддержку (для принятия требовалось 34 голоса). 29 депутатов высказались «против»².

В Саратовской области инициировать изменения в закон пыталась депутат от КПРФ О.Н. Алимova: «Я встречалась с Вячеславом Володиным, с Валерием Радаевым [губернатор области] и говорила им, что выборы не должны быть безальтернативными. Я была вынуждена пойти на разговор с представителями власти, поскольку нам нужна их помощь — у нас недостаточное количество подписей для участия в выборах губернатора, нам не хватает подписей депу-

- 1 Березин С. Муниципальный фильтр — спасательный круг Мархаева? // Номер один (Улан-Удэ). — 2018. — 1 июня. Режим доступа: https://gazeta-n1.ru/archive/detail.php?ID=51226&sphrase_id=323727
- 2 И.о. главы Бурятии Алексей Цыденов: Неправильно думать, что на выборах буду только я и Мархаев // Байкал Daily. — 2017. — 1 марта. Режим доступа: <https://www.baikal-daily.ru/news/19/238021/>

татов, глав муниципальных собраний и так далее. Нам было обещано, кстати, что выборы будут такими же честными, как выборы в Госдуму»¹.

В Пермском крае практически все оппозиционные партии в регионе (в том числе парламентские КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия») выступали за отмену сбора подписей муниципальных депутатов, рассматривая «муниципальный фильтр» как искусственное ограничение конкуренции². Пермская коалиция «За прямые выборы» в начале апреля 2017 года выступила с обращением к врио губернатора Пермского края М.Г. Решетникову с предложениями о демократизации выборов губернатора (разрешить самовыдвижение, снизить муниципальный фильтр с 6% до 5%; изменить критерий о том, что подписи муниципальных депутатов должны быть собраны в не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных образований на «не менее чем в $\frac{1}{4}$ муниципальных образований»). Кроме того, коалиция была намерена инициировать краевой референдум по возвращению выборов мэров и глав районов³. Инициативы общественников, тем не менее, были оставлены без комментариев со стороны как региональной администрации, так и избирательной комиссии Пермского края.

В Севастополе при принятии закона о выборах губернатора 14 марта 2017 года поправки к закону, на которых настаивала общественность, были отклонены. На общественных слушаниях, которые прошли 18 января 2017 года, горожане, например, предложили учесть в законе ценз оседлости, по которому кандидат в губернаторы на момент выдвижения должен прожить в городе не менее пяти лет, и предусмотреть возможность досрочного прекращения его полномочий. Также активисты настаивали на недопущении к голосованию военных-«срочников» и отмены муниципального фильтра (что противоречило федеральному законодательству)⁴.

Необходимо отметить, что важны не только относительные, но и абсолютные цифры. В связи с этим обращает на себя внимание Краснодарский край, где, несмотря на большое число муниципальных депутатов, установлена максимально возможная доля подписей. В результате здесь получилось рекорд-

1 Ольга Алимова попросила помощи у Володина для участия в выборах губернатора // Балашовер. — 2017. — 2 июня. Режим доступа: <http://balashover.ru/news/24750.html> ; Выборы губернатора. Ольга Алимова не может преодолеть муниципальный фильтр // Взгляд-инфо. — 2017. — 31 мая. Режим доступа: <http://www.vzsar.ru/news/2017/05/31/vybory-gubernatora-olga-alimova-ne-mojet-preodolet-mynicipalnyi-filtr.html>

2 Эксперты в «ФедералПресс-центре» отметили, что главе Прикамья нужен сильный оппонент на выборах // Федерал пресс. — 2017. — 15 апр. Режим доступа: <http://fedpress.ru/article/1773474>

3 Максиму Решетникову предложили смягчить муниципальный фильтр // Коммерсант. — 2017. — 6 апр. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3263280>

4 Праймериз ЕР перед выборами губернатора Севастополя пройдут «в собственном соку» // Объектив. — 2017. — 29 марта. Режим доступа: <http://obyektiv.press/analitika/prajmeriz-er-pered-vybarami-gubernatora-sevastopolya-projdu-t-v-sobstvennom-soku>

ное число подписей как необходимых в целом (791), так и депутатов нижнего уровня (125). Для сравнения — до Краснодарского края рекордом был Алтайский край в 2014 году: при величине муниципального фильтра «всего» в 7%, за счет большого числа муниципальных образований и интенсивно заселенной аграрной периферии абсолютное число минимально необходимых подписей депутатов составляло 549 (за ним шла Республика Башкортостан с 457 подписями). На выборах 2018 года в Алтайском крае это число снизилось до 534.

Кроме размеров «муниципального фильтра» и отсутствия права на самовыдвижение еще одним барьером стало требование нотариального заверения подписей депутатов. Формальные невысокие расценки не учитывают транспортных и иных (часто неформальных) издержек, особенно в больших по площади регионах с плохой транспортной инфраструктурой (Камчатский, Красноярский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Иркутская, Сахалинская области, Якутия и некоторые другие). Проблема нотариального заверения существует в сельской местности и особенно удаленных поселениях, где часто нет нотариуса, в этом случае можно обращаться к главе сельской администрации, что, однако, при сборе подписей за оппозиционного кандидата создает для подписывающегося определенные риски.

Наиболее простая «одноуровневая» система регистрации была в Севастополе, где требовалось собрать всего 12 подписей. Всего 14 подписей требовалось в Магаданской области в 2018 году.

Обычно доля подписей муниципальных депутатов и избранных на выборах глав МСУ совпадает с процентом, установленным для депутатов советов и избранных населением глав муниципальных районов и городских округов. Однако изредка процент отличается. В Чувашской Республике и Ленинградской области общая доля депутатов и глав МСУ, избранных населением, составляет 7%, а доля депутатов и глав верхнего уровня — 10%.

Самовыдвижение за эти годы было предусмотрено только в Москве, Кировской, Кемеровской и Тульской областях, в 2018 году было введено в Омской области. В Приморском крае предложения о введении возможности самовыдвижения были внесены после отмены итогов второго тура выборов губернатора 16.09.2018 и назначения новым врио губернатора О.Н. Кожемяко. Очевидно, что это делалось в интересах действующих глав регионов (С.С. Собянин был заинтересован выдвигаться в Москве с ее сильными протестными настроениями как независимый кандидат и в 2013, и в 2018 годах, Н.Ю. Белых никогда не был членом «Единой России» и чрезмерная ассоциация с партией негативно бы сказалась на его федеральном имидже бывшего лидера СПС, А.Л. Буркову в Омской области очевидно было идти самовыдвиженцем, а не от «Справедливой России»). Возможно, власти Кемеровской области также рассматривали такой вариант как запасной, хотя в итоге А.-Г.М. Тулеев выдвигался на выборы от «Единой России». В Тульской области изменение, допускающее самовыдвижение, было

внесено в областной закон лишь 31 марта 2016 года, то есть оно очевидно связано с пожеланиями вновь назначенного и.о. губернатора А.Г. Дюмина, который пошел на выборы как самовыдвиженец. В Москве самовыдвиженцам в 2013 году требовалось собрать подписи 1% от зарегистрированных избирателей города (не менее 73021 тыс. подписей), в Кемеровской и Кировской областях — 0,5% (Кемеровская область — 10333 подписи, Кировская область — 5558 подписей избирателей в 2014 и 5416 подписей в 2017 году), в Тульской области — 2% от числа избирателей области (то есть более 24 тыс.) — максимум, допускаемый Федеральным законом. В 2018 году в Омской области требовалось 7735 подписей, в Кемеровской — 10153, в Москве процентную норму снизили в два раза — 36081 подпись избирателя.

Возможности введения самовыдвижения обсуждались и в иных регионах. В Брянской области вопрос о внесении нормы о самовыдвижении кандидатов в 2015 году обсуждался в соответствующем комитете думы, но одобрения не получил (поправку предложил депутат И.В. Медведь, избранный в облдуму по округу № 5 и выдвигавшийся от «Единой России»). Основной аргумент депутатов — «несвоевременность»: до губернаторских выборов якобы остается немного времени, и в этот период радикально менять «правила игры» недопустимо, что может «создать значительные трудности, как для будущих кандидатов, так и для сотрудников избирательных комиссий»¹. В Татарстане право на самовыдвижение предлагала ввести фракция КПРФ в Госсовете, но безуспешно². При принятии закона о выборах главы Чувашской Республики оппозиционные партии в Госсовете Чувашии (КПРФ, «Справедливая Россия») неоднократно предлагали внести возможность выдвигаться самовыдвиженцам и снизить «муниципальный фильтр» до минимально возможных по федеральному закону 5%, но их предложения были отклонены.

Предельные размеры расходов избирательных фондов показали очень широкую дифференциацию. С точки зрения предельных расходов избирательных фондов кандидатов самым большим в абсолютных цифрах оказался «потолок» в Московской области в 2013 и 2018 годах — 300 млн руб., далее с 200 млн руб. шли Москва (хотя она почти в полтора раза больше Московской области по числу избирателей, в 2018 году увеличено до 250 млн руб.), Самарская и Ростовская области, Башкортостан, Красноярский край. Самые маленькие пределы размеров избирательного фонда были установлены в малонаселенных Магаданской области (3 млн руб. в 2013 году, 15 млн — в 2018 году), Чукотском

1 Депутаты запретили брянцам самовольно идти в губернаторы // Брянские новости. — 2015. — 18 апр. Режим доступа: <http://www.bragazeta.ru/news/2015/04/18/deputat/>

2 Антонов К. Надпартия власти. Кандидатам в президенты РТ предложили самовыдвижение // Коммерсантъ (Казань). — 2014. — 9 дек. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2629027>

автономном округе (3 млн руб. в 2013 и 2018 годах) и Ненецком автономном округе в 2014 (3,5 млн руб.), а также в Еврейской автономной области и Мордовии (по 5 млн руб).

Заметна разница и в расчете на одного избирателя (здесь различия отражают, в основном, особенности географического положения, размеров территории и численность населения, но есть и аномалии). Особенно отличился третий регион страны по числу избирателей — Краснодарский край, установивший «потолок» в размере лишь 2,5 руб. на одного избирателя. Мордовия разрешила тратить лишь 7,8 руб. на избирателя максимум. При этом 142,2 руб. в 2018 году на избирателя выходило в Магаданской области. С другой стороны, выделяется территориально компактный Севастополь (то есть не требующий повышенных транспортных расходов), где «потолок» составил 332 руб. на избирателя. Камчатский край предусмотрел 100,4 руб. на избирателя, но такой высокий «потолок», очевидно, связан с географическими и транспортными особенностями региона, где для части территорий возможная транспортная связь в значительной степени авиационная. Во Владимирской области «потолок» расходов на одного избирателя составлял в 2013 году 99 руб. (в отличие от большинства регионов, закон прямо привязывал «потолок» к числу избирателей и величине прожиточного минимума в области), в 2018 году во Владимирской области «потолок» расходов из избирательного фонда в 140 руб. на избирателя прямо заложен в Избирательном кодексе.

Обращает также внимание всеобщая унификация сроков полномочий губернаторов, который теперь везде составила пять лет.

Таблица 5.2. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 14.10.2012

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Амурская область	нет	7%	224	25 000 000
Белгородская область	нет	5%	148	35 000 000
Брянская область	нет	7%	241	50 000 000
Новгородская область	нет	10%	173	30 000 000
Рязанская область	нет	7%	230	50 000 000

Таблица 5.3. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 08.09.2013

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Хакасия	нет	10%	126	35 000 000
Забайкальский край	нет	8%	346	60 000 000
Хабаровский край	нет	8%	191	20 000 000
Владимирская область	нет	8%	136	118 939 913
Магаданская область	нет	10%	48	3 000 000
Московская область	нет	7%	351	300 000 000
Москва	есть	6%	110	200 000 000
Чукотский АО	нет	10%	44	3 000 000

Таблица 5.4. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 14.09.2014

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Алтай	нет	7%	83	15 000 000
Республика Башкортостан	нет	5%	457	200 000 000
Республика Калмыкия	нет	9%	105	11 000 000
Республика Коми	нет	10%	204	50 000 000

Республика Саха (Якутия)	нет	5%	272	40 000 000
Удмуртская Республика	нет	7%	267	30 000 000
Алтайский край	нет	7%	549	11 077 500
Красноярский край	нет	5%	310	200 000 000
Приморский край	нет	7%	150	100 000 000
Ставропольский край	нет	6%	223	100 000 000
Астраханская область	нет	7%	149	10 000 000
Волгоградская область	нет	5%	266	77 542 500
Вологодская область	нет	7%	214	20 000 000
Воронежская область	нет	5%	286	37 000 000
Ивановская область	нет	10%	162	50 000 000
Кировская область	есть	5%	224	50 000 000
Курганская область	нет	6%	264	30 000 000
Курская область	нет	6%	240	50 000 000
Липецкая область	нет	7%	236	50 000 000
Мурманская область	нет	7%	38	60 000 000
Нижегородская область	нет	7%	325	135 000 000
Новосибирская область	нет	5%	297	50 000 000
Оренбургская область	нет	5%	305	60 000 000
Орловская область	нет	8%	241	50 000 000
Псковская область	нет	7%	150	45 000 000
Самарская область	нет	7%	266	200 000 000
Тюменская область	нет	5%	243	100 000 000
Челябинская область	нет	7%	283	15 000 000
Санкт-Петербург	нет	10%	156	100 000 000
Ненецкий автономный округ	нет	10%	21	3 500 000

Таблица 5.5. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 13.09.2015

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Марий Эл	нет	9%	123	30 000 000
Республика Татарстан	нет	5%	386	60 000 000
Чувашская Республика	нет	7%	287	30 000 000
Камчатский край	нет	10%	59	25 000 000
Краснодарский край	нет	10%	791	10 000 000
Амурская область	нет	7%	215	25 000 000
Архангельская область	нет	8%	220	50 000 000
Брянская область	нет	7%	239	50 000 000
Иркутская область	нет	5%	257	60 000 000
Калининградская область	нет	8%	65	20 000 000
Калужская область	нет	5%	134	40 000 000
Кемеровская область	есть	8%	214	110 000 000
Костромская область	нет	8%	159	30 000 000
Ленинградская область	нет	7%	161	70 000 000
Омская область	нет	5%	234	30 000 000
Пензенская область	нет	8%	270	50 000 000
Ростовская область	нет	5%	257	200 000 000
Сахалинская область	нет	10%	36	20 000 000
Смоленская область	нет	7%	221	50 000 000
Тамбовская область	нет	7%	221	25 000 000
Еврейская автономная область	нет	7%	29	5 000 000

Таблица 5.6. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 18.09.2016

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Коми	нет	10%	195	50 000 000
Республика Тыва	нет	9%	135	10 000 000
Чеченская Республика	нет	7%	184	50 000 000
Забайкальский край	нет	8%	347	60 000 000
Тверская область	нет	7%	247	45 000 000
Тульская область	есть	7%	71	50 000 000
Ульяновская область	нет	9%	170	100 000 000

Таблица 5.7. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 10.09.2017

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Бурятия	нет	7%	216	35 000 000
Республика Карелия	нет	7%	88	30 000 000
Республика Марий Эл	нет	9%	123	30 000 000
Республика Мордовия	нет	7%	230	5 000 000
Удмуртская Республика	нет	7%	263	30 000 000
Пермский край	нет	6%	234	103 641 100
Белгородская область	нет	5%	150	35 000 000

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Калининградская область	нет	8%	37	20 000 000
Кировская область	да	5%	218	50 000 000
Новгородская область	нет	10%	131	30 000 000
Рязанская область	нет	7%	218	50 000 000
Саратовская область	нет	6%	216	100 000 000
Свердловская область	нет	7,9%	126	50 000 000
Томская область	нет	10%	156	60 000 000
Ярославская область	нет	5%	62	50 000 000
Севастополь	нет	10%	12	100 000 000

Таблица 5.8. Основные характеристики правового регулирования выборов губернаторов на выборах 09.09.2018

Субъект Российской Федерации	Право на самовыдвижение	Муниципальный фильтр (% от общего числа депутатов и избранных глав МСУ)	Минимальное число подписей депутатов и глав МСУ для регистрации (абсолютное число)	Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда (ПСВРСИФ) (руб.)
Республика Саха (Якутия)	нет	5%	263	40 000 000
Республика Хакасия	нет	10%	126	35 000 000
Алтайский край	нет	7%	534	40 000 000
Красноярский край	нет	5%	298	200 000 000
Приморский край	нет	7%	142	100 000 000
Хабаровский край	нет	8%	180	26 898 777
Амурская область	нет	7%	199	25 000 000

Владимирская область	нет	8%	128	159 714 240
Воронежская область	нет	5%	265	93 000 000
Ивановская область	нет	5%	72	50 000 000
Кемеровская область	есть	8%	208	110 000 000
Магаданская область	нет	10%	14	15 000 000
Московская область	нет	7%	196	300 000 000
Нижегородская область	нет	7%	262	135 000 000
Новосибирская область	нет	5%	270	50 000 000
Омская область	есть	5%	214	30 000 000
Орловская область	нет	8%	176	50 000 000
Псковская область	нет	7%	111	45 000 000
Самарская область	нет	5%	169	200 000 000
Тюменская область	нет	5%	236	100 000 000
Москва	есть	6%	110	250 000 000
Чукотский АО	нет	9%	28	3 000 000

5.2.1. «ОСОБЕННЫЕ СЛУЧАИ»: ОТМЕНЫ ПРЯМЫХ ВЫБОРОВ В 2012–2018 ГОДАХ

Основные элементы избирательной системы до 2018 года оставались неизменными, за исключением возвращения в 2013 году права отменять прямые выборы глав в некоторых регионах.

В ноябре 2012 года возглавляемый бывшим заместителем руководителя Управления внутренней политики Администрации Президента РФ Д.В. Бадовским Фонд «Институт социально-экономических и политических исследований» (ИСЭПИ) опубликовал аналитический доклад «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования»¹. По мнению авторов доклада, оправдывающих механизм, по которому проходили выборы губернаторов 14 октября 2012, «действующая модель гу-

1 Доклад ИСЭПИ «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: влияние на развитие политической системы и направление совершенствования». — Режим доступа: <http://er.u/news/93435/>

губернаторских выборов в целом соответствует интересам всех субъектов политического процесса и объективным потребностям политической системы, так как обеспечивает дополнительную легитимность региональной власти... С учетом значимости губернаторских выборов, в отличие от выборов глав муниципальных образований или депутатов представительных органов разных уровней, федеральная власть заинтересована в работоспособном фильтрующем механизме, который мог бы обеспечить преемственность отношений региональной власти с Центром и дать страховку от прихода к руководству регионом некомпетентного или неконструктивного кандидата (ставленник «олигархата» или «криминала», популисты, кандидаты без должного управленческого опыта)». Авторы доклада признавали, что столкнувшись в последние годы с падением авторитета губернаторского корпуса и проблемами при формировании кадрового резерва на должности глав регионов, федеральная власть заинтересована в появлении новых лидеров «снизу», способных взять на себя ответственность за управление регионами и обеспечить эффективное региональное развитие, «однако при этом федеральная власть заинтересована в том, чтобы новые лидеры оказались системными политическими игроками, способными найти общий язык с местными элитами». В то же время в докладе признано и то, что региональные власти могут использовать «муниципальный фильтр» для сдерживания появления новых системных политических лидеров вопреки объективным потребностям политической системы, при том что одновременно «муниципальный фильтр» является инструментом, который в перспективе ограничивает воздействие федерального центра на ход выборов (то есть, по сути, признано, что он может вести к консервации неэффективных региональных элит). Признан также риск «избыточной партизации» МСУ, что может при более активной работе партий в муниципалитетах размывать административный контроль над муниципальным уровнем власти.

В своем докладе эксперты ИСЭПИ полагали, что «перед выборами 2013 года представляется востребованной тонкая настройка системы выборов глав регионов. Она может осуществляться по следующим направлениям:

- внесение корректив или уточнений в федеральное законодательство, не меняющих концептуальные основы системы выборов губернаторов, но позволяющих учесть проблемные зоны и потенциальные политические риски;
- принятие недостающих подзаконных актов федерального уровня;
- корректировка законов субъектов РФ в рамках "вилки", предусмотренных федеральным законодательством;
- повышение культуры политического участия субъектов избирательного процесса, тиражирование "лучших практик" и формирование устойчивого отторжения "критических практик".

По их мнению, для повышения легитимности региональной власти целесообразно поэтапно завершить процесс (пере) избрания глав субъектов РФ на прямых выборах не позднее осени 2015 года. Для этого потребуются проведение досрочных выборов губернаторов в 31 субъекте РФ, полномочия глав которых истекают в 2016 или 2017 годах. В то же время эксперты ИСЭПИ предлагали разводить по годам выборы губернаторов и выборы депутатов законодательных собраний и большей части представительных органов власти МСУ региона.

В докладе ИСЭПИ отдельно отмечались риски прямых выборов в национальных регионах: *«в тех из них, где имеется четкое географическое разделение муниципальных образований по доминирующей национальности или действуют неформальные клановые принципы формирования районов власти, будет существовать риск возникновения "патовой ситуации", когда ни один из кандидатов не сможет преодолеть муниципальный фильтр в "чужих" муниципальных районах или городских округах. Это связано с достаточно жесткой нормой, согласно которой подписи местных депутатов должны быть собраны в не менее чем 75% муниципальных образований второго уровня. Так, на сегодняшний день нельзя исключать риска возникновения такой патовой ситуации на выборах главы Северной Осетии (2015 год). Нельзя полностью исключать и случаи, когда местные элиты будут запрещать своим муниципальным депутатам первого уровня отдавать подписи кандидатам другой национальности. Все это гипотетически способно привнести в кампании по выборам глав многонациональных субъектов РФ нежелательные элементы конфликтности по национальному (или религиозному) признаку».*

То есть в докладе фактически признавалась невозможность введения во всех регионах страны идентичного типа избирательной системы как минимум на выборах высшего должностного лица. В качестве возможного решения проблемы в докладе предлагалось предоставление национальным республикам в составе РФ права установить особый порядок формирования высшего органа исполнительной власти, который бы учитывал особенности национального состава населения региона и специфику политической культуры и традиции, в частности, по мнению ИСЭПИ, это могли быть:

- не прямые выборы главы региона депутатами республиканского парламента из числа представителей депутатского корпуса;
- прямые выборы населением, но только из списка кандидатов, которые предложены партиями, представленными в республиканском парламенте; эти кандидаты предварительно должны пройти «президентский фильтр» (консультации с президентом);
- не прямые выборы депутатами республиканского парламента из списка кандидатов, которые предложены партиями (любыми) и прошли «президентский фильтр»;

- утверждение региональным парламентом внесенной Президентом России кандидатуры на должность главы региона из списка 3 кандидатов, представленного Президенту партией, победившей на выборах в ЗС; при этом список из 3 кандидатов объявляется партией заранее, в момент регистрации на выборы в ЗС (первая тройка предвыборного списка партии на выборах в региональный парламент), и не может быть скорректирован.

При этом, по мнению авторов доклада, предложение о замене прямых выборов особым порядком наделения полномочий должно было выноситься на специальный референдум регионального уровня. Юридически для реализации такой схемы требовались поправки в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В докладе ИСЭПИ также предлагалось смягчить требования к «муниципальному фильтру» второго уровня (подписи депутатов муниципальных районов и городских округов) в части минимально допустимого охвата территории региона — с 75% до 50% муниципальных районов и городских округов региона (предложение так и не было реализовано в 2012–2018 годах). Также предлагался ряд иных мер (запрет кандидатам собирать подписи депутатов в объеме, превышающем 150–200% размер муниципального фильтра; увеличить информационную прозрачность процесса сбора подписей и т.д.).

После доклада ИСЭПИ появился законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", официально внесенный в Государственную Думу 18 декабря 2012 года группой депутатов из разных фракций (М.Е. Старшиновым, Р.Д. Курбановым, М.Х. Хадарцевым, Л.Л. Левиным, Э.Г. Глубоковской, А.Л. Шагошевым, Н.П. Аброськиным, И.В. Лебедевым, Х.И. Шихсаидовым, А.А. Журавлевым, С.Н. Решульским, О.А. Оганяном). По данному законопроекту статью 18 закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» предлагалось дополнить пунктом 3.2 о возможности региона заменять прямые выборы утверждением региональным парламентом внесенной Президентом России кандидатуры. При этом в рассматриваемом законопроекте возможность отказа от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации была предусмотрена для любых регионов, а не только для республик или регионов со сложным этническим составом, о которых речь шла в докладе ИСЭПИ (то, что применять норму «неформально» разрешат только национальным регионам, сообщалось в столь же «неформальных» комментариях, что показательно с точки зрения стимулирования формирования специфической правовой культуры,

где формальные огрехи законодательства обещают компенсировать исключительно неформально). В части предлагаемого альтернативного механизма наделения полномочиями глав регионов авторы законопроекта выбрали фактически вариант возвращения (с изменениями только в деталях) к отмененной лишь год назад процедуре утверждения региональным парламентом внесенной Президентом России кандидатуры. Тем самым продемонстрирована готовность к повороту назад — к модели, от которой совсем недавно отказались как от неэффективной.

23 января 2013 года данный законопроект был принят в первом чтении, став полноценным законом в апреле. Таким образом, федеральный закон от 2 апреля 2013 года № 30-ФЗ ввел для регионов возможность устанавливать избрание высшего должностного лица региона депутатами законодательного собрания из числа кандидатов, представленных Президентом РФ, которому их в свою очередь предлагают политические партии, списки которых были допущены к распределению депутатских мандатов на выборах в региональный парламент, а также на выборах депутатов Госдумы РФ. Каждая из данных партий в лице своего постоянно действующего коллегиального руководящего органа может предложить не более трех кандидатур после консультаций с политическими партиями, не имеющими права на выдвижение. Партии представляют кандидатов не позднее, чем за 40 дней до истечения полномочий главы региона. Из данных кандидатов Президент РФ выбирает трех и не позднее чем за 20 дней до истечения срока полномочий главы региона представляет их в региональный парламент для избрания на должность главы региона. В случае досрочного прекращения полномочий главы региона партии представляют Президенту кандидатов в главы регионам в течение 30 дней, а Президент РФ представляет трех из них в региональный парламент не позднее чем в течение 50 дней со дня данного досрочного прекращения полномочий. Избранным главой региона считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа, в ином случае проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

В результате уже в 2013 году прямые выборы главы были отменены в Дагестане, где это было очевидно оправданно (как уже отмечалось, в полиэтничном Дагестане нет одного однозначно доминирующего этноса, власть обычно распределена между четырьмя крупнейшими этносами (аварцами, даргинцами, кумыками и лезгинами. Даже в 1990-е годы прямых выборов главы региона не было). Одновременно их отменили во вполне моноэтничной Ингушетии (91,7% ингушей по переписи 2010 года). Затем прямые выборы главы также бы-

ли отменены в других регионах Северного Кавказа: Кабардино-Балкарии (по переписи 2010 года, кабардинцев — 57,18%, балкарцев — 12,7%), Карачаево-Черкесии (по переписи 2010 года, карачаевцев — 40,97%, русских — 31,6%, черкесов — 11,9%), Северной Осетии (65% — осетины, 20,8% — русские), Адыгее (63,6% — русские, 25,2% — адыгейцы). В 2014 году без внятных публичных объяснений было решено не проводить прямые выборы в присоединенных Крыму и Севастополе (в Севастополе после общественной кампании за прямые выборы и отставки непопулярного губернатора С.И. Меняйло и замены его в 2016 году на Д.В. Овсянникова прямые выборы все же были введены в 2017 году).

Расширение перечня регионов, где отменены прямые выборы губернаторов населением, продолжилось в 2015 году за счет автономных округов, входящих в «материнские» субъекты. В сентябре 2015 года ожидалось прямые выборы губернаторов ХМАО и ЯНАО в связи с плановым истечением полномочий действующих губернаторов Н.В. Комаровой и Д.Н. Кобылкина.

Новым Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 6-ФЗ был изменен порядок избрания высших должностных лиц автономных округов, входящих в состав других регионов РФ. Таких автономных округов в России сейчас три: Ненецкий (входит в Архангельскую область), Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский — Югра (входят в Тюменскую область). Однако в реальности под отмену прямых выборов «сложносоставных» нефтегазовых субъектов в ближайшее время попадали только ХМАО и ЯНАО, так как в Ненецком автономном округе выборы к этому времени уже прошли в сентябре 2014 года, и И.В. Кошин до конца срока своих полномочий сохранял легитимность, полученную на прямых выборах (уволен с поста губернатора в октябре 2017 года). По факту в первую очередь укреплялись позиции губернатора Тюменской области (этот пост занимал В.В. Якушев, избранный в 2014 года на новый срок), явного политического союзника мэра Москвы С.С. Собянина. Все данные автономные округа вполне моноэтничны по составу и никакого риска межэтнического противостояния в них, очевидно, нет. В Ненецком АО по переписи 2010 года доля русских — 66,13% (ненцы — 18,6%), Ханты-Мансийском АО русских 68,1% (татары — 7,6%, украинцы — 6,4%, башкиры — 2,5%, азербайджанцы — 1,8%, ханты — только 1,33%), на Ямале русских 61,74% (украинцы — 9,7%, ненцы — 5,9%, татары — 5,64%, ханты — 1,88%).

Номинально с соответствующей законодательной инициативой в отношении автономных округов в Госдуму РФ обратились сами законодательные органы власти трех автономных округов, однако синхронность и однотипность их действий не вызывает сомнений в фактическом инициировании данного вопроса из федерального центра. Госдума в окончательном чтении одобрила законопроект 27 января 2015 года, а Совет Федерации одобрил его с заведомой скоростью уже на следующий день. Суть этого закона — разрешить данным регионам особый порядок избрания губернаторов региональными

парламентами. В отличие от ранее внесенных в федеральное законодательство поправок, допускающих отмену прямых выборов губернаторов и замену их избранием главы региона депутатами законодательного собрания из кандидатов, внесенных Президентом РФ, для автономных округов в эту процедуру включается дополнительное звено в виде губернатора региона, в который входит автономный округ. Губернатор «материнского» субъекта и является фактически единственным выигравшим от данных изменений политическим субъектом.

По этому закону сначала региональные отделения политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в Госдуме и в законодательном органе власти автономного округа, вносят свои предложения о кандидатах губернатору области не позднее 60 дней до дня голосования депутатов. Перед тем, как внести предложения областному губернатору, окружные отделения партий должны будут согласовать свои кандидатуры с федеральным руководством партии. Каждая партия может выдвинуть до трех кандидатов. Затем глава области из данных кандидатов не позднее 40 дней до дня голосования предлагает Президенту РФ не менее пяти кандидатур, из которых Президент представляет уже не позднее 20 дней до дня голосования трех в парламент автономного округа. Само голосование в региональном парламенте проводится в тот же единый избирательный день, что и прямые выборы губернаторов. Если на единый день голосования одновременно приходится выборы законодательного органа автономного округа нового созыва, то губернатора должны будут выбрать уже депутаты нового созыва в течение 45 дней.

Поправки в уставы названных регионов были внесены еще до формального принятия федерального закона. В ЯНАО и ХМАО поправки в уставы были приняты 19 ноября и почти единогласно — по одному голосу против¹. Поправки в Устав Ненецкого автономного округа, предусматривающие переход на новую модель избрания губернатора, были окончательно приняты Собранием депутатов НАО 3 декабря (19 ноября здесь прошло первое чтение) и подписаны губернатором И.В. Кошиным 8 декабря 2014 года, то есть также до принятия федерального закона.

Никакой внятной мотивации отмены выборности губернаторов автономных округов заявлено не было: рассуждения о риске проведения выборов в нефтегазовых округах из-за сложных международных условий² не выдерживают критики, так как ХМАО и ЯНАО никогда не отличались сильным протестным голосованием, наличием сильных оппозиционных пар-

1 Депутаты ХМАО и ЯНАО отменили прямые выборы губернатора // Коммерсантъ. — 2014. — 19 нояб. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2614155>

2 Ульянова Ж., Рубин М., Рустамова Ф. Политики ХМАО и ЯНАО объяснили отмену губернаторских выборов санкциями // РБК. — 2014. — 19 нояб. Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/19/11/2014/546c8522cbb20fa721fad984>

тий и независимой прессы. В них доминируют административные и корпоративные нефтегазовые вертикали. Более того, ЯНАО традиционно считается одним из самых электорально управляемых регионов страны, многие эксперты относят его к группе регионов «электоральной аномалии» как по явке, так и по голосованию за партию-лидера. Значимые протестные настроения характерны только для Ненецкого АО, но там выборы регионального парламента и губернатора только что прошли, и новые предстояли не скоро. Даже если бы ЯНАО и ХМАО были регионами политически более конкурентными, муниципальный фильтр не дал бы оппозиции шанса на успех.

Возникает также вопрос смысловых противоречий с Конституцией РФ, статья 5 которой гласит, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны». Однако ситуация, когда один губернатор становится участником процесса назначения другого, выглядит крайне сомнительно с точки зрения равноправия субъектов Федерации.

5.3. ОСОБЕННОСТИ ГУБЕРНАТОРСКИХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ И НАЗНАЧЕНИЙ 2012–2018 ГОДОВ

Как уже отмечено выше, в 2012–2018 годах прошли 110 губернаторских кампаний с прямым голосованием избирателей. В большинстве регионов за это время прошла одна губернаторская кампания. По две кампании по прямым выборам успели пройти в 30 регионах: Белгородской, Новгородской и Рязанской областях (они прошли через «плановые» кампании в 2012 и 2017 годах); Хакасии, Хабаровском крае, Владимирской, Магаданской и Московской областях, Москве и Чукотском АО (плановые кампании в 2013 и 2018 годах); досрочные выборы из-за отставки прежнего, уже избранного населением, губернатора прошли в Республиках Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Удмуртии; Алтайском, Забайкальском, Красноярском краях; Брянской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Кемеровской, Кировской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Псковской, Самарской и Тюменской областях. Три кампании прошли в Амурской области и в Приморском крае (две из них в Приморье в 2018 году, так как первые выборы 9–16 сентября завершилась скандалом безрезультатно и были назначены новые выборы).

Кроме того, Севастополь в 2014 году прошел через назначение губернатора голосованием депутатов Законодательного собрания, а в 2017 году — через прямые выборы. Ненецкий автономный округ, наоборот, в 2014 году прошел через прямые выборы губернатора, а в 2018 году в регионе губер-

натора уже избирали депутаты окружного собрания по предложению Президента РФ.

Почти все кампании отличались крайней предсказуемостью и допуском на выборы, за редким исключением, фактически «технических» оппонентов действующих руководителей. Даже официальные политологи не стеснялись называть такие кампании голосованиями «референдумного типа»¹.

На выборах глав регионов в 86 из 87 кампаниях 2012–2017 годов победитель определился в первом туре. Во всех случаях им был шедший на новый срок глава или врио главы. Лишь в 9 случаях победитель получил менее 60%. В 52 случаях результат победителя — более 72% (при том, что лучший результат победителя на президентских выборах в России — 71,3%). В 66 случаях разрыв между победителем и его основным соперником превышал 50%. Только в сентябре 2018 года ситуация на фоне пенсионной реформы изменилась: на этот раз из 22 регионов в 6 у победителя было менее 60%. Более того, впервые после восстановления губернаторских выборов на выборах 2018 года действующий глава уступил лидерство в первом туре (В.М. Зимин в Хакасии и В.И. Шпорт в Хабаровском крае). Еще в двух случаях инкубенту (А.В. Тарасенко в Приморском крае и С.Ю. Орловой во Владимирской области) не удалось получить более 50% голосов, и в этих регионах также был назначен второй тур.

До этого времени только один раз, на выборах в Иркутской области осенью 2015 года состоялся второй тур выборов губернатора, в котором действующий глава региона С.В. Ероценко проиграл кандидату КПРФ, депутату Государственной Думы РФ С.Г. Левченко. Тогда явка в первом туре составила всего 29,2%, и сам символический результат назначения второго тура произвел на оппозиционно настроенных избирателей мобилизующее воздействие: они поверили, что от их голосов зависит результат выборов. Во втором туре явка повысилась до 37,2%, почти все новые голоса получил С.Г. Левченко, а результат С.В. Ероценко упал до 41,5%.

Близки к ситуации второго тура были выборы мэра Москвы в 2013 году, глав Алтая и Якутии в 2014 году, Амурской области и Республики Марий Эл в 2015 году. Возможно, этот список дополнила бы Омская область, где кандидатуру коммуниста О.И. Денисенко вернули в бюллетень только перед самыми выборами 2015 года, и, таким образом, он фактически не имел времени для проведения избирательной кампании.

В целом ситуация ухудшилась после 2014 года, когда социально-экономический кризис в условиях «посткрымского консенсуса» стал сочетаться с комплексом иных изменений, сократив в целом и без того невысокий уровень по-

1 См., например: Доклад «Региональные выборы в 2014 году. Сценарии кампаний и прогнозы» // Москва : Фонд развития гражданского общества. Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/view/66>

литической конкуренции. Если в кампаниях 2013–2016 годов хотя бы в одном регионе победитель получал менее 55%, кандидат, занявший второе место, — более 25%, то в 2017 году из 16 кампаний нигде победитель не получил менее 60%, кандидат, занявший второе место, — более 20%, и, соответственно, разрыв везде превышал 40%.

Очевидно, что у самого федерального центра не было и нет иллюзий по поводу качества подобной электоральной поддержки. Вскоре после уверенных побед были уволены за утрату доверия 4 и оказались фигурантами уголовных дел 5 ранее избранных губернаторов: главы Брянской области Н.В. Денин (14.10.2012 получил 65,22% голосов, уволен 30.09.2015 в связи с утратой доверия Президента); Кировской области Н.Ю. Белых (14.09.2014 получил 69,98% голосов, уволен 28.07.2016 в связи с утратой доверия); Республики Коми В.М. Гайзер (14.09.2014 получил 78,97% голосов, 30.09.2015 уволен в связи с утратой доверия); Удмуртской Республики А.В. Соловьев (14.09.2014 получил 84,84% голосов, уволен 04.04.2017 в связи с утратой доверия). Несколько нестандартной оказалась ситуация главы Марий Эл Л.И. Маркелова. Он был избран 13.09.2015 с результатом 50,78% голосов, 06.04.2017 года успел выйти в отставку «по собственному желанию», но спустя неделю, 13 апреля, был задержан по подозрению в получении взятки в размере 235 млн рублей.

За эти годы за утрату доверия были уволены еще 2 губернатора, не успевшие пройти через прямые выборы. 17 марта 2014 года был уволен глава администрации Новосибирской области В.А. Юрченко (был назначен в 2010 году), 25 марта 2015 года — глава администрации Сахалинской области А.В. Хорошавин (был впервые назначен в августе 2007 года, на второй срок — в 2011 году). При этом за весь период 2005–2012 годов за утрату доверия были уволены всего четыре главы региона (В.А. Логинов, А.В. Баринов, Л.В. Коротков, Ю.М. Лужков).

После 2012 года, в ряде регионов исполняющими обязанности губернаторов назначались представители партий «старой системной оппозиции» (альтернативных «Единой России» фракций Государственной Думы), которые затем избирались главами при отсутствии конкурентов от собственно «Единой России»: К.К. Ильковский («Справедливая Россия», губернатор Забайкальского края в 2013–2016 годах), В.В. Потомский (КПРФ, губернатор Орловской области в 2014–2017 годах), А.В. Островский (ЛДПР, губернатор Смоленской области с 2012 года). 5 октября 2017 года вместо члена КПРФ В.В. Потомского врио губернатора Орловской области назначен руководитель фракции КПРФ в Московской городской думе, член Президиума ЦК КПРФ (с 2013 года) и секретарь ЦК КПРФ (с мая 2017 года) А.Е. Клычков. 9 октября 2017 года врио губернатора Омской области был назначен депутат Государственной Думы РФ от «Справедливой России» с 2007 года, уроженец Свердловской области А.Л. Бурков (таким образом, «эсеры» получи-

ли новый регион после отставки в 2016 году К.К. Ильковского). Показательно, что «Единая Россия» за все это время ни разу не выдвигала кандидата против действующего главы региона или исполняющего его обязанности, даже если они были на выборах кандидатами иных партий или самовыдвиженцами.

Особенностью 1990-х — 2010-х годов было то обстоятельство, что в условиях персонализации российской политики популярность губернатора часто являлась решающим фактором, определяющим голосование в том числе за те партии, который он поддерживал (чему множество примеров, от Э.Э. Росселя и Ю.М. Лужкова до К.А. Титова). Как уже отмечено в разделе 5.1, в 2011 году была видна явная связь электоральных проблем «Единой России» во многих важных регионах с предыдущей заменой губернатора, когда, уволив в 2009–2010 годах многих политических тяжеловесов, федеральный центр тем самым разрушил или дестабилизировал в этих регионах местные «электоральные машины».

Однако к выборам сентября 2017 года стала заметна новая тенденция, отчасти противоречащая тому, как раньше голосовали российские регионы. Почти исчезла (то есть сохранилась, но в незначительном объеме) дифференциация результатов на губернаторских выборах между «политическими тяжеловесами» с большим публичным опытом и свеженазначенными, ранее почти никому неизвестными технократами. К примеру, на выборах 10.09.2017 очень высокие показатели показали новые и.о. губернаторов (А.С. Цыденов в Бурятии; А.А. Евстифеев в Марий Эл; М.Г. Решетников в Пермском крае; А.А. Алиханов в Калининградской области; Н.В. Любимов в Рязанской области), набрав более 80% голосов, несмотря на чужеродность и/или минимальный опыт в публичной политике. На этом фоне такой «политический тяжеловес», как белгородский губернатор Е.С. Савченко набрал «лишь» 69,3%. Фактически сформировалась ситуация, когда к 2017 году результаты губернаторов лишь в небольшом числе регионов ограничивались «сопротивлением среды», и почти любой человек, будучи назначенным губернатором, затем с гарантией получал весомую поддержку. В Тамбовской области О.И. Бетин сменился на А.В. Никитина, в Краснодарском крае А.Н. Ткачев — на В.И. Кондратьева, в Пензенской области В.К. Бочкарев — на И.А. Белозерцева и т.д. Однако «электоральные аномалии» и сверхвысокие результаты по наследству стали передаваться следующим губернаторам, сохраняя удивительную устойчивость.

Подобное существенное снижение фактора личности (деперсонализация выборов, или «менеджеризация губернаторов») представляется прямым следствием фактического исчезновения с выборов фактора внутренней электоральной борьбы. Политико-административная система стала воспроизводить сама себя, а те, кто был способен эту борьбу вести (даже в 2012–

2015 годах), были из нее выведены тем или иным способом или утратили мотивацию.

Деперсонализация выборов к 2017 году стала кумулятивным эффектом целого ряда процессов¹:

- **оперативные замены губернаторов-«аллергенов».** Власть, насколько это возможно, деперсонифицировалась, превратившись в некий административный конгломерат, который обеспечивает на любых выборах поддержку власти и ее кандидатам просто потому, что они власть. Наличие тех или иных персональных «аллергенов» и слишком не вписавшихся в регион фигур, имеющих слишком большой антирейтинг и «портящих» в результате совокупный образ власти, при такой системе купировалось резко участвовавшими отставками губернаторов, а новые главы к выборам просто не успевали наработать антирейтинг. Можно сказать, что быть «никаким», малоизвестным и безликим стало для устойчивости системы важнее, чем быть политически ярким. Система оперативно избавлялась от непопулярных фигур, но появиться ярким политическим лидерам, способным на неординарные на общем фоне шаги, при такой системе также затруднительно;
- **неприкосновенность административного аппарата.** Чтобы система обеспечивала результаты, при замене первых лиц должен продолжать работать реально организующий выборы управленческий аппарат. Пока он цел, губернаторы могут меняться, но итоги будут обеспечены. Кадровая политика в регионах после 2012 года демонстрирует, что обычно губернаторы на местах меняют только верхушку административной элиты и делают это, как правило, постепенно. Показательный пример — перемещение Республики Коми из статуса «северной электоральной аномалии» в 2011 году, который она занимала при В.М. Гайзере, в привычный статус умеренно-протестного региона в 2016 году, как представляется, связано не столько с фигурой прежнего главы, а с силовым демонтажем почти всей прежней региональной бюрократической верхушки. Так одним из фигурантов многочисленных уголовных дел стала даже бывший глава республиканского избиркома Е.В. Шабаршина. Разгром административной элиты, которая держится во многом на неформальных связях и обязательствах и круговой поруке, резко снизил управляемость выборами. Похожий эффект имело «дело Хорошавина» на Сахалине, разгром группы С.А. Боженова в Астрахани и ряд аналогичных дел. Таким образом, чем больше новые губернаторы и силовики начинали тотально менять местных чиновников, тем в большей степени разрушались «электоральные машины», обеспечивающие результаты;

1 Кынев А. Деперсонализация регионов. Электоральные машины под внешним управлением. 27.04.2018. Режим доступа: <https://www.inliberty.ru/article/regime-kynev/>

- **низкая явка и конформисты как основа «молчаливой поддержки».** Основа успеха при самом голосовании — это мобилизация конформистов и административно зависимых групп избирателей, готовых поддержать любого представителя власти. Этот контингент (от 5% до 20% в отдельных регионах от общей численности избирателей) дополняется мобилизацией за счет спецкатегорий голосования: после 2012 года на выборах губернаторов резко выросли проценты голосующих на дому и по открепительным. С 2017 года вместо открепительных активно применяется включение в списки через подачу заявлений по месту фактического нахождения. Независимые избиратели при этом на выборы часто не ходят, так как им просто не за кого голосовать (ситуация меняется только при явлении ярких оппонентов, проводящих кампании электро-ральной мобилизации);
- **репрессии и поражение в правах потенциальных конкурентов и их спонсоров.** Конкуренты, способные вести реальные кампании электро-ральной мобилизации и имеющие значимую поддержку избирателей, на выборы просто не допускаются (преимущественно благодаря системе «муниципального фильтра»). В результате бюллетень «вычищается» и де-факто у избирателей просто не остается выбора, голосование становится почти референдумом. Конкурентов выбивают или неформальным путем (показательно, что депутат Госдумы РФ от «Справедливой России» А.Л. Бурков не стал выдвигаться в 2017 году в губернаторы Свердловской области, зато вскоре был назначен врио губернатора Омской области; А.Е. Клычков отказался от участия в выборах мэра Москвы в 2018 году, став в октябре 2017 года орловским губернатором), или формальным. Важно отметить, что изменение в начале 2012 года концепции партийного законодательства в сторону регистрации большего числа партий, мешающих друг другу (при этом следует отметить, что чем больше партий, тем сложнее контроль государственной бюрократии за каждой из них по отдельности) сопровождалось одновременным увеличением числа ограничений пассивного избирательного права для конкретных граждан: уже упоминавшиеся в «антикриминальный» фильтр 2012 года и «антипредпринимательский» — 2013 года. Почти все представители крупного бизнеса де-факто утратили право баллотироваться, либо оно обременено чрезмерными издержками. В совокупности, учитывая все ограничения пассивного избирательного права, учитывая также ранее введенные запреты для лиц с двойным гражданством и видом на жительство в других странах, речь идет как минимум о сотнях тысяч граждан РФ (точные цифры, касающиеся всех лиц, попадающих под данные ограничения, никогда не публиковались). Помимо этих системных ограничений по конкурентам работали «точечно» при помощи уголовных дел или иных способов давления;

- **деградация «системной» оппозиции и «договорные матчи».** Одновременно после 2012 года постепенно изменилось положение т.н. «старой системной» оппозиции, фактически (особенно с 2014 года), после некоторого периода фронды, вступившей с властью в новый альянс. Прежняя «навязанная» безальтернативность в условиях малопартийной системы, когда протестному избирателю было больше не за кого голосовать, была утрачена. Под воздействием на них власти с помощью «кнута и пряника» (метод кнута — кампании информационной дискредитации, явная поддержка спойлерских проектов, метод пряника — увеличение бюджетного финансирования, назначения на губернаторские посты и т.д.), они начали активно поддерживать официальную политику, во многом утрачивая прежнюю оппозиционную идентичность. Выборы 2013–2014 годов показали очень тревожные для этих партий тенденции снижения результатов относительной поддержки избирателей по сравнению с предыдущими выборами (в частности, с голосованием на выборах депутатов Госдумы 2011 года). В итоге к началу 2014 года сложился новый альянс этих партий с властью (что не мешает власти с ними периодически бороться, особенно в конкретных регионах), и общими усилиями они начали борьбу с новыми политическими проектами, которые и самой власти стали казаться более опасными, чем старые (хорошо известные, хоть иногда и фрондирующие). Очевидно, что ряд институциональных мер, принятых зимой 2013/2014 годов после активного участия новых партий в выборах 2013 года, был направлен в первую очередь на защиту «старых» партий и создание максимальных трудностей для новых партий и проектов (лишение большинства новых партий льгот при регистрации, резкое увеличение числа подписей избирателей, требуемых для регистрации на выборах региональных парламентов по одномандатным округам). С 2014 года уменьшается участие в выборах списков-спойлеров (они применяются в отдельных регионах селективно, в основном там, где у «старой оппозиции» имеются конфликты с местными администрациями). Снижение конкуренции теоретически должно было помочь «старым системным» партиям: вероятно, некоторые их технологи надеялись, что возвращение стратегии «голосуй за любую другую партию» позволит им получить часть голосов незарегистрированных партийных списков и кандидатов. Однако выборы 2015–2017 годов показали, что возвращение оппозиционного избирателя к этим партиям почти (за редким исключением) не происходит. Слишком сильная привычка к неформальному взаимодействию с органами власти неизбежно создала для «системной оппозиции» проблемы в политическом позиционировании. Это ведет к самоограничениям как в кадровой политике и выдвижении кандида-

тов, так и в агитации. В результате оппозиционно настроенный избиратель все чаще или находит новые проекты (там, где они есть, как было в Москве на муниципальных выборах 2017 года), или предпочитает вообще не ходить на выборы. Навязанная оппозиционному избирателю безальтернативность в условиях изменения имиджей партий и при снижении качества списков и качества организации избирательных кампаний работала намного хуже, чем до 2011 года;

- **дефицит ресурсов из-за кризиса.** Описанные выше проблемы усугублялись фактором социально-экономического кризиса: у способного ранее спонсировать даже в таких условиях политику бизнеса почти не осталось на это ресурсов. Начиная с 2014 года заметно постоянное ухудшение ситуации. Наиболее активно в политику ранее вкладывались делоперские кампании, крупный торговый бизнес, отдельные банки (это хорошо видно по составу кандидатов на региональных и федеральных выборах). Почти все они оказались в крайне сложном положении или вообще прекратили существование;
- **депрофессионализация выборов.** Дефицит ресурсов в сочетании с приходом в политику большого числа неопытных, не готовых (и часто не желающих) привлекать на выборы профессиональных консультантов, негативно сказался на качестве проведения и организации избирательных кампаний. Агитация в стиле «сам себе режиссер» обычно просто не способна конкурировать с профессионально организованными кампаниями власти и ее кандидатов. При этом сам рынок политконсалтинга сжался и деградировал как из-за «единых» избирательных дней и невозможности для большинства иметь более одного заказа за год, что делает профессию нерентабельной, так и из-за кризиса. По сути, большинству технологов не остается ничего иного, как бороться за право работать на кандидатов власти.

Бороться с властью на выборах во многом просто стало некому, не на что и часто нечем. Оставшихся она «вычищает» всеми доступными способами. Чтобы ситуация изменилась, должны измениться сформировавшие ее факторы (в частности, оживление партийной системы; снятие электоральных запретов; улучшение социально-экономической ситуации и т.д.).

Резкое усиление протестного голосования произошло в 2018 году после того, как 14 июня было объявлено о предстоящем повышении пенсионного возраста.

Если в 2016-2017 годах сложилась ситуация «деперсонализации губернаторов», которые стали во многом символизировать власть как таковую, то пенсионная реформа во многом означала ответную «деперсонализацию протеста», когда символическое голосование против стало во многом важнее того, кто собственно является альтернативным кандидатом. Это привело к тому, что грозными конкурентами действующих глав или депутатов-старожилов в наи-

более проблемных территориях могли быть почти любые фигуры, дошедшие до бюллетеня, включая даже технических и малоизвестных конкурентов¹.

В результате крайней социальной значимости этой темы, затрагивающей основную часть населения страны, впервые за многие годы федеральная информационная повестка прямо влияла на содержание региональных избирательных кампаний, политизируя поведение избирателей даже вопреки желанию

1 В реальности «технические» кандидаты были очень разными, и их можно разделить на две группы, очень разные по своему составу. В группу «А» можно включить изначально технических оппонентов, которые шли на выборы по прямому заданию администрации. Они обычно были публично неизвестны, выдвинуты формально такими же неизвестными обывателю партиями (чтобы узнаваемый бренд, не дай бог, ничего не добавил). Часто это были прямые подчиненные губернаторов или, как минимум люди зависимые, — руководители МУПов, бюджетных предприятий. В группу «В» можно включить тех, кто никак лично от власти не зависим и кого выдвигали не по ее просьбе или заданию, но тем не менее зарегистрировали, не считая опасными конкурентами. Проще говоря, их регистрировали, потому что не боялись. В эту группу можно включить почти всех кандидатов КПРФ и ЛДПР. Кандидатов от ЛДПР власти до последнего времени не боялись, зная из опыта, что главный электоральный ресурс партии — лично Владимир Жириновский, и рядовые, неизвестные гражданам либерал-демократы как конкуренты власти обычно для нее неопасны. Когда кандидатов КПРФ заведомо боялись (как, например, Вячеслава Мархаева в Бурятии), то их на выборы сразу не допускали. Без проблем коммунистов обычно регистрировали лишь, когда считали не опасными — или слишком молодыми и неизвестными, или наоборот, излишне возрастными, «вышедшими в тираж» и явно уже не способными работать губернаторами. Так, например, еще летом 2018 году в Хакасии и в голову никому не могло прийти, что молодой парень В.О. Коновалов, 1987 года, без опыта руководящей работы и никому еще тогда неизвестный, может в итоге выиграть выборы. Точно так же, как мало кому в голову могла прийти в голову победа во Владимирской области ранее малоизвестного координатора РО ЛДПР В.В. Сипягина, который уже работал в заксобрании и даже, наоборот, скорее выступал как защитник губернатора С.Ю. Орловой, а коммунисты обвиняли местную ЛДПР в спойлерстве (в частности, проведении параллельных протестных акций). Опыт показал, что в новых условиях резкого роста протестного голосования именно кандидаты группы «В» для власти самые опасные. Антирейтинга у них нет, зато сам бренд выдвинувшей партии дает некий стартовый электоральный капитал, а также общее ощущение «солидности» стоящей за спиной кандидата политической силы. И попытка таких кандидатов играть всерьез для власти крайне опасна. Кампания В.В. Сипягина во Владимирской области была хоть и не очень яркой и активной, но по своим лозунгам была четко в цель и объединяла голоса недовольных С.Ю. Орловой и стилем ее руководства. Плакаты за Сипягина гласили «Области нужна крепкая мужская рука!» (символическое противопоставление Орловой очевидно) и «Хватит приезжих!» (Орлова — варяг, до назначения не жившая в области). Таким образом, избирателю недвусмысленно давали понять, что они могут избрать, во-первых, местного, а, во-вторых, спокойного, уравновешенного, не раздражающего их руководителя. Этого понимания с лихвой хватило для победы. Столь качественное позиционирование кампании Сипягина говорит о том, что реальное желание победы присутствовало, а видимость поддержки Орловой позволяло до времени выводить кандидата из-под удара.

местных властей и часто самих участников выборов. Такого эффекта не имело даже присоединение Крыма в 2014 году, которое тогда почти не отразилось на содержании региональных избирательных кампаний.

Кроме того, впервые с 2011 года оппонировавшие «Единой России» в ходе кампании партии и кандидаты (кроме спойлеров, специализирующихся на негативной агитации против оппозиции) де-факто были объединены общей темой электоральной мобилизации, связанной с несогласием с пенсионной реформой (в 2011 году такой темой было «голосуй против партии жуликов и воров»). Этот мем тогда присутствовал в агитации почти всех партий — от ЛДПР до «несистемной» оппозиции). Общая тема электоральной мобилизации вела к кумулятивному эффекту и способствовала взаимному перетоку голосов оппозиционно настроенных избирателей между различными оппозиционными списками и кандидатами в случае недопуска на выборы кого-то из них.

Резкое изменение содержания агитационной кампании произошло после того, как 14 июня, одновременно с началом чемпионата мира по футболу, премьер-министр России Дмитрий Медведев сообщил о принятом решении резко и уже с 1 января 2019 года повысить сроки выхода на пенсию для граждан России¹. Можно предположить, что это произошло во многом именно потому, что люди старших возрастов, более консервативные и часто ностальгирующие по временам СССР, исторически являются главной электоральной опорой власти в стране и наиболее информационно зависимы от органов государственной пропаганды. Однако пенсионная реформа оказалась наиболее болезненной именно для базовой для власти социально-возрастной группы. Именно у тех, кто явно думает о пенсии в ближайшей перспективе, то есть тех, кто старше 50 лет (женщины 50–55 лет и мужчины 50–60 лет), реформа резко меняла жизненные планы, а их около 18 миллионов. Еще 9 миллионов граждан — в возрасте 45–50 лет. Итого реформа стала явно неприятной новостью, вынуждающей менять жизненную стратегию примерно для 27 миллионов человек.

1 На начало 2018 года большинство женщин выходило в России на пенсию в 55 лет, мужчин — в 60 лет. Было объявлено, что повышение пенсионного возраста начнется 1 января 2019 года и будет проходить поэтапно, увеличиваясь каждый год на полгода. В результате к 2028 году возраст выхода на пенсию для мужчин будет повышен до 65 лет. К 2034 году возраст выхода на пенсию для женщин в первой версии реформы должен был быть повышен до 63 лет. Будет повышен возраст назначения социальных пенсий (для тех, у кого недостаточно трудового стажа, для начисления обычной пенсии), для работающих на Крайнем Севере и приравненной к нему местности, пенсионный возраст будет повышен до 60 лет для мужчин и 58 лет для женщин. Реформа затронет мужчин 1959 года рождения и младше и женщин 1964 года рождения и младше. При этом реформа не коснется тех, кто работает в тяжелых условиях и на вредных предприятиях. Также реформа не коснется инвалидов по зрению и получивших военные травмы и ряд иных категорий. 29 августа в своем телеобращении Президент РФ В. Путин сообщил, что срок выхода на пенсию для женщин будет увеличен не на 8, а на 5 лет — до 60 лет вместо 63.

Это наиболее активный и хорошо мобилизуемый электорат. Именно опорой на возрастную консервативный электорат, можно объяснить многие публичные решения органов власти в 2000–2010-е годы. Это и символическая политика (возвращение советского гимна и иной советской символики и ритуалов, типа военных парадов), это и ставка на «защиту семейных ценностей» и т.д. Изменение взаимоотношений власти и данной группы избирателей и предопределило дальнейшее изменение формата всей агитационной кампании 2018 года, и вышло за ее пределы.

В результате, несмотря на низкую явку, в большинстве регионов представители дошедшей до дня голосования оппозиции получили больше процентов голосов, чем на федеральных выборах 2016 года и на прошлых выборах в этих регионах в 2013 году. Это означало, что даже часть традиционно лояльного власти электората на этот раз стала голосовать против нее. В условиях недопуска на выборы многих серьезных кандидатов от оппозиции избиратели «назло» власти голосовали даже за «технических» и мало кому известных кандидатов.

В результате в четырех регионах губернаторы и временно исполняющие обязанности губернаторов не смогли победить. Все назначенные вторые туры выборов (Приморский и Хабаровский края, Владимирская область, Хакасия) закончились для власти плачевно: в Приморском крае ситуацию пытались спасти открытой фальсификацией, и из-за последовавшего публичного скандала выборы пришлось отменить; в Хакасии губернатор В.М. Зимин явно под давлением из центра снял кандидатуру, и второй тур был несколько раз перенесен, пока наконец не состоялся 11 ноября (в нем избран коммунист В.О. Коновалов); вторые туры в Хабаровском крае и Владимирской области, несмотря на фальсификации, закончились разгромным поражением действующих губернаторов В.И. Шпорта и С.Ю. Орловой (избраны кандидаты ЛДПР С.И. Фургал и В.В. Сипягин). Одновременно на выборах региональных парламентов в трех регионах (Хакасия, Иркутская и Ульяновская области) впервые с 2007 года первое место по партийным спискам заняла иная партия, а не «Единая Россия» (во всех трех регионах победила КПРФ). В Забайкальском крае и Владимирской области «Единой России» удалось сохранить лидерство, но она получила менее 30% голосов. Голосование за оппозицию выросло везде, кроме регионов традиционных массовых фальсификаций (Калмыкия, Тыва). Оппозиция получила больший процент даже в Кузбассе и Башкортостане.

5.3.1. ОСОБЕННОСТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА»

Причиной описанных выше крайне предсказуемых и полумитационных кампаний стала, в первую очередь, фактическая непреодолимость муниципального фильтра без согласия самой власти.

Для того, чтобы контролировать состав зарегистрированных кандидатов, на всех выборах глав регионов, проходивших после 2012 года, массово применялся организованный сбор подписей депутатов одновременно в поддержку самих действующих глав администраций и их спарринг-партнеров (депутатов района централизованно собирали и распределяли между кандидатами или вместе привозили к нотариусу), при этом сами подписи собирались в количестве, существенно превышающем требуемое и возможное к сдаче в избирком. Подобный сбор с помощью административного содействия стремились провести максимально быстро, чтобы фактически «занять» максимальное число подписей и лишить иных кандидатов фактической возможности их собрать. Так как поставивший подпись депутат не знает, будет ли сдана в региональный избирком именно его подпись, он фактически лишается права подписаться за другого кандидата (в случае, если депутат подписался за разных кандидатов, избирком признает только подпись с более ранней датой). Депутат мог без опасений подписаться за второго кандидата в губернаторы только если точно знал, что его подпись не была сдана в избирком. Именно поэтому многие главы администраций и их спарринг-партнеры сдавали документы на регистрацию последними, чтобы, заранее зная, какие именно подписи каких депутатов сдали их конкуренты, иметь возможность фактически отстранить их от выборов, представив подписи тех же депутатов с более ранней датой. Если же действующие губернаторы, собрав подписи с большим излишком, сдавали их для регистрации раньше оппонентов, то фактически оппоненты получали возможность дополнительно собирать в свою поддержку подписи всех иных депутатов, чьи подписи не были в итоге сданы в избирком (и, таким образом, фактически «сгорели»).

Показателен состав подписантов за кандидатов в главы регионов, в которых практически повсеместно доминировали представители «Единой России» (за редким исключением — КПРФ). Чтобы кандидат не был зарегистрирован, власти ему нужно даже не мешать, а можно всего лишь просто не помогать. Уже на первых пяти выборах глав регионов по новой системе это стало отчетливо видно.

Согласно подсчетам журналистов газеты «Коммерсантъ»¹, на выборах губернатора Рязанской области за кандидата от КПРФ В.Н. Федоткина подписались около 80 единороссов, за кандидата от ЛДПР А.Н. Шерина — более 110, кандидату от партии «Правое дело» А.В. Перехватову достались около 150 подписей, кандидату от партии «Новая Россия» О.А. Нагибину — около 140, кандидату от Партии пенсионеров России С.М. Косареву — около 130, кандидату от «Патриотов России» И.Н. Морозову — около 130 при необходимом минимуме для регистрации в 230 подписей.

1 Башлыкова Н., Зарицкий А. Единороссы помогли всей оппозиции. Партия власти подписалась за своих конкурентов // Коммерсантъ. — 2012. — 31 авг. — № 162.

В Новгородской области за кандидата от «Патриотов России» Н.И. Захарова подписи поставили 37 депутатов дум муниципальных районов, из них 34 были избраны 10 октября 2010 г. от «Единой России», один — от КПРФ и двое были самовыдвиженцами. Аналогичная картина — в отношении подписей за В.Н. Михайлова (ЛДПР). Из 36 подписавшихся за него депутатов муниципальных районов только трое были избраны от ЛДПР и еще четверо были самовыдвиженцами. Остальные 29 были избраны от «Единой России». В Брянской области за кандидата от партии «Яблоко» А.А. Пономарева подписались 54 депутата районных советов. Из них как минимум 43 (по двум районам на сайте ЦИК данных не оказалось) были избраны в 2009 году от «Единой России», причем 28 из них были избраны по партийным спискам, то есть они еще менее самостоятельны, чем депутаты-одномандатники.

Несколько лучше ситуация с подписями за кандидата от ЛДПР И.Н. Абрамова в Амурской области. За него подписались немало депутатов-однопартийцев, в основном в городских округах. Тем не менее и у него из 47 депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов 25 — единомоссы, причем большинство из них были избраны 4 марта 2012 года. Похожая ситуация в Белгородской области¹.

В Брянской области отказ в регистрации получил кандидат «Справедливой России», занимающийся интернет-проектами В.А. Рудников. Из представленных им 253 подписей были признаны лишь 219, 18 признаны недостоверными из-за заявлений депутатов о том, что они якобы получены под давлением, 2 подписи не засчитаны из-за пересечения с данными подписей за кандидата от РОДП «Яблоко» А.А. Пономарева (по данным штаба В.А. Рудникова, подписи в поддержку Рудникова были нотариально заверены раньше), 12 — из-за пересечений с подписями за Н.В. Денина (по сообщению штаба Рудникова, данные подписи за Денина заверены не нотариусами, а главами районов) и 2 — из-за пересечения с подписями за М.А. Марченко. Кандидат безуспешно пытался доказать свою правоту.

5 октября 2012 года Брянский областной суд по иску кандидата КПРФ В.В. Потомского принял решение об отмене регистрации на губернаторских выборах действующего главы региона с 2004 года, кандидата «Единой России» Н.В. Денина. Потомский обвинил Денина в фальсификации подписей муниципальных депутатов в свою поддержку. Рассмотрение жалобы Потомского Брянский областной суд начал 3 октября и принял решение удовлетворить все ходатайства заявителя. Было постановлено начать проверку всех подписных листов с 253 подписями в поддержку губернатора на основании экспертизы 17 листов, представленных В.В. Потомским. Последняя выявила, что как минимум на них присутствовали подписи разных муниципальных депутатов, кото-

1 Любарев А.Е. «Муниципальный фильтр» на губернаторских выборах дает сбои. 20.09.2012. Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/479/>

рые сделаны одной рукой или же были оформлены неверно. Представители Потомского потребовали отмены решения о регистрации Н.В. Денина, заявив не только о недостоверных подписях в поддержку губернатора, но и об использовании им служебного положения и административного ресурса для давления на депутатов МСУ. Речь о том, что в сборе подписей в служебное время и на рабочем месте участвовали главы местных администраций. По данным СМИ, представитель облизбиркома предложил суду изучить подписные листы остальных кандидатов, получивших регистрацию, заявив, что «они все одинаковые»¹. После отмены регистрации Денин подал апелляцию в Верховный суд. Затем о снятии кандидатур заявили кандидаты М.А. Марченко (ЛДПР) и А.А. Пономарев (РОДП «Яблоко»), после выборов получившие посты члена Совета Федерации и вице-губернатора соответственно. Таким образом, если бы решение о снятии кандидатуры Н.В. Денина вступило в законную силу, то выборы оказались бы под угрозой срыва (в этом случае единственным вариантом их провести стало бы восстановление на выборах кандидатуры В.А. Рудникова по вновь открывшимся обстоятельствам, так как претензии к оформлению подписей за Н.В. Денина снимали бы претензии к части забракованных подписей за В.А. Рудникова). В Брянск прибыл ряд федеральных руководителей «Единой России», была проведена массовая акция в поддержку губернатора. Верховный суд 11 октября восстановил губернатора Брянской области Н.В. Денина кандидатом. Таким образом, в бюллетене в день выборов оставались две кандидатуры — Н.В. Денин и В.В. Потомский.

В рамках проекта мониторинга выборов в Комитете гражданских инициатив (КГИ) мы с коллегами в 2013–2018 годах собирали статистику о составе подписантов среди депутатов городских округов и муниципальных районов (ситуация с представленностью оппозиции на уровне поселений, очевидно, существенно хуже, кроме того, обработка данных по поселениям требует гораздо больших затрат).

На выборах мэра Москвы 08.09.2013 исследование было проведено экспертами Движения в защиту прав избирателей «Голос»². Почти все «единороссы» к этому времени прошли в муниципальные депутаты как самовыдвиженцы. Поэтому для выяснения партийной принадлежности муниципальных депутатов, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидатов на должность мэра Москвы, потребовались дополнительные усилия. Кандидату необходимо было собрать не менее 110 подписей муниципальных депутатов не менее чем в 110 муниципальных образованиях. В общей сложности из почти

1 Виокурова Е. Глава Брянска остался без второго срока. Николай Денин снят с губернаторских выборов // Газета.ру. — 2012. — 5 окт. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/05_a_4802201.shtml

2 Аналитическое исследование структуры состава муниципальных депутатов, отдавших подписи в поддержку кандидатов в Мэры Москвы / Движение в защиту прав избирателей «Голос». Режим доступа: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/157>

1800 муниципальных депутатов (из них около 250 в «новой Москве») свою подпись отдали 759 человек, а один депутат (А.Е. Груша из Силино) вопреки требованиям закона поставил две подписи — за кандидата от КПРФ И.И. Мельникова и за кандидата от партии «Яблоко» С.С. Митрохина. Московские власти под общественным давлением (и, возможно, воздействием Администрации Президента РФ) вынуждены были инициировать помощь оппозиционным кандидатам в преодолении «муниципального фильтра» со стороны Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» (АМОМ)¹. По данным «Голоса», единственным кандидатом, которому не пришлось воспользоваться этой помощью стал представитель КПРФ И.И. Мельников. Он первым отнес свои подписные листы в МГИК — 114 подписей, из которых 76 ему отдали однопартийцы (т.е. 67% от всех голосов — больше «своих» собрал только единоросс Собянин), однако из подписантов было 19 единороссов, по 2 депутата от Яблока и ЛДПР, 1 от «Справедливой России» и 14 самовыдвиженцев. Всем иным кандидатам пришлось взять подписи в АМОМе, чтобы дополнить ими собственноручно собранные.

Таблица 5.9. Распределение подписей муниципальных депутатов по партийной принадлежности при выдвижении кандидатов на выборах мэра Москвы 08.09.2013 по данным движения «Голос»

	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	Яблоко	Самовыдвиженцы	Всего	Доля своих подписей	Доля подписей ЕР
Левичев Н.В.	37	2	0	48	1	27	115	42%	34%
Мельников И.И.	19	76	2	1	2	14	114	67%	20%
Собянин С.С.	78	2	0	5	1	29	115	68%	68%
Дегтярев М.В.	64	2	11	4	0	31	112	10%	57%
Митрохин С.С.	56	11	0	1	13	35	116	11%	48%
Навальный А.А.	42	27	0	10	2	34	115	30%	37%
Пеунова С.М.	1	1	0	1	0	5	8	63%	13%
Фетисов Г.Г.	12	11	3	13	2	24	65	37%	18%

1 <http://amom.mos.ru/presscenter/news/detail/732779.html>

По шести регионам, где «Единая Россия» на выборах 08.09.2013 выдвигала своего кандидата (в Забайкальском крае партия поддерживала кандидата «Справедливой России» К.К. Ильковского), видно, что только кандидаты от КПРФ в Хакасии и Владимирской области (и, возможно, в Московской области) могли бы обойтись без подписей депутатов-единороссов.

Таблица 5.10. Структура подписей глав и депутатов городских округов и муниципальных районов в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав регионов на выборах 08.09.2013¹

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовыдвиженцы
Республика Хакасия	Бразаускас Д.В.	КР	16	0	2	10
	Быков В.Н.	«Патриоты России»	19	0	0	10
	Дудко Н.М.	СР	17	5	0	8
	Соболев В.В.	ЛДПР	15	5	0	8
	Чунчель И.В.	КПРФ	5	21	0	10
Хабаровский край	Постников В.М.	КПРФ	7	3	0	19
	Фургал С.И.	ЛДПР	14	0	1	14
	Яцук С.А.	СР	18	0	0	11
Владимирская область	Анчугин Б.А.	КПСС	32	0	2	5
	Бобров А.В.	КПРФ	3	30	3	3
	Картухин В.Ю.	«Гражданская Позиция»	25	0	4	10
	Колесников А.Ю.	«Правое дело»	33	0	2	4
	Сипягин В.В.	ЛДПР	26	5	3	5
	Щубников И.П.	«Патриоты России»	30	0	4	5

1 Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии / Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2014. — С. 74.

Магаданская область	Иваницкий С.П.	КПРФ	13	1	1	2
	Плотников С.А.	ЛДПР	16	0	0	1
	Шуберт Э.Е.	СР	12	2	0	3
Московская область*	Гудков Г.В.	«Яблоко»	55	1	6	29
	Корнеева Н.А.	«Патриоты России»	60	2	4	26
	Романович А.Л.	СР	31	37	1	24
	Черемисов К.Н.	КПРФ	11	60	2	21
	Шингаркин М.А.	ЛДПР	54	22	0	15
Чукотский АО	Васина О.В.	ЛДПР	6	2	0	5
	Черенький П.С.	СР	7	0	0	5

* Данные по Московской области неполные, поскольку на портале ЦИК России отсутствовала информация о выборах Советов депутатов нескольких муниципальных районов области

На выборах 14.09.2014 выделялись Удмуртская Республика, Красноярский край и Псковская область, где представительные органы городских округов и муниципальных районов избраны по смешанной системе. В этих регионах не только КПРФ, но также ЛДПР и «Справедливая Россия» сумели в основном обойтись своими депутатами. В двух регионах, Республике Алтай и Республике Саха (Якутия), значительная часть муниципальных депутатов верхнего уровня были избраны как самовыдвиженцы и есть также много депутатов, избранных от разных партий. В результате в Республике Алтай у всех трех оппозиционных кандидатов доля подписей единороссов была невелика. В Якутии главный конкурент главы региона Е.А. Борисова, кандидат от «Гражданской платформы», бывший министр финансов региона Э.Б. Березкин опирался в основном на подписи депутатов от «Справедливой России» (12), подписались за него также представители КПРФ (3), Аграрной партии России (2) и Российской партии пенсионеров за справедливость (1). Кроме названных регионов, преобладали подписи своих депутатов у кандидатов от КПРФ в Республике Калмыкия, Приморском крае, Астраханской, Воронежской и Курганской областях. При этом в Калмыкии и Псковской области коммунисты сумели вообще обойтись без подписей депутатов-«единороссов». Особенно стоит отметить очевидную дружную поддержку депутатами от ЕР кандидатов от партий «Коммунисты России» (в Удмуртии) и КПСС (в Приморском крае и Волгоградской области), что дополнительно подчеркивает фактически спойлерский характер этих партий. При этом большая часть случаев отсева в 2011 году (46) была связана с тем, что кан-

дидат выбыл по личному заявлению или не представил документы на регистрацию. Основная причина — невозможность преодолеть «муниципальный фильтр» без помощи администрации.

Таблица 5.11. Структура подписей глав и депутатов городских округов и муниципальных районов в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав регионов на выборах 14.09.2014¹

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовы- движенцы
Республика Алтай	Петров В.И.	«Гражданская сила»	1	0	8	9
	Ромашкин В.В.	КПРФ	3	9	3	3
	Семенов В.В.	ЛДПР	5	8	2	2
Республика Башкортостан	Бикбаев И.З.	«Патриоты России»	46	6	1	6
	Кутлугужин Ю.Г.	КПРФ	32	21	1	5
	Сухарев И.К.	ЛДПР	40	7	3	9
Республика Калмыкия	Вышкварок П.П.	ЛДПР	21	0	1	0
	Марилов Х.А.	РЭП «Зеленые»	21	0	0	1
	Мацаков В.Н.	«Защитники Отечества»	12	0	9	1
	Нуров Н.Э.	КПРФ	0	15	4	3
Республика Коми	Андреев А.А.	КПРФ	19	20	1	6
	Брагин М.А.	ЛДПР	27	10	3	6
	Величко И.Н.	СР	32	10	1	3
	Вологин Е.А.	«Правое дело»	31	0	3	11

1 Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. Региональные и местные выборы 14 сентября 2014 года: тенденции, проблемы и технологии / Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2015. — С. 131–133.

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовы- движенцы
Республика Саха (Якутия)	Березкин Э.Б.	«Гражданская Платформа»	6	1	18	14
	Губарев В.Н.	КПРФ	4	26	2	7
	Максимов В.Ю.	Российская партия пенсионеров за справедливость	26	0	1	12
	Парахин Г.П.	ЛДПР	21	11	1	6
	Сивков Н.В.	РЭП «Зеленые»	24	0	6	9
Удмуртская Республика	Логинов С.Л.	«Коммунисты России»	55	0	1	2
	Маркин А.Л.	ЛДПР	11	49	0	0
	Чепкасов В.Г.	КПРФ	4	53	1	2
Красноярский край	Побилат Д.П.	ЛДПР	14	48	2	1
	Сергиенко В.И.	КПРФ	3	63	1	1
	Серебряков И.А.	«Патриоты России»	12	10	33	13
	Трикман Н.В.	СР	10	56	0	2
Приморский край	Андрейченко А.В.	ЛДПР	18	10	1	6
	Гришуков В.В.	КПРФ	2	29	0	6
	Лебедев В.И.	КПСС	29	0	2	6
Астраханская область	Снегов О.М.	КПРФ	3	14	1	4
	Старовойтов А.С.	ЛДПР	16	1	1	4
	Тукаев А.В.	«Автомобильная Россия»	20	0	1	5
	Шеин О.В.	СР	13	4	1	7
Волгоградская область	Булаев О.А.	КПСС	22	0	5	12
	Литвинцев Д.А.	ЛДПР	25	10	4	8
	Михеев О.Л.	СР	19	18	1	1

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовы- движенцы
Вологодская область**	Каргинов С.Г.	ЛДПР	17	4	1	17
	Морозов А.Н.	КПРФ	12	7	2	17
	Тельтевской А.Д.	СР	18	7	0	14
Воронежская область**	Ашифин К.Г.	КПРФ	4	36	0	6
	Гончаров С.В.	ПР	24	1	0	14
	Филатов И.В.	ЛДПР	24	11	0	8
	Чубирко М.И.	Казачья партия РФ	30	0	1	9
Курганская область	Александров Ю.М.	ЛДПР	23	1	1	3
	Евгенов И.П.	КПРФ	4	20	1	4
	Рюмин И.В.	«Патриоты России»	19	0	0	10
Липецкая область	Мягков И.В.	АПР	24	0	2	5
	Подгорный В.М.	Партия Пенсионеров России	30	0	0	1
	Родионов В.Н.	Казачья партия РФ	28	0	2	1
	Халимончук М.В.	ЛДПР	20	8	1	1
Новосибирская область	Кубанов А.А.	СР	29	21	2	3
	Савельев Д.И.	ЛДПР	38	9	1	7
Оренбургская область**	Митин А.Н.	ЧЕСТНО	32	0	7	8
	Сагритдинов А.Х.	Партия Возрождения России	37	0	2	10
	Титова Т.В.	«Гражданская платформа»	35	0	4	12
	Широкова Г.Н.	Партия пенсионеров России	35	0	2	11

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовы- движенцы
Псковская область	Бобалев В.А.	«Правое дело»	46	0	0	0
	Брячак О.М.	СР	3	36	7	0
	Макарченко С.В.	ЛДПР	20	23	0	1
	Рогов А.А.	КПРФ	0	45	0	1
Самарская область	Белоусов М.В.	ЛДПР	30	10	1	10
	Маряхин М.И.	СР	38	8	0	5
	Матвеев М.Н.	КПРФ	33	4	1	11
	Синцов В.Н.	«Патриоты России»	47	0	0	4
Челябинская область	Брижанин В.В.	«Города России»	41	0	4	22
	Нациевский К.О.	КПРФ	37	9	1	20
	Пашин В.Л.	ЛДПР	45	1	3	18
Санкт- Петербург***	Бикбаев Т.Р.	РЭП «Зеленые»	130	0	17	16
	Дмитриева О.Г.	СР	36	48	6	21
	Иванова И.В.	КПРФ	128	12	6	17
	Петров А.Н.	Родина	132	0	12	20
	Сухенко К.Э.	ЛДПР	139	2	5	17

** Без районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

*** Данные А. Шуршева (<http://shurshev.ru/?p=958>).

В 18 случаях кандидаты, представившие документы на регистрацию, получили отказы в регистрации. Почти во всех случаях отказ связан с «муниципальным фильтром».

Одной из самых скандальных в 2014 году стала ситуация в Курской области, где бывшему вице-президенту РФ и бывшему губернатору А.В. Руцкому (выдвинут партией «Демократическая правовая Россия») не были засчитаны 4 подписи депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, и в результате число засчитанных подписей муниципальных депутатов верхнего уровня составило 37 при необходимых 40. Кроме того, засчитанные подписи были собраны с территорий 24 муниципальных районов и городских округов при требуемых 33. Среди 251 подписантов, поддержавших А.В. Руцкого,

избирком обнаружил пять человек, которые, как считают в избиркоме, ранее подписались за Е.П. Теслеву. Собеседники издания «Коммерсантъ» утверждали, что «был запущен аттракцион по убеждению муниципалов в том, что они подписались за Руцкого позже конкурентов»¹. Попытки издания «Коммерсантъ–Черноземье» выяснить причину такого поведения нашли оригинальный отклик — один из подписантов за Теслеву и Руцкого заявил журналистам, что на самом деле подписывался за губернатора, «а все остальное — поклён!». Сам А.В. Руцкой заявил, что речь идет о «служебном подлоге и сговоре избиркома и областных чиновников»: «*Всех пятерых свезли в Курск в один день. Я полагаю, что под контролем штаба губернатора и глав районов они подписались за Теслеву задним числом*». Руцкой утверждал, что у него «есть заявления от 35 депутатов» о том, что на них «самым жестоким образом давили чиновники» и заставляли отозвать голоса. Примечательно, что четверо кандидатов, которых можно назвать техническими соперниками действующего губернатора Курской области А.А. Михайлова, подали документы в последний день, то есть на день позже А.В. Руцкого (то есть они уже могли знать список подписантов за А.В. Руцкого и имели возможность сдать именно подписи депутатов, которые дублируются).

В Новосибирской области избирательная комиссия не зачла И.В. Старикову (выдвинут партией «Гражданская инициатива») 10 подписей депутатов, которые ранее поддержали других кандидатов, и 76 подписей признала недостоверными как ненадлежащим образом нотариально заверенные². Кандидат подал иск в Новосибирский областной суд, заявив протест по поводу решения избирательной комиссии региона об отказе в его регистрации. Стариков заявил, что количества подписей для регистрации ему хватает, что они хорошего качества, а те три депутата, которые поддержали его, ранее оставив автографы за другого кандидата, совершили должностное преступление. Тем не менее суд не нашел основание для отмены решения областной избирательной комиссии об отказе, но часть из непризнанных облизбиркомом подписей суд засчитал: два автографа, забракованные из-за ошибки в дате рождения расписавшихся. Кроме того, по мнению судьи, не стоило признавать недействительными те подписи, в заверениях которых были предоставлены неполные сведения³. 10 сентября Верховный суд РФ признал законным отказ И.В. Старикову.

Ряд кандидатов представил в избиркомы заведомо недостаточное количество подписей. По-видимому, они это сделали сознательно, чтобы показать, что действительно собирали подписи, и продемонстрировать тем самым чрезвычайность «муниципального фильтра».

1 Инютин В., Перцев А. Александр Руцкой не вписался в бюллетень // Коммерсантъ. — 2014. — 5 авг. — № 136. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2538899>

2 Порфирьев А. Губернаторская проба // Континент-Сибирь. — 2014. — 25 июля. Режим доступа: <http://ksonline.ru/stats/-/id/3263/>

3 Филонова А. Суд вернул Старикову девять потерянных подписей // Сибкрай.ру. — 2014. — 26 авг. Режим доступа: <http://sibkrai.ru/news/1/866930/>

Избирательная комиссия Нижегородской области отказала в регистрации трем кандидатам. Все трое сдали недостаточное число подписей. При необходимых 325 подписях В.А. Буланов (выдвинут КПРФ) представил 232 подписи, А.В. Быков (выдвинут Российской партией пенсионеров за справедливость) — только 69, В.Л. Зайденберг (выдвинут партией «Гражданская Сила») — 62.

В Санкт-Петербурге отказ получила О.Г. Дмитриева (выдвинута «Справедливой Россией»), которая представила 111 подписей вместо требуемых 156. При проверке подписей было обнаружено, что 5 депутатов до этого отдали свои подписи за других кандидатов. Позднее один из скандально известных депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга В.В. Милонов заявил о том, что будет добиваться наказания для тех депутатов–единороссов, которые подписались за О.Г. Дмитриеву¹.

Бывший губернатор Ставропольского края А.Л. Черногоров (выдвинут Партией Дела) представил в Ставропольский крайизбирком только первый финансовый отчет. Так же поступили бывший депутат Госдумы РФ А.Г. Голов в Санкт-Петербурге и депутат Псковского областного собрания Л.М. Шлосберг в Псковской области (оба были выдвинуты РОДП «Яблоко»). По сообщениям Л.М. Шлосберга, он собрал 149 из 157 необходимых для регистрации подписей депутатов. А.Г. Голов заявил о передаче своих 30 подписей муниципальных депутатов О.Г. Дмитриевой. Однако она заявила, что получила от РОДП «Яблоко» всего шесть подписей, и «больше подписей у них нет»².

Таким образом, через отказы в регистрации конкуренция была еще больше снижена — как в количественном отношении, так и в качественном: отказы получили несколько сильных кандидатов — бывшие губернаторы А.В. Руцкой и А.Л. Черногоров, один из наиболее публично известных депутатов Государственной Думы О.Г. Дмитриева (была членом партии «Справедливая Россия», которая в 2011 году получила в Санкт-Петербурге 23,7%; ранее О.Г. Дмитриева дважды выигрывала выборы депутата Госдумы в Санкт-Петербурге в мажоритарном округе). В Нижегородской области «муниципальный фильтр» не смог преодолеть кандидат от КПРФ, депутат областного Законодательного собрания В.А. Буланов (в 2011 году КПРФ в области получила 28,8% голосов). При этом его преодолели малоизвестные кандидаты от не пользующихся популярностью партий.

Публичные скандалы, связанные со сбором подписей депутатов, были отмечены в Орловской области, Алтайском крае, Ставропольском крае, Республике Алтай, Санкт-Петербурге, Башкортостане и других регионах. Поданные в регионах жалобы на использование административного ресурса при сборе подписей депутатов к реальным результатам где-либо не привели.

1 ЕдРо готовится «вычистить» всех, подписавшихся за Дмитриеву // ЗакС.ру. — 2014. — 18 июля. Режим доступа: <http://zaks.ru/new/archive/view/128222>

2 Карпенко М., Горяшко С. Оксана Дмитриева сошла с дистанции // Коммерсантъ. — 2014. — 17 июля. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2527035>

18 июня в СМИ появилась информация о том, что в Санкт-Петербурге организован централизованный сбор и заверение подписей муниципальных депутатов за кандидатов Г.С. Полтавченко, А.Н. Петрова и Т.Р. Бикбаева. *«Люди с паспортами в руках покорно ожидали, пока их позовут, обсуждая, кто что пьет по утрам, и не обман ли это. «Демократично — выбор есть», — оценили муниципалы предоставленные возможности: Георгий Полтавченко, Тахир Бикбаев и Андрей Петров»¹*. 3 июля претендовавшая на пост губернатора Санкт-Петербурга депутат Госдумы О.Г. Дмитриева направила телеграмму председателю ЦИК РФ В.Е. Чурову с просьбой отстранить председателя горизбиркома А.С. Пучнина от занимаемой должности в связи с бездействием в отношении манипуляций с подписями муниципальных депутатов. Также она обратилась к генеральному прокурору Ю.Я. Чайке и председателю Центризбиркома В.Е. Чурову с просьбой провести проверку «по фактам незаконного сбора подписей» врио губернатора и кандидатом от «Единой России». Дмитриева сослалась на сообщение петербургских единороссов о том, что за их кандидата было собрано более 1000 подписей муниципальных депутатов, что составляет 71% от их общего количества. Чтобы получить регистрацию, кандидату необходимо собрать подписи 156 депутатов (10%). При этом, напоминает Дмитриева, число сданных в избирком подписей не может превышать этот минимум более чем на 5%. В декабре 2012 года Конституционный суд РФ в своем решении отметил, что «муниципальный фильтр» не должен использоваться в целях создания необоснованного преимущества одним кандидатам или произвольного исключения из избирательного процесса других, и потому кандидат не вправе собирать подписи больше положенного количества. То есть в ходе выборов в Петербурге грубо нарушены конституционные принципы демократии, политического разнообразия и многопартийности, подчеркнула О.Г. Дмитриева. О сборе более 1000 подписей пресс-служба петербургской «Единой России» отчиталась 30 июня, сообщил «Интерфакс». Но на следующий день партийцы уже говорили, что не могут назвать точную цифру: сбор подписей еще идет, их необходимо обработать и проверить на подлинность². Также обращение к Президенту РФ направила группа депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга³.

1 Мясникова О., Клочкова К. «Муниципальные барьеры» приоткрыли для троих // Фон-танка.ру — 2014. — 18 июня. Режим доступа: <http://www.fontanka.ru/2014/06/18/160/>

2 Корня А., Гриценко П. Оксана Дмитриева пожаловалась на Георгия Полтавченко в Генпрокуратуру и Центризбирком // Ведомости. — 2014. — 7 июля. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/28626231/georgij-poltavchenko-vzval-lishnego>

3 Фракция «Справедливая Россия» в Законодательном собрании Санкт-Петербурга выступила с заявлением и выразила протест в связи с беспрецедентным давлением на депутатов муниципальных образований в ходе кампании по выборам губернатора Санкт-Петербурга. Режим доступа: <http://www.dmitrieva.org/id830>

В июне 2014 года три кандидата в губернаторы Орловской области — И.Я. Мосякин, В.А. Рыбаков и С.В. Исаков (все они в конечном итоге был отозваны выдвинувшими их партиями) объединились против «давления на местных депутатов при сборе подписей», которое, по их мнению, оказывает команда врио главы региона В.В. Потомского¹. Авторы обращения утверждали, что с помощью «жесткого административного принуждения» в 12 из 27 районных и городских советов области за В.В. Потомского, а также двух его технических кандидатов были собраны подписи 100% депутатов. Подписанты констатировали, что это полностью исключает выдвижение других кандидатов, для которых необходимы хотя бы по одной подписи районного депутата из 21 муниципалитета. Вышедший из «Единой России» И.Я. Мосякин обвинил команду В.В. Потомского в использовании административного ресурса при прохождении муниципально-го фильтра². Орловский облзбирком все жалобы на использование административного ресурса при прохождении «муниципального фильтра» отклонил.

В ходе сбора подписей в Кировской области представители кандидата от КПРФ С.П. Мамаева заявляли, что испытывают проблемы со сбором подписей из-за того, что многих депутатов-коммунистов на местах якобы принуждают отдавать голоса за врио губернатора Н.Ю. Белых. 7 августа кандидаты в губернаторы Кировской области А.Г. Тарнавский и С.П. Мамаев подали в Кировский областной суд заявления, требуя отменить решение о регистрации кандидата Н.Ю. Белых. *«В некоторых районных думах число высказавшихся в пользу Белых достигало не 5%, а 100%. Поскольку голоса были отданы в пользу одного, то другим кандидатам автоматически ставится барьер на преодоление "муниципального фильтра"»,* — пояснил СМИ А.Г. Тарнавский. Он считал, что могло быть нарушено Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.2012 № 32-П. По данным облзбиркома, как гражданин и кандидат в губернаторы Н.Ю. Белых собрал определенные законом 235 подписей депутатов и глав (из имеющихся 4466) представительных органов муниципальных образований, в том числе 46 подписей глав и депутатов муниципальных районов и округов. Никакого превышения 5% муниципального фильтра, по мнению избиркома, не произошло. А.Г. Тарнавский оперировал сообщениями прессы о том, что Н.Ю. Белых собрал 900 голосов поддержки. Предлагал суду заслушать и аудиозапись с одной из районных дум, где глава района требовал от депутатов «подойти и подписать, кто еще не подписал». «Все это можно проверить в нотариальных книгах», — заявил А.Г. Тарнавский. Но судом это во внимание принято не было³.

1 Инютин В., Перцев А. Кандидаты в главы Орловской области попросили у президента конкуренции // Коммерсантъ. — 2014. — 19 июня. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2494581>

2 «Патриоты России» отзывают кандидатуру Ивана Мосякина // Коммерсантъ (Воронеж). — 2014. — 18 июня. — № 102.

3 Кировский областной суд отказал Мамаеву в иске о снятии Белых с выборов // Newslr.ru. — 2014. — 12 авг. Режим доступа: <http://www.newslr.ru/politics/2014/08/12/kirovskij-oblastnoj-sud-otkazal-mamaevu-v-iske-o-snyatii-belyix-s-vyiborov>

О проблемах на этапе сбора подписей заявил лидер красноярских «Патриотов России», депутат краевого Законодательного собрания А.П. Быков. По его словам, многих местных депутатов запугали, и они боятся подписываться за кандидата от его партии «Патриоты России»¹.

По поводу административного ресурса при сборе подписей в Республике Алтай 16 июня совместное заявление направили первый секретарь рескома КПРФ В.В. Ромашкин, руководитель регионального отделения партии «Родина» М.В. Демина, руководитель регионального отделения РПР—ПАРНАС депутат С.С. Михайлов, а также депутат А.П. Манзыров и бывший руководитель правительства республики В.И. Петров².

Активную борьбу с «муниципальным фильтром» объявил кандидат в губернаторы Новосибирской области от партии «Гражданская инициатива» И.В. Стариков (в ходе кампании — заместитель мэра Новосибирска). Он направил всем депутатам районных советов области письма с просьбой поставить подпись в свою поддержку: *«...ответ на настоящее обращение прошу направить в порядке, установленном федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ»*.

Без значимых публичных скандалов прошел процесс сбора подписей муниципальных депутатов в Удмуртской Республике, Республике Саха (Якутия), Мурманской области.

На выборах 13.09.2015 скандалов при сборе подписей муниципальных депутатов по сравнению с предыдущим годом в целом было немного, что не удивительно, учитывая изначально политически «дистиллированный» в большинстве случаев корпус претендентов (после недопуска ряда серьезных претендентов в 2012–2014 годах многие потенциальные кандидаты просто не стали выдвигаться).

В Ростовской области была зафиксирована одна публичная жалоба — представители КПРФ пожаловались, что *«ощутили на себе противодействие при сборе подписей в поддержку кандидата на пост губернатора Ростовской области Николая Коломейцева»*. Было заявлено, что *«некоторые депутаты и главы, которые уже согласились дать Николаю Васильевичу подписи в поддержку, вдруг резко отказались это делать, говоря, что им поступило такое указание сверху»*, — пояснил представитель компартии³. Тем не менее, официальных жалоб со стороны КПРФ в избирательные комиссии либо правоохранительные органы зафиксировано не было.

1 Чернявский А. Красноярская оппозиция пытается перепрыгнуть муниципальный барьер // Независимая газета. — 2014. — 17 июля. Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2014-07-17/5_krasnojarsk.html

2 Режим доступа: <http://www.listock.ru/37156> ; <http://www.listock.ru/37163>

3 Новиков А. Донская оппозиция заявляет, что против их кандидатов применяются грязные выборные технологии // Donnews.ru. — 2015. — 17 июля. Режим доступа: http://www.donnews.ru/Donskaya-oppozitsiya-zayavlyayet-chto-protiv-ih-kandidatov-primenyayutsya-gryaznye-vyborye-tehnologii_20947

В Чувашии резонанс вызвало заявление в СМИ кандидата на должность главы Чувашии А.Ю. Броницына («Гражданская инициатива»), который заявил, что в пользу врио главы Чувашии М.В. Игнатьева и удобных ему кандидатов за один день были собраны подписи муниципальных депутатов на 95% («Во все муниципалитеты из администрации главы пошли разнарядки, в которых указывалось, кому из местных депутатов за какого кандидата надо расписываться. Все подписи прошли через нотариат, так что доказать этот сговор труда не представляет»¹). Самого А.Ю. Броницына правоохранительные органы обвинили в превышении должностных полномочий в его бытность сити-менеджером города Шумерля².

Похожие скандалы были в Калининградской, Смоленской областях, Камчатском крае. 12 июня 2015 года губернатор Калининградской области Н.Н. Цуканов пообещал помочь партиям «поучаствовать» в губернаторских выборах³. В Краснодарском крае сразу пять кандидатов смогли собрать необходимые 10% подписей депутатов (791). Очевидно, что в регионе была дана команда допустить всех до выборов, так как, кроме «Единой России», никто из партий не имеет в крае достаточного количества муниципальных депутатов (КПРФ — около 200, «Справедливая Россия» — около 100). При этом каких-либо скандалов, жалоб на данном этапе зафиксировано не было. С целью помочь кандидатам депутаты ряда дум городов Иркутской области (Иркутск, Братск, Усолье-Сибирское) выступили инициаторами встреч со всеми кандидатами на пост губернатора. На такие встречи стали приглашать кандидатов (или их представителей), а также нотариусов, которые тут же могли заверить все подписи. Кандидат КПРФ в губернаторы Иркутской области С.Г. Левченко заявил, что он обойдется без помощи «Единой России» и даже собрал подписи, рассказав об этом на пресс-конференции 13 июля⁴. Однако, в конце концов выяснилось, что и ему все же пришлось воспользоваться такой помощью. Было сообщено, что 22 июля он встречался с председателем Законодательного собрания Иркутской области и руководителем регионального отделения «Единой России» С.Ф. Брилкой, о чем последний подтвердил в СМИ. «Единая Россия» при

1 Кандидаты в главы Чувашии знакомятся с муниципальными депутатами и уголовными делами // Правда ПФО. — 2015. — 1 июля. Режим доступа: <http://pravdapfo.ru/articles/74510-kandidaty-v-glavy-chuvashii>

2 Экс-мэра Шумерли обвиняют в превышении должностных полномочий // Правда ПФО. — 2015. — 1 июля. Режим доступа: <http://pravdapfo.ru/news/74508-eks-merashumerli-obvinyayut-v>

3 Цуканов пообещал помочь партиям «поучаствовать» в губернаторских выборах // Новый Калининград. — 2015. — 12 июня. Режим доступа: <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/politics/6207192-tsukanov-poobeshchal-pomoch-partiyam-pouchastvovat-v-gubernatorskikh-vyborah.html>

4 Сергей Левченко собрал подписи для прохождения «муниципального фильтра» // ИА Альтаир. — 2015. — 13 июля. Режим доступа: http://altair.ru/new/policy/levchenko_signatures_municipal_filter

первой же возможности сообщила, что С.Г. Левченко не хватило подписей, и партия предоставила 9 из необходимых 42-х подписей верхнего уровня (депутатов дум и глав городских округов и муниципальных районов) и 47 подписей нижнего уровня. В общей сложности единороссы добавили коммунистам 56 подписей, что составило чуть менее 25% от необходимого минимума¹.

Кандидат в Омской области, депутат Госдумы РФ О.И. Денисенко, с трудом преодолевший муниципальный фильтр (он получил первоначально отказ в регистрации и был зарегистрирован лишь на основании решения Верховного суда РФ²), оказался (как, впрочем, и предполагалось) одним из наиболее успешных кандидатов: по своему результату (28,1%) он занял четвертое место среди проигравших кандидатов. Такие отказы являются убедительным доказательством неадекватности «муниципального фильтра».

В наших докладах по итогам выборов 13.09.2015 мы смогли проанализировать данные о структуре подписей в поддержку кандидатов в губернаторы от глав и депутатов городских округов и муниципальных районов по 11 регионам и 38 кандидатам. В целом ситуация осталась прежней: кандидаты от КПРФ сумели опереться в основном на подписи своих депутатов только в Амурской, Иркутской и Костромской областях и в Еврейской автономной области (но и они не обошлись без подписей депутатов от «Единой России»). В Калужской и Тамбовской областях кандидаты от КПРФ получили одинаковое число подписей от депутатов КПРФ и «Единой России». В Чувашской Республике, Краснодарском крае и Калининградской области даже у кандидатов в губернаторы от КПРФ преобладали подписи депутатов от «Единой России».

1 Иркутская «Единая Россия» подкинула коммунистам «четвертак» // ИА Иркутскмедиа. — 2015. — 27 июля. Режим доступа: <http://irkutskmedia.ru/news/politics/27.07.2015/451860/irkutskaya-edinaya-rossiya-podkinula-kommunistam-chetvertak.html>

2 О.И. Денисенко представил в облзбирком 245 подписей, в том числе 31 подпись депутатов представительных органов муниципальных районов и городского округа и 1 подпись избранного на муниципальных выборах и действующего главы муниципального района. В результате проверки в поддержку выдвижения засчитаны 242 подписи, в том числе 30 подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городского округа, собранные на территории 24 муниципальных образований, что составляет менее трех четвертей муниципальных районов и городских округов (три четверти составляют 25). Таким образом, кандидату для регистрации не хватило всего лишь подписи депутата в одном районе.

Таблица 5.12. Структура подписей глав и депутатов городских округов и муниципальных районов в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав некоторых регионов на выборах 13.09.2015¹

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовыдвиженцы
Чувашская Республика	Николаев О.А.	СР	43	2	1	10
	Субботин К.С.	ЛДПР	44	1	0	11
	Шурчанов В.С.	КПРФ	41	6	2	7
Краснодарский край	Осадчий Н.И.	КПРФ	80	38	2	7
	Пономарев В.И.	Партия социальной защиты	120	0	0	11
	Руденко А.В.	СР	118	8	0	5
	Фисюк С.Д.	ЛДПР	117	4	0	7
Амурская область**	Абрамов И.Н.	ЛДПР	20	13	1	6
	Драгунов М.В.	КПСС	32	1	3	7
	Кобызов Р.А.	КПРФ	7	27	0	9
Брянская область	Ивако М.И.	«Патриоты России»	55	0	0	1
	Курденко С.Н.	СР	40	15	1	0
Иркутская область	Егорова Л.И.	СР	20	8	0	14
	Кузнецов О.Н.	ЛДПР	24	4	0	14
	Левченко С.Г.	КПРФ	9	24	4	5
Калининградская область**	Вуколов В.А.	Российская партия пенсионеров за справедливость	21	0	1	8
	Ревин И.А.	КПРФ	18	7	0	3
	Старовойтов А.С.	ЛДПР	20	3	0	7
	Федоров П.Н.	СР	16	7	0	6

1 Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. На подступах к федеральным выборам — 2016: региональные и местные выборы в России 13 сентября 2015 года // Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2015. — С. 265–266.

Калужская область**	Деньгин В.Е.	ЛДПР	15	2	0	0
	Невежин Е.Н.	«Патриоты России»	18	0	1	1
	Яшкин Н.И.	КПРФ	7	7	2	4
Костромская область	Ижицкий В.П.	КПРФ	10	28	1	6
	Кудрявцев Ю.П.	ЛДПР	23	11	3	6
	Петухов С.А.	СР	22	11	3	7
	Тарабрин А.В.	Казачья партия РФ	28	0	7	8
	Тациев Г.Г.	«Города России»	30	0	7	6
Сахалинская область	Гоппе В.Г.	«Яблоко»	29	1	1	3
	Нечунаев С.А.	ЛДПР	14	19	1	0
	Таран Э.О.	СР	13	20	1	0
Тамбовская область**	Жидков А.И.	КПРФ	21	21	0	2
	Куприянов А.В.	«Патриоты России»	45	0	0	0
	Сафонов А.М.	СР	35	5	0	4
	Худяков Р.И.	ЛДПР	34	11	0	1
Еврейская автономная область	Дудин В.Н.	СР	7	1	0	1
	Лазарев К.А.	КПРФ	1	6	0	2
	Малышев П.С.	ЛДПР	8	0	0	1
	Одырий Т.В.	Партия пенсионеров России	7	1	0	0

** Без районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

Что касается кандидатов от ЛДПР и «Справедливой России», то только в Сахалинской области (где на муниципальных выборах в это время в основном применялась смешанная избирательная система) больше половины подписей они получили от своих депутатов. В Амурской области у ЛДПР половина подписей была от депутатов от «Единой Россией». В Иркутской области у «Справедливой России» подписи депутатов от ЕР составляли немного менее половины, а у ЛДПР — немного более половины, при этом значительным числом подписантов были самовыдвиженцы. В Костромской области у кандидатов от этих партий подписи депутатов от «Единой России» ненамного превышали половину. В остальных случаях подписи единороссов доминиро-

вали. Среди кандидатов других партий подписи единороссов везде доминировали (не менее 65%).

18 сентября 2016 года избирались главы 7 регионов. В исследовании КГИ по этим выборам анализировались данные о составе подписантов в поддержку губернаторов по шести регионам (не рассматривалась Тульская область, где не было кандидата от «Единой России», а врио губернатора А.Г. Дюмин баллотировался как самовыдвиженец)

Таблица 5.13. Структура подписей глав и депутатов городских округов и муниципальных районов в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав регионов на выборах 18.09.2016¹

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовыдвиженцы
Республика Коми	Мусинов Л.А.	КПРФ	25	6	1	10
	Попов В.В.	СР	32	5	0	5
	Пятков А.М.	«Патриоты России»	36	1	1	4
	Филипченко И.С.	ЛДПР	31	7	2	2
Республика Тыва	Бичи-оол В.К.	СР	29	0	0	3
	Иргит Д.-Ц.А.	«Патриоты России»	31	0	0	2
	Салчак С.С.-С.	КПРФ	35	0	0	0
	Френт И.А.	ЛДПР	32	0	0	1
Чеченская Республика	Батаев Г.К.-С.	КПРФ	22	0	2	0
	Денильханов С.А.	СР	22	2	0	0
	Усманов И.Э.	Партия Роста	22	0	2	0
Забайкальский край	Агьямов Т.А.	«Патриоты России»	38	0	0	12
	Вершинин А.С.	АПР	33	0	3	14
	Мерзликин Н.В.	КПРФ	6	29	1	14

1 Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. Как выбирала Россия — 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2017. — С. 781–782.

Тверская область**	Клейменов И.Ю.	«Коммунисты России»	44	2	1	6
	Морозов А.Ю.	ЛДПР	44	2	0	6
	Соловьев В.Г.	КПРФ	4	42	2	8
Ульяновская область	Горячев О.Ю.	РОДП «Яблоко»	39	0	0	1
	Калмыков О.А.	СР	39	0	0	1
	Куриной А.В.	КПРФ	24	10	1	5
	Левитас Л.М.	РЭП «Зеленые»	39	0	0	1
	Маринин С.В.	ЛДПР	40	0	0	0
	Сурайкин М.А.	«Коммунисты России»	38	0	0	2

** Без районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

Согласно этим данным, в 2016 году кандидаты от КПРФ только в двух регионах из шести (Забайкальский край и Тверская область) смогли опереться в основном на подписи своих депутатов. Но именно в Тверской области кандидат от КПРФ В.Г. Соловьев получил отказ в регистрации. В остальных четырех регионах и у КПРФ доминировали подписи единороссов. Среди представителей других партий подписи депутатов от «Единой России» преобладали везде. В Чеченской Республике все представительные органы муниципальных образований верхнего уровня избраны по пропорциональной системе, при этом в каждом совете были представлены только две партии: один или два депутата от «Справедливой России», остальные — от «Единой России». При такой ситуации кандидат в главы Чеченской Республики от «Справедливой России» мог бы заручиться поддержкой в основном муниципальных депутатов от своей партии, однако каждый из трех конкурентов Р.А. Кадырова получил по две подписи «справороссов» и по 22 подписи «единороссов».

Наиболее скандальным в 2016 году стал отказ в регистрации в Тверской области представителю КПРФ депутату Госдумы РФ В.Г. Соловьеву. Он представил максимально допустимое число подписей депутатов и глав верхнего уровня (58), но число городских округов и районов, в которых эти подписи были собраны, оказалось всего 27 при необходимых 33. Ранее именно он представлял в Конституционном суде группу депутатов, оспаривавших нормы о муниципальном фильтре, что вызвало большие вопросы по поводу реальных причин проблем с его документами.

В Ульяновской области скандалы были связаны с кампанией первого секретаря Ульяновского обкома КПРФ, депутата Законодательного собрания области А.В. Куринного. В регионе более 90% муниципальных депутатов являются членами «Единой России». А.В. Куринный обратился к лидеру КПРФ Г.А. Зюганову, в облизбирком и ЦИК с заявлением о недопустимости созда-

ния препятствий при сборе подписей. Г.А. Зюганов обозначил эту проблему на встрече с журналистами¹. Затем Ульяновская областная избирательная комиссия провела встречу с главами Ульяновска и Димитровграда, руководителями фракций в думах этих городов, и 14 июля состоялась встреча А.В. Куринного с врио губернатора области С.И. Морозовым, после которой А.В. Куринный внезапно собрал и сдал подписи депутатов в поддержку своего выдвижения.

Иных существенных скандалов в 2016 году не было.

Аналогичная предыдущим годам статистика по особенностям преодоления муниципального фильтра отмечалась и на выборах 10.09.2017.

Анализ состава подписантов глав МСУ и депутатов органов МСУ верхнего уровня (муниципальных районов и городских округов, для Севастополя — внутригородских районов) на данных выборах осложняется тем, что почти во всех регионах часть представительных органов муниципальных районов формируется путем делегирования (а в ряде регионов так формируются представительные органы всех муниципальных районов). В нашем анализе, выполненном для КГИ, мы учитывали только депутатов, избранных в эти органы путем прямых выборов. В Удмуртской Республике, Пермском крае, Свердловской области и Севастополе был проведен полный охват, в Бурятии не был охвачен лишь один муниципальный район, в Калининградской области — два района, в Ярославской области — пять районов. Даже с учетом указанной выше неточности хорошо видно, что ни в одном из семи исследованных регионов ни ЛДПР, ни «Справедливая Россия» не могли преодолеть фильтр силами собственных депутатов. Лишь в Севастополе у «Справедливой России» было достаточно депутатов, но они охватывали лишь треть внутригородских районов.

КПРФ имела достаточно собственных ресурсов только в Удмуртской Республике (в этом регионе все представительные органы верхнего уровня сформированы по смешанной системе, что явно благоприятствует партиям). В Бурятии, Ярославской области и Севастополе у партии было достаточно депутатов, но они не охватывали необходимых $\frac{3}{4}$ муниципальных образований верхнего уровня. В Пермском крае, Калининградской и Свердловской областях у КПРФ не хватало и депутатов. Непарламентские партии имели ничтожное представительство (самый лучший из шести регионов результат у «Патриотов России» в Калининградской области с $\frac{1}{6}$ от необходимого числа подписей депутатов верхнего уровня). Ресурсом для сбора подписей могли также выступать относительно политически свободные депутаты, избранные как самовыдвиженцы. При этом, если в Бурятии, Пермском крае и Свердловской области количество депутатов, избранных как самовыдвиженцы, достаточно большое, то в Калининградской и Ярославской областях, а также Сева-

1 Зюганов заявил о препятствиях при регистрации кандидатов КПРФ в губернаторы // Ульяновское областное отделение КПРФ.— 2016. — 7 июля. Режим доступа: <http://73kprf.ru/index.php?newsid=7933>

стополе их было не так много в относительных величинах, а в Удмуртской Республике совсем мало. При этом в Ярославской области пятая часть депутатов, избранных как самовыдвиженцы, входила во фракции «Единой России» (это касалось депутатов как верхнего, так и нижнего уровней). В соответствии с политической логикой партийные кандидаты должны были бы в первую очередь искать поддержки среди этой категории депутатов, а не среди депутатов от других партий. Однако в действительности ситуация оказалась другой, что является дополнительным свидетельством искусственности всей конструкции системы регистрации.

В результате только кандидат от КПРФ в Севастополе обошелся без подписей «единороссов», добрав недостающие подписи у «Справедливой России» и Партии ветеранов России. В Бурятии, Удмуртии и Ярославской области у кандидатов от КПРФ также преобладали подписи своих депутатов, в Пермском крае, Калининградской и Свердловской областях они составляли примерно половину и превышали число использованных подписей единороссов. При этом именно в Бурятии кандидат от КПРФ В.М. Мархаев, опиравшийся в значительной степени на собственные ресурсы, но не имевший возможности обойтись без подписей единороссов и/или самовыдвиженцев, получил отказ. У кандидатов от ЛДПР и «Справедливой России» везде подписи представителей «Единой России» составляли солидную долю.

Интересно сравнить эти данные с аналогичными данными по выборам 2014–2015 годов. В 2014 году в Удмуртской Республике у кандидата от ЛДПР было 49 подписей своих депутатов и 11 подписей единороссов. В этот раз было соответственно 31 и 27. У кандидата от КПРФ там же было 53 и 4, а стало — 51 и 7. Таким образом, здесь для основных партий ситуация ухудшилась. В Калининградской области, напротив, положение партий улучшилось. В 2015 году у кандидата от ЛДПР было только 3 подписи от своих депутатов и 20 — от «Единой России», а в этот раз — 12 и 12. У кандидата от КПРФ там же было 7 подписей от депутатов-коммунистов и 18 подписей единороссов, теперь соотношение обратное — 16 и 9.

У непарламентских партий, как обычно, доминировали подписи депутатов от «Единой России» (это касается партий любой идеологической направленности). Исключением можно считать формально выдвинутого Партией Великое Отечество в Пермском крае О.А. Хараськина, у которого подписи единороссов составили лишь 38%, подписи самовыдвиженцев — 45%, а подписи депутатов от иных партий — 17%. При этом именно О.А. Хараськин получил отказ в регистрации.

Таблица 5.14. Структура подписей глав и депутатов городских округов, муниципальных районов и внутригородских районов (для г. Севастополя) в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав некоторых регионов на выборах 10.09.2017¹

Регион	Кандидат	Партия	Число подписантов (по субъектам выдвижения на выборах)			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовы- движенцы
Республика Бурятия**	Багдаев Б.Б.	«Коммунисты России»	19	0	3	9
	Дорош С.Д.	ЛДПР	20	2	2	7
	Мархаев В.М.	КПРФ	2	24	0	6
Удмуртская Республика	Бодров В.П.	КПРФ	7	51	0	1
	Иванов А.А.	КПСС	57	0	0	2
	Юнусов Ф.А.	СР	43	15	1	1
	Ягафаров Т.Ф.	ЛДПР	27	31	0	2
Пермский край	Аликин В.Н.	СР	21	23	1	8
	Постников О.С.	ЛДПР	26	12	1	14
	Степанов А.О.	ПР	30	0	1	22
	Филатова И.А.	КПРФ	11	27	1	14
	Хараськин О.А.	Партия «Великое Отечество»	20	0	9	24
Калининградская область**	Мишин Е.В.	ЛДПР	12	12	3	1
	Ревин И.А.	КПРФ	9	16	5	1
	Тимофеева Е.С.	РЭП «Зеленые»	17	0	5	4

1 Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. Российские выборы — 2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями / Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2018. — С. 155–156.

Свердловская область	Ионин Д.А.	СР	39	48	3	23
	Киселев К.В.	РЭП «Зеленые»	86	2	5	20
	Куйвашев Е.В.	ЕР	107	0	0	6
	Парфенов А.А.	КПРФ	42	49	2	20
	Сергин Д.Р.	Российская партия пенсионеров за справедливость	82	6	4	21
	Тороцин И.А.	ЛДПР	56	31	6	20
Ярославская область**	Балабаев С.А.	ПАРНАС	10	0	1	6
	Ватлин А.А.	ЛДПР	11	3	1	4
	Панько К.И.	«Коммунисты России»	13	0	1	2
	Парамонов М.К.	КПРФ	2	12	1	1
Севастополь	Ермаков И.Ф.	«Патриоты России»	9	0	2	2
	Журавлев И.Г.	ЛДПР	8	3	1	1
	Кияшко Р.В.	КПРФ	0	10	3	0
	Колесниченко В.В.	Партия «Великое Отечество»	7	0	3	2
	Кряжев Н.М.	КПСС	9	0	2	1

** Без муниципальных районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

Самым большим скандалом на выборах 2017 года стало то, что в Бурятии не был зарегистрирован главный оппонент врио главы Бурятии А.С. Цыденова — член Совета Федерации, бывший депутат Госдумы от КПРФ В.М. Мархаев. Причина — ошибки в документах и дублирующиеся с другими кандидатами подписи при прохождении муниципального фильтра. Из 226 сданных подписей за В.М. Мархаева не были засчитаны пять: подписи двух признаны недостоверными в связи с тем, что указанные лица утратили статус депутата до проставления подписей; подписи еще трех не были засчитаны, так как ранее они поставили подписи за А.С. Цыденова. Ситуацию с поданными заведомо «двойными» подписями В.М. Мархаев объяснил невозможностью взять подписи у других депутатов. С его слов, региональное отделение КПРФ перед выборами заручилось поддержкой большого количества мун-

ципальных депутатов, число сторонников в два раза превышало норматив прохождения муниципального фильтра. Но «партия власти» провела «специальную операцию», задействовав доступные рычаги и склонив большинство депутатов районного уровня на свою сторону. В итоге у коммунистов оказался «выбран» резерв по районным депутатам, из которого можно было бы собрать нужное количество подписей¹. В подтверждение заявления о том, что на депутатов оказывалось давление, В.М. Мархаев приложил к жалобе листы опросов и записи свидетельств нескольких депутатов, а также материалы проверок районных прокуратур. Учитывая, что А.С. Цыденов сдал в избирательную комиссию только 226 подписей, В.М.Мархаев сделал вывод, что листы поддержки за его конкурента собраны «сознательно для создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов». В качестве свидетельства того, что А.С. Цыденов собрал больше подписей, чем было сдано в избирком, коммунист привел финотчет единоросса².

Еще одним скандалом при регистрации кандидатов на выборах 2017 года стало заявление ряда кандидатов РОДП «Яблоко» (в первую очередь, главы Екатеринбурга Е.В. Ройзмана) о невозможности преодолеть муниципальный фильтр. В частности, Е.В. Ройзман был выдвинут решением федерального бюро РОДП «Яблоко» после приостановки полномочий регионального отделения, которое не смогло выдвинуть кандидата и, по мнению многих представителей самой партии, действовало в интересах администрации. 18 июля Е.В. Ройзман выступил вместе с основателем РОДП «Яблоко» Г.А. Явлинским на пресс-конференции в Москве, где заявил, что отказывается от участия в кампании и призвал всех бойкотировать выборы «до полной отмены муниципального фильтра», который ему не удалось преодолеть³. При этом, по мнению региональных СМИ, большинство подписей муниципальных депутатов уже были распределены между шестью выдвинутыми кандидатами в губернаторы во главе с врио губернатора Е. Куйвашевым⁴. ЦИК РФ 3 августа выпустила специальное заявление в ответ на заявление Е.В. Ройзмана о том, что еще до его выдвижения был собран блокирующий пакет подписей в 18 муниципальных образованиях, который не позволял ему преодолеть фильтр.

- 1 ЦИК решением от 4 августа 2017 года отказала В.М. Мархаеву в удовлетворении жалобы.
- 2 Вячеслав Мархаев хочет зарегистрироваться через Центризбирком // Infpol.ru. — 2017. — 28 июля. Режим доступа: <http://www.infpol.ru/news/politics/130711-vyacheslav-markhaev-khochet-zaregistrovatsya-cherez-tsentrizbirkom/>
- 3 Ройзман призвал бойкотировать выборы губернатора Свердловской области // ИА Росбалт. — 2017. — 18 июля. Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2017/07/18/1631538.html>
- 4 Плюснина М. Выборы закончились. В Свердловской области собраны почти все подписи депутатов для кандидатов в губернаторы Znak.com. — 2017. — 16 июня. Режим доступа: https://www.znak.com/2017-06-16/v_sverdlovskoy_oblasti_sobran_y_pochti_vse_podpisi_deputatov_dlya_kandidatov_v_gubernatory

Согласно заявлению ЦИК РФ, не востребованные «свободные» голоса депутатов остались в 72 муниципальных образованиях, кроме того, было отмечено, что *«по информации Сбербанка России, Евгений Ройзман не обращался в банк для открытия специального избирательного счета. Это говорит о том, что человек вряд ли стремился участвовать в избирательной кампании с самого начала, потому что вести кампанию без открытия избирательного счета невозможно»*¹. В связи с этим следует обратить внимание на информацию, появившуюся ранее в СМИ, о том, что *«кандидаты в губернаторы Свердловской области в общей сложности собрали 1370 подписей муниципальных депутатов»*. Эти данные сообщались со ссылкой на заявление в ходе заседания правительства Свердловской области первого вице-губернатора В.Г. Тунгусова. Всего в муниципальных думах региона работают 1540 депутатов². Таким образом, по данным В.Г. Тунгусова, который, вероятно, обладал информацией и о числе подписей, собранных, но не сданных, свободными остались не 619, а всего 170 депутатов. И хотя 170 подписей достаточно для одного кандидата, неясно, сколько из этих 170 депутатов относятся к муниципальным образованиям верхнего уровня и какую долю этих муниципальных образований они охватывают. Подтвердить или опровергнуть информацию о том, стремился ли Е.В. Ройзман реально участвовать в избирательной кампании или нет, возможно предполагая политически принудить администрацию региона к своей регистрации, очень трудно. В любом случае, очевидно, что его шансы на преодоление муниципального фильтра в значительной степени определялась позицией региональной администрации, для которой было предпочтительно не иметь на выборах сильного соперника действующего главы.

Два претендента на пост губернатора в Ярославской области от РОДП «Яблоко» и КПРФ заявили, что в процессе прохождения муниципального фильтра столкнулись с административным ресурсом. Кандидат от «Яблока», бывший депутат облдумы, бывший заместитель губернатора и бывший зам. мэра О.И. Виноградов заявил, что с помощью административного ресурса собирались подписи за кандидата «Единой России» Д.Ю. Миронова, кандидата ПАРНАСа С.А. Балабаева и кандидата ЛДПР А.А. Ватлина. Он отметил: *«Технологи наших оппонентов поступили хитро: в 5–6 районах собрали 100% подписей, а мне в 15 других надо собрать по одной. Звоню главам районных администраций, а они мне говорят, что у них уже все подписались. Зачем это делается, ес-*

1 Заявление ЦИК России о ситуации с муниципальным фильтром // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации : [сайт]. — 2017. — 2 авг. Режим доступа: <http://cikrf.ru/news/cec/2017/08/02/04.html>

2 На губернаторских выборах каждый десятый свердловский депутат остался не востребуемым // ИА «Европейско-азиатские новости». — 2017. — 28 июля. Режим доступа: http://eanews.ru/news/policy/Na_gubernatorskih_vyborah_kazhdyy_desyatyysverdlovskiyy_deputat_ostalsya_nevostrebovannym_28_07_2017/

ли больше двух подписей с района не нужно?»¹. По данным М.К. Парамонова (КПРФ), «при обращении в муниципальные советы районов начинает выясняться, что приезжали люди, проводили заседание муниципального совета и собирали подписи за одного конкретного кандидата. А каждый депутат или глава могут подписаться только за одного кандидата».

Представители РОДП «Яблоко» в Новгородской области также утверждали, что врио губернатора А.С. Никитину собрали подписей «с большим запасом» и с использованием административного ресурса, тогда как против кандидата от яблочников А.Ф. Черепановой велась работа среди депутатов с целью не допустить успешного сбора подписей². При этом обращает на себя внимание выдвижение в губернаторы Новгородской области Н.И. Захарова от «Патриотов России» (второй раз подряд), которые не получали в регионе значимой поддержки на выборах.

В Пермском крае не смогли преодолеть муниципальный фильтр оппозиционные кандидаты — бывший депутат ЗС К.Н. Окунев и бывший министр сельского хозяйства Пермского края О.А. Хараськин. 17 июля 2017 года на своих страницах в социальных сетях К.Н. Окунев опубликовал обращение к Президенту В. Путину, в котором утверждал, что в регионе произошла «зачистка» политических конкурентов руками чиновников и «партии власти», а также призвал руководителя государства обеспечить конкуренцию на выборах³. В конечном итоге он сдал 27 подписей депутатов второго уровня в свою поддержку, все они были признаны действительными, но их количества заведомо не хватало для прохождения муниципального фильтра⁴. О.А. Хараськин, в свою очередь, собрал необходимое количество подписей, но при процедуре их проверки были обнаружены четыре подписи муниципальных депутатов, которые также ранее подписались за кандидата от «Патриотов России» А.О. Степанова. В результате не было выполнено требование представительства 36 районов (оказалось лишь 32). О.А. Хараськин заявил о том, что таких совпадений быть не должно⁵. 2 августа О.А. Хараськин

1 Кандидаты в губернаторы Ярославской области столкнулись с адмресурсом // ИА Regnum. — 2017. — 28 июля. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/2294071.html>

2 Сабельский А. Пройти фильтрацию. Как кандидаты в губернаторы Новгородской области борются за участие в выборах // ВНовгороде.ру. — 2017. — 17 июля. Режим доступа: <https://vnovgorode.ru/avtorskie-materialy/11983-projti-filtratsiyu-kak-kandidaty-v-gubernatory-novgorodskoj-oblasti-boryutsya-za-uchastie-v-vyborakh.html>

3 Страница К. Окунева в социальной сети Facebook. Режим доступа: <https://www.facebook.com/Konstantin.Okunev?fref=ts>

4 Барков Д. Проверку подписей выдержали пять из семи кандидатов в губернаторы Прикамья // Федпресс.ру. — 2017. — 27 июля. Режим доступа: <http://fedpress.ru/news/59/policy/1827310>

5 Два кандидата в губернаторы Прикамья не прошли муниципальный фильтр // Рифей — Пермь. — 2017. — 27 июля. Режим доступа: http://rifey.ru/news/perm/show_id_57025

распространил заявление о подлоге в отношении подписей за А.О. Степанова¹.

В Рязанской области участником губернаторской кампании пытался стать участник афганской и Первой чеченской войн, Герой России, подполковник ВДВ в отставке, бывший зам. начальника госжилинспекции Рязанской области С.Н. Голубятников². Голубятников уже летом 2016 года заявил, что будет выдвигаться кандидатом в губернаторы и предложил парламентским партиям выдвинуть его кандидатуру. Он вел активную кампанию и в конце концов был выдвинут непарламентской Партией Возрождения России. В ходе кампании он обвинил ряд своих конкурентов во лжи о сборе подписей. В отношении А.В. Перехватовой (Партия Роста) он заявил: *«Друзья, у Партии Роста нет ни одного муниципального депутата, поэтому все подписи в поддержку ее кандидата — это подписи депутатов-единороссов.»* В отношении В.Н. Федоткина: *«Представители КПРФ, в отличие от Партии Роста, подписи безусловно собирают, но только у «своих» депутатов-коммунистов. Таких у них более сотни. Но подписей должно быть минимум 218, поэтому недостающие подписи коммунистам также централизованно собирает "Единая Россия"»*³. Аналогично он высказался и о сборе подписей в поддержку А.Н. Шерина (ЛДПР). В итоге Голубятников не собрал нужное число подписей: *«Я и моя команда собрали 74 подписи из 218 необходимых для регистрации. То есть одну треть. Кстати, такое количество даже теоретически не могли собрать кандидаты от ЛДПР, СР и «Партии Роста». У них просто нет такого количества депутатов... мы единственные, кто вообще собирал подписи... Остальным 5-ти кандидатам сбор подписей был осуществлен централизованно... Законно ли, когда при сборе подписей интересы 510 тысяч сельских избирателей представляют 3065 депутатов, а интересы 420 тысяч избирателей города Рязани — 40 депутатов?»*⁴.

В Кировской области кандидаты С.П. Мамаев (КПРФ) и К.И. Черкасов (ЛДПР) явно осуществляли публичные действия (с помощью митингов, заявлений в СМИ), призванные «подтолкнуть» администрацию региона помочь им с преодолением муниципального фильтра. Возможно, имели место попытки оказать политическое давление по иным каналам. В Калининградской области муни-

1 <https://www.facebook.com/oleg.kharaskin/videos/901034033383467/>

2 На выборы рязанского губернатора выдвинули Героя России // Рязань.инфо. — 2017. — 19 июля. Режим доступа: <https://www.rzn.info/news/2017/6/19/na-vybory-ryazanskogo-gubernatora-vydvynuli-geroya-rossii.html>

3 «Власть использует не административный, а криминальный ресурс» // ВидСбоку. — 2017. — 8 июля. Режим доступа: <http://vidsboku.com/articles/vlast-ispolzuet-ne-administrativnyy-kriminalnyy-resurs>

4 В Рязанской области власть держится только на беззаконии и лжи // Областная рязанская газета. — 2017. — 28 июля. Режим доступа: <http://rg62.info/index.php/glavnoe/glavnye-temy/item/14445-v-ryazanskoj-oblasti-vlast-derzhitsya-tolko-na-bezzakonii-i-lzhi.html>

ципальным депутатам от «Единой России» разрешили поддержать на выборах главы региона кандидатов от других партий. Об этом на заседании общественной палаты региона заявил заместитель руководителя исполкома регионального отделения А.В. Кравченко. По его словам, подпись, отданная за альтернативного кандидата, не будет считаться нарушением партийной дисциплины¹. В Белгородской области прошедшие фильтр соперники губернатора Е.С. Савченко признали, что их поддержали единороссы, причем делали это «без какого-либо напряжения». Вице-губернатор Наталия Полуянова, возглавлявшая региональное отделение «Единой России», обещала помочь кандидатам с фильтром, так как это «соответствует принципам конкурентности, открытости и легитимности²».

На выборах 09.09.2018 года бóльшая часть случаев отсева (21 из 28 в Москве и 26 из 41 в других регионах) связана с тем, что кандидаты не представили документы на регистрацию, то есть не смогли преодолеть муниципальный фильтр (а самовыдвиженцы — еще и дополнительный фильтр в виде сбора подписей избирателей). Чаще всего избиркомы и в этих случаях принимали решения об отказе им в регистрации.

В Москве горизбирком поступил по-другому. Здесь 5 кандидатов подали заявления о снятии кандидатуры — лидеры политических партий С.П. Полищук (Партия Социальных Реформ) и С.О. Рамазанов (Социал-демократическая партия России), выдвиженец РЭП «Зеленые» и два самовыдвиженца. Горизбирком принял эти заявления к сведению. В отношении 21 кандидата горизбирком в решении от 7 июля констатировал, что они *«не представили документы, необходимые для регистрации кандидата, что фактически свидетельствует о добровольном отказе от дальнейшего участия в избирательной кампании и влечет за собой утрату статуса кандидата на должность мэра Москвы»*. Отдельно в том же решении ЦИК отказала в регистрации кандидатов Д.Г. Гудкова и В.З. Кувшинова. Кандидат от «Гражданской инициативы», бывший депутат Государственной Думы Д.Г. Гудков представил заведомо недостаточное число подписей, при этом у него число подписей депутатов не от «Единой России» было больше, чем у всех остальных кандидатов. В.З. Кувшинов представил только сведения о трех кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации (этот гражданин чуть ли не на всех выборах мэра Москвы требует зарегистрировать его на основании решения о его регистрации на несостоявшихся выборах мэра 1993 года).

1 Депутатам-единороссам разрешили поддерживать на выборах «альтернативных» кандидатов в губернаторы // Новый Калининград. — 2017. 14 июля. Режим доступа: <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/politics/14255562-deputatam-edinorosam-razreshili-podderzivat-na-vyborakh-alternativnykh-kandidatov-v-gubernatory.html>

2 Инютин В., Литвинова М. Белгород отфильтровал «Справедливую Россию» // Коммерсантъ (Воронеж). — 2017. — 2 авг. — № 139.

Мосгоризбирком отказал в регистрации также кандидату от «Союза горожан», депутату Мосгордумы, бывшему руководителю обанкротившейся строительной компании СУ-155 М.Д. Балакину (выдвигался в 2014 году от ЛДПР). Основанием стали заявления от трех депутатов, в которых они просили не учитывать их подписи. По сути, они отозвали свои подписи, хотя закон такой отзыв не допускает. Тем не менее горизбирком их подписи не стал учитывать. Однако отказ в регистрации был отменен Московским городским судом, и М.Д. Балакин был зарегистрирован.

Единственный случай отказа в регистрации по результатам проверки подписей имел место во Владимирской области. Отказано кандидату в губернаторы от КПРФ, известному журналисту и общественному деятелю М.Л. Шевченко. У него были обнаружены подписи 13 депутатов, которые ранее подписались за других кандидатов. В результате Шевченко не преодолел фильтр по всем позициям (всего зачтенных подписей у него получилось 120 при необходимых 128, подписей верхнего уровня зачтено 30 при необходимых 35, эти подписи охватывают 12 муниципальных районов и городских округов при необходимых 16). Отметим, что данный случай продолжает традицию: во всех кампаниях, начиная с 2012 года, один кандидат КПРФ получает отказ в регистрации (только в 2015 году такой отказ удалось оспорить в Верховном суде РФ). При этом отказы представителю второй по популярности партии наглядно демонстрируют неадекватность муниципального фильтра.

На этот раз мы проанализировали партийный состав депутатов¹, поставивших подписи за кандидатов на тех выборах, где установлены более ранние сроки подачи документов на регистрацию — в Москве, Магаданской, Московской и Псковской областях².

1 Имеется в виду, кем они были выдвинуты при избрании в депутаты.

2 В Москве и Магаданской области — всех депутатов и глав муниципальных образований, поддержавших кандидатов, в Псковской области — всех депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов, в Московской области — всех депутатов представительных органов городских округов, а также Щелковского муниципального района (в остальных муниципальных районах представительные органы сформированы путем делегирования).

Таблица 5.15. Структура подписей глав и депутатов городских округов, муниципальных районов и внутригородских районов в поддержку выдвижения кандидатов на должность глав некоторых регионов на выборах 09.09.2018¹

Регион	Кандидат	Партия*	Число подписантов, избранных			
			от ЕР	от своей партии	от других партий	как самовыдвиженцы
Магаданская область	Дорошевич В.В.	КПРФ	12	3	0	1
	Исаев Р.В.	ЛДПР	10	2	0	3
	Мартынюк А.Э.	Гражданская платформа	12	0	0	4
	Носов С.К.	ЕР	14		0	2
Московская область**	Белова Л.И.	Альянс зеленых	77	0	1	11
	Жигарев К.С.	ЛДПР	48	32	2	5
	Надеждин Б.Б.	Партия Роста	81	0	2	3
	Черемисов К.Н.	КПРФ	8	79	1	6
	Чистюхин И.В.	СР	38	39	4	7
Псковская область	Кулаков С.А.	Партия пенсионеров России	47	0	0	0
	Минаков А.А.	ЛДПР	27	20	0	0
	Мурылев А.А.	КПРФ	0	47	0	0
	Романов И.П.	Партия Роста	47	0	0	0
	Рубцов Р.А.	Партия свободных граждан	14	0	0	0
Москва	Балакин М.Д.	Союз горожан	91	0	4	17
	Гудков Д.Г.	«Гражданская инициатива»	4	0	44	15
	Дегтярев М.В.	ЛДПР	94	3	3	15
	Кумин В.В.	КПРФ	68	17	12	17
	Свиридов И.Т.	СР	67	7	16	22

** Без муниципальных районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

1 Итоги регистрации кандидатов и партийных списков на российских выборах 2018 год. Аналитический доклад № 3 по Мониторингу выборов 09.09.2018 / Фонд «Либеральная миссия» [сайт]. Режим доступа: http://www.liberal.ru/upload/files/03_Vibori_doklad.pdf

Анализируя итоги регистрации кандидатов на выборах глав регионов за прошедшее время, начиная с их восстановления в 2012 году, мы смогли сделать вывод, согласно которому ни в одном регионе ни одна оппозиционная партия (кроме КПРФ в отдельных регионах) не имела в своем составе необходимого для преодоления фильтра числа муниципальных депутатов и избираемых населением глав муниципальных образований. Среди подписей депутатов в поддержку почти всех зарегистрированных кандидатов в губернаторы присутствовали в том или ином числе подписи депутатов, представлявших «Единую Россию».

При этом в разных регионах ситуация не одинаковая. В Магаданской области, где представительные органы городских округов (бывших муниципальных районов) избраны по мажоритарной системе, у всех кандидатов доминируют подписи единороссов. В Псковской области, где представительные органы городских округов и муниципальных районов избираются по смешанной системе, ситуация ярко полярная: у кандидата КПРФ 100% подписей однопартийцев (редкий случай), у кандидатов от Партии Роста, Партии пенсионеров России, а также у собравшего недостаточное число подписей кандидата от Партии свободных граждан — 100% подписей единороссов. Кандидат ЛДПР занимает промежуточное положение: у него 57% подписей единороссов и 43% подписей однопартийцев.

В Московской области (где часть представительных органов городских округов избирается по смешанной системе, другая часть — по пропорциональной, третья — по мажоритарной) похожая ситуация, но более сглаженная. У кандидата от КПРФ преобладают подписи однопартийцев, но есть небольшое число подписей депутатов от «Единой России». У кандидата от «Справедливой России» таких подписей примерно поровну, у кандидата от ЛДПР подписей единороссов больше. А кандидаты от внепарламентских партий (Партии Роста и «Альянса Зеленых») вынуждены опираться почти целиком на подписи единороссов, лишь немного разбавляя их самовыдвиженцами и депутатами от других партий.

Наиболее интересна и показательна ситуация в Москве. Здесь большая часть представительных органов муниципальных образований (125 — почти все в «старой» Москве плюс в наукограде Троицке) были избраны в сентябре 2017 года по мажоритарной системе в многомандатных округах. На тех выборах главной оппозиционной силой был «список Гудкова» — неформальное объединение кандидатов, значительная часть которых выдвигалась от РОДП «Яблоко», а также в качестве самовыдвиженцев, с некоторыми добавлениями от других партий. Д.Г. Гудков не скрывал, что эта команда нужна ему для прохождения муниципального фильтра. В результате выборов кандидаты из «списка Гудкова» завоевали большинство в нескольких наиболее оппозиционных районах, плюс некоторое их количество прошло еще в ряде районов. В целом число избранных сторонников Д.Г. Гудкова оказалось больше необходимого

числа подписей муниципальных депутатов, однако они распределены неравномерно по районам, и потому их подписи не могли покрыть требуемые по закону $\frac{3}{4}$ внутригородских муниципальных образований. У других партий количество избранных депутатов получилось совсем небольшим.

Таким образом, как и в 2013 году, ни один оппозиционный кандидат не мог рассчитывать преодолеть муниципальный фильтр без помощи единороссов. Однако, в отличие от 2013 года, команда С.С. Собянина не стала помогать своему главному конкуренту в преодолении фильтра. Еще в декабре 2017 года глава московского отделения «Единой России» А.Н. Метельский заявил: *«Ни одного голоса наших муниципальных депутатов не ляжет в копилку "либералам-белоленточникам", когда придет пора работать с муниципальным фильтром на предстоящих в будущем году выборах мэра Москвы. Мы не для того завоевывали в ходе выборов право монопольного распоряжения муниципальным фильтром, чтобы потом этим достижением пренебрегать. Поэтому господам Гудкову, Кацу, Яшину и иже с ними уже сейчас должно быть очевидно, что через наши голоса им своего кандидата в мэры не выдвинуть»*¹. Таким образом, фактически А.Н. Метельский признал то, что только от партии «Единая Россия» зависело, кто из кандидатов преодолет данный фильтр. Как видно из таблицы, и у кандидатов от трех партий парламентской оппозиции, и у кандидата от «Союза горожан» М.Д. Балакина (избранного в Мосгордуму от ЛДПР), подписи единороссов составляют не менее 60%. В реальности это заниженный показатель, так как большинство депутатов-самовыдвиженцев, поставивших за них свои подписи, — это депутаты поселений Новой Москвы, избранные в 2013 году на выборах, где «Единая Россия» кандидатов не выдвигала. Заметное число подписей В.В. Кумин и И.Т. Свиридов получили от «яблочников» — по 10 подписей (у Свиридова их больше, чем подписей от однопартийцев).

Д.Г. Гудков, выдвинутый «Гражданской инициативой», сдал в Мосгоризбирком заведомо недостаточное число подписей — 63 (при необходимых 110). Однако у него лишь 4 подписи депутатов от «Единой России» (очевидно, ослушавшихся «начальство»). 42 подписи дали ему депутаты от РОДП «Яблоко», 15 — самовыдвиженцы (из «старой» Москвы, то есть оппозиционеры), и по одной подписи у него от депутатов от КПРФ и «Справедливой России». Если бы оставшиеся подписи он получил от «Единой России», все равно число подписей единороссов у него было бы меньше, чем у остальных. Здесь мы наглядно видим, что кандидат, имеющий наибольшую поддержку среди муниципальных депутатов, фильтр не преодолевает; зато через него проходят кандидаты, такой поддержки не имеющие — благодаря помощи «партии власти», которая таким образом решает, кого из оппозиции допустить на выборы. И чаще всего она делает выбор в пользу более слабых кандидатов.

1 Единороссы Москвы решили не дать оппозиции пройти муниципальный фильтр // РБК. — 2017. — 12 дек. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a300c179a79473a1550cd24>

Что касается сбора подписей за кандидатов в губернаторы в 2018 году, в большинстве регионов в ходе этой процедуры не было публичных скандалов — возможно просто потому, что к этому моменту в избирательной кампании не осталось кандидатов, которые могли бы составить реальную конкуренцию действующему губернатору (или временно исполняющему обязанности). Основные конкуренты на губернаторских выборах 2018 года в большинстве случаев выбыли уже на этапе подготовки к выборам: они либо сами отказались от борьбы (мэр Новосибирска, член КПРФ А.И. Локоть в Новосибирской области; депутат Госдумы от ЛДПР В.В. Сысоев в Тюменской области), либо просто не были выдвинуты теми или иными партиями (М.Н. Матвеев в Самарской области, Е.А. Шувалова в Москве). Официальная причина отказа от участия в кампании В.В. Сысоева (вместо него ЛДПР в Тюменской области выдвинула депутата Тюменской облдумы А.Н. Зайцева) — невозможность прохождения муниципального фильтра собственными силами и нежелание сотрудничать с «Единой Россией» по этому поводу; по заявлению представителя партии, «ЛДПР должна в будущем, без обращения к другим партиям, проходить муниципальный фильтр на выборах губернаторов. Мы против всяких ограничений и фильтров»¹. Неофициально СМИ сообщали о якобы конфликте В.В. Сысоева с руководством ХМАО и возможным нежеланием врио губернатора области А.В. Моора идти на конфликт с властями Ханты-Мансийского автономного округа накануне выборов.

Немногие выдвинувшиеся реальные претенденты были вынуждены вскоре покинуть кампанию по причине невозможности преодоления муниципального фильтра. На выборах мэра **Москвы** не смогли преодолеть фильтр глава муниципального округа Красносельский И.В. Яшин и бывший депутат Госдумы Д.Г. Гудков. В **Орловской области** наиболее заметным событием данного периода кампании стал отказ от участия в избирательной кампании депутата Орловского областного совета, предпринимателя В.А. Рыбакова (выдвинут партией «Российский общенародный союз»), который был единственным кандидатом, реально стремившимся участвовать в выборах, способным составить конкуренцию А.Е. Клычкову. 7 июля Рыбаков провел пресс-конференцию, на которой заявил об отказе от участия в избирательной кампании, отметив что ему не позволяют пройти муниципальный фильтр. Ранее первый секретарь обкома КПРФ, член Совета Федерации В.Н. Иконников заявлял, что «Рыбаков — неглупый и расчетливый человек. Он прекрасно понимает, что фильтр можно собрать только при поддержке

1 ЛДПР отказалась выдвигать кандидата на выборы губернатора Тюменской области // ИА ТюменьPro. — 2018. — 2 июля. Режим доступа: <http://www.tumenpro.ru/2018/07/02/ldpr-otkazalas-vyidvigat-kandidata-na-vyiboryi-gubernatora-tyumenskoj-oblasti/>

«Единой России» или КПРФ, а они уже поддержали Клычкова»¹. При этом КПРФ имеет лишь 7,1 % депутатов органов местного самоуправления в области, тогда как муниципальный фильтр в регионе составляет 8 %.

5.3.2. ОСОБЕННОСТИ АГИТАЦИОННЫХ КАМПАНИЙ И ДОСТИЖЕНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Избирательные кампании этого времени имели ряд общих черт, особенно начиная с 2013 года, когда единый день голосования был перенесен на второе воскресенье сентября. В первую очередь речь идет о технологиях низкой явки: как уже отмечено в разделе 5.2, сам перенос выборов на начало сентября очевидно был мотивирован стремлением уменьшить явку независимых избирателей и повысить долю среди голосующих административно зависимого и конформистски настроенного электората. Объем этого электората в абсолютных цифрах, как правило, стабилен, и его относительная доля от пришедших голосовать существенно влияет на результаты выборов. Технологии снижения явки также автоматически увеличивали влияние на результаты выборов фальсификаций и иных электоральных искажений.

Перенос выборов на сентябрь оказал существенное воздействие на все стадии избирательного процесса. Результатом этого стало хронологическое совпадение основной фазы избирательной кампании (в том числе агитации в СМИ, которая начинается за 28 дней до дня голосования) с сезоном летних отпусков. Данное обстоятельство стимулировало партии и потенциальных кандидатов на любых выборах (включая выборы заксобраний и выборы губернаторов) как можно раньше начинать фактическую избирательную кампанию — еще до того, как выборы формально назначены. Особенно это важно для кандидатов, во-первых, в регионах наиболее конкурентных выборов (где претендентам важно создать для себя информационное преимущество), во-вторых, для малоизвестных кандидатов-новичков без большого опыта участия в публичных кампаниях, которым иначе крайне сложно увеличить известность и повысить рейтинг в условиях отсутствия значительной части избирателей на месте в период формальной агиткампании.

В то же время для части кандидатов (в первую очередь оппозиционных) вынужденный слишком ранний старт кампании создавал и определенные проблемы, так как заранее демонстрировать серьезность своих намерений для многих из них существенно увеличивало риск быть в итоге на выборы не допущенным. Не секрет, что слишком жесткие правила регистрации кандидатов позволяют региональной и местной власти позволить отстранить от выборов практически любого нежелательного кандидата. Именно так произошло, в частности, с большинством перспективных оппозиционных кандидатов на гу-

1 Инютин В. Кандидат со снятой оппозиционностью. Как Андрей Клычков идет на выборы губернатора // Коммерсантъ. — 2018. — 5 июля. — № 116. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3676522>

бернаторских выборах и с большинством кандидатов неформального оппозиционного блока «За Москву!» на выборах депутатов Московской городской думы 2014 года, которые в итоге не были зарегистрированы. Единственными сдерживающими факторами в данном случае могут быть ярко выраженный символизм конкретной политической фигуры, вызванное той или иной причиной давление федерального центра (например, с целью сдерживания позиций конкретного губернатора или из-за стремления к общественному успокоению и обеспечению общественной легитимности выборов, как это было с А.А. Навальным на выборах мэра Москвы в 2013 году). Теоретически возможным, но маловероятным на практике является согласование кандидатуры такого сильного оппонента просто в качестве акта доброй воли администрации.

При этом для кандидатов, поддерживаемых администрацией, подобная проблема с регистрацией не возникает. Раскрутка будущих кандидатов от власти до официального начала избирательной кампании является обычной технологией. В результате контраст фактического агитационного наполнения информационного пространства до назначения выборов и в ходе формально идущей агиткампании оказался, начиная с 2013 года, беспрецедентным. Сверхактивная агитация в апреле-мае (то есть формально до назначения выборов) сочеталась с резким снижением уровня агитационной активности в июле (и, отчасти, в августе) после завершения регистрации. Фактически во многих регионах (в первую очередь там, где проходят губернаторские выборы) наиболее активная агитационная кампания завершилась с регистрацией кандидатов, после которой исход предстоящих выборов, обычно представляющих формальную конкуренцию базового и технических кандидатов, стал во многом предрешен, и сама агитация приобрела формально-технический характер. Некоторое оживление агитационной кампании начиналось только в конце августа и было связано либо с теми территориями, где сохранилась предвыборная интрига, либо со стремлением способствовать повышению явки избирателей на выборы.

Подобная активная агитация на подготовительной и начальной стадиях избирательной кампании и ее резкий спад в ходе основной части в сочетании с явно с ним взаимосвязанным резким снижением уровня политической конкуренции, как представляется, дополнительно демотивируют избирателей, создавая ощущение уже принятого без них решения, способствуют снижению явки на предстоящих выборах и снижают, таким образом, уровень их реальной общественной легитимности.

При этом демотивируется участие в выборах в первую очередь сторонников не получивших регистрации кандидатов и политических партий, то есть представителей оппозиции. Подобная ситуация на наиболее публично значимых кампаниях в качестве кумулятивного эффекта может воздействовать и на совмещенные выборы более низкого уровня, а также на выборы в соседних избирательных округах. В подобных условиях органами власти часто до-

полнительно фактически делается ставка на низкую явку избирателей, при которой основную часть голосующих составляют административно зависимые и конформистски настроенные группы избирателей. Стремление компенсировать стимулирующие снижение мотивации на участие выборов факторы и избежать в результате чрезмерно низкой и подрывающей доверие к органам власти явки избирателей может привести к административным перегибам с целью обеспечить явку принудительным путем, а также может стимулировать стремление к прямым фальсификациям и иным электоральным махинациям.

Отсутствие в ходе многих губернаторских кампаний явных персональных оппонентов действующих руководителей не только лишало реальной мотивации прямую агитацию за участие в выборах, но и являлось фактором, дополнительно усиливающим и без того доминирующий последние годы сценарий ведения фактической агитации органами власти преимущественно с помощью методов косвенной агитации в виде агитации под видом освещения профессиональной деятельности кандидата, связанных с кандидатом и доминирующей партией инициатив и проектов. За счет общей рекламы достижений администрации как таковой, очевидно, реализуется стремление, насколько возможно, повысить общий уровень социального оптимизма, создать ощущение ожидающихся позитивных изменений и решения имеющихся проблем, повысить лояльность ключевых целевых для администрации групп избирателей.

Повсеместно важным элементом избирательных кампаний власти как таковой стали встречи исполняющих обязанности глав регионов с Президентом РФ (в некоторых случаях — поездки в регион Президента РФ и/или председателя Правительства РФ). В летние месяцы, когда выборы были назначены, беседы президента с кандидатами от власти проходили почти в ежедневном режиме. К примеру, с апреля по август 2014 года В. Путин встретился с исполняющими обязанности губернаторов 27 из 30 регионов, где 14 сентября пройдут выборы глав населением. При этом с 23 июля по 28 августа президент принял 13 губернаторов¹. На выборах 2018 года с 25 июля по 9 сентября Президент провел 27 встреч с идущими на выборы губернаторами, с некоторыми встречался дважды (А.А. Травников, С.Е. Цивилев). Уже после первого тура посетил Владивосток и еще раз встретился с врио губернатора А.В. Тарасенко.

В региональных СМИ эти встречи трактовались как несомненная поддержка Президентом конкретного губернатора и таким образом, очевидно, губернаторам (особенно имеющим проблемы с собственным рейтингом) пытались передать часть рейтинга главы государства.

Во многих регионах помимо массовой косвенной агитации фактически почти не было никакой иной. Наиболее активной она была на одновременных вы-

1 Рубин М. Званые будут избранными // РБК-daily. — 2018. — 29 авг. Режим доступа: <http://rbcdaily.ru/politics/562949992242717>

борах депутатов законодательных собраний, избираемых по смешанной избирательной системе, а также на муниципальных выборах.

Сохранялась значительная дифференциация агитационной активности по регионам в зависимости от степени реальной конкурентности на конкретных выборах.

По оценкам из Курской области, после отказа в регистрации А.В. Руцкого губернаторская кампания 2014 года с точки зрения агитации проходила в «обессточенном формате» — с минимальной публичной активностью «технических кандидатов» и «рабочей», то есть неброской, организованной в «бюрократическом формате» кампанией действующего губернатора. Снятие Руцкого с предвыборной дистанции сопровождалось краткими информационными сообщениями в местной прессе и интернет-ресурсах, без оценок и обсуждений. Возможность личного комментария была предоставлена Руцкому только интернет-телеканалом ТВ 46¹. Бывший кандидат в губернаторы Г.А. Лифинцев также написал в Facebook, что с момента его заявления о выдвижении к нему не обратилось ни одно региональное СМИ с просьбой дать интервью и обосновать свое решение. Также не удалось рассказать на страницах региональных СМИ о ходе сбора муниципальных подписей и давлении на муниципальных депутатов². Примечательно, что на сайте Курского обкома КПРФ тематика губернаторских выборов вообще почти не была отражена³. На сайте регионального отделения СП также практически не было предвыборной тематики за исключением коротких информационных сообщений о выдвижении К.А. Комкова кандидатом в губернаторы и его регистрации кандидатом. Кандидат от «Партии свободных граждан» Е.П. Теслева никакой публичной активности не проявляла. Показательно и то, что после регистрации резко снизил свою публичную активность и кандидат от ЛДПР В.В. Федоров.

Доминирование косвенной агитации снижает потребность в иных технологиях, но не отменяет их. Вновь стало возможным говорить о применении различных «маскировочных технологий» — использование различных непартийных агитационных брендов и инициатив, отвлекающих внимание от образа конкретных партий и связанного с ними негатива (в первую очередь, «партии власти» — там, где она недостаточно популярна). Показательно, что кандидаты самых разных партий (за исключением, пожалуй, КПРФ, хотя и ее наиболее сильные кандидаты, например С.Г. Левченко, стремились проводить «надпартийные» кампании) на этих выборах во многих случаях не педалировали свою партийную принадлежность, зачастую или не

1 Александр Руцкому отказали в регистрации в кандидаты на пост курского губернатора // 46tv.ru. — 2014. — 8 авг. Режим доступа: <http://www.46tv.ru/new/power/003157/>

2 https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=536568769799928&id=100003404304913&comment_id=556940711096067&offset=0&total_comments=17

3 <http://kprf-kursk.ru/>

размещая на своих агитматериалах партийную символику выдвинувшей их партии или делая ее максимально незаметной. Наиболее часто избегают указывать на свою партийную принадлежность действующие главы региональных администраций на губернаторских выборах, однако и на выборах представительных органов власти массово отмечалось умалчивание партийной принадлежности кандидатов.

Также к традиционным маскировочным технологиям относится имитация лояльными власти партиями и кандидатами протестной риторики и риторики обновления (перемен); инициирование скандальных тем, отвлекающих внимание от неудобных власти тем и вопросов.

Тема обновления от имени власти наиболее естественно и органично смотрится в регионах, где перед выборами произошли замены губернаторов. В частности, это касается Удмуртии и Курганской области в 2014 году, где существовала очевидная психологическая усталость населения от многолетнего бессменного правления А.А. Волкова и О.А. Богомолова соответственно. В частности, в деятельности в тот момент нового главы Удмуртии А.В. Соловьева внимание общественности привлекли общение с протестующими в первые месяцы деятельности нового главы, отставка премьера и смена ключевых фигур аппарата, резкая критика намерения депутатов ижевской гордумы присвоить себе звание «Почетный гражданин г. Ижевск», проведение конкурса на должности министров через интернет, в котором мог принять любой желающий (так называемое «Открытое правительство»). В начале июля появились единичные билборды со слоганом «Удмуртия. Перемены к лучшему», прошла также первая разноска новой газеты «Ваша газета. Удмуртия», учрежденной редакцией газеты «Известия Удмуртской Республики» и выпускаемой редакцией совместно с Союзом женщин Удмуртии и отделением Союза садоводов России. Из 8 страниц издания две страницы центрального разворота посвящены А.В. Соловьеву и переменам к лучшему.

Отчасти эффект новых позитивных ожиданий возник в Волгоградской области после замены С.А. Боженова на А.И. Бочарова. Первостепенным направлением Бочаров выбрал борьбу с коррупцией, сокращение госдолга региона, создание благоприятной инвестиционной среды, подготовка к ЧМ-2018. А.И. Бочаров также стремился повысить свой рейтинг за счет решения проблем ряда крупнейших промышленных предприятий региона. Именно это стало приоритетом политики новой администрации почти с разу с момента его назначения. В частности, речь шла о «Химпроме» и Волгоградском тракторном заводе.

Примерно то же касается и массовых назначений губернаторов в 2017–2018 годах. Кампании действующих глав регионов или временно исполняющих их обязанности, в это время, отличались максимальной персонификацией: почти все они вели агитацию без упоминания выдвинувшей их партии. В результате кампании губернаторов, выдвинутых «Единой Рос-

сией», КПРФ (А.Е. Клычков) или поддержанных «Справедливой Россией» (А.Л. Бурков), во многом были схожи.

При этом в кампании большинства глав регионов, особенно назначенных недавно, была сделана ставка на обновления и перемены (что уже ранее использовалось командами предшественников — в частности, в Алтайском крае была в начале правления А.Б. Карлина кампания «Алтайский край — новая история», а в Бурятии при В.В. Наговицыне — «Новая жизнь Бурятии» и т.д.).

Одновременно во всех кампаниях акцент делался на поддержку кандидатуры врио губернатора (или просто губернатора) Президентом РФ, использовались сюжеты встреч с Президентом. В Орловской области, где врио губернатора был назначен представитель КПРФ А. Клычков, в газете КПРФ «Орловская искра» от 14.06.2018, № 23 (1100), в обращении к депутатам поставить свои подписи в поддержку выдвижения А. Клычкова, говорилось, что это нужно сделать потому, что *«его кандидатуру выдвинул Президент России...»*, и уже затем потому, что *«он обладает такими человеческими качествами, как честность, равнодушие, стремление помочь людям. Андрей Евгеньевич — человек с незапятнанной репутацией, который борется с коррупцией и не даст разворовать областной бюджет. 4. И самое главное, у него есть реальная программа по возрождению Орловского края»*. По аналогичному сценарию проходили встречи Президента и с иными главами регионов, участвующими в выборах. Также публично освещаемые встречи с врио глав регионов проводил премьер-министр Д.А. Медведев и иные чиновники. К примеру, 26 июля состоялась встреча врио главы Воронежской области А.В. Гусева и Д.А. Медведева. Встреча освещалась в СМИ. В ходе встречи акцент был сделан на строительстве в области 7 общеобразовательных школ¹. Повестка встречи премьер-министра с врио губернатора Тюменской области А.В. Моором 6 сентября включала обсуждение выполнения программ строительства и реконструкции школ и детсадов, создание научно-образовательного центра на базе трех регионов «тюменской матрешки»². Кроме того, В. Путин в ходе кампании лично посетил ряд регионов (Новосибирск, Владивосток и т.д.).

Даже в кампаниях глав регионов, работающих относительно давно, доминировали темы развития и движения вперед, которые иногда сочетались с отсылками к опыту работы губернатора.

1 Дмитрий Медведев и Александр Гусев обсудили перспективы строительства школ в Воронежской области // Воронежское региональное отделение партии «Единая Россия» [сайт]. — 2018. — 27 июля. Режим доступа: <http://voronezh.er.ru/news/2018/7/27/dmitrij-medvedev-i-aleksandr-gusev-obsudili-perpektivy-stroitelstva-shkol-v-voronezhskoj-oblasti/>

2 Перед выборами врио губернатора Тюменской области проконсультировал Медведев // ИА ТюменьPro. — 2018. — 6 сент. Режим доступа: <http://www.tumenpro.ru/2018/09/06/pered-vyiborami-vrio-gubernatora-tyumenskoj-oblasti-prokonsultiroval-medvedev/>

В **Нижегородской области** кампания Г.С. Никитина шла под лозунгом «Моя работа — развитие региона». В **Орловской области** (кандидат — член КПРФ А.Е. Клычков) кампания шла под лозунгом «Развитие. Честность. Результат».

В **Омской области** штаб А.Л. Буркова в последнюю неделю перед выборами широко рассылал по почтовым ящикам омичей изданную в виде шестнадцатистраничной газеты «Программу развития Омской области». В программе были заявлены 14 целей, которые ставит перед собой кандидат в губернаторы: здравоохранение, дороги, ЖКХ, социальная политика, образование, сельское хозяйство, промышленность, культура, стратегическое развитие, спорт, экология, качество жизни, жилье, транспорт. Содержание выстроено по известному принципу «за все хорошее против всего плохого». В газете были небольшие тексты за авторством известных и не очень в регионе людей, как правило, руководителей различных учреждений, предприятий, общественных деятелей, «простых» омичей. Все они выражали глубокую признательность кандидату в губернаторы и надежду на то, что с его победой на выборах жизнь значительно улучшится. Также в этот период продолжали появляться билборды с лозунгом «Сделаем Омскую область сильной!» и изображением А. Буркова

В **Тюменской области** врио губернатора А.В. Моор использовал лозунг «Работать на результат», в других материалах постоянно демонстрировал, что он — член административной команды, которая много сделала для развития региона. В автономных округах упор делался на достижения программы «Сотрудничество», благодаря которым, например, развивалась социальная инфраструктура, а также происходило переселение северян на юг области. Также А.В. Моор зарегистрировался в социальных сетях Facebook, ВКонтакте и Instagram. При этом выборы были встроены в федеральную повестку: на обращение президента Путина по поводу пенсионной реформы врио губернатора и фаворит гонки А.В. Моор отреагировал обещанием сохранить все региональные льготы пенсионерам¹.

В **Самарской области** штаб Д.И. Азарова запустил проект «Самарская область: стратегия лидерства». Под проект создан сайт <http://63lider.ru/> и проводились добровольно-принудительные фактически агитационные собрания, именуемые стратегическими сессиями с привлечением лояльных властям общественников, депутатов Госдумы, членов правительства РФ. Освещались «стратегические сессии» пресс-службой правительства и подконтрольными администрации СМИ². Официальный печатный орган правитель-

1 Врио губернатора Тюменской области прокомментировал обращение Президента // ИА ТюменьПро. — 2018. — 31 авг. Режим доступа: <http://www.tumenpro.ru/2018/08/31/aleksandr-moor-poobeshhal-sohranit-igoty-dlya-tyumenskih-pensionerov/>

2 Дмитрий Азаров дал старт работе стратегической сессии «Новое качество жизни» // Правительство Самарской области: [сайт]. — 2018. — 18 июля. Режим доступа: https://www.samregion.ru/press_center/events/dmitrij-azarov-dal-start-rabote-strategicheskoy-sessii-novoe-kachestvo-zhizni/

ства Самарской области газета «Волжская коммуна» вышла 700-тысячным тиражом с рассказом о «Стратегии лидерства» (из средств избирательного фонда не оплачена).

В кампании Д.И. Азарова использовался лозунг «Энергия перемен». Причем кампания активна шла не только на улицах и в официальных СМИ, но и в Интернете.

В **Приморском крае** на конференции «Единой России» по выдвижению кандидата в губернаторы использовался слоган «Курс на развитие». По мнению местных экспертов, из основных отличий кампании А.В. Тарасенко с кампанией предыдущего губернатора В.В. Миклушевского можно отметить рост ее командно-административного характера и снижение фактора использования финансового ресурса. Рост административного (то есть инерционно-бюрократического) ведения кампании отмечался в Хабаровском крае и Хакасии. Что интересно, именно в этих регионах губернаторы в итоге проиграли выборы.

В **Якутии**, явно дистанцируясь от ЕР, штаб врио главы А.С. Николаева открыл «народную» приемную кандидата на пост Ил Дархана. «Мы приглашаем жителей республики внести предложения в программу кандидата на пост главы Якутии. Наша задача — выступить единым фронтом», — заявил на открытии 6 июня сопредседатель движения Афанасий Ноев. Народное движение в поддержку кандидата на пост главы Якутии Айсена Николаева создано по инициативе землячества Таттинского улуса. Идею поддержали во всех районах республики¹. Было заявлено, что Николаев пойдет на выборы с очень короткой программой, состоящей из семи тезисов. Каждый из них должен дать ясное понимание того, что будет делаться по ключевым направлениям развития республики. При этом врио главы Якутии намерен максимально учесть мнение жителей региона, сообщало ЯСИА².

Во всех случаях тематика перемен и развития сочеталась с абсолютным информационным доминированием глав регионов в СМИ в связи с освещением их профессиональной деятельности при минимальной информации об их оппонентах.

До появления в кампании–2018 «пенсионной тематики», она, как и агитационная кампания на выборах–2017, отличалась пониженной интенсивностью уже с фазы предварительной агитации (то есть осуществляемой до юридического назначения выборов).

Реальное изменение ситуации началось примерно с начала июля, когда постепенно стала резко расти активность самых разных партий, в том числе

- 1 В Якутске начала работу народная приемная Айсена Николаева // Новости Якутии : [сайт]. — 2018. — 7 июля. Режим доступа: <http://ysia.ru/politika/v-yakutske-nachala-rabotu-narodnaya-priemnaya-ajsena-nikolaeva/>
- 2 Айсен Николаев: В предвыборной программе буду учитывать мнения якутян // Новости Якутии : [сайт]. — 2018. — 27 июня. Режим доступа: <http://ysia.ru/politika/ajsena-nikolaev-v-predvybornoj-programme-budu-uchityvat-mneniya-yakutyay/>

«парламентской оппозиции» («старых системных») — от пресс-конференций и незначительных акций к реальной массовой публичной активности (митинги, сбор подписей). Причинами примерно двухнедельной паузы между анонсированием реформы и началом реальной активизации политических партий могли быть их постепенная адаптация к новой политической ситуации и наблюдение за изменениями рейтинга партии власти; проведение в России чемпионата мира по футболу (запреты на публичные акции в городах проведения матчей мундиалю; нежелание партий и кандидатов конкурировать с «футбольной» повесткой, а также дополнительно в этот период раздражать органы власти); а также контратака «внесистемной» оппозиции в лице Алексея Навального объявившего с 1 июля о начале акций протеста против повышения пенсионного возраста, что могло вынудить власти смириться с расширением поля «допустимого политического несогласия» для системной оппозиции.

Борьба против пенсионной реформы и сами избирательные кампании не везде оказались синхронизированы. Публичные заявления политиков и кандидатов приобрели форму предвыборных лозунгов только ближе к концу июля (то есть возникала ситуация, когда какое-то время критика реформы и призывы к референдуму о недопустимости повышения пенсионного возраста были сами по себе, а избирательная кампания — сама по себе).

В ряде регионов проводились массовые кампании социальной рекламы, которая по визуальному стилю, шрифтам, лозунгам, до степени смешения напоминала плакаты самих кандидатов в губернаторы или агитацию за партию, а иногда и прямо их упоминала.

В **Хакасии** на выборах главы вообще нет было наглядной агитации с портретами главы региона В.М. Зимина (он появился на плакатах только в самом конце кампании). Информационное поле региона было зачищено и сосредоточено на нейтральном освещении самих выборов, процедуре голосования с явным акцентом на действующего главу в качестве безальтернативного кандидата. Блогосфера и социальные сети пассивны, активность проявлялась только со стороны регионального отделения «Единой России» и КПРФ. Основные СМИ дублировали свои материалы в социальных сетях. Республиканские правительственные газеты «Хакасия» и «Хабар» (на хакасском языке) в положенный срок не опубликовали условия для размещения платной и бесплатной агитации для кандидатов и партий, в связи с чем получили предписание в срок до 3 августа опубликовать такие данные. В результате вместо формальной агитации шла массовая кампания «социальной рекламы» «Вперед, Хакасия!» про успехи в развитии Хакасии как региона, что, видимо, автоматически было должно переноситься на власти Хакасии.

Кампания В.М. Зимина проявлялась в массовой рассылке публикаций в социальных сетях, официальных СМИ, в участии в массовых мероприятиях (просмотр матчей чемпионата мира по футболу — 2018 в первой в истории Хака-

сии фанзоне; концерт звезд мировой оперы в День республики; мероприятия для молодежи; Национальный праздник «Тун пайрам»). 4 июля В.М. Зимин объявил о зачислении в доход республиканского бюджета второго транша платежа НДС учредителя угольной компании «КоулСтар» Э. Худайнатов в размере 3,150 млрд рублей. Эти средства существенно повлияли на возможности действующего правительства Хакасии по ликвидации различных задолженностей и обеспечить текущие и будущие платежи, в том числе выплату заработной платы и подготовку к зимнему сезону. При выступлениях в СМИ представителей министерств, ведомств, органов МСУ всегда подчеркивалось личное участие В.М. Зимина в лучших и результативных практиках управления регионом.

В период с 1 мая по 10 июля в Хакасии прошли более 10 массовых зрелищных мероприятий с участием В. Зимина. Для зрителей и участников — бесплатно. В период с 13 по 15 июля основной темой событий в Хакасии стал День металлурга — профессиональный праздник для городов Саяногорск, Абаза, Сорск, поселок Коммунар и др. Всего охват профессиональной среды затрагивает около 100 000 избирателей. В.М. Зимин в течение трех дней лично побывал в каждом из городов и принял участие в праздничных и торжественных мероприятиях.

В **Бурятии** уже на этапе предварительного внутрипартийного голосования партии «Единая Россия» активно использовался бренд «Команда Бурятии» сторонников главы региона А.С. Цыденова. Реклама «Команды Бурятии» продолжилась и после назначения даты выборов. При этом формально такой организации и партии не существовало, и ближе к концу кампании технологи «Единой России» стали стремиться объяснять избирателям, что «Команда Бурятии» на выборах идет именно от «Единой России».

Массовая косвенная агитация сопровождала выборы мэра **Москвы**, причем в подобной «социальной рекламе» прямо упоминался мэр Москвы С.С. Собянин («Москва еще чище. Сергей Собянин», «Москва еще спортивнее. Сергей Собянин» и т.д.).

Совпадал визуальный образ «социальной» рекламы достижений **Красноярского края** «НАШ» и «НАШЕ» («НАШЕ будущее», «НАШ аэропорт» и т.д.) и избирательной кампании кандидата в губернаторы Александра Усса «НАШ выбор УСС 2018».

На выборах губернатора **Владимирской области** появились плакаты на рекламных конструкциях С.Ю. Орловой тиражом 55 экз. в едином стиле с баннерами «Единой России» с единым лозунгом «Земля, где хочется жить. Владимирская область». Отличие одно — на баннерах, оплаченных Орловой, не было эмблемы «Единой России». Также Орлова заказала и оплатила агитационный печатный материал в виде газеты на 4 полосах (дата изготовления 20.07.2018, распространение началось с 25 июля), где был размещен тот же лозунг и портрет Орловой, но без эмблемы, а «Единая Россия» в тексте упоминалась только в биографии губернатора один раз.

Пять лет назад, в 2013 году, «Единая Россия» представляла С.Ю. Орлову населению в приложении к партийной газете. Спецвыпуски нестандартного формата выходили под заголовком «Новая», что символизировало обновление в социально-политической жизни региона. В 2018 году в агитационной газете «Единая Россия» упоминалась лишь в биографической справке о кандидате, а в тексте интервью — ни разу. Агитматериал губернатора также назывался «Земля, где хочется жить. Владимирская область». Ранее С.Ю. Орлова использовала лозунг «Земля, где хочется жить и работать». Теперь слово «работать» исчезло (оппозиция иронизировала над этим, сообщая, что во Владимире за пять лет ликвидировали почти все крупные производства¹).

В *Кемеровской области* врио губернатора Сергей Цивилев в качестве «социальной рекламы» поздравлял жителей области с Днем России, в том же стиле была оформлена и его кампания «Строим будущее вместе».

Так как в ходе кампании в большинстве регионов реализовывалась стратегия на минимизацию явки политизированных избирателей, то, за исключением массовых предвыборных зачисток в ряде регионов, в остальном кампания сопровождалась минимальным количеством публичных скандалов. Любые скандалы повышают внимание к выборам и информированность избирателей о них в условиях вызванной массовым недовольством пенсионной реформой политизации, могут дополнительно усилить явку протестного электората.

В подобных условиях административное давление и использование административного ресурса преимущественно шло в этой кампании по следующим направлениям:

- недопуск на выборы оппонентов, способных провести яркие кампании электоральной мобилизации (мотивом может быть как боязнь повышения явки протестного электората, что скажется на всех одновременно проводимых в регионе голосованиях, так и инстинктивное стремление не допускать на выборы «нежелательных» кандидатов как таковых, что в результате лишь приведет к концентрации протестных голосов вокруг партий и кандидатов, допущенных на выборы);
- мобилизация административно зависимого электората и конформистов через точечные кампании по отдельным видам предприятий и организаций («бюджетники», строительные компании — в данной сфере крайне сложно найти работу в случае увольнения, при этом строительные компании выживают сейчас во многом благодаря «особым» отношениям с органами власти и государственным заказам);
- массовая косвенная агитация под видом освещения профессиональной деятельности, «социальная» реклама за бюджетный счет, в реальности являющаяся предвыборной.

1 Ростовцев И. Толкач, лоббист, жертва. Пиарщики рисуют Светлане Орловой новый образ // ИА Провладимир. — 2018. — 28 июля. Режим доступа: <https://provladimir.ru/2018/07/28/tolkach-lobbist-zhertva-piarshhiki-risujut-svetlane-orlovoj-novyy-obraz/>

Иные виды административного давления (препятствия в агитационной деятельности кандидатов, задержания кандидатов и агитаторов, изъятие агитационной продукции, демонтаж политической рекламы с больших рекламных конструкций и т.д.) в этой кампании встречались крайне редко и носили скорее селективный характер и были направлены преимущественно против представителей т.н. «внесистемной» оппозиции (штабы Алексея Навального), многие из которых получали штрафы и аресты за организацию и участие в акциях против пенсионной реформы.

Для привлечения аполитичных и явно склонных поддаваться давлению избирателей на выборы активно проводились бесплатные концерты и иные акции, при этом в контексте организации мероприятий прямо упоминались кандидаты от власти. Вероятно, расчет был на то, что сама по себе готовность принять участие в выборах за вознаграждение многое говорит о реальной мотивации таких избирателей.

На время агитационной кампании по выборам губернатора **Владимирской области** 2018 года была запланирована обширная концертная программа, в которой участвовали «друзья губернатора Орловой». В распоряжении Зебра ТВ оказалась копия графика выступлений местных и приглашенных артистов. Концерты прошли волной по 14 районам Владимирской области. Это фольклорная певица Надежда Бабкина, эстрадный певец Александр Морозов, французская шансонье Кристель Лури, хор Турецкого. Кроме приглашенных «звезд» в предвыборной концертной волне активно задействованы местные творческие коллективы, находящиеся в той или иной степени зависимости от действующей региональной и муниципальной власти. Это вокально-хореографический ансамбль «Русь», русский оркестр областной филармонии, ВИА областного дворца культуры и фольклорный театр «Разгуляй»¹. На Соборной площади Владимира для бесплатного концерта 2 сентября собрались больше 10 тыс. горожан. Михаил Турецкий регулярно хвалил губернатора, а ближе к концу концерта пригласил ее на сцену. С.Ю. Орлова произнесла благодарственную речь, а после спела с хором песню «Светит незнакомая звезда»². Вице-губернатор Михаил Колков рассказал ПроВладимиру, что концерт оплачивали спонсоры, местные власти лишь помогли со сценой и техническим райдером. Аналогичные концерты прошли в Коврове и Муроме³.

При выборах губернатором В.В. Владимировой в 2014 году в **Ставропольском крае** проводилась продажа товаров на участках по сниженным ценам. Так, на из-

1 Головинов С. Надежда Бабкина поможет избраться Светлане Орловой? // Зебра ТВ. — 2018. — 11 июля. Режим доступа: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/nadezhda-babkina-pomozhet-izbratsya-svetlane-orlovoy/>

2 <https://www.youtube.com/watch?v=GbgfYOICNRc>

3 Резников Д. Губернатор Орлова спела с Хором Турецкого // ИА ПроВладимир. — 2018. — 2 сент. Режим доступа: <https://-provladimir.ru/2018/09/03/gubernator-orlova-spela-s-horom-tureckogo/>

бирательных участках Ставрополя была организована выездная торговля хлебобулочной продукцией, кондитерскими кулинарными изделиями, мясными деликатесами, безалкогольными напитками, соками, мороженым, фруктами с минимальной торговой наценкой. Для жителей Ставрополя местные производители изготовили около ста наименований выпечки, тридцать пять видов мясной продукции, а также в ассортименте более пятидесяти наименований соков и сладких напитков. Также на избирательных участках 14 сентября проходили дегустации пищевых продуктов и напитков. В Апанасенковском, Буденновском, Георгиевском, Кировском, Курском, Левокумском, Новоалександровском, Петровском муниципальных районах и в городе Георгиевске Ставропольского края прошли традиционные ярмарки «Покупай ставропольское!»¹.

В **Сыктывкаре** неоднократно проводили акцию «Попади в десяточку» (при В.М. Гайзере в 2014 году и при С.А. Гапликове в 2016 году), приуроченную к проведению единого дня голосования для повышения активности избирателей. Аналогичные акции в регионе отмечались ранее неоднократно² и фактически являлись лотереей. На I этапе проведения акции граждане Республики Коми, достигшие 18-летнего возраста принимали участие в творческом конкурсе. Проявив гражданскую активность и написав стихотворение(я), короткую историю(и) или(и) частушку(и) на тему «Я иду на выборы», избиратель мог стать обладателем модного гаджета: мобильного телефона, планшета и др. Победителя конкурса определяло жюри, в состав которого входили представители организатора акции и приглашенные эксперты. На II этапе избиратели в республике получали возможность принять участие в акции, проголосовав на избирательном участке. В этом случае избиратель получал возможность участвовать в конкурсе «Лучший избиратель» и, соответственно, в розыгрыше призов и стать обладателем автомобиля Lada 4x4 или Lada Kalina. Победитель II этапа Акции определялся случайным образом с помощью сертифицированной компьютерной программы.

1 сентября стало известно, что Союз организаций торговли **Омской области** объявил о проведении в единый день голосования беспроигрышной лотереи «Мой регион», призами которой станут автомобили, ноутбуки, холодильники, скутеры, телевизоры, тостеры, чайники и другие ценные призы³. 4 сентября состоялся брифинг представителей администрации города Омска, на котором сообщили о способах повышения явки: талоны на две бес-

1 На избирательных участках Ставрополя организована выездная торговля // Ставропольская правда. — 2014. — 14 сент.

2 Победителям акции «Попади в десяточку!» в Коми подарят гаджеты и автомобили // КомиОнлайн. — 2014. — 22 июля. Режим доступа: <http://komionline.ru/news/47061>

3 Омичей на участки для голосования будут заманивать розыгрышем автомобилей // БК55. — 2018. — 1 сент. Режим доступа: <http://bk55.ru/news/article/133956/>; Омск: какие машины разыграют на выборах губернатора // РИА Омск-Информ. — 2018. — 9 сент. Режим доступа: <http://www.omskinform.ru/news/122709>

платные поездки в городском общественном транспорте; бесплатные автобусы, которые развезут омичей после посещения бесплатного же концерта Димы Билана; ярмарки, на которых можно будет приобрести товары по сниженным ценам, и концерты творческих коллективов, и бесплатные консультации различных специалистов¹. Вход на концерт Д. Билана был бесплатным по флаерам, которые можно было получить на выходе из избирательного участка. На это мероприятие из областного бюджета потратили почти 5 млн рублей². 6 сентября председатель облизбиркома Алексей Нестеренко заявил, что проверил намеченную на 9 сентября Союзом организаций торговли Омской области лотерею и не нашел в этом мероприятии нарушений выборного законодательства³.

В **Тюмени** в день голосования проходил фестиваль «Тюменская осень», в ходе которого были разыграны 4 квартиры, 8 машин, 15 мобильных телефонов, 10 микроволновок, 10 телевизоров, а также конфеты и печенье. Праздничные мероприятия, включая фестиваль «Мед и хлеб», лотерею, фестиваль Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) и марафон «Танцующий город», прошли на 200 площадках в Тюмени и на 35 — в Тобольске⁴.

В **Кемеровской области** в 2018 первые избиратели в день выборов получили подарки по акции «Счастливый билет» — купоны, сертификаты, билеты от организаций культуры, спорта и развлекательных учреждений. Избиратели смогли бесплатно посмотреть кино, сходить в театр, музеи, на концерты в филармонию, дворцы культуры и школы искусств. Они получили купоны в тренажерные залы, бассейны, квесты, флаеры на посещение стоматологических клиник, на изготовление мебели и установку окон, скидочные купоны магазинов хозтоваров и многое другое. Всего в Кемерово было роздано более 100000 бесплатных билетов и купонов⁵.

Отдельно следует рассмотреть ситуацию в **Свердловской области**, где на выборах губернатора 10.09.2017 массовую лотерею проводил фонд «Уральские самоцветы». На внутрирегиональные различия в явке повлияли два фактора: призыв мэра Екатеринбурга Е.В. Ройзмана бойкотировать выборы (поскольку Ройзман популярен в основном в областном центре, этот призыв мог подействовать именно на екатеринбуржцев) и лотерея, проводимая в день го-

1 «Ярмарки, концерты, логопеды...»: мэрия Омска, как умеет, готовит город к выборам // БК55. — 2018. — 4 сент. Режим оступа: <http://bk55.ru/news/article/134111/>

2 Омичей не пустят на «бесплатный» концерт Билана // РИА Омск-Информ. — 2018. — 9 сент. Режим доступа: <http://www.omskinform.ru/news/122067>

3 Нестеренко проверил на законность акцию с раздачей подарков на выборах // РИА Омск-Информ. — 2018. — 6 сент. Режим доступа: <http://www.omskinform.ru/news/122886>

4 На выборах тюменцев будут потчевать сувенирными пряниками // ИА ТюменьPro. — 2018. — 8 сент. Режим доступа: <http://www.tumenpro.ru/2018/08/09/na-vyiborah-tyumentsev-budut-potchevat-suvenernymi-pryanikami/>

5 youtu.be/DEsb5-0Qvc0?t=10

лосования в части городов (среди них не было Екатеринбурга). Известный электоральный аналитик С.А. Шпилькин, разделил всю область на три части: 1) Екатеринбург; 2) территории, где не было лотереи; 3) территории, где была лотерея. На выборах 2016 года явка на них почти не различалась: соответственно 40,3%, 42,7% и 41,6%. На выборах 2017 года различия в явке оказались существенными: соответственно 25,0%, 34,5% и 48,9%. При этом кривые распределения, построенные по каждой из трех частей, показали зависимость, характерную для честных выборов, то есть подозревать фальсификации нет оснований¹. Таким образом, лотерея сыграла существенную роль, так как явка на территории, где она проводилась, выросла по сравнению с 2016 годом на 7,3%, в то время как на территориях, где ее не было, явка снизилась на 8,2%. При этом там же оказался заниженным процент за губернатора Е.В. Куйвашева. Что касается призыва Е.В. Ройзмана к бойкоту, то он, безусловно, способствовал снижению явки в Екатеринбурге — по сравнению с 2016 годом на 15,5%, и если учитывать уровень снижения на других территориях, где не проводилась лотерея, то можно оценить, что вклад бойкота и отсутствия лотереи оказался примерно одинаковым.

Таблица 5.16. Результаты голосования по территориям Свердловской области с лотерей и без нее на выборах 10.09.2017

	Екатеринбург	Территории без лотереи	Территории с лотереей	Вся область
Количество участков	571	1039	930	2540
Зарегистрированных избирателей	1086603	927088	1383324	3397131
Приняло участие в выборах	271648	319581	676868	1268183
За Куйвашева	130118	284479	439244	787901
Явка	25%	34,47%	48,93%	37,33%
% за Куйвашева	47,27%	72,25%	64%	62,33%
% за Куйвашева от всех избирателей	11,97%	23,57%	31,75%	23,19%
Явка в 2016	40,29%	42,65%	41,64%	41,5%
% за ЕР в 2016	37,7%	43,83%	40,32%	40,53%

1 Шпилькин С. Феномен губернаторских выборов 2017 года в Свердловской области: разгадка // Голосинфо : [сайт]. — 2017. — 13 сент. Режим доступа: <https://www.golosinfo.ru/articles/142188>

Также в различных регионах использовались массовые телефонные обзвоны, рассылка sms избирателям непосредственно в день голосования. Еще одна технология — проведение в день голосования дополнительно привлекающих внимание избирателей опросов. Одновременно с выборами губернатора Ивановской области в 2014 году в Кинешме проводился опрос, от исхода которого, по словам властей, зависело, какие направления водного сообщения восстановят в первую очередь¹.

Снижение уровня политической конкуренции и недопуск на выборы ряда популярных кандидатов, способных к проведению ярких и креативных избирательных кампаний, вероятно, связано и с менее активным, чем в 2013 году, применением на выборах 2014–2018 годов новых информационных технологий и ярких неординарных инициатив. Вместо этого наблюдалось скорее копирование некоторых ходов и даже визуальных образов кампании 2013 года (в частности, т.н. «кубов Навального») и иных предыдущих кампаний.

Использование интернета в кампаниях 2014–2018 годов носило традиционный характер: создание сайтов кандидатов и/или использование ранее созданных интернет-ресурсов (в частности, отделений партий). Нередко создавались специальные сайты тех или иных проектов или инициатив (например, сайт гражданской инициативы «Моя Москва»), почти не использовалась баннерная реклама в интернете, практически не было роликов «вирусной рекламы» (если к ней не отнести, например, видеообращение с «покаянием» губернатора С.Ю. Орловой перед вторым туром). К редким примерам яркого креатива можно отнести интернет-кампанию кандидата КПРФ в губернаторы Воронежской области К.Г. Ашифина, на сайте которого <http://ashifin-gubernator.ru/>, помимо иного креатива можно было отметить визуальные отсыл к известному сериалу «Игра престолов» (фраза «Борьба за власть» исполнена с помощью шрифта, стилизованного под «Игру престолов»; вместо легендарного «Зима близко» («Winter Is Coming») баннер гласил «Ашифин близко» («Ashifin is Coming»).

Фактически стратегическая задача типичного действующего врио губернатора кампаний этих лет состояла в том, чтобы максимально широко мобилизовать лояльный электорат (часто сельский) и при этом снизить явку в областном центре и городах региона, ограничиваясь преимущественно лояльными целевыми группами. Яркая кампания и активная агитация в такой сценарий не вписываются.

Кампании действующих губернаторов сводились к следующим составляющим:

- однообразная наглядная агитация, подчеркивающая «созидательный» характер деятельности власти;

1 Опрос о возрождении водного транспорта в Кинешме пройдет в Ивановской области в день выборов // В частности. — 2014. — 29 авг. Режим доступа: <http://vchastnosti.ru/news/6000/>

- увеличение количества посещений различных экономических и социальных объектов и встреч с «трудовыми коллективами»;
- увеличение количества упоминаний в СМИ и репортажей о встречах и обозначенных на них проблемах и чаяниях «трудовых коллективов», граждан и целевых групп;
- формирование штаба общественной поддержки из лояльных общественников и руководителей бюджетных, а также коммерческих организаций, проведение их встреч с «трудовыми коллективами»;
- рост количества позитивных публикаций в государственных и лояльных СМИ об успехах региона в экономическом, социальном и культурном развитии.

При этом указанные мероприятия и публикации подавались во вполне «рабочем» формате. Возникало ощущение, что избирательной кампании как таковой в привычном понимании — с политической борьбой, дискуссиями и конкуренцией программ — нет, есть рутинный процесс перевыборов действующей власти. Одновременно практически полное отсутствие публичной кампании со стороны «оппонентов» губернатора, а также лояльность подавляющего большинства региональных СМИ.

В такой ситуации явка была, как правило, ниже, чем на аналогичных выборах предыдущего уровня, и во многом обеспечивалась, как уже отмечено, избирателями, привлеченными розыгрышами и лотереями, а также за счет различных спецкатегорий голосования (досрочное голосование, голосование на дому, голосование по открепительным). На новый рост применения ранее минимизированных в ходе половинчатых реформ Д.А. Медведева 2009–2010 годов технологий голосования с помощью спецкатегорий (досрочное голосование, голосование по открепительным) фактически было направлено Постановление Конституционного суда РФ от 15 марта 2014 года. Формально с целью защиты прав не имеющих возможности проголосовать на избирательном участке в день выборов избирателей во исполнение этого Постановления был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ, который обязал регионы использовать на выборах либо открепительные удостоверения, либо досрочное голосование.

Рекорды низкой явки в 2013–2018 годах (где явка была менее 30%, расположены по убывающей): Вологодская область (14.09.2014, 29,7%), Новосибирская область (09.09.2018, 29,5%), Карелия (10.09.2017, 29,3%), Иркутская область (13.09.2015, первый тур, 29,2%), Красноярский край (09.09.2018, 28,9%), Смоленская область (13.09.2015, 28,8%), Владимирская область (08.09.2013, 28,5%), Новгородская область (10.09.2017, 28,4%), Томская область (10.09.2017, 25,8%), Архангельская область (13.09.2015, 21%).

Ярким контрастом являются откровенно аномальные результаты на выборах губернатора Кемеровской области 13.09.2015 (92,1%, после отставки А.-Г.М. Тулеева на выборах 09.09.2018 было уже «всего» 66,5%), Татарстана (84,2%, 13.09.2015) и Мордовии (82%, 10.09.2017).

Таблица 5.17. Сравнение явки избирателей на выборах глав субъектов РФ 08.09.2013 с предыдущими выборами (выборы в Москве, Московской области не рассматриваются, так как ранее они совмещались с федеральными)

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 08.09.2013
Республика Хакасия	24.12.2000	52,3%	37,8%
Забайкальский край	29.10.2000	50,3%	33,3%
Хабаровский край	10.12.2000	46,5%	33,9%
Владимирская область	10.12.2000	34,0%	28,5%
Магаданская область	05.11.2000	42,3%	32,3%
Чукотский АО	24.12.2000	67,6%	64,4%

Таблица 5.18. Особенности отдельных электоральных характеристик на выборах глав субъектов РФ 08.09.2013 (от принявших участие в выборах)

Регион	Явка	Голосование «на дому»	Голосование по открепительным	Недействительные бюллетени
Республика Хакасия	37,8%	9,2%	1,3%	4,0%
Забайкальский край	33,2%	9,5%	1,4%	3,7%
Хабаровский край	33,9%	6,1%	0,8%	3,2%
Владимирская область	28,5%	12,0%	–	2,9%
Магаданская область	32,3%	5,9%	0,6%	2,2%
Московская область	38,6%	6,8%	1,4%	2,3%
Москва	32,1%	4,5%	0,2%	1,5%
Чукотский АО	64,4%	3,9%	0,9%	2,9%

Таблица 5.19. Сравнение явки избирателей на выборах глав субъектов РФ 14.09.2014 с аналогичными предыдущими выборами, не совмещенными с федеральными

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 14.09.2014
Республика Алтай	16.12.2001	63,4%	54,2%
Республика Башкортостан	17.03.2003	75,9%	74,9%
Республика Калмыкия	20.10.2002	66,9%	61,4%
Республика Коми	16.12.2001	48,3%	59,1%

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 14.09.2014
Республика Саха (Якутия)	23.12.2001	68,1%	52,7%
Красноярский край	08.09.2002	47,2%	31,3%
Приморский край	25.05.2001	42,4%	40,2%
Ставропольский край	03.12.2000	46,7%	47,9%
Астраханская область	05.12.2004	50,2%	40,6%
Волгоградская область	05.12.2004	41,5%	36,6%
Ивановская область	03.12.2000	47,4%	36,9%
Курганская область	28.11.2004	53,4%	39,8%
Курская область	22.10.2000	51,8%	39,0%
Липецкая область	14.04.2002	42,9%	47,6%
Нижегородская область	15.07.2001	37,3%	54,5%
Орловская область	28.10.2001	69,7%	62,6%
Псковская область	14.11.2004	49,4%	37,9%
Самарская область	02.07.2000	45,3%	61,6%
Тюменская область	14.01.2001	54,3%	58,3%
Челябинская область	24.12.2000	50,3%	42,5%
Санкт-Петербург	21.09.2003	29,0%	39,4%
Ненецкий АО	23.01.2005	62,9%	42,9%

Примечание. Для выборов, проходивших в два тура, дата и явка даны по первому туру.

Таблица 5.20. Особенности отдельных электоральных характеристик на выборах глав субъектов РФ 14.09.2014 (от принявших участие в выборах)

Регион	Явка	Голосование «на дому»	Досрочное голосование	Голосование по открепительным	Недействительные бюллетени
Республика Алтай	54,2%	5,0%	3,5%	–	2,2%
Республика Башкортостан	74,9%	5,7%	–	0,6%	0,7%
Республика Калмыкия	61,4%	6,0%	–	3,9%	2,7%
Республика Коми	59,1%	4,7%	15,7%	–	1,9%
Республика Саха (Якутия)	52,7%	5,7%	8,0%	–	1,9%
Удмуртская Республика	43,1%	5,6%	6,9%	–	1,4%
Алтайский край	34,4%	8,8%	16,3%	–	1,5%
Красноярский край	31,3%	6,2%	5,3%	–	1,7%
Приморский край	40,2%	4,1%	15,2%	–	2,3%
Ставропольский край	47,9%	11,2%	–	0,5%	1,3%
Астраханская область	40,6%	7,2%	0,0%*	3,4%	1,9%
Волгоградская область	36,6%	9,9%	–	0,3%	2,4%
Вологодская область	29,7%	12,6%	7,5%	–	2,3%
Воронежская область	57,2%	18,0%	–	2,0%	0,8%
Ивановская область	36,9%	24,2%	0,6%*	3,2%	1,1%
Кировская область	36,3%	12,5%	4,5%	–	1,6%
Курганская область	39,8%	10,9%	–	1,1%	1,8%
Курская область	39,0%	14,5%	–	2,0%	2,3%
Липецкая область	47,6%	14,1%	5,3%	–	2,1%
Мурманская область	31,0%	2,2%	7,2%	–	2,3%
Нижегородская область	54,5%	12,7%	10,0%	–	0,8%

Регион	Явка	Голосование «на дому»	Досрочное голосование	Голосование по открепительным	Недействительные бюллетени
Новосибирская область	30,7%	7,1%	9,3%	–	2,7%
Оренбургская область	44,2%	8,7%	0,0%*	1,6%	1,8%
Орловская область	62,6%	13,8%	3,9%	–	1,3%
Псковская область	37,9%	18,2%	8,6%	–	1,4%
Самарская область	61,6%	7,5%	14,9%	–	1,3%
Тюменская область	58,3%	3,0%	9,2%	–	1,9%
Челябинская область	42,5%	9,1%	3,7%	–	2,2%
Санкт-Петербург	39,4%	2,8%	23,9%	–	3,0%
Ненецкий автономный округ	42,9%	2,5%	3,2%*	0,2%	4,2%

Примечания.

Голосование «на дому», досрочное голосование и голосование по открепительным даны в процентах от числа избирателей, принявших участие в выборах; недействительные бюллетени — в процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

* Досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях

Из данных таблиц хорошо видно, как в эти годы обеспечивали явку. Ряд регионов явно использовал для этого максимизацию показателей голосования на дому (которая в ряде случаев имела ранее объективные основания в виде массового выездного голосования в малых населенных пунктах, но все прежние рекорды были побиты). Среди рекордсменов такого голосования Ивановская область (24,2%), Псковская область (18,2%), Воронежская область (18%), Курская область (14,5%), Липецкая область (14,1%), Тульская область (14%), Орловская область (13,8%), Республика Марий Эл (12,9%), Вологодская область (12,6%), Кировская область (12,5%).

Рекордсмен голосования на дому Ивановская область — яркий пример динамики электоральных показателей, обеспечивающих уровень явки и во многом и иных результатов. В регионе количество избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям, составило на выборах 14.09.2014 10 025 человек, то есть 3,21% в относительном выражении. На выборах в областную думу в 2013 году количество избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям, оказалось 10 572 человека (3,96%). Абсолютное количество проголосовавших по открепительным практически не изменилось. Но по сравнению с выборами главы региона в 2000 году он явно вырос в

сравнении с выборами главы региона 2000 года: тогда по открепительным удостоверениям всего проголосовало 0,48% избирателей, то есть 2 126 человек (!).

В рамках последних избирательных кампаний Ивановская область постоянно входит в число лидеров по надомному голосованию. Более того, доля голосования вне помещения для голосования от числа принявших участие в выборах значительно увеличилась, как в относительном выражении — 24,2% (на выборах в областную думу в 2013 году — 22,1%), так и в абсолютном — 75 310 (в 2013 году — 59 189 человек). Получается, что значительный вклад в обеспечение явки избирателей внесло надомное голосование, причем на этих выборах как никогда раньше. Для сравнения: на выборах главы области в 2000 году голосование на дому составило 38 341 человек, что в относительном выражении всего 8,8% (!). Это при явке в 47,4%, тогда в выборах участие приняло 441 356 человек. На выборах Президента РФ в 2012 году на дому проголосовало 77 475 человек (14,9%) при явке в 60%. На протяжении десятилетия наблюдался явный рост числа голосующих на дому, который в последних выборных кампаниях стал давать аномальные показатели. Примечательно, что география надомного голосования разнообразна. И само голосование на дому распределено по районам неравномерно, что лишний раз указывает на административно-мобилизационный характер его проведения в целом ряде районов. Рекордсменом надомного голосования оказался Тейковский район, где его доля составила 41,8%. За ним Вичугский район (39,7%), Приволжский район (38,5%), Вичуга (38,2%). Самый низкий в области показатель выездного голосования обнаружен в г. Шуя (8,0%)¹.

Досрочное голосование на региональных выборах не использовалось с 2002 года, и полная информация об его уровне на прежних региональных выборах недоступна. На муниципальных выборах досрочное голосование применялось в большинстве регионов вплоть до весны 2010 года, поэтому мы можем сравнить уровень данного голосования на прежних и нынешних муниципальных выборах. Ранее уровень досрочного голосования был в основном невысок — не выше 2–3% (исключение — Сочи, где выборы 2009 года были отмечены острой борьбой за кресло мэра олимпийской столицы и где наблюдались злоупотребления при досрочном голосовании). В кампаниях после 2013 года уровень досрочного голосования в основном существенно выше. Здесь, видимо, сказались два фактора: перенос выборов на сентябрь, когда значительное число горожан заняты сбором урожая на дачных участках, и административное принуждение.

В Санкт-Петербурге на выборах губернатора без досрочного голосования реальная явка составила бы чуть выше 29%.

1 Итоги наблюдения за процедурами голосования и подсчета голосов на выборах губернатора Ивановской области // Голосинфо : [сайт]. — 2013. — 17 сент. Режим доступа: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/1014>

Таблица 5.21. Сравнение явки избирателей на выборах глав субъектов РФ 13.09.2015 с аналогичными предыдущими выборами, не совмещенными с федеральными

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 13.09.2015
Республика Марий Эл	03.12.2000	59,0%	47,1%
Республика Татарстан	25.03.2001	79,4%	84,2%
Чувашская Республика	16.12.2001	56,5%	58,6%
Камчатский край	05.12.2004	56,4%	31,9%
Амурская область	14.10.2012	36,8%	33,5%
Брянская область	14.10.2012	47,0%	57,4%
Иркутская область	29.07.2001	36,5%	29,2%
Калининградская область	05.11.2000	49,1%	39,8%
Кемеровская область	22.04.2001	52,2%	92,1%
Костромская область	10.12.2000	50,2%	35,8%
Ленинградская область	21.09.2003	29,7%	44,5%
Омская область	07.09.2003	45,0%	33,8%
Пензенская область	14.04.2002	53,4%	62,3%
Ростовская область	23.09.2001	48,3%	48,6%
Смоленская область	19.05.2002	40,0%	28,8%

Примечание. Для выборов, проходивших в два тура, дата и явка даны по первому туру.

Таблица 5.22. Особенности отдельных электоральных характеристик на выборах глав субъектов РФ 13.09.2015 (от принявших участие в выборах)

Регион	Явка	Голосование «на дому»	Досрочное голосование	Голосование по открепительным	Недействительные бюллетени
Республика Марий Эл	47,1%	10,0%	11,0%	—	2,0%
Республика Татарстан	84,2%	2,7%	4,9%	—	0,6%
Чувашская Республика	58,6%	6,6%	5,6%	—	3,6%
Камчатский край	31,9%	4,0%	8,3%	—	2,9%
Краснодарский край	46,0%	12,5%	3,7%	—	1,7%
Амурская область	33,5%	8,8%	0,6%*	1,0%	2,6%
Архангельская область	21,0%	8,4%	1,5%*	0,9%	2,2%
Брянская область	57,4%	8,1%	—	0,1%	2,5%
Иркутская область	29,2%	6,4%	0,03%*	1,8%	2,9%
Калининградская область	39,8%	3,6%	2,7%	—	2,3%
Калужская область	36,1%	10,0%	4,4%	—	4,0%
Кемеровская область	92,1%	6,7%	1,8%	—	0,3%
Костромская область	35,8%	8,4%	—	1,3%	2,6%
Ленинградская область	44,5%	8,7%	10,4%	—	1,8%
Омская область	33,8%	6,6%	2,3%	—	2,2%
Пензенская область	62,3%	11,7%	—	1,8%	1,0%
Ростовская область	48,6%	9,9%	2,8%	—	1,5%
Сахалинская область	37,6%	5,3%	7,2%	—	3,0%
Смоленская область	28,8%	11,2%	—	1,2%	3,3%
Тамбовская область	57,8%	9,9%	1,1%	—	1,1%
Еврейская авт. область	31,9%	8,2%	2,8%	—	2,5%

Примечания.

Голосование «на дому», досрочное голосование и голосование по открепительным даны в процентах от числа избирателей, принявших участие в выборах; недействительные бюллетени – в процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

* Досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях.

По выборам 18.09.2016 сравнения не проводится по причине его некорректности, так как одновременно проводилось федеральное голосование — выборы депутатов Государственной думы.

Начиная с 2017 года, нормативное регулирование голосования существенно изменилось благодаря отмене вызывавшего публичные скандалы голосования по открепительным удостоверениям, что можно рассматривать как имиджевое решение. Федеральный закон от 1 июня 2017 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» отменил использование на выборах открепительных удостоверений и досрочного голосования (за исключением случаев голосования в труднодоступной местности). Вместо них стало применяться голосование избирателей по месту их нахождения в день голосования на основании заранее поданного заявления. Эта новелла была задумана для выборов Президента РФ, намеченных на март 2018 года, где она должна позволить принять участие в выборах нескольким миллионам избирателей, фактически живущих не по месту своей официальной регистрации. Нередко граждане, годами на практике проживающие в других регионах и населенных пунктах, были фактически лишены возможности принимать участие в выборах. Предполагалось, что новый порядок будет опробован на выборах 10 сентября 2017 лишь в нескольких регионах, которые согласятся на эксперимент.

Однако при подготовке законопроекта ко второму чтению норма была изменена: регионам была оставлена возможность не вводить новый порядок на основных региональных выборах с формулировкой: *«Законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдума субъекта РФ порядок включения избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума, установленный настоящим пунктом, не применяется»*. Эта формулировка толкуется таким образом, что, если региональный закон не содержит фразу «порядок ... не применяется», то императивно действует норма федерального закона, даже если она не дублируется в региональном законе.

В 2017 году в большинстве регионов законодатели не успели внести данную новеллу в свои законы о выборах глав регионов и региональных парламентов, но ни в одном из них не стали и отказываться от нового порядка. Таким образом, он 10.09.2017 применялся на выборах 16 глав регионов и 6 региональных парламентов. При этом в самом законе новый порядок описан лишь в самых общих чертах, а конкретика предусматривается только подзаконными актами. Согласно тексту закона, избиратель, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении в список избирателей по месту своего нахождения в порядке, установленном Центризбиркомом. Срок подачи заявления устанавливается Центризбиркомом в пределах срока, который начинается не ранее чем за 45 дней до дня голосования и заканчивается в 14 часов по местному

времени дня, предшествующего дню голосования. Заявление может быть подано избирателем только лично по предъявлении паспорта, с использованием «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, если это предусмотрено порядком. Порядком предусматриваются способы защиты заявления от подделок: использование специального знака (марки), при этом порядок должен содержать требование об учете специальных знаков (марок), в том числе при их передаче комиссиями. Избиратель, подавший заявление, исключается из списка избирателей по месту своего жительства и включается в список избирателей по месту своего нахождения только на одном избирательном участке.

Избиратель, подавший заявление и явившийся в день голосования на избирательный участок, может быть включен в список только по решению участковой комиссии и только после установления факта, свидетельствующего о том, что он не проголосовал на избирательном участке по месту своего нахождения. Информация о подаче заявления избирателем обрабатывается и доводится до сведения соответствующих территориальных и участковых комиссий, в том числе с использованием ГАС «Выборы». Информация о числе избирателей, подавших заявления, отдельно по каждому избирательному участку (участку референдума) размещается в Интернет в соответствии с установленным порядком.

В соответствии с данным положением закона, ЦИК России утвердила 9 июня 2017 года «Порядок подачи заявления о включении избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума по месту нахождения на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации». Данный нормативный акт предусматривал по сути два различных механизма обеспечения голосования избирателей по месту нахождения. Первый механизм предполагает подачу избирателем заявления, в котором указывается избирательный участок, где он собирается голосовать. Такое заявление может быть подано в ТИК по месту жительства или по месту нахождения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг или дистанционно через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» за 5–45 дней до дня голосования, а также в УИК по месту жительства или по месту нахождения за 5–10 дней до дня голосования. Второй механизм предусматривает подачу избирателем заявления только в УИК по месту жительства в период, начинающийся за 4 дня до дня голосования (вторник) и заканчивающийся в 14:00 по местному времени в день, предшествующий дню голосования. Эти заявления подаются на специальных бланках, к которым приклеиваются марки (являющиеся документами строгой отчетности и имеющие единую нумерацию). Избиратель, подавший такое заявление, может при его предъявлении проголосовать на любом избирательном участке из числа определенных изби-

рательной комиссией субъекта РФ (этот перечень комиссия должна определить не позднее чем за 60 дней до дня голосования). При голосовании заявление у избирателя изымается, а отрывная часть наклеенной на него марки наклеивается в список избирателей в графу «Особые отметки».

В 2018 году был принят Федеральный закон от 04.06.2018 № 150-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ"». Он заменил голосование с помощью открепительных удостоверений на новый порядок голосования по месту нахождения, аналогичный ранее принятому для выборов Президента РФ и основных региональных выборов.

Как хорошо видно из статистики, после этих изменений явка на региональных выборах, проводящихся в начале сентября, осталась довольно низкой. На выборах 10.09.2017, если не рассматривать Севастополь, где предыдущих аналогичных выборов губернатора населением не было, а также Саратовскую и Ярославскую области, где предыдущие выборы были совмещены с федеральными, то в остальных 12 регионах мы видим большее или меньшее снижение явки. В первую очередь стоит отметить Республику Марий Эл, Удмуртскую Республику, Калининградскую и Кировскую области, где предыдущие выборы проходили в сентябре 2014 или 2015 годов. Если в Калининградской области снижение символическое, то в Марий Эл и Кировской области оно заметное, а в Удмуртской Республике достаточно большое (8,5%). Также снижена явка в трех регионах, где предыдущие выборы проходили в октябре 2012 года, причем в Новгородской области снижение сильное (на 14,4%). И в тех регионах, где предыдущие выборы проходили в 2000–2003 годах, явка ниже везде, кроме Свердловской области.

Таблица 5.23. Сравнение явки избирателей на выборах глав субъектов РФ 10.09.2017 с предыдущими выборами

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 10.09.2017
Республика Бурятия	23.06.2002	53,6%	41,7%
Республика Карелия	28.04.2002	50,2%	29,3%
Республика Марий Эл	13.09.2015	47,1%	43,6%
Республика Мордовия	16.02.2003	83,1%	82,0%
Удмуртская Республика	14.09.2014	43,1%	34,6%
Пермский край	03.12.2000	48,9%	42,5%
Белгородская область	14.10.2012	59,5%	54,7%
Калининградская область	13.09.2015	39,8%	39,4%

Кировская область	14.09.2014	36,3%	30,4%
Новгородская область	14.10.2012	42,8%	28,4%
Рязанская область	14.10.2012	43,7%	36,2%
Саратовская область	26.03.2000*	74,6%	54,8%
Свердловская область	07.09.2003	33,6%	37,3%
Томская область	21.09.2003	41,3%	25,8%
Ярославская область	07.12.2003*	60,6%	33,9%

*Предыдущие выборы были совмещены с федеральными.

Таблица 5.24. Особенности отдельных электоральных характеристик на выборах глав субъектов РФ 10.09.2017, % от принявших участие в выборах

Регион	Явка	Голосование на дому		Недействительные бюллетени
		от списка	от проголосовавших	
Республика Бурятия	41,7%	2,7%	6,4%	3,0%
Республика Карелия	29,3%	1,5%	5,0%	2,8%
Республика Марий Эл	43,6%	5,1%	11,8%	1,4%
Республика Мордовия	82,0%	5,1%	6,2%	0,6%
Удмуртская Республика	34,6%	1,7%	5,0%	2,6%
Пермский край	42,5%	3,8%	9,0%	2,3%
Белгородская область	54,7%	6,7%	12,3%	2,4%
Калининградская область	39,4%	1,3%	3,4%	2,1%
Кировская область	30,4%	3,2%	10,4%	2,7%
Новгородская область	28,4%	3,2%	11,4%	2,5%
Рязанская область	36,2%	5,3%	14,7%	1,3%
Саратовская область	54,8%	4,8%	8,7%	1,2%
Свердловская область	37,3%	1,2%	3,2%	3,1%
Томская область	25,8%	1,3%	5,0%	2,2%
Ярославская область	33,9%	3,6%	10,5%	2,1%
Севастополь	34,2%	1,2%	3,6%	2,3%

На выборах 09.09.2018 в большинстве регионов показатели явки сопоставимы с иными выборами после 2013 года. В 9 регионах из 22, как видно из таблицы, разница не превышает 3%. При этом в Московской области явка совпала с точностью до десятых долей процента, в Алтайском и Хабаровском краях явка немного повысилась, а в Якутии, Красноярском крае, Амурской, Новосибирской, Псковской областях и Москве — немного понизилась. Чуть больше (на 4–5%) повысилась явка в Хакасии и Владимирской области и понизилась в Ивановской, Орловской областях и Чукотском АО.

Следует отметить, что в трех регионах, где прошли наиболее конкурентные выборы (Хакасия, Хабаровский край, Владимирская область), явка выросла, хотя и не сильно. Существенное повышение явки произошло в Магаданской (на 7,3%) и Омской (на 9,8%) областях.

Заметно снизилась явка в основном там, где она в 2013–2015 годах была аномально высокой – в Кемеровской (на 25,6%), Нижегородской (на 14,0%), Самарской (на 13,6%), Воронежской (на 12,4%), Тюменской (на 9,2%) областях, что связано главным образом со сменой главы региона. Также снизилась явка в Приморском крае (на 10,0%), где в 2014 году относительно высокая для этого региона явка была достигнута в том числе за счет высокого уровня досрочного голосования.

Можно сделать вывод, что в целом в этой кампании было меньше злоупотреблений, связанных с повышением явки, хотя показатель явки в Кемеровской области по-прежнему на фоне других регионов выглядит аномально высоким.

В основном же явка демонстрирует стабильно низкий уровень, которого она достигла еще в 2013 году после переноса единого дня голосования на сентябрь. Дискуссия вокруг пенсионной реформы на активности избирателей практически не отразилась, но при этом изменилось электоральное поведение граждан: прежние стратегии электоральной мобилизации работали, но голосовать избиратели стали во многом по-другому.

Таблица 5.25. Сравнение явки на выборах глав регионов 09.09.2018 и на предыдущих аналогичных выборах

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 09.09.2018
Республика Саха (Якутия)	14.09.2014	52,7%	50,7%
Республика Хакасия	08.09.2013	37,8%	41,9%
Алтайский край	14.09.2014	34,4%	37,3%
Красноярский край	14.09.2014	31,3%	28,9%

Приморский край	14.09.2014	40,2%	30,2%
Хабаровский край	08.09.2013	33,9%	36,1%
Амурская область	13.09.2015	33,5%	31,3%
Владимирская область	08.09.2013	28,5%	32,9%
Воронежская область	14.09.2014	57,2%	44,8%
Ивановская область	14.09.2014	36,9%	32,9%
Кемеровская область	13.09.2015	92,1%	66,5%
Магаданская область	08.09.2013	32,3%	39,6%
Московская область	08.09.2013	38,6%	38,6%
Нижегородская область	14.09.2014	54,5%	40,5%
Новосибирская область	14.09.2014	30,7%	29,5%
Омская область	13.09.2015	33,8%	43,6%
Орловская область	14.09.2014	62,6%	57,8%
Псковская область	14.09.2014	37,9%	36,9%
Самарская область	14.09.2014	61,6%	48,0%
Тюменская область	14.09.2014	58,3%	49,1%
Москва	08.09.2013	32,1%	30,9%
Чукотский автономный округ	08.09.2013	64,4%	60,2%

Более подробно следует остановиться на Тюменской области и Москве. Тюменская область состоит из трех частей (южной части, непосредственно подчиненной губернатору, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов). Электоральные показатели в этих частях сильно различаются. В южной части в 2014 году явка составляла 83,1%, в этот раз она снизилась до 57,3% (то есть на 25,8%). В Ямало-Ненецком АО явка в 2014 году была 55,1%, теперь она выросла и достигла 66,0%. В Ханты-Мансийском АО явка значительно ниже: в 2014 году она составляла 35,2%, и в этот раз почти не изменилась — 35,5%.

В Москве в 2013 году были весьма конкурентные выборы, где мэру С.С. Собянину противостоял лидер несистемной оппозиции А.А. Навальный, сумев-

ший привлечь на избирательные участки значительную часть протестно настроенного и либерального электората. В 2018 году среди соперников С.С. Собянина уже вообще не было кандидата из либерального политического спектра и представителей внесистемного протестного движения — только три не самых популярных представителя системной оппозиции и неоднозначный представитель строительного бизнеса (обанкротившаяся компания СУ-155), депутат Мосгордумы М.Д. Балакин. С другой стороны, если в 2013 году со стороны московской власти не было серьезных попыток бороться за повышение явки, то в 2018 году были предприняты беспрецедентные усилия: введены дачные избирательные участки, время окончания голосования сдвинуто с 20 до 22 часов, повсеместно распространялось информирование о дне голосования, рядом с избирательными участками была организована торговля товарами массового спроса.

В результате получилось, что явка по сравнению с предыдущими выборами все равно не выросла, а немного снизилась. Однако если посмотреть данные по районам Москвы, то картина получается разнообразная. Наиболее сильно снизилась активность избирателей в районах с традиционно повышенной поддержкой оппозиции (в центре и вблизи Ленинского, Ленинградского проспектов, Проспекта Вернадского и Проспекта Мира): в районах Гагаринском (на 9,6%, с 38,4% до 28,7%), Сокол (на 7,9%), Хамовники (на 7,7%), Беговой (на 7,3%), Тропарево-Никулино и Хорошевском (на 7,2%), Ломоносовском (на 6,7%), Сокольники (на 6,6%), Аэропорт (на 6,5%), Алексеевском (на 6,0%), Дорогомилово (на 5,9%), Останкинском (на 5,7%).

Одновременно сильнее всего явка выросла в провластных районах, находящихся за МКАД или около МКАД: Молжаниновском (на 18,5%, с 27,4% до 45,9%), Внуково (на 12,4%), Косино-Ухтомском (на 8,6%), Солнцево (на 5,7%), Старом Крюково (на 5,6%), Текстильщики (на 5,0%). Впрочем, рост показателя явки в этих районах (кроме Молжаниновского) частично связан с припиской к ним дачных участков. В Молжаниновском районе, где идет застройка, за прошедшие пять лет заметно выросло население. Из районов, к которым не были приписаны дачные участки, наибольший рост, кроме Молжаниновского, показали районы Некрасовка (4,7%, массовое новое жилищное строительство), Северный (3,9%), Капотня (3,1%), Алтуфьевский (3,0%), Ново-Переделкино (2,8%), Восточный (2,2%).

При почти одинаковых общегородских показателях явки в 2013 и 2018 годах заметно различие в структуре участвовавшего в выборах электората по районам города: существенно снизилось участие оппозиционных избирателей и выросло участие избирателей лояльных или аполитичных.

Хорошо заметно, что прекращение использования открепительных удостоверений в ряде регионов сохранило (а кое-где и повысило) значение явки выездного голосования. По сравнению с президентскими выборами доля голосующих «на дому» выросла везде, кроме Хакасии и Кемеровской области. Во

многих регионах рост небольшой. Но в Московской области эта доля выросла в 2 раза, в Москве — в 1,7 раза, в Нижегородской и Новосибирской областях — в 1,6 раза, в Красноярском крае — в 1,5 раза.

Это говорит о том, что стремление добиваться нужных результатов выборов сильнее всех новых законодательных ограничений и находит новые способы проявить себя.

Псковская, Воронежская и Орловская области вновь демонстрируют чрезвычайно высокий уровень выездного голосования. Довольно высокий уровень отмечается в Ивановской, Нижегородской, Владимирской областях и в Алтайском крае. В Ивановской области наиболее высокие результаты голосования на дому на одновременных с губернаторскими выборах в облдуму в ряде округов, где победили единокорсы Сергей Мазалов (20,2% от явки), Владимир Гришин (22,1%) и Анатолий Буров (26,4%). На некоторых избирательных участках округа Булова более 50% от принявших участие в выборах голосовали на дому. Таким образом, здесь интересанты явно были выражены скорее на одновременных выборах в облдуму.

В ряде районов отмеченных регионов уровень выездного голосования превысил 30%: в Бежанинском (36,1%), Великолукском (31,3%), Гдовском (31,0%), Куньинском (32,0%), Новоржевском (40,0%), Палкинском (35,3%), Плюсском (36,2%), Порховском (32,7%), Усвятском (32,4%) районах Псковской области; Должанском (31,1%), Малоархангельском (31,5%) районах Орловской области; Вичугском районе (36,8%) Ивановской области; Вачском (30,9%), Воскресенском (31,4%) районах Нижегородской области.

Таблица 5.26. Сравнение уровня выездного голосования (в процентах от числа избирателей, принявших участие в выборах) на выборах глав регионов 09.09.2018, на предыдущих аналогичных выборах и на президентских выборах 18.03.2018

Регион	Предыдущие выборы	Выборы Президента РФ 18.03.2018	Выборы 09.09.2018
Республика Саха (Якутия)	5,7%*	4,6%	5,1%
Республика Хакасия	9,2%	5,7%	5,5%
Алтайский край	8,8%	7,1%	10,1%
Красноярский край	6,2%	4,6%	6,9%
Приморский край	4,1%	3,8%	4,8%
Хабаровский край	6,1%	4,1%	5,0%
Амурская область	8,8%	6,4%	9,2%
Владимирская область	12,0%	8,5%	11,2%

Регион	Предыдущие выборы	Выборы Президента РФ 18.03.2018	Выборы 09.09.2018
Воронежская область	18,0%	12,3%	16,8%
Ивановская область	24,2%*	9,4%	12,6%
Кемеровская область	6,7%*	7,9%	6,0%
Магаданская область	5,9%	4,1%	5,2%
Московская область	6,8%	4,5%	8,9%
Нижегородская область	12,7%	7,6%	12,3%
Новосибирская область	7,1%	4,9%	7,9%
Омская область	6,6%	5,5%	5,7%
Орловская область	13,8%	12,1%	16,3%
Псковская область	18,2%	13,1%	17,3%
Самарская область	7,5%	6,6%	8,1%
Тюменская область (юг области)	3,3%	3,9%	4,5%
Москва	4,5%	3,8%	6,6%
Ханты-Мансийский АО	2,9%	2,0%	2,4%
Чукотский АО	3,9%	3,2%	3,8%
Ямало-Ненецкий АО	1,5%	1,2%	1,3%

В отличие от прошлых лет, на наиболее значимых выборах 09.09.2018 досрочное голосование не выходило за пределы разумного. Мы уже высказывали мнение, что могло сказаться внимание Центризбиркома РФ к этой проблеме. На региональных выборах досрочное голосование в этой кампании применялось только в Тюменской области. Его общий уровень составил 4,7% от числа избирателей, принявших участие в выборах, причем на юге области этот показатель составил 1,8%, в Ханты-Мансийском АО — 4,9%, и лишь в Ямало-Ненецком АО он был довольно высоким — 12,0%, но при этом только 5,2% представляло досрочное голосование в помещениях УИК, а 6,8% — досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях.

Новое голосование по месту нахождения на выборах 09.09.2018 года применялось на всех основных выборах, кроме выборов губернатора Тюменской области. Однако ЦИК России, несмотря на критику, по-прежнему публикует информацию о числе мобильных избирателей так, что ею крайне неудобно пользоваться: она размещена только на страницах конкретных участковых избира-

тельных комиссий без публично доступных агрегированных данных на более высоких уровнях. Поэтому в наших докладах для Фонда «Либеральная миссия» в 2018 году для анализа пришлось использовать данные, собранные с помощью специально созданных независимыми исследователями программ по их скачиванию¹. Данные свидетельствуют, что, как и в 2017 году, число открепившихся почти повсеместно немного превышает число прикрепившихся. Это, по информации ЦИК, связано с тем, что из-за неточностей в адресах некоторых избирателей включают в реестры на исключение на двух избирательных участках. Число мобильных избирателей во всех регионах меньше, чем на президентских выборах, что связано как с более низкой активностью избирателей, так и с отсутствием в данной кампании межрегиональной миграции. Но есть заметная разница между регионами. Самая высокая доля от миграции избирателей, отмеченной ранее на президентских выборах, на выборах губернаторов 09.09.2018 была в Алтайском крае (47,4%), Омской (46,5%), Воронежской (42,9%), Самарской областях (41,1%) и Москве (40,7%). Самая низкая — в Чукотском АО (10,1%).

Особая ситуация в Москве, где было образовано 209 дачных участков за пределами территории региона. На этих участках голосовать можно было только по заявлению, таким образом, на них все избиратели были «мобильными». К этим участкам прикрепилось 126 968 избирателей, или 45% от всего числа мобильных избирателей Москвы. Средняя явка на этих участках составила 65,7%, что можно считать довольно низким показателем, поскольку в списки должны были включаться только те, кто собственноручно подавал заявления. На 17 участках явка оказалась менее 50%. Самой низкой была явка 37,2% на участке № 5023 (ж/д станция Икша). По многим наблюдениям, такой результат связан с чрезвычайной активностью сотрудников МФЦ, которые настойчиво уговаривали дачников подавать заявления, и многие под этим воздействием подавали заявления, зная, что голосовать не пойдут или будут голосовать по месту жительства.

Также следует отметить высокую долю выездного голосования на этих участках — 11,6%. Что касается результатов, то на дачных участках заметен повышенный уровень голосования за С.С. Собянина (77,5% против 70,2% в среднем по Москве).

5.3.3. ФЕНОМЕН ВТОРОГО ТУРА ВЫБОРОВ ГУБЕРНАТОРОВ В 2015–2018 ГОДАХ

Описанные выше технологии низкой явки для обеспечения победы административных кандидатов, как уже отмечено, стали существенно менее эффективными в условиях анонсирования в июне 2018 повышения пенсионного воз-

1 Я и мои коллеги А.Е. Любарев и А.Н. Максимов уже выражали благодарность Максиму Крюкову за скачивание данных о мобильных избирателях.

раста и ряда иных непопулярных решений. Рост протестного голосования повысил шансы вторых туров (юридически — повторное голосование), которые ведут к резкому изменению общественных настроений и фактически ломают стратегию низкой явки, превращая победу во втором туре (в случае его проведения) оппозиционного кандидата в доминирующий сценарий.

Возникает ситуация, когда «успокоенный» внешне предсказуемой кампанией независимый избиратель, ранее считавший, что все уже решено и поход на избирательный участок не имеет смысла, внезапно осознает, что его голос имеет значение. Начинается стихийная мобилизация «от противного», когда во второй тур начинают идти голосовать «против» инкумбента все недовольные действующей властью, в том числе многие ранее не участвовавшие в первом туре. При этом объем лояльного власти электората, как правило, уже полностью мобилизован и исчерпан. Более того, власти сложно повторно административно мобилизовать одних и тех же людей в стандартные две недели между турами (хотя в 2018 году пытались экспериментировать и с вторым туром через неделю после первого, и с попыткой с помощью юридических ухищрений затягивать проведение второго тура почти на два месяца, как это произошло в Хакасии).

Если мобилизация оппозиции вокруг единого кандидата во втором туре на губернаторских выборах уже отмечалась и на выборах 1990х — начала 2000-х годов (например, победы М.С. Евдокимова в Алтайском крае, Н.И. Киселева в Архангельской области, Л.В. Короткова в Амурской области и т.д.), то существенный рост явки во втором туре — это уже феномен 2010-х годов.

Причем, как уже отмечено, во многом эта мобилизация и в Иркутской области в 2015 году, и в четырех регионах в 2018 году (Приморский и Хабаровский края, Владимирская область; несколько иной была ситуация в Хакасии) носила стихийный характер. Речь о том, что кандидаты просто заранее не были готовы ко второму туру (начиная от необходимости усиления организационной сети и заканчивая текстами и макетами агитматериалов, формированием месседжей и т.д.). При этом зачастую вышедшие во второй тур оппозиционеры просто не имели существенных и организационных возможностей по сравнению с инкумбентами, тем более для усиления кампании. Иногда они вообще почти не вели кампании после первого тура.

В четырех регионах, где по результатам выборов 9 сентября 2018 года были назначены вторые туры выборов губернаторов, сама власть явно находилась в шоковом состоянии, не имея на этот случай никакого готового сценария. Явно не прорабатывались заранее ни лозунги, ни ходы, ни иные возможные меры. В каждом из регионов при очевидном содействии федерального центра (точнее, направленных из Москвы технологов и чиновников) предпринимались разные меры.

Во Владимирской области многие обратили внимание, что на открытии 11 сентября во Владимире второй в городе автомобильной газонаполнитель-

ной компрессорной станции (АГНКС) «Газпрома» не было губернатора С.Ю. Орловой. Хотя при этом на церемонию прибыл председатель Совета директоров ПАО «Газпром» В.А. Зубков. Она не присутствовала и на заводе «Волгабас» в Собинском районе, где за несколько часов до этого Зубков и Инюцин осматривали новое производство газомоторных автобусов. При этом, по данным местных СМИ, участие С.Ю. Орловой планировалось на обоих мероприятиях¹. За неделю до выборов она записала проникновенный ролик с извинениями перед избирателями, цитаты из которого мгновенно были использованы в «самопальной» агитации против нее («Где-то недоглядела»). Одновременно против ее конкурента В.В. Сипягина распространялась информация, что он якобы решил прекратить кампанию за место вице-спикера заксобрания.

В Хабаровском крае губернатор В.И. Шпорт предложил вышедшему с ним во второй тур С.И. Фургалу место своего первого заместителя. Фургал заявил, что, если проиграет, согласится, но кандидатуры снимать не стал и участие в кампании продолжил.

Наконец, в Хакасии проигравший уже в первом туре В.М. Зимин просто заявил о снятии своей кандидатуры, после чего второй тур был перенесен на две недели, а в бюллетень был включен занявший третье место А.Н. Филягин. Перед новой датой он также снял кандидатуру, перед третьей датой второго тура так же поступил и последний кандидат А.В. Мяхар. В результате только с четвертой попытки лишь 11 ноября состоялся второй тур с единственной кандидатурой коммуниста В.О. Коновалова, по отношению к которому избиратели могли проголосовать «за» или «против».

В Приморском крае второй тур решили провести лишь через неделю после первого. Как известно, из-за фальсификаций его итоги были отменены, а врио губернатора А.В. Тарасенко отправлен в отставку.

Первый раз «феномен второго тура» данных лет был отмечен 13.09.2015 на выборах губернатора **Иркутской области**. Это был единственный второй тур губернаторских выборов в 2012–2017 годах. В отличие от кампаний 2018 года, в этом регионе конкурентом врио губернатора С.В. Ерощенко был не отчасти технический или ранее малоизвестный кандидат, а опытный публичный политик, ранее уже с достойным результатом участвовавший в прямых губернаторских выборах. Избирательная кампания была крайне острой, причем помимо собственно борьбы С.В. Ерощенко и С.Г. Левченко, шла параллельная кампания, которая часть региональных элит вела исключительно против С.В. Ерощенко (в основном речь о бывшем первом вице-губернаторе, экс-секретаре регионального совета «Единой России» и крупном предпринимателе А.С. Битарове, который после победы С.Г. Левченко возглавил правительство Иркутской области).

1 Артюх Д. Торжественное открытие газовой заправки без губернатора // ЗебраТВ. — 2018. — 11 сент. Режим доступа: <https://zebra-tv.ru/novosti/biznes/torzhestvennoe-otkrytie-gazovoy-zapravki-bez-gubernatora/>

Вопреки ожиданиям многих его сторонников, С.В. Ерощенко не смог победить в первом туре, получив 49,60% против 36,61% у С.Г. Левченко. Есть мнение, что команда Ерощенко плохо просчитала динамику, а когда осознала реальность второго тура, осталось слишком мало неподсчитанных участков, чтобы осуществить «коррекцию». Это событие оказало на регион колоссальный эмоциональный эффект и даже те, кто не верил в возможность победы Левченко, на второй тур пошли голосовать. Если явка в первом туре составила 29,2%, то во втором туре 27 сентября — 37,22%. При этом в абсолютных цифрах число недействительных бюллетеней уменьшилось, что означает, что часть, кто в первом туре портил бюллетень, во втором сделала выбор в пользу кого-то из кандидатов.

Показательно, что в первую очередь выросла явка в оппозиционно настроенном Иркутске, других крупных городах и пригородах, из которых «проерощенковским» было только его базовое Черемхово, а на периферии, видимо, весь ресурс мобилизации был исчерпан уже в первом туре. Кроме того, есть версия, что после первого тура в рядах сторонников Ерощенко начались измены и саботаж на уровне глав муниципалитетов. В самом Иркутске в первом туре выборов явка была 24,9%, во втором туре — 41,39%. Для сравнения, на выборах гордумы Иркутска 14 сентября 2014 года — 18,33%, на выборах Заксобрания Иркутской области 8 сентября 2013 года в Иркутске — 20,4% (по области в целом 23,54%). Активность избирателей во втором туре выросла по сравнению с первым туром в девяти из десяти городских округов (исключение — Усть-Илимск) и в 22 районах¹ из 32.

Ерощенко не помогли ни десанты федеральных политиков, ни массовые негативные публикации про Левченко, ни то, что за два дня до выборов о своей поддержке Ерощенко заявила кандидат первого тура Л. Егорова («Справедливая Россия», 6,8%).

Был организован беспрецедентный уровень контроля на всех этапах голосования. На избирательные участки Иркутской области были направлены наблюдатели КПРФ из 6 регионов (Иркутской, Новосибирской и Кемеровской областей, Забайкальского и Красноярского края, а также из Бурятии). В администрациях муниципальных образований Иркутской области дежурили 30 депутатов Государственной Думы от КПРФ, фиксирующие каждый шаг местных властей. В территориальных избирательных комиссиях работали 30 московских и иркутских юристов. Всего 27 сентября на избирательных участках находились 5196 наблюдателей. От «Единой России» было направлено 1311 наблюдателей, от КПРФ — 1093, от С.В. Ерощенко — 1513, от С.Г. Левченко — 1279. Кроме того, в участковых комиссиях присутствовали 1723 чле-

1 Среди районов, где снизилась явка, Братский, Качугский, Нижнеилимский и Усть-Кутский, где 13 сентября на выборах глав победили оппозиционные кандидаты. Здесь одним из факторов снижения явки могло быть ослабление административно-го нажима.

на с правом совещательного голоса, из которых 1269 были направлены кандидатами, а 454 — политическими партиями¹.

В результате во втором туре С.Г. Левченко победил с 56,39% при 41,46% за С.В. Ерощенко. В абсолютных цифрах в первом туре С.В. Ерощенко получил 270526 голосов, во втором — 288927 голосов. У Левченко в первом туре набрал 199702, во втором 392942. Таким образом почти весь прирост явки ушел к Левченко.

Таблица 5.27. Изменение явки по городам и районам Иркутской области между первым и вторым туром выборов губернатора 13 и 27 сентября 2015 года

Иркутск +16,49% (76355 голосов)	г. Тулун +3,4%
Шелеховский р-н +13,5%	Боханский р-н +3,1%
Иркутский р-н +12,2%	Заларинский р-н +2,9%
Саянский р-н +11,9%	Нукуитский р-н +2,9%
Слюдянский р-н +11%	Киренский р-н +4,0%
Свирский р-н +10,8%	г. Зима +2,6%
Усолье-Сибирское +10,7%	Осинский р-н +2,1%
Ангарск +10,7%	Нижнеудинский р-н +1,6%
Черемхово +10,1%	Тайшетский р-н +1,4%
Братск +9,3%	Усть-Илимский р-н +0,5%
Бодайбинский р-н +8,2%	Баяндинский р-н +0,3%
Усольский р-н +8,0%	Черемховский р-н -1,9%
Куйтунский р-н +7,6%	Братский р-н -3,2%
Аларский р-н +6,8%	Качугский р-н -3,3%
Ольхонский р-н +6,8%	Зиминский р-н -3,4%
Эхирит-Булагатский р-н +6,8%	Баланский р-н -4,4%
Казачино-Ленский р-н +6,7%	Усть-Кутский р-н -4,7%
Жигаловский р-н +6,2%	Нижнеилимский р-н -5,5%
Катангский р-н +5,8%	г. Усть-Илимск -8,0%
Тулунский р-н +5,6%	Мамско-Чуйский р-н -8,5%
Усть-Удинский р-н +5,3%	Чуйский р-н -8,7%

1 27 сентября на избирательных участках Иркутской области находились 5196 наблюдателей // НИА Байкал. — 2015. — 28 сент. Режим доступа: <http://www.38rus.com/more.php?UID=43356>

Таблица 5.28. Сравнение итогов голосования на выборах губернатора Иркутской области 2015 года в первом и втором турах по территориальным избирательным комиссиям

Район, город	Явка*		Ерощенко		Левченко	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Аларский район	8354	9548	5398	4924	2074	4448
	41,9%	48,7%	64,6%	51,6%	24,8%	46,6%
Ангарск	38699	58685	17191	26185	16124	30814
	20,6%	31,2%	44,4%	44,6%	41,7%	52,5%
Балаганский район	3633	3318	2415	1520	788	1733
	51,7%	47,3%	66,5%	45,8%	21,7%	52,2%
Баяндаевский район	5972	5911	4371	3959	1252	1838
	67,3%	67,6%	73,2%	67,0%	21,0%	31,1%
Муниципальное образование города Бодайбо и района	3768	5256	1239	1261	1714	3885
	21,2%	29,4%	32,9%	24,0%	45,5%	73,9%
Боханский район	8043	8644	5144	3872	2131	4655
	45,1%	48,3%	64,0%	44,8%	26,5%	53,9%
Братск	35232	51843	16334	21876	13479	28711
	19,6%	28,9%	46,4%	42,2%	38,3%	55,4%
Братский район	14946	13404	6415	5802	5780	7259
	33,3%	30,1%	42,9%	43,3%	38,7%	54,2%
Жигаловский район	2707	3084	1399	1325	923	1717
	39,2%	45,4%	51,7%	43,0%	34,1%	55,7%
Заларинский район	8239	8862	4818	4810	2391	3859
	36,4%	39,3%	58,5%	54,3%	29,0%	43,6%

Район, город	Явка*		Ерощенко		Левченко	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Зима	7995	8598	5305	4932	2137	3512
	32,5%	35,1%	66,4%	57,4%	26,7%	40,9%
Зиминский район	4834	4483	3063	2540	1213	1879
	47,5%	44,1%	63,4%	56,7%	25,1%	41,9%
Иркутск	113706	189980	34321	50596	63289	135803
	24,9%	41,4%	30,2%	26,6%	55,7%	71,5%
Иркутский район	17658	26539	6725	7786	8203	18251
	28,3%	40,5%	38,1%	29,3%	46,5%	68,8%
Казачинско-Ленский район	3494	4455	1709	1689	1132	2624
	24,0%	30,7%	48,9%	37,9%	32,4%	58,9%
Катангский район	1323	1494	906	869	268	604
	42,3%	48,2%	68,5%	58,2%	20,3%	40,4%
Качугский район	6480	5935	3263	2628	2320	3224
	44,8%	41,5%	50,4%	44,3%	35,8%	54,3%
Киренский район	5579	6134	3354	2837	1087	3096
	34,3%	38,3%	60,1%	46,3%	19,5%	50,5%
Куйтунский район	8488	10397	4365	4436	3080	5699
	33,5%	41,1%	51,4%	42,7%	36,3%	54,8%
Мамско-Чуйский район	1909	1504	1120	760	444	722
	42,7%	34,3%	58,7%	50,5%	23,3%	48,0%
Нижнеилимский район	15249	12832	7347	5359	4841	7226
	34,9%	29,4%	48,2%	41,8%	31,8%	56,3%

Район, город	Явка*		Ерощенко		Левченко	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Нижнеудинский район	15579	16803	9285	8799	4159	7570
	29,1%	30,7%	59,6%	52,4%	26,7%	45,1%
Нукутский район	5802	6036	4354	3715	976	2209
	48,8%	51,7%	75,0%	61,6%	16,8%	36,6%
Ольхонский район	3460	3874	1833	1898	1266	1914
	49,7%	56,5%	53,0%	49,0%	36,6%	49,4%
Осинский район	7145	7421	4885	3570	1813	3768
	47,2%	49,3%	68,4%	48,1%	25,4%	50,8%
Саянск	10562	14382	5824	6465	3550	7592
	32,8%	44,7%	55,1%	45,0%	33,6%	52,8%
Свирск	5561	6710	4099	4741	840	1803
	48,3%	59,3%	73,7%	70,7%	15,1%	26,9%
Слюдянский район	9485	13262	5178	6473	3182	6496
	27,8%	38,8%	54,6%	48,8%	33,6%	49,0%
Тайшетский район	17631	18738	10634	9373	4111	8782
	30,8%	32,2%	60,3%	50,0%	23,3%	46,9%
Тулун	9547	10709	5649	5072	2791	5378
	27,3%	30,7%	59,2%	47,4%	29,2%	50,2%
Тулунский район	7767	8838	4938	4380	1929	4310
	37,9%	43,6%	63,6%	49,6%	24,8%	48,8%
Усолье-Сибирское	15708	22712	9114	10601	4251	11658
	23,8%	34,4%	58,0%	46,7%	27,1%	51,3%

Район, город	Явка*		Ерощенко		Левченко	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Усольский район	11565	14437	5310	5328	4686	8702
	31,5%	39,5%	45,9%	36,9%	40,5%	60,3%
Усть-Илимск	26084	20720	13989	8411	8260	11911
	39,1%	31,1%	53,6%	40,6%	31,7%	57,5%
Усть-Илимский район	3568	3614	2148	1635	789	1897
	24,8%	25,3%	60,2%	45,2%	22,1%	52,5%
Усть-Кутское муниципальное образование	14282	12019	7331	5648	4392	6133
	33,8%	29,0%	51,3%	47,0%	30,8%	51,0%
Усть-Удинский район	3592	4169	1671	1534	1501	2556
	31,4%	36,7%	46,5%	36,8%	41,8%	61,3%
Черемхово	17857	22278	14703	19239	2007	2586
	44,1%	54,3%	82,3%	86,4%	11,2%	11,6%
Черемховский район	11942	11384	8166	6986	2416	4116
	53,5%	51,6%	68,4%	61,4%	20,2%	36,2%
Чунский район	11295	8781	5270	3425	4098	5213
	39,8%	31,2%	46,7%	39,0%	36,3%	59,4%
Шелеховский район	12451	19165	5122	6800	5251	11880
	25,2%	38,7%	41,1%	35,5%	42,2%	62,0%
Эхирит-Булагатский район	8224	9927	4821	4868	2764	4909
	35,1%	42,0%	58,6%	49,0%	33,6%	49,5%
Область в целом	545415	696885	270526	288927	199702	392942
	29,2%	37,2%	49,6%	41,5%	36,6%	56,4%

Ситуация кампаний по выборам 09.09.2018 отличается тем, что там среди конкурентов действующих губернаторов не было таких политических тяжеловесов, как С.Г. Левченко, и не было такой концентрации ресурсов у оппозиции. С.И. Фургал участвовал в выборах губернатора Хабаровского края 2013 года и получил тогда только 19,1%, а в этот раз — 35,8%. В.В. Сипягин в 2013 году на выборах губернатора Владимирской области довольствовался лишь 3,9%, а в этот раз получил 31,2%. По остальным позициям — рост явки во втором туре в преимущественно независимо голосующих городах при «выбранности» электората инкумбента в первом туре, ситуация очень похожа.

Уже в первом туре инкумбент уступил лидерство в двух регионах — В.М. Зимин проиграл кандидату КПРФ В.О. Коновалову в Хакасии (32,42% против 44,81%), а В.И. Шпорт — с небольшим отрывом кандидату ЛДПР С.И. Фургалу в Хабаровском крае (35,62% против 35,81%). Во Владимирской области и Приморском крае действующие главы лидировали, но не смогли получить более 50%.

Во Владимирской области С.Ю. Орлова получила 36,42% голосов, ее конкурент В.В. Сипягин — 31,19% голосов. А.В. Тарасенко в Приморском крае набрал 46,56% голосов, коммунист А.С. Ищенко — 24,63%.

В Приморском крае второй тур был назначен через неделю после первого тура, то есть на 16 сентября. В Хакасии, Хабаровском крае и во Владимирской области повторное голосование было назначено на 23 сентября.

В **Приморском крае** подведение итогов оказалось скандальным. После введения в ГАС «Выборы» протоколов подавляющего большинства УИК стало ясно, что побеждает А.С. Ищенко. Появившиеся данные на 20:15 по московскому времени (03:15 по владивостокскому) содержали информацию по УИК, где в списки избирателей было включено 1 339 978 человек (91,4% от числа избирателей в протоколе первого тура). При этом у А.С. Ищенко было 229 171 голосов (51,2%), а у А.В. Тарасенко — 206 454 (46,2%). Последние публичные данные сайта ЦИК РФ указывали, что после обработки 97,87% протоколов у А.С. Ищенко 241 026 голосов (50,4%), а у А.В. Тарасенко — 225 448 голосов (47,1%). Уже в тот момент было видно, что с вводом новых протоколов результат А.С. Ищенко заметно снижается, а результат А.В. Тарасенко растет. Затем наступила пауза. После 6 утра по московскому времени в ГАС «Выборы» появились данные на 03:21 по московскому времени. По этим данным у А.С. Ищенко было 245 550 голосов (48,06%), а у А.В. Тарасенко — 253 200 голосов (49,55%). Таким образом, почти все «последние голоса» ушли к А.В. Тарасенко. Почти одновременно выяснилась ситуация с переписыванием протоколов в пользу А.В. Тарасенко.

Постановление ЦИК России от 19 сентября подтвердило, что данные, содержащиеся в 19 протоколах об итогах голосования ряда УИК Уссурийска и Артема, после их ввода в ГАС «Выборы» были изменены и введены в систему повторно. Анализ данных по этим 19 УИК, проведенный С.А. Шпилькиным, показал, что внесенные изменения добавили А.В. Тарасенко 14 894 голоса и от-

няли у А.С. Ищенко 954 голоса. Таким образом, только возврат к первоначально введенным данным по этим 19 УИК приводил к тому, что у А.В. Тарасенко оказывалось 238 306 голосов, а у А.С. Ищенко 246 504 голоса, и победителем выборов оказывался А.С. Ищенко¹. Кроме того, в постановлении ЦИК было отмечено, что данные протоколов ряда УИК были введены в ГАС «Выборы» с существенной задержкой, превышающей десять и более часов. При этом некоторые из введенных с запозданием протоколов содержали явно неправдоподобные данные с более 90% за А.В. Тарасенко. Сравнение сводных таблиц с сайта ЦИК на 20:15 16 сентября по московскому времени и по итоговым данным крайизбиркома показывает, что по большинству ТИК данные не изменились. Изменения коснулись только ТИК городов Артем, Арсеньев, Находка и Уссурийск, а также Первомайского района Владивостока. Наиболее значительные изменения произошли в Уссурийске. На 20:15 там получалось, что у А.С. Ищенко 34,8%, у А.С. Тарасенко 63,0%, явка составляла 40,2%. Однако по окончательным данным там у А.С. Ищенко 24,4%, у А.С. Тарасенко 74,3%, явка 53,1%.

Однако вместо отмены итогов голосования на сомнительных участках и/или восстановления первоначальных (истинных) итогов голосования на этих участках, что означало бы победу А.С. Ищенко, было решено признать результаты выборов недействительными в целом. Основанием для отмены итогов выборов в целом стал странный эпизод в Советском районе Владивостока. В этом районе ТИК не успел ввести данные по 13 УИК, когда в помещение ТИК прибыл пожарный расчет МЧС. Якобы было задымление, поэтому всех сотрудников комиссии вывели на улицу. Несколько часов документы комиссии (включая протоколы, бюллетени, списки избирателей) находились без присмотра². 19 сентября ЦИК РФ приняла постановление «О ситуации с повторным голосованием на досрочных выборах Губернатора Приморского края», в котором рекомендовала Избирательной комиссии Приморского края признать результаты выборов недействительными.

Анализ итогов голосования свидетельствует, что в Приморском крае во втором туре имел место примерно тот же эффект, что и в Иркутской области в 2015 году. Исключая явно недостоверные данные по Артему, Находке и Уссурийску, по остальным ТИК очевидно, что наиболее заметно явка выросла заметно во Владивостоке (прирост от 3,8 до 6,8%), Арсеньеве (3,8%), Дальнегорске (4,9%), Дальнереченске (2,6%), Фокино (2,7%), где результаты А.С. Ищенко были достаточно высокими и в первом туре, а во втором туре у него безусловная победа. Также выросла явка в нескольких районах: больше всего в Киров-

1 Шпилькин С. Победа Ищенко — в ГАС «Выборы» // Голосинфо : [сайт]. Режим доступа: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142892>

2 Вайсенберг В. Как один пожарный расчет отменил итоги выборов губернатора Приморья / Голосинфо : [сайт]. Режим доступа: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142898>

ском (7,6%), Михайловском (4,0%), Хорольском (3,5%) и Черниговском (3,5%), при этом в Михайловском и Хорольском районах результат А.В. Тарасенко снизился. Одновременно снизилась явка в Лесозаводске, Партизанске, Спасске-Дальнем и 10 районах, сильнее всего — в Хасанском районе (на 12,1%), где у А.В. Тарасенко в первом туре был один из лучших результатов, а во втором туре результат снизился.

Таблица 5.29. Сравнение итогов голосования на выборах губернатора Приморского края 2018 в первом и втором турах по территориальным избирательным комиссиям (выделены данные, которые мы считаем недостоверными)

ТИК	Явка		А.С. Ищенко		А.В. Тарасенко	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Анучинская	41,6%	40,2%	18,6%	46,1%	52,3%	50,9%
Арсеньевская городская	33,2%	37,0%	35,2%	57,8%	36,3%	40,0%
Артёмовская городская	26,0%	37,8%	27,6%	43,8%	48,8%	54,1%
Большекаменская городская	32,9%	34,2%	29,3%	58,6%	37,3%	38,2%
Владивосток, Ленинская	21,1%	27,9%	33,2%	61,5%	35,2%	36,7%
Владивосток, Первомайская	20,3%	25,8%	33,2%	61,1%	35,8%	37,2%
Владивосток, Первореченская	22,4%	28,3%	31,6%	60,6%	36,4%	37,6%
Владивосток, Советская	21,3%	27,4%	28,6%	57,7%	41,7%	40,3%
Владивосток, Фрунзенская	31,4%	35,2%	26,4%	53,0%	43,9%	44,7%
Дальнегорская городская	24,0%	28,8%	28,3%	56,6%	45,1%	41,7%
Дальнереченская городская	34,9%	37,5%	24,3%	55,9%	46,5%	41,3%
Кавалеровская	29,7%	30,1%	27,0%	57,4%	46,8%	40,9%
Кировская	30,4%	38,0%	16,0%	37,3%	55,9%	60,0%
Красноармейская	38,0%	34,8%	18,4%	49,7%	52,0%	46,7%
Лазовская	39,1%	37,3%	22,2%	48,6%	53,4%	49,0%
Лесозаводская городская	36,1%	35,3%	24,9%	53,4%	41,9%	44,4%
Михайловская	30,9%	34,9%	19,3%	45,1%	52,8%	49,5%
Надеждинская	35,8%	31,1%	26,1%	57,0%	42,3%	40,7%
Находкинская городская	29,8%	38,8%	22,3%	44,9%	51,1%	53,3%

Октябрьская	42,7%	45,5%	20,7%	47,6%	43,9%	48,2%
Ольгинская	41,8%	39,5%	28,1%	53,5%	47,7%	44,4%
Партизанская городская	28,0%	26,1%	22,9%	53,5%	50,6%	43,9%
Партизанская	40,4%	39,3%	20,7%	51,2%	47,4%	44,8%
Пограничная	36,2%	37,5%	21,9%	49,6%	41,1%	48,0%
Пожарская	28,8%	28,4%	24,3%	60,3%	44,3%	37,1%
Спасская городская	42,7%	38,2%	16,8%	45,4%	64,9%	52,1%
Тернейская	27,1%	28,2%	19,4%	40,6%	51,0%	51,4%
Уссурийская городская	35,3%	53,1%	20,8%	24,4%	54,0%	74,3%
Ханкайская	36,8%	39,8%	20,9%	48,9%	46,7%	48,1%
Хасанская	44,7%	32,7%	18,8%	45,3%	52,7%	51,8%
Хорольская	39,7%	43,3%	18,4%	39,0%	56,4%	55,9%
Черниговская	35,7%	39,2%	18,2%	46,8%	44,0%	49,0%
Чугуевская	40,3%	36,7%	16,8%	48,5%	59,0%	49,8%
Фокинская городская	29,7%	32,4%	25,1%	54,1%	37,2%	41,3%
Яковлевская	36,6%	37,2%	19,7%	44,5%	45,0%	50,5%
Спасская	40,5%	41,4%	24,3%	54,2%	47,0%	43,4%
Дальнереченская	44,1%	44,6%	17,2%	43,2%	56,8%	52,8%
Шкотовская	36,5%	35,6%	25,1%	54,5%	46,8%	43,0%

Можно также отметить сильное снижение результатов А.В. Тарасенко в Спаске-Дальнем (на 12,8%) и Чугуевском районе (на 9,2%), где у него в первом туре были лучшие результаты. Результаты А.С. Ищенко значительно выросли практически везде, то есть он получил почти все протестные голоса.

Ситуация второго тура в Хабаровском крае и Владимирской области обошлась без столь значимых фальсификаций.

Так в **Хабаровском крае** разрыв в результатах С.И. Фургала (69,57%) и В.И. Шпорта (27,97%) во втором туре вырос с 0,2% до более 40%. Более того, доля голосов за В.И. Шпорта во втором туре снизилась до 28,0%.

Как видно из таблицы 5.30, явка во втором туре существенно выросла. Особенно сильный рост отмечен в Хабаровске (от 14,1% до 17,2%), где результаты С.И. Фургала в первом туре были выше средних. Таким образом, мы и здесь видим рост мобилизации протестного электората. В большинстве районов результат В.И. Шпорта снизился не только в относительных, но и в абсолютных

значениях. Иными словами, мы одновременно видим и демобилизацию провластного электората.

Таблица 5.30. Сравнение итогов голосования на выборах губернатора Хабаровского края 2018 года в первом и втором турах по территориальным избирательным комиссиям

ТИК	Явка		Фургал		Шпорт	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Амурская	37,3%	43,1%	33,3%	67,0%	38,4%	30,4%
Аяно-Майская	66,5%	69,5%	27,3%	59,9%	53,0%	37,8%
Бикинская	37,0%	43,7%	34,0%	63,0%	43,5%	34,6%
Ванинская	34,3%	43,8%	37,0%	75,1%	33,4%	22,2%
Верхнебуреинская	30,9%	38,7%	33,8%	70,4%	42,9%	27,5%
Вяземская	39,2%	45,1%	33,7%	73,3%	37,1%	24,7%
Лазовская	42,6%	52,7%	30,5%	66,8%	42,7%	31,0%
Осипенковская	38,4%	46,1%	50,4%	78,4%	30,2%	19,7%
Комсомольская городская	36,1%	46,7%	33,1%	68,8%	32,5%	28,1%
Комсомольская	71,0%	73,1%	23,1%	43,2%	51,7%	51,2%
Нанайская	46,0%	51,6%	39,9%	68,1%	34,6%	29,7%
Николаевская	36,9%	47,8%	33,9%	65,5%	39,2%	31,5%
Охотская	45,9%	45,6%	25,4%	62,7%	50,8%	34,4%
Советско-Гаванская	32,3%	40,4%	41,8%	79,5%	31,1%	18,5%
Солнечная	40,8%	42,8%	33,3%	74,1%	33,0%	22,9%
Тугуро-Чумиканская	59,4%	64,2%	15,0%	31,4%	68,3%	66,9%
Ульчская	41,8%	46,4%	43,8%	76,4%	31,0%	21,8%
Хабаровск, Железнодорожная	32,6%	46,9%	39,0%	74,2%	34,0%	23,8%
Хабаровск, Индустриальная	31,7%	48,9%	41,0%	70,4%	31,9%	27,8%
Хабаровск, Кировская	36,3%	50,4%	36,3%	68,9%	36,8%	29,1%
Хабаровск, Краснофлотская	30,6%	45,0%	40,6%	75,9%	31,8%	22,2%
Хабаровск, Центральная	36,6%	50,9%	38,7%	67,0%	34,1%	30,8%
Хабаровская	40,1%	47,3%	31,7%	68,7%	40,1%	28,6%
Сумма	36,1%	47,5%	35,8%	69,6%	35,6%	28,0%

Во **Владимирской области** во втором туре явка выросла с 32,9% до 38,3%, результат С.Ю. Орловой вырос не только в абсолютных (на 27 тыс. голосов), но и в относительных (на 1,0%) показателях. Однако результат ее конкурента В.В. Сипягина вырос на 25,8%, и он уверенно победил: 37,46% за Орлову против 57,03% за Сипягина.

Наибольший рост явки отмечен во Владимире (от 7,3 до 11,3%) и в Муроме (7,5%). При этом во Владимире В.В. Сипягин лидировал уже в первом туре. В Муроме, напротив, результат В.В. Сипягина в первом туре был низким, а во втором он уже обошел С.Ю. Орлову, хотя и незначительно. При этом в регионе отмечалась попытка фальсификаций — после бодрого старта подсчет резко замедлился, наблюдатели фиксировали многочисленные сообщения о переписывании протоколов в пользу Орловой (часто в протоколе результаты за Орлову и Сипягина просто меняли местами). Однако, вероятно, проигрыш Орловой оказался столь тотальным, что требовал переписывания большинства протоколов, от чего, видимо отказались. После нескольких часов паузы результаты выборов были крайне быстро подведены.

Таблица 5.31. Сравнение итогов голосования на выборах губернатора Владимирской области 2018 года в первом и втором турах по территориальным избирательным комиссиям

ТИК	Явка		Орлова		Сипягин	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Владимир, Ленинская	30,5%	41,8%	27,1%	36,4%	35,9%	58,6%
Владимир, Октябрьская	32,0%	40,9%	27,6%	37,9%	37,1%	56,2%
Владимир, Фрунзенская	30,6%	37,9%	29,5%	33,3%	36,5%	58,3%
Гусь-Хрустальная городская	27,0%	31,9%	38,5%	34,0%	28,6%	61,3%
Ковровская городская	30,4%	33,9%	44,9%	47,3%	26,2%	47,1%
Муром округ	33,2%	40,7%	40,3%	46,6%	26,4%	47,2%
Радужная городская	32,9%	39,7%	36,3%	36,8%	29,2%	56,5%
Александровская	24,1%	22,0%	39,8%	33,4%	23,2%	62,7%
Вязниковская	38,8%	44,7%	42,6%	41,6%	30,8%	50,6%
Гороховецкая	50,6%	53,3%	48,0%	52,7%	27,6%	43,9%
Гусь-Хрустальная	37,1%	41,1%	37,5%	36,5%	28,5%	56,8%

ТИК	Явка		Орлова		Сипягин	
	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур	1 тур	2 тур
Камешковская	39,0%	43,7%	45,1%	49,4%	27,2%	45,7%
Киржачская	28,2%	32,3%	27,2%	18,7%	25,9%	76,2%
Ковровская	43,4%	50,8%	42,1%	46,3%	30,9%	47,8%
Кольчугинская	31,6%	36,6%	30,7%	25,9%	35,0%	70,2%
Меленковская	48,5%	53,7%	46,5%	41,4%	27,2%	53,6%
Муромская	43,0%	44,8%	40,5%	31,0%	27,8%	65,5%
Петушинская	29,4%	30,7%	34,6%	27,8%	29,2%	67,9%
Селивановская	43,9%	48,1%	31,5%	29,3%	33,7%	66,4%
Собинская	32,2%	35,0%	35,8%	30,0%	33,9%	65,4%
Судогодская	33,6%	42,2%	35,1%	36,5%	36,2%	59,9%
Суздальская	37,1%	43,0%	28,3%	26,0%	41,1%	69,4%
Юрьев-Польская	41,2%	43,8%	34,2%	34,2%	38,7%	61,1%
Сумма	32,9%	38,3%	36,4%	37,5%	31,2%	57,0%

5.3.4. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 14.12.2012

14 октября 2012 года стало первым единым избирательным днем после федеральных выборов в декабре 2011 и марте 2012 годов и произошедших за ними существенных изменений правил партийного и избирательного законодательства (введение по новым правилам выборов глав регионов вместо наделения их полномочиями по предложению Президента; сокращение минимальной численности членов политических партий; изменение порядка регистрации кандидатов — сокращение числа подписей избирателей на федеральных и региональных выборах, освобождение от сбора подписей кандидатов от политических партий, кроме выборов губернаторов), так и с комплексом иных законодательных актов, затрагивающих политические права граждан (законодательство о митингах, о «черных списках» в Интернете, об уголовной ответственности за клевету, об НКО как «иностранных агентах»).

Если первые изменения законодательства, анонсированные в декабре 2012 года, даже при имеющихся претензиях к их правовой реализации, можно рассматривать как имеющие в целом демократический характер по сравне-

нию с предыдущей практикой, то изменения, осуществленные в течение июня–июля 2012 года были явно направлены на ограничения гражданских прав и свобод, создание дополнительных препятствий для проявления гражданской активности и выражения гражданами страны своего мнения. Сочетание двух этих противоположных по своей направленности тенденций во многом и определило общий фон, на котором проходила осенняя избирательная кампания 2012 года.

При этом проходило всего 5 голосований по выборам глав администраций регионов (Амурская, Белгородская, Брянская, Новгородская, Рязанская области).

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 закона РФ от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"» (так называемый «закон о губернаторских выборах») первые выборы высших должностных лиц субъектов РФ по данному закону проводятся во второе воскресенье октября 2012 года. На этот день были назначены выборы тех губернаторов, срок полномочий которых истекал в период со дня вступления в силу данного закона (1 июня) по 31 декабря 2012 года включительно. Однако срок полномочий губернатора отсчитывается с момента вступления в должность — принесения присяги перед региональным законодательным собранием, и ранее как все процедуры связанные как с выборами губернаторов (до февраля 2005 года), так и с назначениями губернаторов отсчитывались именно от даты вступления в должность. Таким образом, возникла коллизия в Белгородской и Новгородской областях, где полномочия губернаторов истекли до избрания новой главы регионов. В результате 16 июня 2012 года Президент РФ назначил Е.С. Савченко, чьи полномочия на посту губернатора истекли, временно исполняющим обязанности губернатора. Аналогичное решение было принято 8 августа в отношении губернатора Новгородской области С.Г. Митина.

Еще один, губернатор Рязанской области О.И. Ковалев, чьи полномочия истекали в апреле 2013 года, воспользовался установленным вышеназванным законом правом губернатора досрочно прекратить полномочия и баллотироваться на внеочередных выборах (в этом случае по закону губернатор может принимать участие в выборах только с согласия Президента РФ). 10 июля Президент РФ В.В. Путин подписал Указ о досрочном прекращении главой региона своих полномочий с одновременным назначением его временно исполняющим обязанности губернатора Рязанской области. Н.В. Денин в Брянской области и О.Н. Кожемяко в Амурской области ко дню выборов работали как полноценные губернаторы.

В регионах, где проходили выборы 14 октября, максимальный процент (10%) «муниципального фильтра» был установлен в Новгородской области.

Представитель администрации оправдывал высокий процент небольшой численностью депутатов, отметив, что Новгородская область по количеству депутатов МСУ находится на 59-м месте¹. Законопроект «О выборах губернатора Новгородской области» был внесен субъектом законодательной инициативы, избиркомом Новгородской области, в Новгородскую областную думу за один день до его рассмотрения и принятия на заседании думы, т.е. с нарушением ст. 42 Регламента думы, предусматривающей внесение законопроектов за 14 календарных дней. 23 мая на заседании Новгородской областной думы против закона голосовали фракция КПРФ в полном составе (4 человека) и фракция эсеров (4 из 6). Итоги голосования: 17 «за» (13 депутатов «Единой России», 1 — ЛДПР, 1 — СР, 2 независимых), 8 «против» (4 депутата КПРФ, 4 — СР), 1 «воздержался» (депутат от СР). Подавляющее число регионов решило не предоставлять гражданам возможности самовыдвижения на выборах губернаторов, в том числе все 5 регионов, где выборы назначены на 14 октября.

В Новгородской области закон о выборах губернатора гласит, что *«каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом соответствующей или иной политической партии, не позднее чем через пять дней после официального опубликования решения о назначении выборов Губернатора области вправе обратиться в региональное отделение политической партии с предложением о выдвижении его кандидатом на должность Губернатора области»*. Этой нормой решил воспользоваться руководитель общественной организации «За гражданское общество» В.И. Машкетов, который, будучи беспартийным, решил обратиться в партию «Единая Россия» с предложением своей кандидатуры на пост губернатора. Решение было опубликовано в газете «Новгородские ведомости» 6 июля, В.И. Машкетов обратился в партию «Единая Россия» 9 июля. Однако его заявление не было рассмотрено, так как «Единая Россия» уже провела 7 июля свою региональную конференцию и выдвинула С.Г. Митина. Таким образом, сроки выдвижения для партии вошли в противоречии с декларативной нормой о защите избирательных прав беспартийных граждан. В.И. Машкетов обратился в областной суд, который решил, что данное дело должно рассматриваться в районном суде в связи «отсутствием оснований для принятия данного заявления к производству Новгородского областного суда по первой инстанции». Областная прокуратура ответила В.И. Машкетову, что *«кандидатура Митина С.Г. выдвинута НРО ВПП «Единая Россия» в порядке, предусмотренном Уставом партии, нормами областного закона № 75-ОЗ. В удовлетворении Вашего заявления отказано обоснованно.... Нарушений Ваших избирательных прав в ходе проверки не установлено»*.

1 В Великом Новгороде обсудили проект закона о выборах губернатора: «Единую Россию» поддержали «Патриоты России» и «Правое дело» // ИА Regnum. — 2012. — 21 мая. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1533299.html

В аналогичной ситуации оказалась Дарья Орлова, обратившаяся в ЛДПР, которая тоже к этому времени уже выдвинула кандидата.

17 августа 2012 года Л.А. Андреева (в 2001–2004 годах — главный федеральный инспектор по Новгородской области) обратилась в Новгородский областной суд с заявлением о признании незаконными нормативные правовые акты представительной (законодательной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации¹ и обязать их ввести право самовыдвижения.

На выборах губернаторов 12.10.2012 были зарегистрированы 22 кандидата из 32, официально начавших процедуру выдвижения (68,75%). Ко дню выборов в бюллетенях осталось 17 (53% выдвинутых; 3,4 на регион в среднем). Обращает внимание, что при этом не стали официально выдвигаться ряд кандидатов, которые публично обсуждались в СМИ как возможные серьезные претенденты в губернаторы (бывший руководитель сельского хозяйства и продовольствия, заместитель секретаря регионального политсовета ЕР С.В. Сальников в Рязанской области, бывший член Совета Федерации Э.Н. Василишин в Брянской области, бывший ГФИ О.Г. Онищенко и депутат Государственной Думы РФ С.Ю. Фабричный в Новгородской области). Заместитель секретаря Рязанского регионального политсовета «Единой России» С.В. Сальников заявил, что «праймериз» по выдвижению кандидата от партии были сфальсифицированы в пользу действующего губернатора О.И. Ковалева². На вопрос «Новой газеты», намерен ли дальше Сальников искать поддержки среди однопартийцев, он высказал мнение, что это бесполезно. «Головы вниз, руки вверх!» — охарактеризовал депутат-единоросс позицию своих коллег³.

Не исключено, что сдерживающим фактором при выдвижении ряда серьезных претендентов могла стать как сложность самой процедуры регистрации, делающая сложной ее преодоление без административной поддержки, так и неформальное воздействие на потенциальных кандидатов с целью предотвратить раскол в элитах. Поскольку в большинстве регионов губернаторы де-факто контролируют ситуацию в отделениях «Единой России», а местные депутаты часто являются административно зависимыми по месту основной работы, то в результате столь жестких правил регистрации кандидатов и отсутствии самовыдвижения федеральный центр оказался во

1 Заявление Л.А. Андреевой принято к рассмотрению Новгородским областным судом 20 августа 2012 года / Новгородский областной суд : [сайт]. Режим доступа: http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=4663899&result=0&delo_id=1540005

2 Бирюкова Л. В Рязанской области кандидат в губернаторы от единороссов побеждает без борьбы // Ведомости. — 2012. — 16 авг. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/politics/news/2927681/labirint_dlya_sopernika

3 Депутат облдумы Сергей Сальников: праймериз «Единой России» перед губернаторскими выборами сфальсифицированы // Новая газета. Рязанский выпуск. — 2012. — 27 июля. Режим доступа: <http://novgaz-rzn.ru/novosti/999.html>

многим в ситуации фактического заложника действующих губернаторов, резко ослабил позитивную роль публичной конкуренции и создал препятствия для кадрового обновления власти и проявления в ее составе новых публичных фигур, ради чего изначально во многом и осуществлялся возврат к выборности губернаторов населением.

Чрезмерность установленных «муниципальных фильтров» привела к возникновению скандалов с самого начала избирательной кампании.

КПРФ и «Справедливая Россия» решили не выдвигать кандидата на выборах губернатора **Белгородской области**. По словам депутата Госдумы от СР Ю.А. Селиванова, кандидат партии не смог бы пройти муниципальный фильтр. КПРФ отказалась принимать участие в губернаторских выборах в Белгородской области, мотивируя это тем, что пройти муниципальный фильтр без договоренностей с областными властями у них не получится¹.

Кандидат в губернаторы **Новгородской области** от КПРФ О.А. Ефимова написала открытые письма В.В. Путину и Д.А. Медведеву, сообщив, что изобретенный и одобренный ими «муниципальный фильтр» на выборах превращен в «заглушку» для оппозиции. По информации штаба коммунистов, губернатор С.Г. Митин решил «зарезервировать про запас» подписи большинства муниципальных депутатов, в том числе и коммунистов, а остальное планировалось отдать согласованным с властью техническим кандидатам — от ЛДПР и партии «Патриоты России» (собранные, но не сданные в избирком подписи фактически могли выступать как аргумент при попытках регистрации «неправильных» кандидатов). По итогам переговоров коммунист получила обещания поддержки от более чем 40 районных депутатов. Поставить за нее подписи были готовы не только депутаты-коммунисты, но даже, по ее словам, некоторые единомыслители и независимые. Однако после вмешательства местных властей, напомнивших депутатам об их уязвимых местах (карьерное будущее детей и т.д.), у Ефимовой, по ее словам, осталось всего лишь 15 подписей. *«При сборе подписей мы столкнулись с информацией от глав районов, что свободных депутатов, которые могут поставить свои подписи в поддержку нашего кандидата, уже нет, так как все они уже расписаны: 80-90% подписей ставятся в поддержку кандидата от партии "Единая Россия" и по одному-два голоса отдано кандидатам от ЛДПР и "Патриотов России"»,* — написал депутат облдумы, первый секретарь обкома КПРФ В.Ф. Гайдым членам облизбиркома. В своем письме Гайдым перечислил пять районов, главы которых подтвердили такой порядок сбора подписей за Митина и его соперников из ЛДПР и «Патриотов России». По словам Ефимовой, ей то же самое сказали почти все главы

1 Белгородские справедливороссы не будут выдвигать кандидата в губернаторы // ИА Regnum. — 2012. — 21 авг. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1563238.html

районов¹. 16 августа на пресс-конференции в Великом Новгороде депутат Государственной думы РФ, секретарь ЦК КПРФ С.П. Обухов заявил, что фракция КПРФ подготовила обращение в Конституционный суд РФ по поводу закона о выборах губернаторов в связи с ограничением избирательных прав граждан. По его словам, в Конституционный суд обращение будет направлено после 14 октября 2012 года, когда пройдут выборы глав пяти субъектов РФ по новому закону и накопится «достаточная правоприменительная практика». Он также заявил о «резком усилении административного ресурса» и не исключил, что по некоторым вопросам проведения предвыборной кампании на этих выборах губернаторов фракция КПРФ «придется обращаться и в Генеральную прокуратуру»².

В *Рязанской области*, когда представители И.Н. Морозова отправились за подписями, оказалось, что восемь районов для него уже закрыты, т.е. он может рассчитывать максимум на 21 район из 29: все депутаты первого уровня уже «разобраны» — они якобы уже отдали свои голоса О.И. Ковалеву или кандидатам других партий. Обладминистрация «закрывала» эти восемь районов не только в пользу Ковалева, но и в пользу кандидатов-спойлеров от «Новой России», «Правого дела» и «Пенсионеров России», сообщил газете «Ведомости» представитель «Яблока» Константин Смирнов³. Тем не менее, в Рязанской области бывшему депутату Госдумы РФ И.Н. Морозову (бывший член партий «Родина» и «Справедливая Россия», ныне выдвинут партией «Патриоты России») удалось получить подписи некоторых представителей «Единой России». По его словам, подписавшиеся единороссы, несмотря на давление, не отказались от поддержки, хотя трое были исключены из партии. После скандала с праймериз «Единой России», где губернатора обвинили в фальсификации результатов, в региональном отделении партии произошел раскол. Многие единороссы, в том числе заместитель секретаря и участник праймериз С.В. Сальников, открыто стали поддерживать И.Н. Морозова. До выдвижения в губернаторы И.Н. Морозов работал в федеральном Россотрудничестве и в начале кампании позиционировался как кандидат от Общероссийского народного фронта (ОНФ). Один из руководителей ОНФ, депутат Госдумы РФ от «Единой России» В.И. Лысаков, назвал сообщения о поддержке движением Морозова «спекуляцией» и публично поддержал Ковалева. Рязанский облизбирком опубликовал списки

- 1 Бочарова С., Яковлева Е. Застражи в фильтре. «Муниципальный фильтр» Дмитрия Медведева не пускает на губернаторские выборы кандидатов от КПРФ // Газета.ру. — 2012. — 19 июля. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2012/07/19_a_4686261.shtml
- 2 Закон о выборах губернаторов КПРФ оспорит в Конституционном суде // ИА Regnum. — 2012. — 16 авг. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1562010.html
- 3 Бирюкова Л. В Рязанской области кандидат в губернаторы от единороссов побеждает без борьбы // Ведомости. — 2012. — 16 авг. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/politics/news/2927681/labirint_dlya_sopernika

муниципальных депутатов, отдавших свои подписи за кандидатов в губернаторы. Сопоставив их с данными итогов выборов, «Ъ» выяснил, что значительная часть подписей (необходимый минимум для регистрации — 230) была отдана депутатами от партии власти.

Как уже отмечалось, громкий скандал произошел при регистрации кандидатов в **Брянской области**, где 6 сентября, облизбирком отказал лидеру брянского регионального отделения «Справедливой России» В.А. Рудникову в регистрации по причине того, что среди подписей в его поддержку оказались ранее якобы поставленными за иных кандидатов. В Общественную приемную Президента РФ Владимира Путина в Москве были отправлены более 13 000 подписей избирателей области в поддержку В.А. Рудникова. В Брянске в его поддержку прошли пикеты и митинги. 14 сентября на заседании ЦИК РФ 17 подписей в поддержку В.А. Рудникова были признаны действительными на основании выслушанных выступлений его представителя, а также предъявленных в Центризбирком документов¹. Однако засчитанные в итоге 236 достоверных подписей депутатов при необходимых 241 были недостаточны для регистрации. Кандидат также обратился в областной суд, который 21 сентября подтвердил решение облизбиркома. Хотя, по данным штаба Рудникова, по заключению независимых экспертов в 2 листах поддержки действующего губернатора записи сфабрикованы (дата и время проставления подписи выполнены рукой главы муниципального образования, заверившего подписные листы № № 55 и 56). 5 октября Верховный Суд РФ также отказал В.А. Рудникову в пересмотре решения областной избирательной комиссии.

Лидер регионального отделения «Правого дела» в **Амурской области** В.Ю. Черемисин обратился в облизбирком с заявлением, где указал, что выдвинутый от РПР—ПАРНАС в губернаторы С. Пузикив не может участвовать в выборах, так как входит в состав политсовета «Правого дела». Сам Пузикив утверждал, что является беспартийным, так как заявление об уходе из «Правого дела» отправил руководству этой партии в Москву почтой, а подтверждающие документы представил в облизбирком. *«По заявлению Черемисина мы запросили у Пузикива документы, подтверждающие, что на момент выдвижения его кандидатуры он не являлся членом "Правого дела". Он предоставил почтовые квитанции об отправке ценным письмом в Москву в ВПП "Правое дело" заявления о выходе из партии. Однако по этим документам выходит, что заявление Пузикив отправил по почте вечером уже после проведения конференции амурского отделения РПР—ПАРНАС, где он был выдвинут кандидатом в губернаторы Амурской области»,* — сообщили в избирком. Ранее кандидат в губернаторо-

1 Постановление ЦИК РФ от 14.09.2012 № 140/1069-6 «О жалобе Вячеслава Алексеевича Рудникова на постановление Избирательной комиссии Брянской области от 6 сентября 2012 года № 65/450-5» / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации : [сайт]. Режим доступа: http://cikrf.ru/law/decrees_of_cec/2012/09/14/1p121069.html

ры Приамурья от РПР—ПАРНАС заявил, что намерен оспорить установленный в регионе 7%-й муниципальный фильтр, а потому не стал собирать подписи в свою поддержку¹.

По итогам регистрации, по многочисленным экспертным оценкам наиболее конкурентными ожидалось выборы в Брянской и Новгородской областях, где в качестве основных соперников действующих губернаторов Н.В. Денина и О.И. Ковалева соответственно выступали В.В. Потомский (кандидат от КПРФ в губернаторы Брянской области) и И.Н. Морозов (кандидат от партии «Патриоты России» в губернаторы Новгородской области).

Но 13 сентября в Рязани на пресс-конференции кандидата в губернаторы от партии «Патриоты России» И.Н. Морозова с участием губернатора О.И. Ковалева, председателя партии «Патриоты России» Г.Ю. Семигина и секретаря Президиума генсовета партии «Единая Россия» С.И. Неверова было объявлено о снятии кандидатуры И.Н. Морозова с выборов и о заключении коалиции партий «Патриоты России» и «Единая Россия». Морозов призвал к поддержке на выборах Ковалева, а Ковалев обещал в случае победы выдвинуть Морозова в члены Совета Федерации². 14 сентября прошло заседание облзбиркома. В нем принял участие заместитель председателя ЦИК Л. Ивлев. По данным СМИ, он похвалил «муниципальный фильтр» и заявил, что «снятие Морозова внесло дополнительный драйв» в ход избирательной кампании губернаторских выборов в Рязанской области³.

2 октября Рязанский облзбирком также отменил регистрацию кандидата в губернаторы главного врача ГБУ «Городская поликлиника № 2» г. Рязани О.А. Нагибина, выдвинутого партией «Новая Россия», в связи с его заявлением о снятии им своей кандидатуры. Таким образом, на выборах губернатора Рязанской области осталось 5 из 7 первоначально зарегистрированных кандидатов.

Наконец, как уже отмечено в разделе 5.3.1, 5 октября Брянский областной суд принял решение об отмене регистрации на губернаторских выборах действующего главы региона с 2004 года, кандидата «Единой России» Н.В. Денина за фальсификацию подписей муниципальных депутатов. После принятия этого решения он подал апелляцию в Верховный суд РФ.

1 Майорова С. Кандидат ПАРНАС в Приамурье на момент выдвижения состоял в «Правом деле» // РИА. — 2012. — 28 авг. Режим доступа: <http://m.ria.ru/politics/20120828/732026939.html>

2 Вперед смотрящий. Глава «Патриотов России» объяснил поддержку Олега Ковалева приближением мирового кризиса // Рязань.инфо. — 2012. — 13 сент. Режим доступа: <http://www.rzn.info/news/2012/9/13/vpered-smotryaschiy-glava-patriotov-rossii-ob-yasnil-podderzhku-olega-kovaleva-priblizheniem-mirovogo-krizisa.html>

3 Отношения с Морозовым как с кандидатом в губернаторы Рязанской области прекращены – ЦИК // Рязань.инфо. — 2012. — 14 сент. Режим доступа: <http://www.rzn.info/news/2012/9/14/otnosheniya-s-morozovym-kak-s-kandidatom-v-gubernatory-ryazanskoj-oblasti-prekrascheny-cik.html>

8 октября В.В. Жириновский на пресс-конференции в Брянске объявил о снятии кандидата от ЛДПР М.А. Марченко с выборов брянского губернатора в поддержку главы области Н.В. Денина. «Отмена регистрации действующего губернатора — вопиющий факт. Все вместе оградим Брянскую область от криминальных структур», — заявил В. Жириновский на пресс-конференции с участием Н.В. Денина и секретаря генсовета «Единой России» С.И. Неверова. С просьбой проверить информацию о возможном участии депутата В.В. Потомского в бизнесе в Следственный комитет и Генпрокуратуру обратился депутат Госдумы И.Л. Зотов, исключенный из партии «Справедливая Россия»¹. В этот же день, 8 октября, заявил о снятии своей кандидатуры кандидат от «Яблока» А.А. Пономарев. Таким образом, если бы решение о снятии кандидатуры Н.В. Денина вступило в законную силу, то выборы оказались бы под угрозой срыва (в этом случае единственным вариантом их провести стало бы восстановление на выборах кандидатуры В.А. Рудникова по вновь открывшимся обстоятельствам, так как претензии к оформлению подписей за Денина снимали бы претензии к части забракованных подписей за Рудникова). В Брянск прибыл ряд федеральных руководителей «Единой России», была проведена массовая акция в поддержку губернатора.

Верховный суд РФ 11 октября восстановил Н.В. Денина кандидатом. Таким образом, в бюллетене в день выборов оставались всего 2 кандидатуры — Н.В. Денин и В.В. Потомский.

Во всех пяти регионах уверенно победили инкумбенты: О.Н. Кожемяко (Амурская область, 77,28%), Е.С. Савченко (Белгородская область, 77,84%), Н.В. Денин (Брянская область, 65,22%), С.Г. Митин (Новгородская область, 75,95%), О.И. Ковалев (Рязанская область, 64,43%). Из оппонентов больше всего набрал В.В. Потомский в Брянской области (30,83%).

5.3.5. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 08.09.2013

Выборы 8 сентября 2013 года стали первым «единым избирательным днем», перенесенным на второе воскресенье сентября вместо двух единых, весеннего и осеннего, избирательных дней.

На этот раз были назначены 8 прямых выборов глав регионов. Так как именно к этим выборам были приняты поправки в законодательство, разрешающие регионам вместо прямых выборов вводить избрание главы региона депутатами регионального парламента из представленных Президентом РФ кандидатур, то в результате, из 10 регионов, которым предстояло определить высшее должностное лицо в 2013 году, в двух прямые выборы были отменены (Дагестан и Ингушетия).

1 Краев А., Астапович А. Выборы брянского губернатора на грани срыва. Своего кандидата сняла ЛДПР, на очереди — «Яблоко» // Коммерсантъ. — 2012. — 8 окт. Режим доступа: <http://kommersant.ru/doc/2039907>

Гораздо большее влияние, чем годом ранее, оказывало изменение порядка регистрации политических партий. Если к выборам, назначенным на 14 октября 2012 года, большинство из новых партий не имели возможности подготовиться ни организационно, ни юридически, во многих случаях лишь проходя процедуру государственной регистрации, то на выборах 2013 года перечень потенциальных участников выборов стал значительно шире и представительнее. Если на выборах 14 октября 2012 года в разных регионах в зависимости от даты начала конкретной избирательной кампании в выборах могли принимать участие от 16 до 27 партий, то в выборах 2013 года в разных регионах могли принимать участие от 48 (к примеру, в выборах губернаторов Хабаровского и Забайкальского краев) до 54 партий. В то же время это число могло быть больше, но некоторые партии не получили регистрацию к началу избирательной кампании (в 2012 в таком положении оказалась, например, партия «Демократический выбор», в 2013 — партия сторонников А.А. Навального «Народный альянс»: сначала регистрация была приостановлена, затем в регистрации было отказано).

Все выборы глав регионов, назначенные на сентябрь 2013 года, являлись плановыми, за исключением Москвы, Московской области и Дагестана. В Московской области и Дагестане досрочно ушли в отставку прежние главы регионов С.К. Шойгу и М.М. Магомедов, вместо которых были назначены врио. 8 ноября 2012 врио губернатора Московской области стал А.Ю. Воробьев (в 2005–2012 годах руководитель Центрального исполкома партии «Единая Россия», с декабря 2011 года — руководитель фракции «Единая Россия», заместитель председателя Государственной Думы, сын Ю.Л. Воробьева, бывшего первого заместителя главы МЧС и с 2008 года — заместителя Председателя Совета Федерации. 28 января 2013 года врио главы Дагестана стал Р.Г. Абдулатипов, депутат Государственной думы РФ, в прошлом член Совета Федерации, вице-премьер Правительства РФ, председатель Совета национальностей Верховного Совета РСФСР в 1990–1993 годах. Его назначение было нестандартным. 27 января 2013 года он сам заявил, что накануне был «подписан приказ» о его назначении и.о. главы Дагестана; в тот же день заявление было опровергнуто пресс-секретарем Президента РФ¹. Данный указ был опубликован на сутки позже.

Мэр Москвы С.С. Собянин, чьи полномочия истекали в октябре 2015 года, воспользовался установленным вышеназванным законом правом главы региона досрочно прекратить полномочия и баллотироваться на внеочередных выборах (в этом случае по закону губернатор может принимать участие в выборах только с согласия Президента РФ). 5 июня В.В. Путин подписал указ о досрочном прекращении С. Собяниным полномочий с одновременным назначе-

1 В Кремле опровергли сведения о назначении Абдулатипова и.о. главы Дагестана // Newsru.com. — 2013. — 27 янв. Режим доступа: <https://www.newsru.com/russia/27jan2013/abdulatifov.html>

нием его врио мэра Москвы до выборов. Кроме Собянина досрочно подал в отставку 4 июля глава Ингушетии Ю.-Б.Б. Евкуров, полномочия которого, впрочем, итак истекали в октябре 2013 года и соответственно в регионе все равно должно было пройти переназначение главы. Он также стал исполняющим обязанности. В случае с Ингушетией, вероятно, «техническая отставка» главы региона связана с тем, чтобы снять вопросы относительно сроков избирательных действий, определенных нормами федерального закона в случае избрания главы региона депутатами.

В соответствии с законом все выборы глав регионов назначаются на единый избирательный день. Однако срок полномочий губернатора отсчитывается с момента вступления в должность — принесения присяги перед региональным законодательным собранием, в то время как ранее все процедуры, связанные как с выборами губернаторов (до февраля 2005), так и с назначениями губернаторов, отсчитывались именно от даты вступления в должность. Поэтому возникла коллизия в Хабаровском и Забайкальском краях, Хакасии, Владимирской и Магаданской областях, где полномочия губернаторов истекали до избрания новых глав регионов. 24 июля истекали полномочия главы Чукотского автономного округа.

В пяти случаях Президент РФ назначил временно исполняющими обязанности действующих губернаторов, что ставило регионы в некоторых случаях в ситуацию длительного управления исполняющим обязанности, как и в случае досрочной отставки губернатора (в Московской области и.о. губернатора действовал с ноября 2012 года). Во Владимирской и Магаданской областях и Забайкальском крае врио главы региона стали новые руководители:

- 3 февраля 2013 года врио губернатора Магаданской области был назначен 64-летний мэр Магадана В.П. Печеный (губернатор Н.Н. Дудов ушел в отставку на 25 дней раньше окончания своего мандата);
- 1 марта 2013 года врио губернатора Забайкальского края был назначен депутат Государственной Думы с декабря 2011 года по списку партии «Справедливая Россия», генеральный директор ОАО АК «Якутскэнерго» в 2000–2009 годах К.К. Ильковский;
- 24 марта 2013 года врио губернатора Владимирской области была назначена заместитель председателя Совета Федерации, член бюро Высшего совета партии «Единая Россия» С.Ю. Орлова (представляла Кемеровскую область, была депутатом Госдумы РФ от Приморского края).

Самовыдвижение кандидатов допускалось только в Москве. Несмотря на критику системы «муниципального фильтра», исходившую и от близких к органам власти организаций, например, ИСЭПИ), никаких изменений в законодательстве в этой сфере не произошло. В результате с целью сохранения общественной легитимности выборов власти вынуждены идти на фактический обход ими самими введенных ограничений и содействие кандидатам от оппозиции в ряде наиболее символических случаев по преодолению бюрократиче-

ских фильтров. Самый яркий пример — вынужденное содействие «Единой России» в регистрации кандидата от партии РПР—ПАРНАС А.А. Навального на пост мэра Москвы, когда и.о. мэра, кандидат в мэры С.С. Собянин инициировал кампанию по сбору подписей муниципальных депутатов в пользу кандидатов-конкурентов через АМОМ (Ассоциацию «Совет муниципальных образований города Москвы»). В этом же контексте можно расценить изменение меры пресечения А.А. Навальному на следующий день после приговора суда по т.н. «делу Кировлеса» на фоне акций протеста общественности. При этом в случае отклонения апелляции и вступления приговора в законную силу по действовавшим на тот момент нормам законодательства он должен был быть пожизненно лишен права быть избранным.

26 июня 2013 года кандидат в губернаторы Московской области Г.В. Гудков, выдвинутый РОДП «Яблоко», разместил в своем блоге обращение к муниципальным депутатам МО с просьбой *«поддержать своими подписями право наших избирателей на демократические выборы губернатора Московской области»*¹. В комментариях для СМИ он рассказывал о проблемах со сбором подписей: *«прямого запрета муниципальным депутатам ставить подписи за мое выдвижение нет, но люди живут в патологическом страхе: они убеждены, что если они за меня подпишутся, с ними потом расправятся. Мы столкнулись с такой ситуацией в том же районе Орехово-Зуево, в моей родной Коломне»*².

Другая проблема, по его словам, состояла в отсутствии базы с контактами муниципальных депутатов Подмосковья, обвинив избирком МО в том, что такие данные он не предоставляет. 27 июня областная комиссия опубликовала на своем сайте ответ Г.В. Гудкову, в котором сообщила, что *«составление и обновление баз данных с личными данными депутатов представительных органов муниципальных образований <...>»* не входит в компетенцию комиссии³. Г. Гудков свою очередь раскритиковал реакцию комиссии на свои слова заявив, что его интересуют не персональные, а публичные данные (список депутатов и их контакты), а также, что при количестве депутатов более 5200 составление и публикация базы с *«публичной информацией о публичных людях»*

1 Депутатам муниципальных образований Московской области / Геннадий Гудков // Livejournal : [сайт]. — 2013. — 26 июня. Режим доступа: <http://gudkov-gennadij.livejournal.com/129298.html>

2 Винокурова Е. Альтернатива не проходит через фильтр // Газета.ру. — 2013. — 26 июня. Режим доступа: 26.06.2013 http://www.gazeta.ru/politics/2013/06/25_a_5393201.shtml

3 На заседании Избирательной комиссии рассмотрена статья «Фильтруя власть» кандидата на должность губернатора Московской области от партии "Яблоко" Геннадия Гудкова // Избирательная комиссия Московской области : [сайт]. — 2013. — 27 июня. Режим доступа: <http://moscow-reg.izbirkom.ru/WAY/964322/sx/art/963994/cp/16/br/930102.html>

является обязанностью комиссии¹. 29 июня 2013 года, видимо, в качестве реакции на обвинения в чересчур активном сборе подписей муниципальных депутатов, не оставляющем другим кандидатам шансов пройти «фильтр», и.о. губернатора и кандидат в губернаторы от «Единой России» А.Ю. Воробьев на первом заседании своего предвыборного штаба заявил, что планирует собрать не более 10% подписей депутатов (при величине «фильтра» в 7%). Это должно составить не более 550 подписей из 5118 возможных, таким образом «у кандидатов на пост губернатора Московской области от разных политических партий была возможность набрать достаточное количество голосов»².

28 июня на сайте подмосковного отделения партии «Яблоко» под заголовком «МОЛНИЯ!» была опубликована запись о разнарядках по сбору подписей³. Сообщалось о поступлении из разных районов области информации об указаниях для муниципальных депутатов подписываться за 11 из 15 выдвинутых на тот момент кандидатов. Среди этих 11 отсутствовали кандидаты Г.В. Гудков, Г.Г. Фетисов, Н.И. Дижур и Ю.Г. Топилин⁴. В эфире телеканала «Дождь» депутат Совета г. Голицыно А.Н. Дуленков подтвердил эту информацию, добавив, что столкнулся с проблемой отсутствия бланков для подписи за некоторых кандидатов (в частности, за Г.В. Гудкова и Г.Г. Фетисова)⁵. 3 июля 2013 года А.Ю. Воробьев, аналогично С.С. Собянину, призвал муниципальных депутатов помочь оппозиционным кандидатам собрать подписи: «*Прошу наших депутатов для абсолютной легитимности поддержать других кандидатов в прохождении муниципального фильтра. И персонально кандидата Гудкова*»⁶.

- 1 Избирательная комиссия запуталась // Гудков Геннадий Владимирович : [сайт]. — 2013. — 28 июня. Режим доступа: <http://gudkov.ru/2013/06/избирательная-комиссия-запуталась/>
- 2 Андрей Воробьев намерен собрать не более 550 голосов депутатов и дать кандидатам на пост губернатора пройти «муниципальный» фильтр // ИТАР-ТАСС. — 2013. — 29 июня. Режим доступа: <http://www.itar-tass.com/c15/790041.html> ; Воробьев намерен собрать не более 550 подписей депутатов в Подмоскowie // Рамблер Новости. — 2013. — 29 июня. Режим доступа: <http://news.rambler.ru/19775906/>
- 3 МОЛНИЯ! Муниципальным депутатам приходят разнарядки по сбору подписей за 11 из 15 кандидатов в губернаторы Подмоскowie // РОДП Яблоко Московская область : [сайт]. — 2013. — 28 июня. Режим доступа: <http://mosobl.yabloko.ru/news/molniya-podpisi-za-gubernatora.html>
- 4 http://mosobl.yabloko.ru/uploads/images/default/2740_00079-004.jpg
- 5 Подмоскowie муниципальный депутат: хотел отдать голос Гудкову, но разрешают подписываться только за угодных Воробьеву // Дождь. — 2013. — 5 июля. Режим доступа: http://tvrain.ru/articles/podmoskovnyj_munitsipalnyj_deputat_hotel_otdat_golos_gudkovu_no_razreshajut_podpisyvatsja_tolko_za_ugodnyh_vorobevu-347326/
- 6 Собянин и Воробьев призвали муниципальных депутатов помочь Навальному и Гудкову // Forbes. — 2013. — 3 июля. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/news/241633-sobyanin-i-vorobev-prizyvayut-munitsipalnyh-deputatov-pomoch-navalnomu-i-gudkovu> ; Субботина С. Воробьев просит депутатов поддержать Гудкова // Известия. — 2013. — 3 июля. Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/553073>

Символические шаги власти по повышению доверия к институту выборов отмечены и в некоторых других регионах. Во Владимирской области после скандалов на выборах Госдумы 2011 года (в том числе с внезапным открытием дополнительных участков в лесных домах отдыха) была заметна бóльшая открытость областной избирательной комиссии. Хотя прессу в области и не приглашали на заседания комиссии, однако ее председатель В.А. Минаев еженедельно по понедельникам проводил брифинги для СМИ по ситуации на выборах, также облизбирком выкладывал на сайт все постановления облизбиркома без изъятий, жалобы на участников избирательного процесса.

Активная фактическая агитация сопровождала кампанию по проведению «праймериз», а также подготовку к выборам губернаторов в тех регионах, где полномочия губернаторов истекали до начала лета 2013 года и до выборов предстояло назначить временно исполняющих обязанности. Именно так произошло в Хабаровском крае и Владимирской области.

В Хабаровском крае велась активная кампания против нового назначения и.о. губернатора В.И. Шпорта: собирались подписи за отставку губернатора, активно размещались компрометирующие его команду материалы. При этом одним из потенциальных кандидатов в и.о. губернатора назывался председатель Законодательной думы края С.А. Хохлов, который был очень публично активен и лоббировал целый ряд законопроектов (о поддержке оленеводства на севере Хабаровского края и т.д.). Хохлов критиковал бюджет–2013 и сельскохозяйственную политику, и это на фоне уголовных дел, возбуждаемых против чиновников краевого минсельхоза. Однако, когда вопрос о новом назначении Шпорта был решен, Хохлов подал в отставку не только с поста спикера, но и с поста секретаря политсовета регионального отделения «Единой России».

Во Владимирской области активно свою фактическую агиткампанию еще в конце 2012 года начал председатель Законодательного собрания области В.Н. Киселев, рассматривавшийся как возможный претендент в губернаторы. Во всех районах области были размещены баннеры с его портретом и рекламой «горячей линии» председателя заксобрания. Несколько раз в неделю он выезжал в города и районы на встречи с гражданами, в рабочие поездки на предприятия, на выездные заседания депутатов заксобрания (только единороссов). Все это обильно освещалось в областной прессе и в эфире телеканалов. Областная газета «Молва» пестрела портретами В.Н. Киселева, однако сам он на пресс-конференции заявил о своей непричастности к выпуску газеты – мол, они сами захотели освещать деятельность Заксобрания, за что он выразил им большое спасибо. Вся активность резко прекратилась после назначения врио губернатора С.Ю. Орловой. Горячая линия оказалась заморожена, баннеры и публикации практически исчезли. Активность возобновилась, но уже в ином масштабе, после праймериз «Единой России», где В.Н. Киселев был определен кандидатом по округу № 16 во Владимире и соответствующей территориальной группе.

Одновременно с Киселевым публичную активность проявлял главный федеральный инспектор по Владимирской области С.Е. Рыбаков (также рассматривавшийся как возможный претендент в губернаторы). После появления в регионе С.Ю. Орловой его активность также резко сошла на нет.

Подготовка к выборам во Владимирской области также шла активно со стороны претендента на пост губернатора от «Гражданской платформы» А.С. Филиппова. Еще в марте во Владимирскую область приезжал лидер партии М.Д. Прохоров, который на встрече с гражданами (около 700 человек) назвал Филиппова кандидатом в губернаторы. В мае была развернута активная агитационная кампания: во всех городах области — баннеры с портретом А.С. Филиппова, такие же листовки в массовом порядке размещались на домах, в подъездах, на рекламных щитах и даже трубах. Вышли большим тиражом от 400 до 450 тыс. экз. три номера газеты «Время быть в курсе», в которой рекламировался кандидат и высказывалась критика в адрес врио губернатора Светланы Орловой, которая впоследствии стала кандидатом от «Единой России».

Отмечались некоторые попытки пресечь эту «предварительную» (и поэтому не запрещенную законом) агитацию. Вошедший в конфликт с губернатором А.С. Филиппов был осужден в сентябре 2017 года на 4,5 года лишения свободы по двум уголовным статьям — ему вменили в вину мошенничество с тарифами на электричество и махинации в связи с куплей-продажей гусевской котельной. Филиппов отбывал наказание в Покровской колонии ИК-2, куда он в апреле 2017 года был переведен из «Владимирского центра» после вступления в силу всех приговоров суда.

В целом в большинстве регионов в 2013 году конкуренция на выборах изначально была невысокой: во Владимирской области выдвинулись 9 кандидатов, в Хакасии — 7, в Забайкальском крае — 6, в Хабаровской крае, Магаданской области и Чукотском АО — по 5. Лишь в Московской области выдвинулись 16 кандидатов, а в Москве, где существует возможность самовыдвижения, — 40. Вероятно, большинство выдвинутых в этих двух регионах осознавали, что не имеют шансов на регистрацию, а использовали выдвижение как способ заявить о себе, поскольку этим регионам пресса и общество по понятным причинам уделяют повышенное внимание. В Москве большая часть кандидатов (26) выдвинулись, но затем вообще не представили документы на регистрацию, в Московской области таких оказалась половина (8). В Забайкальском крае, Владимирской, Магаданской областях и Чукотском АО не подали документы на регистрацию по одному кандидату.

Всего были выдвинуты 93 кандидата (11,6 на регион в среднем, без Москвы — 7,57 на регион). Из 55 кандидатов, подавших документы на регистрацию, были зарегистрированы 40 (или 72%, от выдвинутых — 53%, без Москвы — 64,2% от выдвинутых), а 15 получили отказы. Все зарегистрированные дошли до дня голосования. Из получивших отказы 8 были в Москве — это маргиналы, не пытавшиеся выполнить требования закона. Остальные 7 — О.А. Ива-

нов в Хакасии, А.В. Громов в Хабаровском крае (кандидаты от РПР—ПАРНАС), А.Г. Кошелев в Забайкальском крае, А.С. Филиппов во Владимирской области (кандидаты от «Гражданской Платформы»), В.С. Кретов в Чукотском АО (кандидат от КПРФ), Н.И. Дижур (кандидат от партии «Коммунисты России») и А.Г. Звягин (кандидат от партии «Родина») в Московской области.

В этих отказах есть основания подозревать политическую подоплеку. Так, бывшему заместителю председателя Правительства Забайкальского края А.Г. Кошелеву отказано в регистрации сразу по двум основаниям: 1) 26 подписей не засчитаны в силу того, что проставившие подписи лица раньше по времени поддержали также выдвижение другого кандидата (при этом Кошелев утверждал, что они были оформлены задним числом); 2) четыре из восьми участников собрания регионального отделения партии «Гражданская Платформа» по его выдвижению были сочтены членами других партий (ЛДПР и «Единой России»). Второе основание краевой суд снял, однако оно симптоматично и вновь свидетельствует о неурегулированности в законе о политических партиях вопросов, связанных с переходом граждан из одной партии в другую.

Во всех восьми регионах были зарегистрированы только кандидаты от ЛДПР. Кандидаты от КПРФ и «Справедливой России» зарегистрированы в семи регионах, от «Единой России» — в шести (кроме Москвы, где и.о. мэра С.С. Собянин баллотировался как самовыдвиженец, и Забайкальского края, где и.о. губернатора К.К. Ильковский выдвинут «Справедливой Россией»). В трех регионах баллотировались кандидаты от «Патриотов России», в двух — от РОДП «Яблоко», по одному — у «Правого дела», РПР—ПАРНАС, «Коммунистов России», «Гражданской Позиции», КПСС и «Гражданской Силы».

Все инкубенты были избраны. Самая конкурентная кампания после регистрации была в Москве, где С.С. Собянин, с 51,37% по официальным данным, едва избежал второго тура. При этом А.А. Навальный получил 27,24% — больше, чем все кандидаты системной оппозиции, вместе взятые. В иных регионах действующие главы выиграли сверхуверенно: Р.В. Копин (79,84%, Чукотский АО), А.Ю. Воробьев (78,94%, Московская область), С.Ю. Орлова (74,73%, Владимирская область), В.П. Печеный (73,11%, Магаданская область), К.К. Ильковский (71,63%, Забайкальский край), В.И. Шпорт (63,92%, Хабаровский край), В.М. Зимин (63,41%, Хакасия).

5.3.6. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 14.09.2014

2014 год стал годом массовых перевыборов глав регионов. Всего 14 сентября 2014 года прошли 30 прямых выборов глав российских регионов, кроме того, депутатами парламентов избирались главы Кабардино-Балкарии, а также присоединенных Крыма и Севастополя.

Из данных 33 кампаний досрочными (с учетом Кабардино-Балкарии, Крыма и Севастополя) были 22, из них в 13 временно исполняющими назначены прежние губернаторы, в 9 — новые руководители.

Такая массовость явно была связана с предложениями работающих с Администрацией Президента РФ политтехнологов. В уже упоминавшемся докладе Фонда ИСЭПИ («Институт социально-экономических и политических исследований») в 2012 году¹ «для повышения легитимности» региональной власти предлагалось поэтапно завершить процесс (пере)избрания глав субъектов РФ на прямых выборах не позднее осени 2015 года. Для этого требовалось проведение досрочных выборов губернаторов в 31 субъекте Федерации, полномочия которых истекают в 2016 и 2017 годах. По мнению ИСЭПИ, это должно было укрепить легитимность региональной власти перед выборами в Государственную Думу в декабре 2016 года, чтобы выборы губернаторов прошли до выборов депутатов Госдумы по одномандатным округам (предполагалось, что часть кандидатов использует выборы губернаторов для раскрутки накануне участия в последующих выборах российского парламента). Также высказывалось мнение, что в результате будут снижены риски дестабилизации ситуации в регионах перед выборами Президента РФ в марте 2018 года, а длительный трехлетний федеральный цикл выборов (Госдума в 2016 году, 22 выборов губернаторов ожидалось в 2017 году, выборы Президента РФ в 2018 году) чреват ослаблением политической стабильности в данных регионах и нарастанием усталости избирателей перед «ключевыми» президентскими выборами 2018 года. Еще одной причиной называлась необходимость развести по годам выборы губернаторов и парламентов регионов.

Хотя доклад ИСЭПИ вышел в конце 2012 года, в 2013 году досрочные выборы главы региона состоялись только в трех регионах — Москве (С.С. Собянин сменил статус назначенного мэра на избранного), Московской области (в связи с назначением губернатора С.К. Шойгу министром обороны РФ), и Дагестане (в связи с отставкой М.С. Магомедова). В 2013 году в СМИ появлялись данные о возможности досрочных выборов в Башкортостане и Калмыкии, однако они объявлены не были.

Именно по причине того, что массово предложения ИСЭПИ в 2013 году реализованы не были, можно предположить, что причина реализации сценария массовых перевыборов губернаторов в 2014 году не только в данных предложениях, но и в негативных данных о ситуации в российской экономике и прогнозах ее развития (в том числе связанных с введенными после присоединения Крыма международными санкциями и падением цен на энергоносители). Кроме того, вероятно, губернаторы стремились пролонгировать свои полномочия не только до предполагаемого ухудшения социально-экономической ситуации, но и стремясь использовать формально высокие по данным социологических опросов в условиях массовой информационной кампании рейтинг-

1 Доклад ИСЭПИ «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: Влияние на развитие политической системы и направление совершенствования» / «Единая Россия» : [сайт]. — 2012. — 15 нояб. Режим доступа: <http://er.ru/news/93435/>

ги одобрения жителями страны решений в отношении Крыма, а также действующие на тот момент крайне выгодные для них условия регистрации кандидатов, фактически позволяющие им самим назначать себе конкурентов и отсекают от выборов любых своих нежелательных оппонентов.

В 5 регионах выборы проходили в связи с истечением полномочий действующих глав регионов, которые назначены временно исполняющими обязанности. Это Республика Алтай (А.В. Бердников), Республика Коми (В.М. Гайзер), Воронежская область (А.В. Гордеев), Кировская область (Н.Ю. Белых), Псковская область (А.А. Турчак). Плановые выборы также проходили в Астраханской области и Алтайском крае (окончание полномочий А.А. Жилкина 19 сентября и А.Б. Карлина 25 августа), итого проходили 7 плановых выборов с участием действующих губернаторов.

В 4 регионах вместо губернаторов, полномочия которых истекали, временно исполняющими обязанности были назначены новые руководители:

- 14 февраля 2014 года вместо губернатора Курганской области О.А. Богомолова (формально отставка досрочная, но срок его полномочий заканчивался 29 декабря 2014 года, и, согласно федеральному закону, в сентябре 2014 года в регионе итак должны были пройти прямые выборы) временно исполняющим обязанности назначен мэр Шадринска А.Г. Корин;
- 19 февраля 2014 года вместо главы Удмуртской Республики А.А. Волкова назначен бывший председатель Госсовета республики А.В. Соловьев;
- 22 февраля 2014 года вместо И.Г. Федорова врио губернатора Ненецкого автономного округа назначен член Совета Федерации, бывший председатель Собрания депутатов автономного округа И.В. Кошин;
- 26 февраля 2014 года вместо губернатора Орловской области А.П. Козлова назначен депутат Госдумы от КПРФ В.В. Потомский (в 2012 году занял второе место на выборах губернатора Брянской области).

В 7 регионах губернаторы сменились досрочно:

- 27 сентября 2013 года ушел в отставку с поста губернатора Ставропольского края В.Г. Зеренков; врио стал первый заместитель губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа В.В. Владимиров;
- 16 октября 2013 года ушел в отставку с поста губернатора Ивановской области М.А. Мень (через некоторое время назначен министром строительства и ЖКХ в Правительстве РФ); врио губернатора стал П.А. Коньков, первый заместитель председателя правительства Ивановской области;
- 6 декабря 2013 года ушел в отставку с поста главы Кабардино-Балкарской Республики А.Б. Каноков; врио главы назначен бывший начальник Главного управления по противодействию экстремизму МВД России и, с сентября 2012 года, начальник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ Ю.А. Коков;

- 15 января 2014 года ушел в отставку с поста губернатора Челябинской области М.В. Юревич; врио назначен гендиректор Магнитогорского металлургического комбината Б.А. Дубровский;
- 17 марта 2014 года уволен в связи с утратой доверия Президента РФ губернатор Новосибирской области В.П. Юрченко; врио назначен заместитель губернатора В.Ф. Городецкий (до января 2014 года — мэр Новосибирска);
- 2 апреля 2014 года ушел в отставку с поста губернатора Волгоградской области С.А. Боженков; врио губернатора назначен руководитель исполкома ОНФ, Герой России А.И. Бочаров (бывший заместитель губернатора Брянской области и государственный федеральный инспектор по Брянской области);
- 12 мая 2014 года в связи с назначением министром РФ по развитию Северного Кавказа покинул пост губернатора Красноярского края Л.В. Кузнецов; врио главы региона был назначен В.А. Толоконский, ранее занимавший должность полпреда Президента в Сибирском федеральном округе и до 2010 года — губернатор Новосибирской области.

Были отправлены в «техническую» в отставку по личной просьбе и с одновременным назначением временно исполняющими обязанности губернаторов для участия в предстоящих выборах главы 13 регионов:

- 24 апреля 2014 года президент Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисов;
- 5 мая 2014 года губернатор Мурманской области М.В. Ковтун;
- 6 мая 2014 года глава Республики Калмыкия А.М. Орлов;
- 17 мая 2014 года губернаторы Курской (А.Н. Михайлов), Липецкой (О.П. Королев), Оренбургской (Ю.А. Берг), Тюменской (В.В. Якушев) и Вологодской (О.А. Кувшинников) областей;
- 30 мая 2014 года президент Башкортостана Р.З. Хамитов и губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев;
- 31 мая 2014 года губернатор Приморского края В.В. Миклушевский;
- 5 июня 2014 года губернатор Санкт-Петербурга Г.С. Полтавченко;
- 6 июня 2014 года губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин.

14 апреля 2014 года были впервые назначены главы Крыма и Севастополя. Врио губернатора Севастополя стал бывший заместитель командующего Черноморским флотом, уроженец Северной Осетии С.И. Меняйло (до него с 23 февраля решением митинга временным главой города был А.М. Чалый). Врио главы Крыма стал президент Федерации греко-римской борьбы Крыма, депутат Верховного Совета Крыма, председатель всеукраинской партии «Русское Единство» до 2014 года С.В. Аксенов.

Год, прошедший со времен предыдущей региональной избирательной кампании 2013 года (и особенно после 27%, которые получил А.А. Навальный на выборах мэра Москвы), ознаменовался существенными изменениями электоральной политики государства, связанными, как представляется, с итогами ре-

гиональных и местных выборов 8 сентября 2013 года, и выразившимися, в первую очередь, в резком ужесточении правил регистрации кандидатов и партийных списков и общим сокращением возможностей институционального участия в политическом процессе политических партий. Вслед за успешным участием в выборах 2013 года ряда новых кандидатов и политических партий и начавшимся процессом оттока представителей региональных и местных элит из «старых системных партий» последовало принятие в конце 2013 — начале 2014 года целого ряда мер, ослабляющих институциональное влияние партий в целом и новых партий в особенности (см. раздел 5.7).

На выборах глав регионов были первоначально выдвинуты 207 кандидатов (если считать А.О. Колегова в Коми, у которого комиссия не приняла документы¹, то 208), или 6,9 на регион. Однако регистрацию прошли только 138, что составляет 4,6 кандидата на регион. Ко дню голосования в бюллетенях остались 137 кандидатов (выбыл депутат Госдумы от КПРФ П.С. Дорохин в Тюменской области). Отсев между выдвижением и днем голосования составил 33,8% (если считать А.О. Колегова — 34,1%).

Изначально корпус потенциальных кандидатов на выборах губернаторов 2014 года позволял провести реально конкурентные выборы в значительной части регионов. Но стремление к сохранению контроля любой ценой оказалось намного сильнее, чем стремление к повышению реальной общественной легитимности. Вероятно, что полученный на выборах мэра Москвы в сентябре 2013 года их победителем С.С. Собяниным результат на грани числа голосов, необходимых для победы в первом туре, стал для глав других регионов сигналом, скорее усиливающим страхи проигрыша в этом случае (дополнительно, как представляется, эти опасения испытывали губернаторы, ранее никогда главами регионов на прямых выборах не избиравшиеся).

Практически везде, где имелись альтернативные действующим главам администраций кандидаты, способные добиться существенной электоральной поддержки, они под различными предлогами были от выборов отстранены (Санкт-Петербург, Башкортостан, Республика Алтай, Оренбургская, Орловская области). В результате выборы во многом утратили интригу, фактически напоминая референдумы по подтверждению полномочий глав регионов. Кампания 2014 года отметилась не просто отсутствием со стороны действующих глав регионов содействия в преодолении «муниципального фильтра» своим реаль-

1 В Республике Коми региональное отделение Партии социальной солидарности выдвинуло кандидатом руководителя национал-патриотической организации «Рубеж Севера» А.О. Колегова, известного различными эпатажными акциями в регионе. Однако он не смог получить статус кандидата для начала сбора подписей депутатов. 17 июля республиканский избирком вернул ему документы «на доработку». Двое из них не были заверены нотариально, в несколько документов было необходимо внести технические поправки. Даже в случае повторной сдачи документов он скорее всего не успел бы собрать подписи депутатов.

ным оппонентам, но и скандалами с воспрепятствованием сбору подписей муниципальных депутатов в их пользу.

В разделе 5.3.1 уже было отмечено, что большая часть случаев отсева в 2014 году (46 случаев) была связана с тем, что кандидат выбыл по личному заявлению или не представил документы на регистрацию. Причиной этого, как правило, стала невозможность преодолеть «муниципальный фильтр» без помощи администрации. В 18 случаях кандидаты, представившие документы на регистрацию, получили отказы в регистрации. Среди наиболее скандальных (см. раздел 5.3.1) отмечены отказы депутату Госдумы от партии «Справедливая Россия» О.Г. Дмитриевой в Санкт-Петербурге; бывшему вице-президенту РФ и бывшему губернатору Курской области А.В. Руцкому; бывшему зам. министра экономики и зам. министра сельского хозяйства И.В. Старикову в Новосибирской области (в ходе кампании — заместитель мэра Новосибирска); кандидату КПРФ депутату ЗС В.А. Буланову в Нижегородской области.

Бывший губернатор Ставропольского края А.Л. Черногоров представил в Ставропольский крайизбирком только первый финансовый отчет. Так же поступили бывший депутат Госдумы РФ А.Г. Голов в Санкт-Петербурге и депутат Псковского областного собрания Л.М. Шлосберг в Псковской области (оба были выдвинуты РОДП «Яблоко»). Три кандидата в губернаторы Орловской области (И.Я. Мосякин, В.А. Рыбаков и С.В. Исаков, отозванные в конечном итоге выдвинувшими их партиями) выпустили совместное заявление против «давления на местных депутатов при сборе подписей», которое, по их мнению, оказывала команда врио главы региона В.В. Потомского¹.

Особенность кампании 2014 года — ряд кандидатов, очевидно имевших хорошие шансы не только собрать подписи депутатов для регистрации, но и добиться на выборах существенной поддержки избирателей, были сняты с выборов выдвинувшими их партиями: бывший премьер-министр Башкортостана Р.С. Сарбаев в Башкортостане, депутат Госдумы от ЛДПР С.М. Катасонов в Оренбургской области, бывший депутат Государственной Думы и экс-председатель Орловского облсовета И.Я. Мосякин и депутат облсовета В.А. Рыбаков в Орловской области. К этим случаям следует добавить еще два: случай с бывшим министром энергетики В.И. Калюжным в Республике Алтай, который был отозван сначала партией «Родина», а затем партией «Великое Отечество» (республиканский избирком последний отзыв не признал, но выдвижение партией было признано незаконным в связи с тем, что В.И. Калюжный на момент выдвижения якобы был

1 Инютин В., Перцев А. Кандидаты в главы Орловской области попросили у президента конкуренции // Коммерсантъ. — 2014. — 19 июня. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2494581>

членом «Единой России»¹), и случай председателя Совета директоров «Русской инженерной компании» С.В. Исакова в Орловской области. 30 июля за несколько часов до окончания сбора подписей руководитель регионального отделения «Родины» в Орловской области Г.П. Парахин собрал пресс-конференцию, на которой заявил, что кандидат С. Исаков собрал необходимое количество подписей муниципальных депутатов, однако центральным советом партии, ее председателем А.А. Журавлевым, а также советом регионального отделения «Родины» принято решение об отзыве его кандидатуры. Исаков, подтвердивший факт сбора подписей, собранные документы сдавать не стал, а «Родина» не стала подавать в избирком официальное уведомление о снятии кандидата².

Внезапность решений и отсутствие внятного их объяснения дает основания предполагать, что их принятие было политически обусловлено и связано с неформальным давлением на руководство партий. При этом важно отметить, что все отозванные кандидаты являлись серьезными конкурентами действующим главам и имели неплохие шансы если не на победу, то на вторые места. Парадоксально, что ранее региональные отделения партий «Патриоты России», Народной партии России, партии «Родина» в Орловской области (выдвинувшие кандидатов, которых впоследствии сами отозвали) обращались в адрес Президента РФ с жалобой на «беспредельную по своим масштабам, наглости и циничности кампанию по дискредитации курса руководства страны на создание избирательной системы, ориентированной на учет интересов всех политически активных граждан России».

- 1 Изначально В.И. Калюжный собирался выдвигаться от «Родины», но затем центральный офис партии отозвал это выдвижение. Калюжный после этого выдвинулся от партии «Великое Отечество», но был уличен в том, что остался членом «Единой России». 18 июля в Верховный суд республики поступила жалоба на решение комиссии. Первое слушание было назначено на 24 июля, однако заседание перенесли, поскольку в суд не поступили подлинники некоторых документов. В тот же день партия «Великое Отечество» аннулировала выдвижение Калюжного. 28 июля документы по-прежнему не поступили в суд, и заседание было отложено до 31 июля. При этом 30 июля в 18:00 истек срок представления кандидатами на пост главы республики подписей муниципальных глав и депутатов в поддержку своего выдвижения. По данным СМИ, Калюжный 30 июля все же попытался сдать документы в избирком, в чем ему было отказано. За день до этого, 29 июля, республиканский избирком на основании поступившего 22 июля решения Президиума ЦК партии «Великое Отечество» об отзыве Калюжного от 8 июля решил, что ЦК партии не обладает достаточными полномочиями для отзыва кандидата, так как это решения должен принимать съезд партии. 31 июля Верховный суд Республики Алтай огласил определение о прекращении производства по обращению Калюжного (см. <http://politsib.ru/news/73057>)
- 2 Газета «Ведомости» со ссылкой на пресс-секретаря партии «Родина» Софью Черепанову сообщила, что Исаков снялся сам. Чуракова О. Муниципальный фильтр становится непреодолимой преградой даже для ведущих оппозиционных партий // Ведомости. — 2014. — 4 авг. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/727911/filtruyut-vseh>

9 июля 2014 года в поселке Павлово Истринского района Московской области (чуть ли не в частном доме) неожиданно был созван 3-й этап съезда партии «Гражданская сила», ранее выдвинувшей бывшего премьер-министра **Башкортостана** Р.С. Сарбаева кандидатом на должность президента Башкортостана. Съезд единогласно принял решение отозвать его кандидатуру «в связи с совершением кандидатом деяний, противоречащих интересам партии и наносящих ей ущерб». В этот же день документы об отзыве были переданы в ЦИК Республики Башкортостан, и 10 июля 2014 года ЦИК постановила считать Р.С. Сарбаева утратившим статус выдвинутого кандидата. Р.С. Сарбаев обжаловал решение съезда партии «Гражданская сила» и постановление ЦИК Башкирии в Пресненском районном суде г. Москвы, потребовав отменить эти акты как незаконные и продлить ему сроки, необходимые для совершения действий по регистрации в качестве кандидата. По его словам, никакого уведомления о съезде он не получал, претензий со стороны партии в его адрес не направлялось¹. По словам адвоката Р.С. Сарбаева, основания у партии для отзыва кандидата были совершенно надуманными. Согласно одному из них, на каких-то неофициальных интернет-сайтах члены партии якобы прочитали, что в 2010 году Р.С. Сарбаев на Третьем курултае башкир провозглашал националистические лозунги. Второй довод — в отношении кандидата в свое время возбуждалось уголовное дело по экономическим мотивам. Однако это было хорошо известно, и Р.С. Сарбаев был по оправдан судом. Третье основание — что он якобы имеет отношение к заказным убийствам. По словам адвоката, он спросил у присутствовавшего на суде представителя партии «Гражданская сила»: что значит «имеет отношение»? Представитель ответил: «Я не знаю, члены партии говорили на съезде, что они читали об этом в Интернете»². 15 июля 2014 года Пресненский райсуд Москвы по ходатайству Р.С. Сарбаева приостановил действие соответствующих решения съезда партии «Гражданская сила» и постановления ЦИК Башкирии, однако затем в тот же день отменил свое предыдущее определение. Еще через два дня Пресненский райсуд Москвы отказал Р.С. Сарбаеву в удовлетворении иска. Согласно заявлениям представителей штаба Р.С. Сарбаева, к моменту снятия его кандидатуры он уже собрал 454 подписи муниципальных депутатов при необходимом минимуме в 457 подписей, то есть почти преодолел фильтр.

Изначально предполагалось, что Р.С. Сарбаев будет выдвинут от партии «Справедливая Россия», уже несколько лет находящейся в жесткой оппозиции Р.З. Хамитову. Однако 25 июня 2014 года стало известно, что Раиль Сарбаев выдвинулся от партии «Гражданская сила».

1 Павлова Н. Насилу успел // Коммерсантъ (Уфа). — 2014. — 17 июля. — № 123.

2 Асафьев А. Московский суд отказался восстановить Раиля Сарбаева в правах кандидата // Информационно-новостной портал Gorobzor.ru. — 2014. — 20 июля. Режим доступа: <http://www.gorobzor.ru/newslines/novosti-politiki/moskovskiy-sud-otkazalsya-vosstanovit-railya-sarbaeva-v-pravah-kandidata-20-07-2014>

3 июля Высший совет ЛДПР отозвал с выборов губернатора **Оренбургской области** своего кандидата, депутата Госдумы С.М. Катасонова (в прошлом перешел в ЛДПР из «Единой России»). Формальным основанием стала информация правоохранительных органов. По данным «Известий»¹, Следственное управление СКР по Оренбургской области совместно с региональным УФСБ России якобы расследовало уголовное дело о хищении руководством ООО «Строительное предприятие СВС» бюджетных средств. Дело было возбуждено 26 сентября 2011 года. Следователям материалы были переданы областной прокуратурой, которая поставила вопрос об уголовном преследовании учредителя ООО «Строительное предприятие СВС» С.М. Катасонова. Сообщалось, что был получен кредит ВТБ в 100 млн руб. под строительство завода, после чего получены из госбюджета деньги на рефинансирование ставки по кредиту. В СМИ появились данные, что, являясь учредителем ООО «СП СВС» и ООО «СВС-М», Катасонов якобы мог похитить бюджетные денежные средства на общую сумму 9,3 млн рублей (что является особо крупным размером). Высказывались также сомнения в получении им воинского звания и ученой степени. Катасонов был намерен пойти на выборы как единый кандидат от трех оппозиционных партий — КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». 24 июня ЦК КПРФ в Москве рекомендовал поддержать Сергея Катасонова в качестве единого кандидата от оппозиции, затем его кандидатуру поддержали на региональной отчетно-выборной конференции КПРФ. Оренбургское региональное отделение «Справедливой России» вопреки решению центрального руководства партии также согласовало его кандидатуру на пост губернатора Оренбургской области.

По данным СМИ, команда действующего губернатора Ю.А. Берга была крайне не заинтересована в появлении единого оппозиционного кандидата. По сведениям «Коммерсанта», администрация губернатора пыталась убедить высшее партийное руководство ЛДПР поддержать не С.М. Катасонова, а его коллегу по фракции Е.В. Афанасьеву².

В **Орловской области** самими партиями были первоначально сняты два сильных кандидата в губернаторы — депутат областного совета, директор ОАО «База строительных товаров» В.А. Рыбаков (в 2011 году избран по округу как кандидат от «Единой России») и бывший председатель облсовета в 2007–2011 годах и бывший заместитель губернатора И.Я. Мосякин. 30 июля к ним добылся и С. Исаков, выдвинутый партией «Родина».

И.Я. Мосякин вышел из «Единой России» из-за отказа партии выдвигать своего кандидата и поддержки врио губернатора, представителя КПРФ В.В. По-

- 1 Кашеварова А. ЛДПР отозвала кандидатуру Катасонова с выборов в Оренбургской области // Известия. — 2014. — 3 июля. Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/573401#ixzz38gc0B1ss>
- 2 Черных Е. Либерал-демократ продвигается через оппозицию в оппозиции // Коммерсантъ (Самара). — 2014. — 2 июля. — № 112.

томского. В.А. Рыбаков был выдвинут Народной партией России (входит в пул партий, связанных с Центром Андрея Богданова), а И.Я. Мосякин — партией «Патриоты России». В.А. Рыбаков рассказал, что его выдвижение состоялось в Москве на общем собрании членов орловского регионального отделения партии: *«Региональное законодательство разрешает участвовать в выборах главы региона только кандидатам от партий. Поэтому я вел переговоры с несколькими структурами, чтобы выполнить эту норму»*, — пояснил он. Депутат сообщил, что среди партий, с которыми он проводил консультации, была «Гражданская платформа». *«Но мы встретили ряд организационных проблем и предпочли альтернативный вариант»*, — отметил он. Еще скромнее 16 июня поздно вечером прошло выдвижение И.Я. Мосякина. По словам источника "Ъ", наблюдавшего за конференцией партиячейки «Патриотов России», на мероприятии присутствовали девять человек. *«Мосякин зачитал перед ними программную речь, а они дружно его поддержали»*, — рассказал он¹.

На следующий день после выдвижения, 17 июня утром, И.Я. Мосякин отнес документы о выдвижении в обллизбирком. В тот же день вечером федеральный политсовет «Патриотов России» направил в орловский обллизбирком документы об отзыве И.Я. Мосякина. По словам заместителя председателя партии Н.А. Корнеевой, первоначально федеральный политсовет согласовал его выдвижение. *«Но уже тогда не все поддерживали бывшего единоросса. Было решено провести второе заседание политсовета, мы предупреждали местное отделение, просили не проводить конференцию. В итоге принято решение отозвать кандидатуру Мосякина»*, — рассказала она².

В.А. Рыбаков был снят региональным отделением Народной партии России 16 июля. Председатель партии С.Г. Аранович заявил СМИ, что *«поступила информация, что он собирал подписи муниципальных депутатов, уже поддержавших других кандидатов, зная об этом... Видимо, планировался скандал, который ставил под угрозу легитимность выборов в регионе, партия не захотела в этом участвовать»*. Примечательно, что несколькими днями ранее врио губернатора В.В. Потомский назначил областным вице-премьером бывшего соратника А.В. Богданова по партии «Правое дело» в 2009–2011 годах, лидера партии «Гражданская сила» А.Ю. Рявкина. А.Ю. Рявкин возглавил представительство Орловской области в Москве, а одной из главных его официальных задач стало взаимодействие с федеральными госструктурами³.

1 Инютин В. Сами они местные. Сразу два известных орловских политика решили составить конкуренцию врио губернатора // Коммерсантъ (Воронеж). — 2014. — 17 июня. — № 101.

2 «Патриоты России» отзывают кандидатуру Ивана Мосякина // Коммерсантъ (Воронеж). — 2014. — 18 июня. — № 102.

3 Инютин В., Перцев А. Орловский губернатор представился в Москве Александром Рявкиным // Коммерсантъ. — 2014. — 17 июля. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/docsearch/2527106>

30 июля еще один кандидат на должность губернатора Орловской области С.В. Исаков заявил, что руководство регионального отделения партии «Родина» необоснованно отозвало его кандидатуру без его согласия и даже без уведомления. 29 июля в гостинице «Салют» прошла пресс-конференция, которую проводили руководитель регионального отделения партии Г.П. Парахин, его заместитель Сергей Богатищев и почему-то, по данным из Орла, руководитель регионального отделения Российской партии пенсионеров за справедливость И.А. Устинов. На пресс-конференции было объявлено, что выдвинутый партией «Родина» С.В. Исаков собрал достаточное количество подписей, однако принято решение: чтобы избежать второго тура выборов и ускорить вступление в должность губернатора Орловской области (!), отозвать кандидатуру С.В. Исакова. *«Мы приняли взвешенное решение, что политические амбиции не должны идти в разрез с интересами страны, — заявил Геннадий Парахин. — Мы считаем, что выборная кампания должна пройти быстро, поскольку перед Орловской областью стоят очень важные и большие задачи. Выходить на второй тур неправильно ни с точки зрения Орловской области, ни с точки зрения политических и экономических интересов России».* Как пояснил снятый с предвыборной гонки С.В. Исаков, к середине дня в штабе уже лежала 191 подпись в его поддержку, еще полсотни везли из районов области: *«Мы предупредили облизбирком, что придем к 17 часам, когда все подписи будут у нас, и нам сказали, что документы примут даже если мы явимся за минуту до окончания рабочего дня. Нам удалось собрать 248 подписей, это на 7 больше необходимого. И вдруг — узнаю о том, что моя кандидатура снята»*¹.

В двух случаях партии заменили выдвинутых ранее кандидатов. На выборах губернатора **Ставропольского края** партия «Коммунисты России» заявила, что вместо преподавателя юридического факультета Ставропольского института кооперации О.А. Кравченко она выдвигает жителя Пятигорска А.А. Бегака. Партия распространила сообщение об отмене результатов предыдущей конференции по выдвижению кандидата в губернаторы и созыве внеочередной конференции. Причина — якобы неполный состав делегатов на предыдущем мероприятии². ЛДПР внесла неожиданную интригу в выборы в **Воронежской области**. 12 июня состоялась партийная конференция, единогласно выдвинувшая ожидаемую от ЛДПР и ранее обсуждаемую кандидатуру депутата Госдумы С.В. Журавлева (основателя финансово-строительной компании «Аксиома»). Однако вскоре после подачи Журавлевым заявления в избирательную

1 Сергей Исаков: Продается всё, даже партия «Родина»... — 2014. — 31 июля. Режим доступа: <http://civicforum.ru/blog/2014/07/31/sergej-isakov-prodayotsya-vsyo-dazhe-partiya-rodina/>

2 Ставропольские коммунисты поменяли кандидата на пост губернатора // ИА NewsTracker. — 2014. — 14 июля. Режим доступа: <http://newstracker.ru/news/politika/stavropolskie-kommunisty-pomeniali-kandidata-na-post-gubernatora/>

комиссию и при этом в последний день подачи документов ЛДПР провела новую конференцию. Причиной ее проведения названо указание федерального руководства партии «омолаживать кадры». В итоге 26 июля сразу же после повторной конференции в областной избирком поступили документы от 29-летнего борисоглебца И.В. Филатова, являвшегося координатором регионального отделения ЛДПР¹. При этом по закону участвовать в выборах губернатора вправе гражданин не моложе 30 лет, а И.В. Филатов достиг 30-летия только накануне дня голосования.

Ряд кандидатов в губернаторы либо не смогли выдвинуться, либо были еще до процедуры выдвижения по причинам как неформальным, так и связанным с рядом манипулятивных норм избирательного и партийного законодательства. Потенциальный кандидат в главы **Республики Якутия**, генеральный директор ОАО «Алмазы Анабара» М.Н. Евсеев в единственном интервью 20 июня 2014 года признал, что вел переговоры с коммунистами насчет выдвижения от КПРФ. Однако на пленуме рескома 17 июня его не смогли выдвинуть, потому что, несмотря на заблаговременно поданное заявление, формально он оставался единокоросом: *«У «Единой России» было сколько угодно времени, чтобы исключить меня из партии по личному заявлению. Но она тянет время, и, будем реалистами, будет тянуть столько, сколько понадобится. И я даже не в обиде. Видимо, этого следовало ожидать...»*². В 2013 году в регионе по аналогичной причине — формально сохранившемся членстве в «Единой России» — была исключена целая группа кандидатов в депутаты Госсовета Якутии.

3 июля депутат Государственной Думы от КПРФ Н.И. Паршин отказался от участия в выборах губернатора **Волгоградской области**. Кандидатом его выбрала партконференция областной организации КПРФ, состоявшаяся 28 июня, но документы в избирком он так и не сдал. Свое решение депутат объяснил оглядкой на «мнение товарищей» и необходимостью снизить накал страстей³. Перед этим Генеральная прокуратура РФ потребовала лишить Н.И. Паршина депутатской неприкосновенности и возбудить в отношении него уголовное дело. Следственный комитет России (СКР) подозревал политика в мошенничестве в особо крупных размерах. В КПРФ придерживались мнения о политической подоплеке преследования, однако ЦК партии еще до

1 29-летний борисоглебец Игорь Филатов заменил опытного политика, став кандидатом от ЛДПР на выборах губернатора Воронежской области // Информационный портал Borisoglebsk.net. — 2014. — 27 июня. Режим доступа: <http://www.borisoglebsk.net/news.php?id=3426>

2 Матвей Евсеев мог побороться за кресло Ил Дархана // Sakhaday.ru. — 2017. — 14 авг. Режим доступа: <http://sakhaday.ru/news/matvej-evseev-mog-poborotsya-zakreslo-il-darhana/>

3 Малых Я. СКР разогнал предвыборную кампанию // Коммерсантъ (Волгоград). — 2014. — 4 июля. — № 114.

партконференции рекомендовал обкому не выставлять кандидатов на губернаторскую кампанию. По версии СКР, Н. Паршин, будучи депутатом Волгоградской областной думы, способствовал выкупу за бюджетный счет здания школы в селе Рахинка Среднеахтубинского района. Областному и муниципальному бюджету покупка обошлась более чем в 25 млн руб., в то время как за три года до того частная компания купила здание у района в десять раз дешевле. Следственные органы считали эту историю спланированным мошенничеством. Сам Н.И. Паршин опровергал обвинения, заявляя, что действительно добивался возвращения этой недвижимости в госсобственность для того, чтобы район мог реконструировать здание и открыть там школу и детский сад. При этом он настаивал, что не имел отношения к сделкам, связанным с куплей-продажей, а действия следственных органов объяснил попыткой политического давления. 4 июля Госдума лишила Н.И. Паршина депутатской неприкосновенности.

Не стали баллотироваться на выборах главы **Калмыкии** бывший глава региона К.Н. Илюмжинов, бывший председатель Народного Хурала И.В. Кичиков и ряд иных потенциальных кандидатов. В сложившихся условиях у врио главы Калмыкии А.М. Орлова фактически не было сильных конкурентов. Как основной оппозиционер первоначально выступал председатель политсовета регионального отделения партии «Народ против коррупции», бывший директор ГТРК «Калмыкия» Е.С. Ункуров (поддержан также «Справедливой Россией»), однако изначально было сомнительно, что уровень его известности и ресурсов помешает добиться в регионе «плановых» для власти результатов (в результате Ункуров не смог преодолеть «муниципальный фильтр»). На аккумулярование протестных голосов претендовал и гендиректор ООО «Бетонинвест» В.Н. Мацаков (выдвинут партией «Защитники Отечества»), но он получил отказ в регистрации.

Даже несмотря на столь сильный предвыборный отсев, на выборах 2014 года остались конкурентные регионы — Республика Алтай и Республика Саха (Якутия).

В **Республике Алтай** оппозиция главе региона А.В. Бердникову объединилась вокруг кандидатуры бывшего руководителя правительства республики В.И. Петрова. Причем, как хорошо видно по результатам, голосовали за него в основном представители районов с преобладанием этнических алтайцев. Наоборот, А.В. Бердников лидировал в преимущественно русских районах. Было объявлено о победе Бердникова с 50,63% голосов при 36,44% голосов за Петрова. Столь минимальный выход за уровень 50%, с учетом имевших место нарушений, дает основания полагать, что в реальности требовался бы второй тур.

В **Якутии** главным оппонентом главы региона Е.А. Борисова стал бывший министр финансов региона, а в 2014 году — заместитель начальника «Управления автомобильной дороги общего пользования федерального значения "Ви-

люй"» Э.Б. Березкин (выдвинут партией «Гражданская платформа»). В результате объявлено о победе Борисова с 58,79% голосов при 29,49% за Березкина.

В 15 регионах победитель получил более 80% голосов (максимум 91,4% — объявленный официально результат Н.И. Меркушкина в Самарской области, за ним идет результат В.В. Потомского в Орловской области — 89,2%), еще в 8 регионах показатели победителей варьируются от 70% до 80% голосов. В 7 регионах победители набрали менее 70% голосов, из них только в двух — менее 60% голосов (Республика Алтай и Республика Саха).

5.3.7. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 13.09.2015

13 сентября 2015 года прошли 21 прямые выборы глав российских регионов, а в Республике Северная Осетия — Алания, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах новые главы регионов были избраны депутатами. Итого начался новый отсчет сроков полномочий 24 губернаторов.

На сентябрь 2015 года было назначено меньшее, в сравнении с прошлым годом, число досрочных выборов глав российских регионов — таких кампаний было 11. В 4 регионах (Амурская, Брянская, Сахалинская области и Краснодарский край) временно исполняющими назначены новые губернаторы, в 7 — прежние руководители. При этом из-за абсурдности норм федерального законодательства, требующих проведения выборов главы региона обязательно в единый избирательный день, хотя срок полномочий главы региона отсчитывается с момента принесения им присяги перед законодательным собранием, вновь складывалась ситуация чрезмерно долгого нахождения во главе региона временно исполняющего обязанности. А.В. Богомаз, например, был назначен врио губернатора Брянской области 9 сентября 2014 года (после отстранения Н.В. Денина) и, таким образом, к моменту вступления в должность временно исполнял обязанности главы региона более года.

В 9 регионах (с учетом ХМАО и ЯНАО) выборы де-факто проходили в связи с истечением полномочий действующих глав регионов, которые назначены временно исполняющими обязанности:

- 14 января в связи с окончанием срока полномочий врио главы Республики Марий Эл назначен Л.И. Маркелов;
- 27 февраля в связи с окончанием 1 марта срока полномочий врио губернатора ХМАО назначена Н.В. Комарова;
- 12 марта в связи с окончанием 16 марта срока полномочий врио губернатора ЯНАО назначен Д.Н. Кобылкин;
- 24 марта в связи с окончанием 25 марта срока полномочий врио президента Татарстана назначен Р.Н. Минниханов;
- 16 апреля в связи с окончанием 20 марта срока полномочий врио губернатора Кемеровской области назначен А.-Г.М. Тулеев;
- 8 июня в связи с окончанием 14 июня срока полномочий врио губернатора Ростовской области назначен В.Ю. Голубев;

- 9 июня подписан указ о досрочном прекращении полномочий главы Чувашской Республики М.В. Игнатьева (плановое окончание полномочий ожидалось 29 августа) и назначении его врио главы региона;
- 11 июня подписан указ о досрочном прекращении полномочий губернатора Калужской области А.Д. Артамонова (плановое окончание полномочий ожидалось 26 июля) и назначении его врио губернатора.

Плановые выборы также проходили в **Калининградской области**. Срок полномочий губернатора Н.Н. Цуканова заканчивался 28 сентября, уже после выборов. Поэтому формально не было необходимости назначать временно исполняющего обязанности. Н.Н. Цуканов, по единодушному мнению всех экспертов, не мог быть отнесен к сильным губернаторам (в 2014–2015 годах он стабильно входил в группу аутсайдеров в прокремлевском рейтинге Фонда развития гражданского общества), и в течение последних лет в публичное пространство неоднократно вбрасывалась тема его возможной замены. Однако после того, как его участие в выборах на новый срок публично поддержал Президент РФ В.В. Путин, новое избрание представлялось гарантированным из-за отсутствия в регионе элитных групп, готовых и способных к публичной конфронтации с официально одобренным федеральным центром кандидатом.

В случае с Калининградской областью произошел «технический сбой», когда 11 июня вначале был опубликован на официальном сайте, а затем де-завуирован указ о его досрочной отставке и назначении временно исполняющим обязанности губернатора. Пресс-секретарь Президента РФ Д.С. Песков сообщил, что что в ходе встречи с Президентом РФ Н.Н. Цуканов *«информировал Президента о своем желании идти на выборы, ... Президент поддержал это решение. В целом сказал, что потенциал у губернатора есть»*¹. 27 июня 2015 года все же было сообщено о досрочной отставке Н.Н. Цуканова и его назначении временно исполняющим обязанности губернатора.

Существенным фактором сохранения Н.Н. Цуканова в должности стала временная ловушка, в которой оказались его оппоненты, явно не сумевшие учесть сроки избирательной кампании в своих информационных атаках. Так как формально Цуканову в отличие от иных губернаторов, для участия в выборах не требовалось уходить в отставку и приобретать статус «временно исполняющего обязанности», то он спокойно выдвинулся для участия в праймериз «Единой России» на пост губернатора, пока оппоненты организовывали интригу с выборами в Балтийске, которые «Единая Россия» проиграла. Возникла двусмысленная ситуация — уволить Цуканова можно было только досрочно, а так как праймериз «Единой России» уже прошли, и он их предсказуемо выи-

1 Латухина К. Песков: Цуканов остается губернатором Калининградской области // Российская газета. — 2015. — 11 июня.

грал, это решение было бы публичным ударом по ЕР, которая оказывалась без своего кандидата в губернаторы. Поддержать же оппонента губернатора в условиях, когда сам губернатор уже начал свою избирательную кампанию, федеральный центр явно не мог, чтобы не создавать политический прецедент. Таким образом, затягивание решения вопроса по согласованию преемника Цуканова сработало на то, что срок, когда такое решение могло быть политически принято, был упущен. В качестве «последней соломинки» решения дилеммы уже принятого решения ЕР от противников Цуканова была выдвинута версия, что регион могут отдать «Справедливой России», которая якобы рассматривает бывшего вице-преьера региона (при губернаторе Л.П. Горбенко) С.В. Журавского. Однако после публично заявленной позиции В.В. Путина шансы на данный сценарий стали ничтожны.

В 4 регионах (с учетом Северной Осетии) вместо губернаторов, полномочия которых истекали, временно исполняющими обязанности были назначены новые руководители:

- 24 февраля 2015 года новым врио губернатора Еврейской АО вместо А.А. Винникова (окончание полномочий 25 февраля) назначен представитель команды бывшего губернатора Хабаровского края В.И. Ишаева А.Б. Левинталь (в 1993–2000 годах — заместитель, в 2000–2002 годах — первый заместитель главы администрации Хабаровского края по экономике, в 2002–2009 годах — заместитель председателя правительства — министр экономического развития и внешних связей Хабаровского края, в 2009–2013 годах — заместитель полпреда Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, с октября 2013 года — вновь первый заместитель председателя правительства края по экономическим вопросам);
- 25 мая 2015 года в связи с окончанием полномочий губернатора Пензенской области В.К. Бочкарева (26 мая) врио губернатора назначен председатель Законодательного собрания области И.А. Белозерцев (в 2004–2012 годах — председатель Пензенской городской думы и глава Пензы, с 2012 года — председатель Законодательного собрания области, с 2011 года — секретарь регионального отделения «Единой России»);
- также 25 мая 2015 года вместо губернатора Тамбовской области О.И. Бетина (окончание полномочий планировалось 13 июля, то есть формально он ушел с поста на полтора месяца раньше) врио губернатора назначен председатель Тамбовской облдумы А.В. Никитин (в 2009–2011 годах — ректор Мичуринского государственного аграрного университета, с 2011 года — председатель облдумы и секретарь регионального отделения «Единой России»);
- 5 июня 2015 года вместо Т.Д. Мамсурова (окончание полномочий 7 июня) врио главы Северной Осетии назначен депутат Госдумы от партии «Единая Россия» Т.К. Агузаров, в 1999–2011 годах бывший председателем Верховного суда Северной Осетии.

В 5 регионах губернаторы сменились досрочно. 2 замены произошли из-за утраты доверия Президента РФ, 3 — из-за перехода прежнего губернатора на новую должность:

- бывший губернатор Брянской области Н.В. Денин был уволен за утрату доверия Президента РФ 9 сентября 2014 года, за несколько дней до выборов депутатов Брянской областной думы. Тогда же исполняющим обязанности губернатора назначен депутат Госдумы А.В. Богомаз. На встрече с А.В. Богомазом Президент РФ расспросил его о ситуации в регионе и поинтересовался некоторыми фактами его биографии¹. Отметим, что Н.В. Денин был избран губернатором на новый срок в 2012 году уже по новой процедуре выборов с «муниципальным фильтром» (та кампания была скандальной: регистрация Н.В. Денина была отменена судом за нарушение избирательного законодательства, но вышестоящий суд решение о снятии губернатора с выборов отменил);
- 25 марта 2015 года за утрату доверия Президента РФ был уволен арестованный 4 марта по обвинению в коррупции сахалинский губернатор А.В. Хорошавин. Врио назначен губернатор Амурской области с 2008 года О.Н. Кожемяко (в 2012 году был избран на прямых выборах).
- вместо О.Н. Кожемяко врио губернатора Амурской области назначен А.А. Козлов, (самый молодой на тот момент российский губернатор, 1981 г.р.; в 2009–2010 годах — гендиректор ООО «Амурский уголь», с 2011 года — первый заместитель министра, с августа 2011 года — министр строительства, архитектуры и ЖКХ Амурской области, в 2014–2015 годах — первый заместитель главы администрации, затем — мэр Благовещенска);
- бывший губернатор Краснодарского края А.Н. Ткачев 22 апреля 2015 года был назначен министром сельского хозяйства РФ. Врио губернатора был назначен В.И. Кондратьев, в 2001–2003 годах — заместитель руководителя аппарата, начальник правового управления администрации Краснодарского края, в 2003–2014 годах — заместитель главы администрации Краснодарского края по вопросам имущественных, земельных и правовых отношений, с 30 июля 2014 года работал в Главном управлении федерального имущества РФ (с января 2015 года — начальник Главного управления) Управления делами Президента РФ, с 12 марта 2015 года — заместитель управляющего делами Президента РФ.

Были отправлены в «техническую» в отставку по личной просьбе и с одновременным назначением временно исполняющими обязанности губернаторов для участия в предстоящих выборах главы 7 регионов (в 2014 таких регионов было 13):

1 Латухина К. Не велика птица. Губернатор Брянской области Николай Денин утратил доверие главы государства // Российская газета — Столичный выпуск. — 2014. — 10 сент. — № 205 (6477). Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/09/09/putin-site.html>

- 12 мая 2015 года — губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко;
- 13 мая 2015 года — губернатор Камчатского края В.И. Илюхин и губернатор Иркутской области С.В. Ерощенко;
- 14 мая 2015 года — губернатор Омской области В.И. Назаров;
- 15 мая 2015 года — губернатор Костромской области С.К. Ситников;
- 18 мая 2015 года — губернатор Смоленской области А.В. Островский
- 22 мая 2015 года — губернатор Архангельской области И.А. Орлов.

На этот раз в 21 регионе прямых выборов изначально выдвигались 142 претендента (6,8 на регион в среднем). Регистрацию прошли только 99 (из них один — только после решения Верховного суда РФ), после регистрации выбыл еще один кандидат. Таким образом, конкуренция в конечном счете составила 4,7 кандидата на регион. Эти показатели практически идентичны показателям 2014 года (соответственно 6,9 и 4,6). Общий отсеб между выдвинутыми и зарегистрированными кандидатами в главы регионов составил 31% (в 2014 году было 33%). По регионам показатели отсева существенно различались: от нулевого в Республике Татарстан, Костромской, Ростовской областях и Еврейской автономной области до 67% в Чувашской Республике. Однако число зарегистрированных кандидатов почти во всех регионах было 4 или 5 (в 6 регионах — 4 кандидата и в 13 — 5 кандидатов). Исключений лишь два: Брянская область (3 кандидата) и Костромская область (6 кандидатов).

Изначально максимальное число выдвиженцев было отмечено в Чувашской Республике — 12 (из них 7 не сдали документы на регистрацию), Ленинградской, Сахалинской и Смоленской областях — по 9 (из них сдали документы на регистрацию 5 в Ленинградской, 5 в Сахалинской и 8 в Смоленской областях). Изначально минимальное число кандидатов выдвигалось в Татарстане — 4. Среди регионов, где на этих выборах имела место относительно конкурентная ситуация на губернаторских выборах, можно назвать Иркутскую и Омскую области (в обоих случаях основные оппоненты действующих губернаторов — депутаты Госдумы от КПРФ, С.Г. Левченко и О.И. Денисенко соответственно).

Большая часть случаев отсева (26) связана с тем, что кандидат не представил документы на регистрацию. В 13 случаях кандидат выбыл по личному заявлению. Основная причина — невозможность преодолеть «муниципальный фильтр».

После того, как в 2014 году от выборов под разными предложениями почти повсеместно были отстранены основные оппоненты действующих губернаторов, на выборах 2015 года изначально отказались баллотироваться, уже даже не пытаясь выдвинуться, многие потенциально сильные претенденты.

В **Костромской области** не стали выдвигаться крупнейшие региональные предприниматели: бывший депутат Госдумы и экс-секретарь политсовета регионального отделения партии «Единая Россия» Е.А. Трепов (на

2014 год — депутат облдумы, исключенный из «Единой России») и депутат Госдумы в 2011–2016 годах, руководитель регионального отделения партии «Справедливая Россия» А.А. Озеров. В итоге от «Справедливой России» в Костромской области вместо него был выдвинут С.А. Петухов, руководитель аппарата регионального отделения, депутат областной думы.

В **Чувашии** не оказалось среди претендентов депутата Госдумы от «Справедливой России» А.Г. Аксакова.

В **Иркутской области** не стал выдвигаться бывший первый заместитель губернатора и бывший секретарь регионального отделения партии «Единая Россия» А.С. Битаров (в 2013 году избран депутатом Заксобрании области от партии «Гражданская платформа»). Фактически в ходе кампании он оказывал содействие коммунисту С.Г. Левченко. По словам председателя Иркутского регионального отделения партии «Патриоты России» В.И. Проничева, все сильные кандидаты были просто выбиты после разговоров с губернатором и другими высокопоставленными чиновниками¹. В итоге «Гражданская платформа» выдвинула в области молодого журналиста и редактора спортивной газеты «Наша Сибскана» А.Н. Пьянова.

В **Брянской области** после в значительной степени имитационных праймериз «Единой России» отказались от выдвижения собственных кандидатов в губернаторы две парламентские партии — КПРФ и ЛДПР. В СМИ обсуждалась кандидатура первого зампреда движения «Боевое братство», бывшего Главного федерального инспектора по Московской области Н.М. Шубы, которого якобы могла выдвинуть КПРФ, но в итоге этого не произошло. Депутат Брянской облдумы коммунист С.С. Антошин заявил, что, что оппозиционные партии не могут выдвинуть сильного политика, который мог бы составить достойную конкуренцию врио губернатора А.В. Богомазу: *«У Богомаза в администрации работают и коммунисты, и представители ЛДПР. Он не акцентирует внимание на партийную принадлежность, а ориентируется на деловые качества, профессионализм человека. За девять месяцев, что Богомаз руководит регионом, он не сделал никаких ошибок»*, — пояснил депутат².

Показательно, что даже там, где сильные потенциальные претенденты были готовы выдвигаться (хотя таких случаев было немного), у них так же, как в 2014 году, возникли проблемы с выдвижением от политических партий.

Анекдотическая история сложилась в **Архангельской области** с депутатом Государственной Думы Е.А. Вторыгиной: в 2007–2011 годах она была депутатом от «Справедливой России», весной 2011 года сложила мандат, чтобы дать возможность стать депутатом С. Миронову, затем вошла в ОНФ и список «Единой

1 Проничев: Нашего сильного кандидата на пост губернатора Приангарья «убрали» из Москвы // ИА ИрСити. — 2015. — 29 июня. Режим доступа: <http://news.ircity.ru/6218/>

2 У брянского главы Богомаза на выборах не будет сильных конкурентов // Брянские новости. — 2015. — 20 июня. Режим доступа: <http://www.bragazeta.ru/news/2015/06/20/vlast/>

России». Первоначально мандат в декабре 2011 года она не получила, но затем он был передан ей после выбытия избранных депутатов. В 2010 году Вторыгина, будучи региональным лидером «Справедливой России», вошла в список из двадцати потенциальных губернаторов, который передал президенту лидер партии С.М. Миронов. В 2015 году ее кандидатура активно стала обсуждаться как возможного оппонента врио архангельского губернатора И.А. Орлова. Е.А. Вторыгину в качестве кандидата на пост губернатора выдвинули региональные отделения Российской партии пенсионеров за справедливость и «Родины». Но ее кандидатура не была согласована в центральных руководящих органах обеих (!) партий¹. Таким образом, она не смогла выдвинуться. В итоге врио губернатора И.А. Орлов включил Е.А. Вторыгину в число своих кандидатов в члены Совета Федерации.

Скандалная ситуация возникла с недопуском до участия в праймериз «Единой России» на пост губернатора **Калининградской области** бывшего вице-премьера областного правительства К.В. Сулова (все подписавшиеся за него партийцы внезапно отозвали свои подписи).

В **Калужской области** снял свою кандидатуру представитель партии «Справедливая Россия» А.Е. Смоловик. Он так прокомментировал этот шаг: *«Решение избирательного штаба "Справедливой России" о снятии моей кандидатуры с губернаторской гонки связано с невозможностью преодоления муниципально-го фильтра собственными силами. Просить о помощи единороссов штаб посчитал нецелесообразным... на выборах губернатора я поддерживаю кандидатуру Анатолия Артамонова»*. В СМИ высказывалась версия, что снять кандидатуру Смоловика могло вынудить якобы негативное отношение к выборам его работодателя (он руководит филиалом страховой компании «Согаз»)². Также в Калужской области снял кандидатуру еще один кандидат — директор по экономике ОАО «Калугастройтранс», заместитель атамана отдельского казачьего общества Войскового казачьего общества Центрального казачьего войска Ю.Н. Жуков (Казачья партия РФ): 29 июля он отказался от участия в выборах, заявив, что его программа совпадает с программой действующего губернатора А.Д. Артамонова.

Снявшийся с выборов в **Тамбовской области** В.П. Уваров (партия «Народ против коррупции»), заявил, что не будет принимать дальнейшее участие в предвыборной борьбе. По его словам, он прошел так называемый «региональный фильтр», собрав необходимые документы и нужное количество подписей. Однако, как он рассказал журналистам на специальном брифинге, посчитал

1 Елена Вторыгина не будет бороться за кресло архангельского губернатора // ИА Regnum. — 2015. — 13 июля. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1942481.html>

2 Справорос Смоловик поддержал «Единую Россию» // iKaluga. — 2015. — 20 июля. Режим доступа: <http://ikaluga.com/news/2015/07/20/spravoros-smolovik-podderzhal-edinuyu-rossiyu>

свое дальнейшее участие в выборах нецелесообразным ввиду безальтернативности врио губернатора А.В. Никитина¹.

Другой пример фактически отсутствующей конкуренции. В **Кемеровской области** против многолетнего губернатора А.-Г.М. Тулеева ЛДПР выдвинула кандидатом первого заместителя руководителя фракции ЛДПР в Госдуме, 32-летнего А.Н. Диденко, даже не проживающего в области. За пост главы региона от партии «Патриоты России» боролся депутат Кемеровского горсовета народных депутатов, руководитель рабочей группы регионального отделения ОНФ Ю.П. Скворцов (фактически технический оппонент губернатора). «Справедливая Россия» выдвинула 60-летнего ректора Кемеровского госуниверситета В.А. Волчека, который также являлся депутатом облсовета, а в 2012 году почти полгода занимал должность заместителя губернатора по вопросам образования, культуры и спорта. Не самого сильного кандидата выдвинула КПРФ — 66-летнего профессора Кузбасского государственного технического университета В.А. Шаламанова. Единственным самовыдвиженцем стал В.О. Смирнов (1967 г. р.) — председатель совета Кемеровской региональной общественной организации «Центр социально-экономического развития населения». Смирнов неоднократно выдвигался на местных выборах в Новокузнецке (главы города в 2013 году и довыборы в горсовет), но даже не прошел на последних выборах в Новокузнецке процедуру регистрации². Кандидат от партии «Яблоко» Е.Г. Артемьев снял кандидатуру.

21 июня в **Амурской области** снял свою кандидатуру «по семейным обстоятельствам» кандидат от партии «Родина» О.Г. Маклашов, юрист по образованию, занимающийся строительным бизнесом в Якутии. Его кандидатуру и его потенциальные возможности как новой политической фигуры активно обсуждали в социальных сетях³. «Справедливая Россия» в Амурской области вообще осталась без кандидата, даже слабого. 4 июля на конференции Амурского регионального отделения партии было принято решение о выдвижении в качестве кандидата в губернаторы депутата Законодательного собрания Д. Жаровского. До 10 июля кандидат должен был подать документы в избирком, но он в нем так и не появился. «Справедливая Россия» во второй раз доверила ему представлять партию на губернаторских выборах, и его неявка стала неприятным сюрпризом для его коллег. Как рассказала СМИ глава амурского отделения Г.С. Буслова, Д.С. Жаровский изначально сам предложил себя на эту роль и

1 Экс-кандидат Валерий Уваров объяснил свой отказ от участия в губернаторских выборах // Onlinetambov.ru. — 2015. — 30 июля. Режим доступа: http://www.onlinetambov.ru/society/index.php?ELEMENT_ID=924226

2 Кандидат от «Яблока» снял свою кандидатуру с выборов губернатора Кемеровской области // ТАСС. — 2015. — 29 июля. Режим доступа: <http://tass.ru/politika/2150294>

3 В Приамурье выбыл из предвыборной гонки один из кандидатов в губернаторы // ИА Regnum. — 2015. — 21 июля. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1944617.html>

попросил поддержку у партии, затем стал сомневаться, но в итоге принял окончательное решение идти на выборы губернатора. Его кандидатуру согласовали в центральном комитете партии, а затем вынесли на конференцию. *«Все документы были подготовлены. Но после конференции Д.С. Жаровского не могли найти, на телефонные звонки он не отвечал. В итоге мы послали к нему председателя контрольно-ревизионной комиссии, и ему Д.С. Жаровский сказал, что не пойдет на выборы. Сейчас он по-прежнему не берет трубку, не приходит. Почему так поступил человек, мы не знаем»*¹. В 2012 году на выборах губернатора Приамурья Д. Жаровский занял последнее место по результатам голосования, набрав 2,5%.

В **Камчатском крае** снял кандидатуру кандидат «Справедливой России», депутат Законодательного собрания М.Л. Пучковский, занявший второе место на последних прямых выборах мэра Петропавловска-Камчатского. Объясняя причины снятия, М.Л. Пучковский заявил: *«Я не желаю идти на поклон к единороссам и просить у них голоса муниципальных депутатов. Поэтому я решил не участвовать в выборах губернатора Камчатского края»*. Это заявление М.Л. Пучковский сделал после встречи кандидатов в губернаторы Камчатки в краевом избиркоме. Известно, что на этой встрече лидер местных единороссов В.Ф. Раенко предложил помощь в сборе подписей муниципальных депутатов.

В **Омской области** 25 июля «Справедливая Россия» приняла решение об отзыве кандидата в губернаторы, бывшего вице-мэра Омска И.И. Дроботенко после того, как было объявлено, что в список кандидатов в Совет Федерации, предложенный врио губернатора В.И. Назаровым, войдет депутат Госдумы от партии Е.Б. Мизулина. Таким образом, И.И. Дроботенко, до недавнего времени возглавлявший омский филиал «Сибуправтодора», пробыл в статусе кандидата в губернаторы меньше месяца (выдвинут 27 июня)². Уже бывший кандидат в губернаторы в своем интервью заявил: *«Я пришел работать, а не в игры играть. Что же это такое происходит?... Фактически амбиции одного человека — Елены Мизулиной — были поставлены выше, чем авторитет партии и доверие народа, который меня поддерживал.... Мы с ней ни разу не встречались. Она мне только один раз позвонила с вопросом: «А почему это вас выдвинул Миронов, а не я?»*³.

- 1 Васильева Е. «Справедливая Россия» осталась без кандидата в губернаторы Приамурья // Амурская правда. — 2015. — 15 июля. Режим доступа: <http://www.ampravda.ru/2015/07/15/058844.html>
- 2 Ледянский О. Омские «эсеры» официально сняли своего кандидата Дроботенко ради сенаторства Мизулиной // ВК55.ru. — 2015. — 26 июля. Режим доступа: <http://bk55.ru/news/article/55787/>
- 3 Николаева Н., Ледянский О. Иосиф Дроботенко: «Амбиции Мизулиной поставили выше авторитета партии и доверия народа» // ВК55.ru. — 2015. — 26 июля. Режим доступа: <http://bk55.ru/news/article/55802/>

Любопытная ситуация сложилась в **Брянской области** с ЛДПР. Координатор регионального отделения М.А. Марченко на губернаторских выборах 2012 года выступил в поддержку губернатора Денина и получил затем от Брянской области место в Совете Федерации. После отставки Денина В.В. Жириновский и М.А. Марченко критично высказывались о смене руководства области. М.А. Марченко продолжал критиковать врио губернатора и проведенные праймериз¹, однако руководство партии, видимо, изменило свою позицию (возможно, это было связано с переговорами о месте в Совете Федерации для С.В. Калашникова) и вообще не выдвинуло кандидата. Скандал приобрел существенные масштабы: руководство ЛДПР в июне 2015 года распустило брянский координационный совет партии².

Выдвигались и «фейковые» кандидаты, которые делали публичные декларации о выдвижении, но не сдавали никакие документы. 20 июня лидер группы «Коррозия металла» Сергей Троицкий («Паук»), ранее неоднократно выступавший кандидатом на разных выборах, сообщил о своем якобы намерении баллотироваться на пост губернатора **Калининградской области**. Он сделал заявление несколько раз: со своих страниц в социальных сетях и со сцены калининградского рок-клуба «Пыль винила». «Паук» сообщил своим поклонникам, что пойдет на выборы как сторонник националиста Дмитрия Демушкина³. В итоге кандидатом он так и не стал. Сам «Паук» объяснил, что ему заблокировали регистрацию Сбербанк и продюсеры фестиваля «Кубана»: «Федеральный мониторинг, чтобы не допустить до выборов, заблокировал мне возможность пользоваться Сбербанком, соответственно, нет мазы открыть избирательный счет... Это проделки Островского (продюсера сорвавшегося в регионе фестиваля "Kubana" — прим. Русского Запада)... Они дико об...сь и включили адские механизмы (сохранена лексика собеседника — прим. Русского Запада)»⁴.

Как уже отмечалось, на этот раз скандалов при сборе подписей муниципальных депутатов в целом было немного, что не удивительно, учитывая изначально неформально отфильтрованный состав претендентов. Самым большим скандалом стал отказ в регистрации в **Омской области** депутату Госдумы РФ от КПРФ О.И. Денисенко. В итоге он был зарегистрирован лишь на основании решения Верховного суда РФ перед самими выборами. Фактически не имея

- 1 Марченко М. Праймериз «Единой России»: демократическая процедура или очередной обман // Брянск Today. — 2015. — 14 апр. Режим доступа: <http://bryansktoday.ru/2015041420680/politik/Praymeriz-Edinoy-Rossii-demokraticeskaya-protsedura-ili-ocherednoy-obman.html>
- 2 Жириновский решил выгнать брянского сенатора Марченко // Брянские новости. — 2015. — 19 июня. Режим доступа: <http://www.bragazeta.ru/news/2015/06/19/march/>
- 3 Сергей «Паук» Троицкий хочет стать губернатором Калининградской области // Русский Запад. — 2015. — 21 июня. Режим доступа: <http://ruwest.ru/people/41329/>
- 4 Выборы губернатора Калининградской области: «Паук» обвиняет «Сбербанк» // Русский Запад. — 2015. — 9 июля. Режим доступа: <http://ruwest.ru/news/42503/>

возможности вести кампанию, он оказался одним из наиболее успешных кандидатов: с 28,1% он занял второе место.

Самая конкурентная кампания оказалась в **Иркутской области**, где впервые с введения «муниципального фильтра» состоялся второй тур и победил оппозиционный кандидат, коммунист С.Г. Левченко (см. подробнее раздел 5.3.3).

В 12 регионах из 21 инкубенты набрали более 70% голосов. Максимумы показали А.-Г.М. Тулеев в Кемеровской области (96,69%), Р.Н. Минниханов в Татарстане (94,4%), И.А. Белозерцев в Пензенской области (86,04%), А.В. Никитин в Тамбовской области (85,47%), В.И. Кондратьев в Краснодарском крае (83,64%).

В 4 регионах (Чувашия, Костромская, Сахалинская, Смоленская области) инкубенты набрали от 60 до 70% голосов. Еще в 5, включая Иркутскую область, инкубенты получили менее 60%, что говорит скорее об их слабости, чем о силе оппонентов.

В **Марий Эл** при пяти кандидатах победителем, при всем уровне административного контроля, был объявлен Л.И. Маркелов лишь с 50,78% голосов. Второе место с 32,31% занял депутат Госдумы от КПРФ из соседней Кировской области С.П. Мамаев, что было воспринято как моральное поражение Маркелова.

Аналогичным образом, как поражение, была воспринята формальная победа А.А. Козлова в **Амурской области** с 50,65% голосов. Второе место (28,3%) занял депутат Госдумы от ЛДПР И.Н. Абрамов. Всего было 4 кандидата.

При крайне слабых оппонентах и рекордно низкой явке в 21% всего с 53,25% голосов победил действующий глава **Архангельской области** И.А. Орлов. В бюллетене было 5 кандидатов. Второе место заняла депутат Архангельского областного собрания от ЛДПР, предприниматель О.С. Осицына (19,22%). Далее расположились депутат Архангельского областного собрания от КПРФ В.Н. Павлов (11,59%, в 2017 году со скандалом покинул партию) и куратор местных отделений регионального отделения «Справедливой России» Н.Я. Краева (10,92%).

В Омской области уже упомянутого выше коммуниста О.И. Денисенко победил губернатор В.М. Назаров с 59,99% голосов.

5.3.8. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 18.09.2016

18 сентября 2016 года вместе с кампанией по выборам депутатов Государственной Думы прошли всего 7 губернаторских кампаний, а в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии глав избирали депутаты по представлению Президента.

В связи с истечением сроков полномочий назначены выборы только в двух регионах — Чеченской Республике и Ульяновской области (еще в двух регионах, Тверской и Тульской областях, губернаторы также все равно «планово» должны были идти на выборы, но покинули свои должности досрочно). Пятилетний срок полномочий главы Чеченской Республики Р.А. Кадырова истек

в марте, и 25 марта 2016 года он был назначен и.о. главы. Пятилетний срок полномочий губернатора Ульяновской области С.И. Морозова истек в апреле, и 7 апреля он был назначен и.о. губернатора.

2 февраля 2016 года добровольно ушел в отставку губернатор **Тульской области** В.С. Груздев. Срок его полномочий истекал в августе 2016 года. Официальной причиной стали семейные обстоятельства. И.о. губернатора назначен зам. министра обороны А.Г. Дюмин (ранее — заместитель начальника службы безопасности Президента).

2 марта 2016 года также добровольно покинул свою должность губернатор **Тверской области** А.В. Шевелев, формально считавшийся одним из наименее эффективных глав (по рейтингу Фонда развития гражданского общества), крайне негативно воспринимавшийся общественным мнением и неоднократно попадавший в публичные скандалы¹. Срок его полномочий истекал в июле 2016 года. И.о. губернатора был назначен директор департамента агропромышленного комплекса Правительства РФ И.М. Руденя.

Таким образом, выборы губернаторов Тверской и Тульской областей также в любом случае должны были проводиться 18 сентября, но, в отличие от Чеченской Республики и Ульяновской области, в них участвовали уже новые руководители.

В Республике Коми и Забайкальском крае прошли досрочные выборы вместо губернаторов, ранее избранных на прямых выборах по системе «муниципального фильтра».

19 сентября 2015 года был арестован глава **Республики Коми** В.М. Гайзер, за год до этого получивший на выборах 79% голосов и возглавлявший список «Единой России» на выборах в Госсовет республики 13 сентября 2015 года (список получил 58% голосов). Он был членом Высшего совета «Единой России» и, по данным Фонда развития гражданского общества, входил в пятерку наиболее эффективных губернаторов. 30 сентября 2015 года Президент РФ досрочно прекратил его полномочия за утрату доверия. И.о. главы республики назначен С.А. Гапликов, в 2011–2014 годах руководивший ГК «Олимпстрой», а еще ранее возглавлявший правительство Чувашской Республики.

17 февраля 2016 года добровольно ушел в отставку губернатор имеющего сложные социально-экономические проблемы **Забайкальского края** К.К. Иль-

1 26 июня 2011 года, еще будучи врио губернатора, А.В. Шевелев заявил о том, что проведение фестиваля «Нашествие» может быть запрещено в связи с распространением в регионе африканской чумы свиней. Это вызвало недовольство, и в итоге фестиваль все-таки состоялся. В сентябре 2011 года Марат Гельман заявил о том, что новый губернатор отказывается финансировать центр современного искусства «ТверьЦа». 25 сентября 2012 года губернатор А. Шевелев выступал в школе № 43 Твери. Представитель КПРФ Василиса Климова задала ему вопрос о закрытии в городе двух роддомов. Вместо ответа губернатор обвинил ее в шпионаже, заявив, что слухи о закрытии роддомов — дезинформация. Видео этого инцидента широко распространилось в Интернете и т.д.

ковский, избранный 8 сентября 2013 года (был единственным губернатором — членом партии «Справедливая Россия»). И.о. губернатора назначена председатель Законодательного собрания края Н.Н. Жданова.

Популярная в 2013–2015 годах система «технической отставки» ранее назначенного губернатора и новых выборов с его же участием в качестве исполняющего обязанности на этот раз реализована в последний раз в истории, так как главы регионов, ранее наделенные полномочиями, закончились. Этим последним регионом стала **Республика Тыва**. 23 мая 2016 года глава республики — председатель правительства республики Ш.В. Кара-оол (полномочия истекали в 2017 году) в соответствии с положением закона с согласия Президента РФ подал в отставку и в тот же день был назначен и.о. главы.

В **Республике Северная Осетия** нового главу должны были избрать депутаты регионального парламента вместо скончавшегося 19 февраля 2016 года Т.К. Агузарова, избранного только в 2015 году (врио стал председатель Правительства региона В.З. Битаров). Истекали полномочия и действующего главы **Карачаево-Черкесской Республики** Р.Б. Термезова, который с февраля 2016 года стал исполняющим обязанности.

Находившиеся в тени федеральных выборов губернаторские кампании 2016 года не отличались высоким уровнем конкуренции. На них выдвинулся 41 кандидат (в среднем 5,9 на регион) — от 4 кандидатов в Чеченской Республике и Забайкальском крае до 9 кандидатов в Республике Тыва. При этом два кандидата в Тыве (от партий ПАРНАС и «ЧЕСТНО») отказались от участия в выборах и не подавали документы на регистрацию; таким образом, в этой республике реально пытались участвовать в выборах 7 кандидатов. 7 кандидатов получили отказы в регистрации. Таким образом, всего были зарегистрированы 32 кандидата (в среднем 4,6 на регион, доля отсева — 22%). По 5 кандидатов — в республиках Коми и Тыва, по 4 — в Чеченской Республике, Забайкальском крае и Тульской области. В бюллетене ко дню выборов был 31 кандидат (один выбыл в Тыве).

Исключений два — Ульяновская область с семью кандидатами и Тверская область, где из-за сенсационного отказа депутату Госдумы от КПРФ В.Г. Соловьеву в регистрации остались три кандидата. Большинство отказов было связано с непредставлением документов на регистрацию — такие отказы получили И.Г. Рубан («Коммунисты России») в Республике Коми, М.В. Кормушкин («Национальный курс») в Тверской области, самовыдвиженцы О.Б. Липский и И.Е. Степанов в Тульской области. Кроме того, «Национальный курс» не известил областную избирательную комиссию о предстоящем выдвижении (которое проходило в Московской области). В.Д. Хемер-оол в Республике Тыва («Демократическая правовая Россия») представил для регистрации только первый финансовый отчет, но не представил подписи депутатов и другие связанные со сбором подписей документы. Кроме того, основанием отказа стали нарушения в ходе его выдвижения собранием регионального отделе-

ния партии и неуказание сведений о судимости. В.С. Ондар (Республика Тыва, Российская партия пенсионеров за справедливость) представил недостаточное число подписей.

Что касается В.Г. Соловьева, давно курировавшего в КПРФ Тверскую область, то он представил максимально допустимое число подписей депутатов и глав верхнего уровня (58), но число городских округов и районов, в которых эти подписи были собраны, оказалось всего 27 при необходимых 33. Позже он пытался донести еще подписи, но их не зачли. Но даже если бы зачли, все равно нужного числа 33 не получилось бы. При этом В.Г. Соловьев уже только в силу своего положения и компетенции не мог не знать требования закона. Можно также добавить, что именно он представлял в Конституционном суде группу депутатов, оспаривавших нормы о муниципальном фильтре. Данная ситуация так и осталась для публики загадочной и оставила открытым вопрос о том, что это было: недопустимая небрежность или сознательная провокация.

В результате максимума добились Р.А. Кадыров в Чечне (97,94%), Ш.В. Кара-оол в Тыве (85,66%) и А.Г. Дюмин в Тульской области (84,17%). «Всего» 72,1% набрал И.М. Руденя в Тверской области, 62,17% — С.А. Гапликов в Коми.

Конкурентная ситуация неожиданно сложилась в Забайкальском крае, где Н.Н. Жданова получила лишь 54,39% голосов при 28,74% голосов за бывшего первого секретаря Читинского обкома КПСС, руководителя фракции КПРФ в Заксобрании края Н.В. Мерззликина.

Самые конкурентные выборы были в Ульяновской области, где в жесткой борьбе с лидером местных коммунистов А.В. Куриным все же победил губернатор с 2004 года С.И. Морозов (54,33% — за Морозова, 25,46% — за Куриного). При этом одновременно А.В. Куриный был избран в Госдуму РФ по одномандатному округу.

5.3.9. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 10.09.2017

Всего в сентябре 2017 года состоялись 17 выборов глав регионов. Из них 16 — прямым голосованием, еще в одном регионе, Адыгее, главу избирал Госсовет Адыгеи. Из 16 регионов, где проходили прямые выборы глав, в 7 они проводились во второй раз после их восстановления.

Первоначально на 2017 год планировались 11 «плановых» выборов губернаторов (плюс Адыгея). При этом в связи с истечением сроков полномочий проводились выборы только в пяти регионах — Белгородской области, где Е.С. Савченко, абсолютный рекордсмен по продолжительности руководства регионом (он занимал свой пост с 1993 года), шел на новый срок, а также в Республике Мордовия, Саратовской, Свердловской и Томской областях, где действующие главы в 2012 году были наделены полномочиями еще по старым правилам. Еще в шести регионах (Республика Бурятия, Республика Карелия, Пермский край, Новгородская, Рязанская и Ярославская области) главы все равно «планово» должны были идти на выборы, но покинули свои должности

досрочно, не доработав несколько месяцев. Вместо них назначены новые временно исполняющие обязанности:

- 28 июля 2016 года вместо С.Н. Ястребова врио губернатора Ярославской области назначен Д.Ю. Миронов (бывший сотрудник охраны Президента РФ, затем первый заместитель начальника Главного управления уголовного розыска МВД РФ, начальник Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД РФ), с 23 декабря 2015 — заместитель министра внутренних дел РФ);
- 6 февраля 2017 года вместо В.Ф. Басаргина врио губернатора Пермского края назначен руководитель департамента экономической политики и развития Москвы, бывший руководитель администрации губернатора Пермского края М.Г. Решетников;
- 7 февраля 2017 года вместо В.В. Наговицына врио главы Бурятии назначен заместитель министра транспорта РФ А.С. Цыденов;
- 13 февраля 2017 года вместо С.Г. Митина врио губернатора Новгородской области назначен генеральный директор Агентства стратегических инициатив А.С. Никитин;
- 14 февраля 2017 года вместо О.И. Ковалева врио губернатора Рязанской области назначен депутат Государственной Думы РФ Н.В. Любимов (заместитель губернатора Калужской области в 2011–2015 годах и городской голова Калуги в 2007–2010 годах);
- 15 февраля 2017 года вместо А.П. Худилайна врио главы Карелии назначен директор Федеральной службы судебных приставов А.О. Парфенчиков (в 2000–2006 годах был прокурором Петрозаводска);
- 12 января 2017 года врио главы Адыгеи вместо А.К. Тхакушинова назначен М.К. Кумпилов, который на момент назначения уже длительное время был фактически вторым человеком в регионе (в 2008–2016 годах — премьер-министр, с 3 октября 2016 года председатель Государственного совета — Хасэ Адыгеи).

В пяти регионах (Республике Марий Эл, Удмуртской Республике, Калининградской, Кировской областях и Севастополе) выборы глав проводились в связи с досрочным прекращением полномочий и назначением нового временно исполняющего обязанности. В Калининградской, Кировской, Ярославской областях и Севастополе полномочия прежних руководителей были прекращены еще в июле 2016 года (Е.Н. Зиничев был смещен 6 октября 2016 года, пробыв в должности меньше двух с половиной месяцев, установив рекорд краткости управления регионом). То есть Кировской, Ярославской областями и Севастополем к моменту выборов более года руководили исполняющие обязанности глав, Калининградской областью — одиннадцать месяцев:

- 28 июля 2016 года вместо Н.Н. Цуканова врио губернатора Калининградской области назначен Е.Н. Зиничев (в 2006–2015 годах работал в Службе безопасности Президента РФ, с июня 2015 года — начальник Управле-

ния ФСБ России по Калининградской области); 6 октября 2016 вместо Е.Н. Зиничева врио губернатора стал А.А. Алиханов (с 2010 года работал в министерстве юстиции, затем — в Минпромторге, с 22 сентября 2015 года — заместитель председателя правительства Калининградской области);

- 28 июля 2016 года вместо уволенного за утрату доверия и арестованного Н.Ю. Белых врио губернатора Кировской области назначен И.В. Васильев (уроженец Ленинграда, служил в КГБ, в 2004–2010 годах — член Совета Федерации от Коми, в 2010–2013 годах — аудитор Счетной палаты, в 2014–2016 годах — руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра). С момента ареста Н.Ю. Белых и.о. губернатора с 27 июня по 28 июля 2016 года был заместителем губернатора А.Б. Кузнецов;
- 28 июля 2016 года вместо С.И. Меняйло врио губернатора Севастополя назначен заместитель министра промышленности и торговли РФ Д.В. Овсянников;
- 4 апреля 2017 года вместо уволенного за утрату доверия А.В. Соловьева врио главы Удмуртии назначен А.В. Бречалов (бывший топ-менеджер КБ «Юниаструм Банк», экс-руководитель «Опоры России», сопредседатель ОНФ и с 2014 года — секретарь Общественной палаты РФ);
- 6 апреля 2017 года врио главы Марий Эл вместо Л.И. Маркелова назначен А.А. Евстифеев (в 2000–2002 годах — заместитель полпреда Президента в ПФО, затем — председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, в 2004–2012 годах — председатель Девятого арбитражного апелляционного суда, а в 2014–2017 годах — председатель Арбитражного суда Московской области);

Всего в результате всех отставок в регионах на «плановых» и «внеплановых» выборах в 11 случаях из 16 (с учетом Адыгеи — 12 из 17) баллотировались новые руководители. Впервые с 2012 года не было ни одного региона досрочных выборов с прежним руководителем (схема «технической отставки» губернатора и новых выборов с его же участием в качестве исполняющего обязанности губернатора больше не могла применяться по закону).

Всего на выборах 2017 года были выдвинуты 107 кандидатов (6,7 на регион в среднем). 82 кандидата сдали документы на регистрацию, из них 7 получили отказ, зарегистрированы 75 (4,7 на регион в среднем). Позже три зарегистрированных кандидата сняли свои кандидатуры. Таким образом, в выборах участвовали 72 кандидата (4,5 в среднем на регион, отсеив между выдвижением и днем голосования составил 67%).

В целом ряде регионов сильные оппоненты изначально отказались выдвигаться. Полностью отказалось от выдвижения кандидата на выборах главы **Карелии** «Яблоко», хотя регион является одним из наиболее электорально успешных для партии, и второй электоральный цикл подряд она была пред-

ставлена фракцией в Законодательном собрании республики. Представителем партии являлся бывший мэр Петрозаводска Г.И. Ширшина. Фактический лидер карельского «Яблока» В.А. Попов находился в политической эмиграции в Финляндии. Весной 2017 года на этом фоне сменилось руководство регионального отделения «Яблока» — новым руководителем регионального отделения стала депутат ЗС Карелии О.К. Залецкая. Была прекращена работа карельского оппозиционного общественно-политического интернет-проекта «Черника», которое в регионе многие связали с возможными неформальными договоренностями, достигнутыми между администрацией региона и окружением В. Попова. Попытка де-факто закрытия «Черники», которую поддерживал В. Попов, и неучастие кандидата от «Яблока» в губернаторской кампании в регионе были восприняты через призму ожидания вынесения «благоприятного» приговора в отношении экс-заместителя председателя ЗС Карелии, жены В.А. Попова Анастасии Кравчук и депутата ЗС О.К. Залецкой¹. Двоюродная сестра В. Попова Светлана Чечиль уже покинула на тот момент колонию, где отбывала наказание.

В *Марий Эл* полностью отказалась от выдвижения кандидаты в главы региона КПРФ, хотя на выборах 2015 года ее кандидат С.П. Мамаев занял второе место, и формальная победа в первом туре впоследствии арестованного Л.И. Маркелова вызывает большие вопросы (существуют серьезные подозрения, что при более корректных процедурах голосования и подсчета требовался бы второй тур выборов). *«Глава Кировских коммунистов, депутат областного заксобрания С. Мамаев сообщил СМИ, что рассчитывал стать выдвинутым на выборах главы Марий Эл. Однако в личном разговоре с первым секретарем Марийского рескома узнал, что «у нас есть сильный кандидат»*². Однако, КПРФ не просто не выдвинула кандидата, но поддержала на выборах врио главы региона А.А. Евстифеева, выдвинутого «Единой Россией». Единственный делегат конференции КПРФ проголосовал против поддержки А.А. Евстифеева — член йошкар-олинского горкома Сергей Щеглов, который выдвинул свою кандидатуру, отклоненную однопартийцами. Еще один возможный кандидат, предложенный национальной общественной организацией «Марий Ушем» Григорий Петров-Чоткар, взял самоотвод. При этом одним из наиболее сильных вероятных кандидатов от КПРФ был депутат Госдумы (победил на выборах 2016 года по мажоритарному округу)

1 Байдакова А. Как давили «Яблоко». 4 августа в Петрозаводске вынесут очередной приговор соратникам экс-мэра Галины Ширшиной // Новая газета. — 2017. — 31 июля. Режим доступа: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/07/31/73288-kak-davili-yabloko>

2 Любимов Д. Депутат Заксобрания Кировской области Сергей Мамаев: «Был разочарован решением марийских коммунистов не выдвигать мою кандидатуру» / Межрегиональный интернет журнал «7x7». — 2017. — 19 июня. Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/item/95982>

С.И. Казанков. Его кандидатура обсуждалась на партконференции в формате реплик с мест. Казанков во время своего выступления не стал реагировать на предложения выдвинуться, а предложил поддержать А.А. Евстифеева¹. Предвыборную конференцию КПРФ посетил и сам А.А. Евстифеев. Президент ассоциации «Марийский мир — 21 век», общественный деятель М.А. Долгов также пытался заручиться поддержкой местных коммунистов. В ходе последних избирательных кампаний он активно поддерживал кандидатов от КПРФ: в 2015 году — С.П. Мамаева на выборах главы региона, а в 2016-м — С.И. Казанкова на выборах в Госдуму. Кроме того, Долгов, по его собственным словам, обращался во все парламентские партии (за исключением «Единой России»): *«В неофициальной беседе представители одной из партий сообщили, что со стороны департамента по вопросам внутренней политики полпреда Приволжского округа была просьба не выставлять на выборах в Марий Эл сильных политиков»*².

Рязанское отделение КПРФ сначала выдвинуло кандидатом в губернаторы сына бывшего губернатора **Рязанской области** в 1996–2004 годах В. Любимова Андрея Любимова (на фоне последующих губернаторов многие жители региона вспоминали В. Любимова позитивно), при этом А.В. Любимов являлся однофамильцем назначенного врио губернатора Н.В. Любимова. Данное решение стало ярким и неординарным ходом, который мог изменить ход избирательной кампании. На конференции 17 июня предлагались три кандидатуры — депутата гордумы Э.Н. Волковой, юриста А.В. Любимова и первого секретаря обкома В.Н. Федоткина. Федоткин взял самоотвод, за двух оставшихся голосовали дважды. Сначала они набрали одинаковое количество голосов, со второй попытки победил А.В. Любимов, тогда как бюро обкома выдвигало Волкову. Однако бюро назначило новую конференцию и предложило В.Н. Федоткина. Планировалось, что это предложение рассмотрит президиум ЦК партии. Однако избирательная комиссия пояснила, что выдвигать кандидата может только региональная конференция. В итоге рязанские коммунисты назначили третий этап конференции с одним вопросом в повестке. 1 июля Рязанское областное отделение КПРФ провело новую конференцию, на которой выдвинуло уже не Любимова, а возрастного Федоткина.

Формально причиной отказа от выдвижения Любимова назвали допущенные нарушения устава партии: якобы кандидатура не была согласована с президиумом ЦК КПРФ. Впрочем, в выборах А.В. Любимов все же принял участие, но уже как претендент на место члена Совета Федерации.

- 1 Любимов Д. Без кандидата и за Евстифеева. Почему коммунисты Марий Эл не идут на выборы главы региона / Межрегиональный интернет журнал «7x7». — 2017. — 26 июня. Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/item/96108>
- 2 Любимов Д. Президент ассоциации «Марийский мир — 21 век» Михаил Долгов: «Коммунисты в Марий Эл упустили исторический шанс» / Межрегиональный интернет журнал «7x7». — 2017. — 27 июня. Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/item/96231>

По мнению многих, провести новую конференцию коммунистам пришлось в силу своих неформальных отношений с исполнительной властью, которую насторожило выдвижение несогласованного кандидата. «Новая газета. Рязанский выпуск» опубликовала крайне жесткий комментарий: *«На примере шатания рязанских коммунистов можно уверенно сказать, что КПРФ на федеральном уровне руководит не Геннадий Зюганов, а администрация президента, а на региональном — не Владимир Федоткин, а идеологический блок правительства Рязанской области»*¹.

На конференции 1 июля по результатам тайного голосования за Федоткина выступили 48 человек, семь делегатов были против, один бюллетень признали недействительным².

Не стали выдвигаться в губернаторы такие яркие политики, как депутаты Государственной Думы от партии «Справедливая Россия» А.Н. Грешневилов (Ярославская область) и А.Л. Бурков (Свердловская область).

В **Севастополе** врио губернатора Д.В. Овсянников назначил потенциального кандидата в губернаторы бизнесмена и общественника О.А. Николаева (в 2016 баллотировался в Госдуму РФ от «Партии Роста»), который ранее неоднократно критиковал врио главы города, руководителем Корпорации развития Севастополя. После этого с поддержкой Д.В. Овсянникова выступил соратник О.А. Николаева, бывший спикер Законодательного собрания Севастополя А.М. Чалый. Также в Севастополе партия «Родина» не согласовала кандидатуру экс-депутата Верховной рады Украины В.В. Колесниченко на выдвижение в губернаторы. В пресс-службе партии сообщили, что в этом отказало бюро президиума партии. В то же время глава городского отделения «Родины» С.И. Смолянинов сообщил изданию «Коммерсантъ», что у него есть письмо за подписью председателя партии А.А. Журавлева о согласовании кандидатуры Колесниченко. Однако через несколько часов им было получено письмо об отсутствии такого согласования. В результате В.В. Колесниченко был выдвинут партией «Великое Отечество»³.

В **Пермском крае** в списке потенциально наиболее сильных оппонентов врио губернатора М.Г. Решетникова назывались координатор проектов ООО «Развлекательный центр "Вознесенский"», бывший депутат ЗС края, лидер общественно-политического движения «Выбор» К.Н. Окунев и руководитель

1 Гресь П. Красная камасутра. Лидеры рязанских коммунистов публично «легли» под власть и сдались кандидату «Единой России» // «Новая газета. Рязанский выпуск». — 2017. — 29 июня. — № 24. Режим доступа: http://novgaz-rzn.ru/nomer29062017_24/3098.html

2 «С таким подходом идти на выборы нельзя» // Интернет-газета «Вид сбоку». — 2017. — 2 июля. Режим доступа: <http://vidsboku.com/articles/s-takim-podhodom-idit-na-vybory-nelzya>

3 «Родина» запуталась в севастопольских выборах // Коммерсантъ. — 2017. — 30 июня. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3341375>

ООО «Институт регионального, муниципального управления и поддержки общественных инициатив», экс-министр сельского хозяйства края О.А. Хараськин. Причем оба кандидата, и К.Н. Окунев, и О.А. Хараськин, предварительно назывались в качестве возможных выдвиженцев РОДП «Яблоко» и «Справедливой России» соответственно, однако в итоге выдвигались партиями с совершенно другим политическим бэкграундом — «Города России» и «Великое Отечество».

При прохождении муниципального фильтра и регистрации кандидатов самым громким скандалом на выборах 2017 года стал отказ в регистрации в **Бурятии** главного оппонента врио главы республики члена Совета Федерации, бывшего депутат Госдумы от КПРФ В.М. Мархаева. Власти региона очевидно вели довольно грубо и шаблонно организованную информационную кампанию против преодоления В.М. Мархаевым «муниципального фильтра», что косвенно может подтверждать обвинения со стороны В.М. Мархаева. Еще одним скандалом при регистрации кандидатов на выборах 2017 года стало заявление ряда кандидатов РОДП «Яблоко» (в первую очередь, главы Екатеринбурга Е.В. Ройзмана) о невозможности преодолеть муниципальный фильтр. Причем перед этим была предпринята попытка сорвать выдвижение Е.В. Ройзмана от РОДП «Яблоко». Также заявляли об административном противодействии кандидаты «Яблока» в Ярославской области О.И. Виноградов и Новгородской области А.Ф. Черепанова.

В Пермском крае не смогли преодолеть «муниципальный фильтр» оппозиционные кандидаты К.Н. Окунев и О.А. Хараськин.

Результаты выборов 10 сентября 2017 года показали, что сохраняется тренд на снижение активности избирателей. Хотя рекордных показателей в этот раз не было, но в большинстве случаев явка на выборах 2017 года оказалась ниже, чем на предыдущих аналогичных. Единственный случай повышения активности — выборы губернатора Свердловской области, где предыдущие выборы с крайне низкой для того времени явкой также проходили в сентябре. Кроме того, на выборах в Свердловской области явка искусственно повышалась с помощью проведения лотереи (о чем уже говорилось в разделе 5.3.2). Если не учитывать Севастополь, где предыдущих аналогичных выборов не было, а также Саратовскую и Ярославскую области, где предыдущие выборы были совмещены с федеральными, то в остальных 12 регионах мы видим большее или меньшее снижение явки. В первую очередь стоит отметить Республику Марий Эл, Удмуртскую Республику, Калининградскую и Кировскую области, где предыдущие выборы проходили в сентябре 2014 или 2015 года.

Как уже отмечено в начале раздела 5.3, именно выборы 2017 года ознаменовали существенное снижение фактора личности (деперсонализация выборов, ими «менеджеризация губернаторов») действующих губернаторов на электоральные результаты.

Практически исчезла электоральная дифференциация между «политическими тяжеловесами» и новыми, ранее никому не известными назначенцами.

В шести регионах победители получили больше 80% (максимум — опытный В.Д. Волков в Мордовии с 89,19% и свеженазначенный А.А. Евстифеев в Марий Эл с 88,27%), еще в 4 — от 70% до 80%. Еще в шести регионах — от 60% до 70%, и нигде менее 60%. Так «лишь» 69,29% получил такой политический тяжеловес, как Е.С. Савченко в Белгородской области.

5.3.10. ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 09.09.2018

2018 год стал вторым после 2014 года по числу выборов глав регионов по системе «муниципального фильтра»: таких кампаний 22 (плюс в Дагестане, Ингушетии, Ненецком и Ямало-Ненецком АО глава региона были избраны депутатами регионального парламента). При этом только 7 из этих выборов были плановыми (предыдущие прошли в 2013 году — это Хакасия, Хабаровский край, Владимирская, Магаданская, Московская области, Москва и Чукотский АО. В том же 2013 году парламент избирал главу Ингушетии). В 15 регионах выборы были досрочными (а с учетом Дагестана и обоих автономных округов — в 18), здесь были назначены и пошли на выборы новые временно исполняющие обязанности глав. После отмены итогов выборов 09.09.2018 повторные выборы главы (перед ними снова сменили врио губернатора) 16 декабря прошли в Приморском крае.

В 19 регионах перед выборами губернаторы сменились досрочно — с учетом Дагестана, Ненецкого и Ямало-Ненецкого АО, а также Магаданской области, где полномочия губернатора В.П. Печеного истекали в сентябре 2018 года, и в регионе в любом случае должны были пройти очередные выборы губернатора:

- 25 сентября 2017 года вместо Н.И. Меркушкина врио губернатора Самарской области назначен бывший мэр Самары в 2010–2014 годах, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, председатель Всероссийского совета местного самоуправления Д.И. Азаров;
- 26 сентября 2017 года вместо В.П. Шанцева врио губернатора Нижегородской области назначен уроженец Санкт-Петербурга, бывший в 2011–2012 годах и.о. руководителя Росимущества, с 2012 года — заместитель (с 2013 года — первый заместитель) министра промышленности и торговли РФ Г.С. Никитин;
- 28 сентября 2017 года вместо И.В. Кошина врио губернатора Ненецкого автономного округа назначен уроженец Москвы, с 2006 года — сотрудник различных ведомств, с 2014 года — заместитель министра экономического развития РФ А.В. Цыбульский;
- 29 сентября 2017 года вместо В.А. Толоконского врио губернатора Красноярского края назначен спикер Законодательного собрания Красноярского края с 1998 года А.В. Усс;

- 3 октября 2017 года вместо Р.Г. Абдулатипова врио главы Дагестана назначен руководитель фракции «Единая Россия» в Государственной Думе с 2012 года В.А. Васильев, бывший заместитель министра внутренних дел РФ в 1997–1999 и 2001–2003 годах, уроженец Московской области;
- 4 октября 2017 года вместо В.В. Миклушевского врио губернатора Приморского края назначен уроженец Владивостока А.В. Тарасенко, (работал заместителем начальника Управления делами и административного обеспечения Федерального агентства по атомной энергии; заместителем директора департамента управления делами и имущественным комплексом Госкорпорации «Росатом»; главным экономистом и советником заместителя председателя правления ОАО «Россельхозбанк»; заместителем руководителя, руководителем Невско-Ладожского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов; заместителем генерального директора, генеральным директором ФГУП «Росморпорт»);
- 5 октября 2017 года вместо представителя КПРФ В.В. Потомского врио губернатора Орловской области назначен руководитель фракции КПРФ в Московской городской думе, член президиума ЦК КПРФ (с 2013 года) и секретарь ЦК КПРФ (с мая 2017 года) уроженец Калининграда А.Е. Клычков;
- 6 октября 2017 года вместо В.Ф. Городецкого врио губернатора Новосибирской области назначен уроженец Череповца, мэр (нанят по контракту) Вологды с 2016 года А.А. Травников (работал на ОАО «Северсталь» в 1992–2006 годах, в 2011–2012 годах — и.о. мэра Череповца, в 2012–2014 годах — заместитель, первый заместитель губернатора Вологодской области);
- 9 октября 2017 года вместо В.И. Назарова врио губернатора Омской области назначен депутат Государственной Думы от партии «Справедливая Россия» с 2007 года, уроженец Свердловской области А.Л. Бурков (бывший в 1995–1998 годах заместителем председателя правительства — председателем комитета по управлению государственным имуществом Свердловской области)
- 10 октября 2017 года вместо П.А. Конькова врио главы Ивановской области назначен заместитель министра экономического развития РФ (в 2008–2012, 2014–2017 годах), заместитель полпреда Президента РФ в СЗФО в 2012–2014 годах, уроженец Москвы С.С. Воскресенский;
- 12 октября 2017 года вместо А.А. Турчака врио главы администрации Псковской области назначен заместитель полпредов Президента в СЗФО (с февраля по октябрь 2017 года) и СКФО (в 2012–2017 годах), уроженец Ленинградской области М.Ю. Ведерников, 1975 г.р. (в 2006–2010 годах — руководитель Общественной молодежной палаты при Законодательном собрании Ленинградской области);

- 25 декабря 2017 года в связи с назначением А.В. Гордеева полпредом Президента РФ в Центральном федеральном округе врио губернатора Воронежской области назначен глава Воронежа с 2013 года А.В. Гусев;
- 1 апреля 2018 года вместо А.-Г.М. Тулеева врио губернатора Кемеровской области назначен уроженец Украины, с 1994 года проживавший в Санкт-Петербурге, лишь со 2 марта 2018 года работавший зам. губернатора Кемеровской области по промышленности, транспорту и потребительскому рынку С.Е. Цивилев (с 2010 года занимался инвестициями в горнодобывающей сфере, с 2014 года — гендиректор ООО «Колмар» и владелец 70% ее акций);
- 18 мая 2018 года в связи с назначениями в Правительство РФ покинули посты губернаторов Д.И. Кобылкин (ЯНАО, назначен министром природных ресурсов), В.В. Якушев (Тюменская область, назначен министром строительства и ЖКХ), А.А. Козлов (Амурская область, назначен министром по развитию Дальнего Востока). С 18 по 29 мая полномочия глав данных регионов временно исполняли их заместители. 29 мая 2018 года врио губернатора Тюменской области назначен А.В. Моор, (нанятый по контракту глава администрации города Тюмени в 2011–2018 годах, в 2005–2011 годах — заместитель губернатора области).
- 29 мая 2018 года врио губернатора Ямало-Ненецкого АО назначен Д.А. Артюхов (сын секретаря политсовета Тюменского регионального отделения «Единой России», первого заместителя председателя Тюменской облдумы и бывшего председателя думы ЯНАО, бывшего члена Совета Федерации А.В. Артюхова; работал в инвестиционных и банковских организациях, с 2010 года — в аппарате губернатора ЯНАО, с 2016 года — заместитель губернатора ЯНАО);
- 30 мая врио губернатора Амурской области был назначен В.А. Орлов, 1975 г.р. (заместитель мэра Благовещенска в 2008–2010 годах; в 2012–2013 годах — заместитель министра, в 2013–2015 годах — министр экономического развития Амурской области, затем представитель компании «Сибур» в регионе, в 2017 году руководство «Сибур» перевело его в Москву в блок подготовки кадров);
- 28 мая 2018 года вместо В.П. Печеного врио губернатора Магаданской области назначен никогда не работавший в регионе, избранный на прямых выборах глава города Нижнего Тагила С.К. Носов;
- 28 мая 2018 года вместо Е.А. Борисова врио главы Республики Саха (Якутия) назначен избранный на прямых выборах глава Якутска А.С. Николаев (в 1997–2004 годах — депутат Госсобрания Якутии, был членом СПС; в 2003–2007 годах — министр финансов Якутии; в 2007–2011 годах руководитель администрации президента и правительства республики);
- 30 мая 2018 года вместо А.Б. Карлина врио губернатора Алтайского края назначен уроженец Норильска В.П. Томенко (работал в ОАО «ГМК "Но-

рильский никель"», в 2010–2011 годах — заместитель губернатора Красноярского края, с 2011 года — председатель правительства Красноярского края).

Обращает на себя внимание доминирование в группе назначений осени 2017 года политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к регионам, которыми их поставили руководить. Это относится также к назначенным врио губернаторов Омской и Орловской областей представителям «Справедливой России» и КПРФ А.Л. Буркову и А.Е. Клычкову. Из 11 назначений сентября–октября 2017 года только три имеют отношение к регионам назначения (Д.И. Азаров, А.В. Усс и А.В. Тарасенко). В Дагестане, где ранее на посту главы региона сменялись аварцы (М.Г. Алиев и Р.Г. Абдулатипов) и даргинцы (Магомедали Магомедов и Магомедсалам Магомедов), впервые главой региона назначен человек, не являющийся представителем базовых для региона этносов (у В.А. Васильева отец — казах, мать — русская). Не исключено, что данные решения стали возможны после того, как результаты выборов 10 сентября 2017 года показали тотальное доминирование ранее назначенных врио губернаторов, даже ранее публично неизвестных, и фактическое исчезновение дифференциации, в условиях резкого снижения уровня фактической конкуренции на выборах, между «старыми» и «новыми» губернаторами. Способность добиться в действовавших в 2017 году политико-институциональных условиях избрания главой региона любого политика, направленного федеральным центром, несомненно, повлияла на степень готовности федерального центра к учету мнений региональных элит и местного общественного мнения при принятии решений о кандидатурах новых губернаторов.

В семи назначениях апреля—мая 2018 года больше случаев назначения главой региона местных политиков, на этот раз очевидными варягами являются только трое (В.П. Томенко в Алтайском крае, С.Е. Цивилев в Кемеровской области и С.К. Носов в Магаданской области).

В 21 регионе выборы глав проводились второй раз после введения «муниципального фильтра» в 2012 году, в Амурской области — в третий раз.

К небольшой группе регионов, где возможно самовыдвижение, в 2018 году добавилась Омская область. Это, очевидно, было связано с желанием врио губернатора А.Л. Буркова, представителя «Справедливой России», баллотироваться в качестве самовыдвиженца (выдвигаться от «Единой России» он, очевидно, не мог, но при этом нуждался в расширении поля электоральной поддержки). Таким образом, в данной кампании самовыдвижение допускалось в Москве, Кемеровской и Омской областях. Доля подписей депутатов была снижена только в Ивановской области (с 10 до 5% для всех и до 8% для верхнего уровня), Самарской области (с 7 до 5%) и в Чукотском АО (с 10 до 9%). В двух из трех этих регионов сменились губернаторы.

Всего в 22 регионах выдвинулись 172 кандидата (в т.ч. 25 самовыдвиженцев), то есть формально 7,8 кандидата на регион. При этом в Москве, выдвиг-

нулись 33 кандидата (для сравнения, в 2013 году — 41), и без Москвы средний показатель числа выдвинувшихся кандидатов на регион снижается до 6,6.

Зарегистрированы 103 кандидата, то есть формальный отсев составил 40%, а без учета Москвы — 29%. Но, как отмечено выше, эти формальные показатели в данном случае мало информативны. Позднее один кандидат снял свою кандидатуру, в бюллетенях в день выборов было 102 кандидата.

Большая часть случаев отсева (21 из 28 в Москве и 26 из 41 в других регионах) связана с тем, что кандидаты не представили документы на регистрацию, то есть не смогли преодолеть муниципальный фильтр (а самовыдвиженцы — еще и дополнительный фильтр в виде сбора подписей избирателей). Чаще всего избиркомы и в этих случаях принимали решения об отказе им в регистрации.

В 9 регионах зарегистрированы по 5 кандидатов, в 8 — по 4, в четырех — по 6 и в одном — 3. Таким образом, как и в предыдущие годы, в подавляющем большинстве регионов (17 из 22) зарегистрированы четыре или пять кандидатов.

Изначально отмечалась существенная «игра в поддавки». «Единая Россия» не выдвигала кандидатов в трех регионах из 22, где проходили выборы — в двух регионах, где врио были назначены представители «системной оппозиции» (Омская и Орловская области) и в Москве, где С.С. Собянин (член Высшего совета «Единой России») вновь, как и в 2013 году, предпочел самовыдвижение.

КПРФ не стала выдвигать кандидатов в четырех регионах (18%) — Алтайском и Красноярском краях, Новосибирской и Омской областях. При этом по результатам выборов в Госдуму 2016 года Омская область у КПРФ оказалась на втором месте (25,2%), Новосибирская — на 8-м (19,6%), Алтайский край — на 19-м (17,3%), а Красноярский край — на 37-м (14,4%), то есть даже в Красноярском крае результат КПРФ был выше ее среднего по стране, а остальные три региона в числе тех, где ее позиции наиболее сильны.

ЛДПР не выдвинула кандидата всего в одном регионе (Амурской области), но именно в том, где ее результат в 2016 году был наилучшими (29,0%), причем кандидат партии депутат Госдумы РФ И.Н. Абрамов предварительно считался самым вероятным победителем данной кампании. «Справедливая Россия» не выдвигала кандидатов в Омской и Псковской областях, но в Омской области ее представитель А.Л. Бурков, назначенный врио губернатора, пошел самовыдвиженцем.

В других регионах заявления о снятии кандидатуры подали 8 кандидатов. В Республике Саха (Якутия) «Гражданская платформа» отозвала выдвинутого ею кандидата Э.Б. Березкина, который в 2014 году на аналогичных выборах занял второе место, получив 29,5% голосов (один из лучших результатов для оппозиционного кандидата). Таким образом, этот случай пополнил практику,

когда партия отказалась от наиболее перспективного кандидата. В условиях неучастия в выборах депутата Госдумы от региона Ф.С. Тумусова («Справедливая Россия»), ранее также занимавшего на выборах главы Якутии второе место, ситуация все больше напоминает кулуарное соглашение основных участников.

Заведомо недостаточное, но большое число подписей представили кандидат от «Патриотов России» депутат Законодательного собрания И.А. Серебряков (Красноярский край) и кандидат от Партии свободных граждан, машинист-инструктор Р.А. Рубцов (Псковская область). Самовыдвиженец И.Л. Дроздова (пенсионер, депутат Совета Троицкого сельского поселения) представила две подписи депутатов и три подписи избирателей, а выдвинутая Политической партией социальной защиты Л.В. Шакурова — две подписи депутатов. К тому же оказалось, что Шакурова — член ЛДПР, так что у нее было несколько оснований для отказа.

Экзотическим является случай выдвижения кандидата непартийным общественным объединением. В Самарской области В.В. Русин был выдвинут органом общественной самодеятельности «Центр общественного самоуправления "Чистый город"», не имеющим в соответствии с законодательством такого права. К тому же В.В. Русин представил всего одну подпись депутата и не представил еще ряд документов.

Как уже отмечалось в разделе 5.3.1, отказ в регистрации в кандидаты в губернаторы Владимирской области получил М.Л. Шевченко. У него были обнаружены подписи 13 депутатов, которые ранее подписались за других кандидатов. В результате Шевченко не преодолел фильтр по всем позициям.

В Москве на выборах мэра на этот раз власти не оказали содействия в преодолении муниципального фильтра никому из представителей либеральных партий или внесистемной оппозиции, включая И.В. Яшина и Д.Г. Гудкова. При этом внутренний конфликт произошел в московском отделении РОДП «Яблоко» вокруг фигуры С.С. Митрохина (в итоге он потерял пост руководителя городской организации), дополнительно сделавший участие ее кандидата в выборах почти невозможным.

Основные конкуренты на губернаторских выборах 2018 года в большинстве случаев выбыли уже на этапе подготовки к выборам: либо сами отказались от борьбы (мэр Новосибирска, член КПРФ А.И. Локоть в Новосибирской области; депутат Госдумы от ЛДПР В.В. Сысоев в Тюменской области), либо просто не были выдвинуты теми или иными партиями (депутат губернской думы М.Н. Матвеев в Самарской области, Е.А. Шувалова в Москве). Официальная причина отказа от участия в кампании В.В. Сысоева (вместо него ЛДПР в Тюменской области выдвинула депутата Тюменской облдумы А.Н. Зайцева) — невозможность прохождения муниципального фильтра собственными силами и нежелание сотрудничать в этом с «Единой Россией». По заявлению представителя партии, *«ЛДПР должна в будущем, без обращения к другим партиям, проходить муни-*

ципальный фильтр на выборах губернаторов. Мы против всяких ограничений и фильтров»¹.

Часть потенциальных кандидатов была фактически исключена из кампании задолго до ее начала (например, депутат Мосгордумы от КПРФ А.Е. Клычков был назначен врио губернатора Орловской области и не участвовал в выборах мэра Москвы).

Можно отметить крайнюю непубличность сбора подписей в кампании–2018 (как подписей депутатов на выборах губернаторов, так и подписей избирателей) и минимальный интерес к этому процессу СМИ. В Ивановской области только после сетований в социальных сетях, что про сбор подписей ничего не слышно, в СМИ, учредителем которого является департамент внутренней политики, появилась новость о сборе подписей².

Один из немногих публичных скандалов с уже выдвинутым кандидатом в губернаторы произошел в **Псковской области** вокруг кандидата от РОДП «Яблоко», главы Плюсского района В.В. Аршинова. Лидер псковского регионального отделения ЛДПР А.А. Минаков вместе с не принимающим участие в выборах лидером псковского отделения «Справедливой России» О.М. Брячком первыми отметились в том, что в конце июня обвинили псковское «Яблоко» в сборе подписей–«дублей»: А.А. Минаков сообщил, что к депутатам от ЛДПР якобы обращаются от «Яблока» и просят повторно подписаться за кандидата. Кроме того, Минаков заявил, что два депутата от ЛДПР, ранее расписавшиеся за кандидата от «Яблока», будут исключены из партии. Кандидат в губернаторы от ЛДПР не имел достаточного количества подписей собственных партийцев для прохождения муниципального фильтра (их у ЛДПР в области было даже меньше, чем у «Яблока»), однако А.А. Минаков смог преодолеть муниципальный фильтр.

После того, как псковское «Яблоко» объявило о выдвижении В.В. Аршинова, руководитель регионального отделения партии, депутат областного собрания Л.М. Шлосберг заявил о «бетонировании» муниципальных подписей для прохождения муниципального фильтра — то есть сбора излишних подписей за кандидата от «Единой России» М.Ю. Ведерникова: *«Мы начали сбор подписей одновременно с властями, мы собрали около ста подписей, мы подошли почти к пределу наших возможностей, потому что у наших противников был поименный контроль подписания всеми депутатами без исключения листов поддержки, то есть это буквально списки депутатов районных собраний, городских поселений, сельских поселений лежали на одном столе. Впервые в на-*

1 ЛДПР отказалась выдвигать кандидата на выборы губернатора Тюменской области // ИА ТюменьPro. — 2018. — 2 июля. Режим доступа: <http://www.tumenpro.ru/2018/07/02/ldpr-otkazalas-vyidvigat-kandidata-na-vyiboryi-gubernatora-tyumenskoy-oblasti/>

2 В Ивановской области приступили к сбору подписей в поддержку выдвижения кандидатов в губернаторы // Ивановская газета. — 2018. — 29 июня. Режим доступа: <http://ivgazeta.ru/read/28667>

шей практике мы получили несколько фактов, подтверждающих, что нотариусы Псковской области предоставляли через посредничающих лиц конкретную поименную информацию в распоряжение одного из противоборствующих штабов — конкретно штаба кандидата власти — о том, какие депутаты конкретно за кого подписались»¹.

4 июля В.В. Аршинов заявил прогосударственным СМИ, что встретился с М.Ю. Ведерниковым, и они нашли взаимопонимание. Более того, якобы Ведерников готов поддержать часть пунктов его программы. После этого Аршинов снял свою кандидатуру. Штаб «Яблока» не был проинформирован о его решении. Л.М. Шлосберг отказ Аршинова баллотироваться назвал результатом «прямого криминального давления» со стороны оппонентов. Позже он прокомментировал, на какой стадии находился штаб «Яблока» к моменту снятия Аршинова: «К 4 июля нами было собрано около 100 подписей из необходимых 116, шанс к 8 июля (дню сдачи листов поддержки в избирком) выйти если на не 116 максимальных, то на 111 минимально необходимых подписей был. Самой значительной проблемой оставалась проблема т.н. «20-го района»: представители «Яблока» избраны в районные собрания в 19 муниципалитетах из 26, а предоставить подписи не менее 45 и не более 47 депутатов нужно из 20 районов. Ситуация могла проявиться только к вечеру 6 июля», — отметил он на своей странице в Facebook². По его мнению, кандидатура В. Аршинова была компромиссной и могла объединить представителей разных партий, что и представляло угрозу для власти. 23 июля Л.М. Шлосберг обратился в управление ФСБ по Псковской области с просьбой проверить вмешательство в работу избирательных комиссий региона.

29 июня кандидат в губернаторы **Владимирской области** от КПРФ, известный тележурналист, публицист и общественный деятель М.Л. Шевченко представил в избирательную комиссию Владимирской области документы о выдвижении. На брифинге по окончании процедуры он сообщил, что не намерен вести переговоры с «Единой Россией» о прохождении «муниципального фильтра»³. Он рассказал о встрече с «единороссами», назначенной на 11 июля, пояснив, что он не просил об этом мероприятии, а лишь предложил провести его. После этого заявления Владимирское региональное отделение «Единой России» отменило встречу с ним партийных депутатов. Это следует из заявле-

1 Лев Шлосберг: «Псковской области предстоят северокавказские выборы губернатора» / ГражданинЪ. — 2018. — 12 июля. Режим доступа: <http://гражданинЪ60.рф/bez-vybora/>

2 Несколько комментариев по участию Виталия Аршинова в выборах губернатора Псковской области // Facebook : [сайт]. — 2018. — 5 июля. Режим доступа: <https://ru-ru.facebook.com/lev.shlosberg/posts/2038449349499437>

3 Фокин П. Максим Шевченко подал документы на выдвижение в губернаторы // ZebraTV. — 2018. — 29 июня. Режим доступа: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/maksim-shevchenko-podal-dokumenty-na-vydvizhenie-v-gubernatory/>

ния пресс-службы «Единой России», распространенном 3 июля¹. 10 июля М.Л. Шевченко подал в Следственный комитет России заявление по поводу якобы давления на муниципальных депутатов Владимирской области «со стороны губернатора Орловой». Согласно его заявлению, депутаты, с которыми он встречался, сообщили ему, что если отдадут за него свой голос, «то они получат такое давление со стороны власти на свой бизнес, что, которое вообще его уничтожит и прекратит их общественно-политическую деятельность». Он сообщил, что готов предоставить соответствующую информацию и просит провести доследственную проверку. М.Л. Шевченко разместил на своей странице в социальной сети Facebook текст и видео с подробностями своей попытки получить депутатские подписи для прохождения муниципального фильтра. В этой связи кандидат обратился с вопросами и предложениями к главе ЦИК РФ Э.А. Памфиловой. В то же время нет публично обнародованных, кроме заявления М.Л. Шевченко, задокументированных фактов принуждения депутатов, привлечения госслужащих и муниципальных чиновников к сбору подписей депутатов во Владимирской области.

В **Хакасии** были устные заявления со стороны кандидата И.Б. Миронова (адвокат в Московской коллегии адвокатов «Миронов, Кудрявцев и партнеры», выдвигался партией «Российский общенародный союз») о том, что он, якобы, не может собрать подписи муниципального фильтра, но судя по данным Сбербанка, И.Б. Миронов не внес средства в свой избирательный фонд, соответственно не потратил средства на изготовление подписных листов и сбор подписей (услуги нотариуса, транспорт). В итоге И.Б. Миронов собрал пресс-конференцию, где заявил о невозможности прохождения «муниципального фильтра» в Хакасии несогласованным кандидатам. Претендент на пост главы Хакасии, депутат Саяногорского горсовета М.А. Валов (ЛДПР) сообщил, что ему удалось собрать чуть более 70 подписей, хотя требовалось более 126. На прошлых выборах главы Хакасии кандидат ЛДПР В. Соболев занял второе место, на этот раз руководство партии перед началом кампании заменило руководство регионального отделения, что, по мнению отстраненных активистов, и стало причиной провала со сбором подписей.

Как уже отмечено в разделе 5.3, агитационная кампания 2018 года отличалась от предыдущих аналогичных кампаний тем, что она проходила на фоне обсуждения пенсионной реформы — предложения Правительства РФ о повышении пенсионного возраста, что усугубилось повышением ряда налогов, дальнейшей девальвацией рубля и последующим (в ряде случаев опережающим) ростом цен. Незадолго до окончания кампании Президент РФ выступил с обращением к гражданам страны, в котором поддержал пенсионную реформу, но предложил ряд смягчающих мер. Хотя «Единая Россия» и ее кандидаты

1 Фокин П. Единороссы не пустят Шевченко на губернаторские выборы? // ZebraTV. — 2018. — 4 июня. Режим доступа: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/edinorossy-nepustyat-shevchenko-na-gubernatorskie-vybory/>

пытались дистанцироваться от реформы, это было трудно сделать, особенно учитывая тот факт, что большинство региональных парламентов высказались в поддержку правительственного законопроекта. В целом обсуждение пенсионной реформы привело к существенному падению уровня поддержки «партии власти» как таковой и заметно отразилось на итогах голосования.

Активность избирателей осталась практически на прежнем довольно низком уровне. При этом произошло заметное перераспределение голосов — от «Единой России» и ее кандидатов к оппозиционным партиям различного типа. Снижение поддержки «партии власти» привело к тому, что уровень реальной конкуренции на выборах глав регионов заметно вырос.

Как уже отмечено в разделе 5.3.3, сразу в 4-х регионах инкубенты не смогли победить в первом туре. Но и в ряде регионов, где выборы завершились в первом туре, результаты лидера оказались не такими высокими, как в предыдущие годы. Только в четырех регионах победитель получил более 75%. Это два региона, где врио был назначен представитель системной оппозиции и «Единая Россия» не выдвигала кандидатов (Омская и Орловская области), Кемеровская область, оставшаяся электоральной аномалией и после ухода А.-Г.М. Тулеева (хотя аномальность снизилась), а также Магаданская область. В пяти регионах победитель получил между 70 и 75% голосов, в шести — от 60 до 70% голосов и в трех — между 50 и 60% голосов. Максимум, 83,6% голосов, набрал в Орловской области коммунист А.Е. Клычков.

Стоит отметить падение результатов глав, повторно участвовавших в выборах: В.М. Зимина с 63,4% до 32,4%; В.И. Шпорта с 63,9% до 35,6%; С.Ю. Орловой с 74,7% до 36,4%; А.Ю. Воробьева с 78,9% до 62,5%; Р.В. Копина с 79,8% до 57,8%. Исключением является С.С. Собянин, получивший в 2013 году 51,4%, а в этот раз повысивший свой результат до 70,2%. Однако в этот раз у московского главы не было столь серьезного соперника, каким в 2013 году был А.А. Навальный. К тому же существенно изменилась внутригородская электоральная география.

В Приморском крае второй тур был назначен на 16 сентября (через неделю после первого). В Хакасии, Хабаровском крае и Владимирской области повторное голосование было назначено на 23 сентября. Во втором туре губернаторами Владимирской области и Хабаровского края были избраны кандидаты ЛДПР В.В. Сипягин и С.И. Фургал.

В **Приморском крае** во втором туре лидировал кандидат КПРФ А.С. Ищенко, однако затем произошла очевидная фальсификация итогов голосования, и результаты выборов были отменены.

В **Хакасии** повторное голосование пришлось отложить. Глава республики В.М. Зимин, занявший в первом туре второе место и на 12,4% отставший от кандидата КПРФ В.О. Коновалова, 21 сентября заявил о снятии своей кандидатуры. Закон позволяет снимать в такой срок кандидатуру только по вынуждающим обстоятельствам, к которым относятся ограничение его судом в

дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата или его близких родственников. Однако республиканский избирком не стал разбираться в этих обстоятельствах — он принял отказ В.М. Зимина. Далее закон для такого случая предусматривает, что место отказавшегося кандидата занимает при наличии его согласия следующий по числу голосов (в данном случае А.Н. Филягин), и повторное голосование проводится в первое воскресенье по истечении 14 дней со дня подачи заявления. В соответствии с этими нормами республиканский избирком назначил повторное голосование по кандидатурам на 7 октября. Перед новой датой А.Н. Филягин также снял кандидатуру, перед третьей датой второго тура так же поступил и последний кандидат А.В. Мяхар. Только с четвертой попытки и лишь 11 ноября состоялся второй тур с единственной кандидатурой коммуниста В.О. Коновалова, по отношению к которому избиратели могли проголосовать «за» или «против». Одновременно с переносами вторых туров 3 октября врио главы Хакасии был назначен заместитель министра РФ по делам Северного Кавказа, бывший пресс-секретарь губернатора Красноярского края М.В. Развозжаев, при котором началась массовая кампания по срыву выборов против В.О. Коновалова. В результате В.О. Коновалову удалось избраться с результатом 57,57% голосов против 41,16% при явке 45,73% избирателей.

В **Приморском крае** после отмены результатов выборов 26 сентября был отправлен в отставку врио губернатора А.В. Тарасенко. Новым врио был назначен губернатор Сахалинской области, в прошлом активный участник приморской политики (был членом Совета Федерации от Приморья в 2002–2004 годах) О.Н. Кожемяко.

Повторные выборы губернатора Приморского края были назначены на 16 декабря 2018 года. Перед ними в региональное законодательство экстренно была введена возможность самовыдвижения. И именно так кандидатом в губернаторы стал О.Н. Кожемяко. КПРФ отказалась выдвигать кандидата, мотивируя это незаконным фактическим лишением победы А.С. Ищенко. После этого А.С. Ищенко выдвинулся как самовыдвиженец, но получил отказ в регистрации по итогам проверки подписей муниципальных депутатов. Для регистрации ему нужно было собрать 140 подписей муниципальных депутатов из 26 районов региона. Он сдал 147 подписей, однако избирком забраковал 13 из них: 11 депутатов по данным комиссии оставили подписи за других кандидатов, а еще две подписи были от посторонних людей. Кроме того, по мнению комиссии, А.С. Ищенко не предоставил сведения об имуществе и неправильно указал свой статус в организации «Дети войны».

Выдвигались 22 кандидата, были зарегистрированы 5. В числе прочих снял свою кандидатуру бывший заместитель губернатора по вопросам внутренней политики И.Г. Степаненко.

Кампания О.Н. Кожемяко проходила при беспрецедентной федеральной поддержке, при этом кандидату фактически разрешили в ходе кампании кри-

тиковать федеральный центр, развивать тему регионального патриотизма и фактически имитировать протестную риторику. Само голосование проходило с многочисленными нарушениями, власти препятствовали независимому наблюдению (права наблюдать были лишены сторонники А.С. Ищенко). Объявленная явка составила 46,35% избирателей, из числа которых О.Н. Кожемяко набрал 61,88% голосов. Второе место занял кандидат ЛДПР А.В. Андрейченко (25,16% голосов).

5.4. ОБЩИЕ ИТОГИ ИЗМЕНЕНИЙ В СОСТАВЕ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА И ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ ГУБЕРНАТОРОВ В 2012–2018 ГОДАХ

Несмотря на замену системы прямых назначений губернаторов системой выборов с применением «муниципального фильтра», как показала практика, федеральный центр мало изменил свой подход к подбору кандидатов на управление регионами. Вероятно, уверенность в том, что существующие политические и юридические механизмы позволяют провести через выборы «референдумного» типа практически любого назначенца, в конечном счете привели к тому, что к 2017–2018 годам уровень игнорирования мнения региональных элит при подборе кадров губернаторов достиг максимума за все время фактических назначений.

Если даже еще в 2012–2015 годах в больше, чем половине случаев, ставка все же делалась на местные кадры (хотя зачастую не являющиеся членами команды замененного губернатора), то в 2016–2018 годах назначение «варягов» стало правилом, а не исключением. Причем почти исчезли различные гибридные конструкции 2005–2012 годов, когда пытались находить человека, связанного одновременно и с федеральным центром, и с регионом. После 2012 года нет случаев назначения губернатором «адаптированного варяга» (когда назначенец вначале работает в регионе на иных постах некое существенное время и лишь потом назначается), «натурализовавшегося» варяга (не местного по происхождению чиновника, однако прожившего и проработавшего в регионе не менее пяти лет перед назначением), очень мало случаев назначения «федерализованного местного» (регионала, несколько лет поработавшего в федеральном центре). Некоторые даже «возвращенцами» в регион, где когда-то жили и работали, могут быть названы с большой натяжкой. Например, жившие в регионе только в детстве Р.В. Старовойт (Курская область) и В.А. Шумков (Курганская область).

Так же, как и ранее, представители прежней элитной группы (прямые политические преемники) могли сохранить первый пост в регионе при смене губернатора обычно только в случае ухода предшественника на явное повышение (П.А. Коньков после М.А. Меня в Ивановской области, А.В. Гусев после

А.В. Гордеева в Воронежской области, А.В. Моор после В.В. Якушева в Тюменской области, Д.А. Артюхов после Д.Н. Кобылкина в ЯНАО). Представителей прежних команд назначали в регионах наиболее жестко административно управляемых (Пензенская, Тамбовская области) — видимо, с целью сохранить эту управляемость, а также в некоторых национальных регионах (Северная Осетия после смерти Т. Агузарова, Адыгея).

Доля «варягов» в назначениях 2016–2018 годов даже немного выше рекордов первой волны замен после отмены выборности губернаторов в 2005 — мае 2008 года, однако на этот раз речь идет о гораздо большем числе регионов в абсолютном выражении (2005–2008 годы — 18 «варягов», 2008–2011 годы — 23 «варяга», январь–май 2012 года — 11 «варягов»).

Таблица 5.32. Число замен глав регионов в результате назначений, выборов и временного исполнения обязанностей в июне 2012–2018 годах

	Число назначений новых губернаторов	Временное исполнение до назначения врио указом Президента	Число избранных депутатами по представлению Президента (из них новых)	Число прямых выборов (в том числе несостоявшихся)		Число избранных новых губернаторов	Итого замен (назначения; и.о.; избранные)
				Всего	Проведен второй тур		
2012 (1 июня – 31 декабря)	1	–	–	5	–	–	1
2013	7	–	2 (0)	8	–	–	7
2014	10	1	3 (0)	30	–	–	11
2015	8	–	3 (0)	21	1	1	9
2016	9	1	2 (0)	7	–	–	10
2017	20	–	1 (0)	16	–	–	20
2018	18	1	4 (0)	23 (1)	4 (1)	3	22
Всего за 2012–2018 годы	73	3	15 (0)	110 (1)	5 (1)	4	80

Таблица 5.33. Укорененность новых губернаторов в назначениях 2012–2018 годов (согласно годам указов о назначениях)

	2012–2015	2016–2018
Всего новых назначений <i>В том числе:</i>	26	47
– местный (прежняя элитная группа)	4 (15,4%)	5 (10,6%)
– местный (иная элитная группа)	10 (38,5%)	5 (10,6%)
– «федерализованный местный»	2 (7,7%)	4 (8,5%)
– «натурализовавшийся варяг»	–	–
– «возвращенец»	1	6 (12,7%)
– «варяг»	9 (34,6%)	27 (57,4%)
– «адаптированный варяг»	–	–

Пиком (во всяком случае, пока) массовой замены губернаторского корпуса стал период с середины 2016 года до конца 2018 года, в прессе часто именуемый политикой назначения «молодых технократов». Это время не только самой жесткой за всю новейшую российскую историю ротации губернаторов, но и самого «антирегионального» подбора кадров.

В результате всех назначений и избраний в 2016 году новые главы были избраны в 4 регионах; в сентябре 2017 года — 12 новых глав (из них 4 стали врио еще в 2016 году, причем в одном регионе в ходе подготовки к выборам врио сменился два раза); после сентября 2017 до конца 2018 года были избраны и назначены 32 новых руководителя в 30 регионах (в Хакасии и Приморье смена произошла дважды), причем в Забайкалье ушла глава, пришедшая к власти лишь в 2016. **Итого за три года сменились 50 руководителей в 46 регионах из 85** (Калининград, Приморье, Хакасия и Забайкалье пережили двойную смену власти). Однако важно не только резкое ускорение кадровой ротации, когда губернаторы начинают напоминать менеджера в командировке. Важна подчеркнута выраженная уже отмеченная выше антирегиональная политика подбора кадров.

Столь массовая замена губернаторов во многом свидетельствует о «менеджеризации» губернаторского корпуса, поскольку сам настойчиво транслируемый термин «технократ» говорит в первую очередь о функциональных задачах выполнения поставленных задач из федерального центра и не предполагает значимой самостоятельной политической роли.

В действительности истоки событий этой массовой ротации надо искать несколько ранее — в ходе подготовки к президентским выборам марта 2018 года, которая фактически шла с конца 2016 года. В преддверии выборов Прези-

дента РФ провластные политологи, а вместе с ними и СМИ активно обсуждали поиски некоего нового «образа будущего»¹, которым предполагалось увлечь избирателей несмотря на то, что Президент в стране остается старым. Различные информационные сливы и их опровержения завершились вполне предсказуемо — никакого «нового образа будущего», который бы не противоречил текущему образу и действиям власти, предъявлено к выборам так и не было. В реальности вместо темы «новых идей» и «новых горизонтов» при прежнем руководителе была выбрана стратегия предъявления новых лиц.

В предвосхищающем события 2017–2018 годов 2016 году проходили выборы 9 глав регионов (в Северной Осетии и Карачаево-Черкесии главу выбирали депутаты). В 4 случаях новые главы к «молодым технократам» не относились. В двух случаях это были статусные федералы (заместитель министра обороны, а ранее сотрудник ФСО А.Г. Дюмин в Тульской области и бывший директор департамента АПК правительства РФ И.М. Руденя), в двух — местные кадры (председатель Законодательного собрания Забайкальского края Н.Н. Жданова и председатель правительства Северной Осетии В.З. Битаров).

Однако уже с лета 2016 стали проявляться элементы «новой» кадровой политики Кремля в отношении регионов, которая изначально выглядела как «технократически-силовая». Из-за особенностей законодательства назначенные в июле 2016 года губернаторы должны были идти на выборы только в сентябре 2017 года. 28 июля были назначены сразу четыре новых и.о. губернаторов — трое продолжающих линию Дюмина выходцев из ФСО и ФСБ (Е.Н. Зиничев в Калининградской, И.В. Васильев в Кировской и Д.Ю. Миронов в Ярославской областях) и первый условный «молодой технократ» Д.В. Овсянников в Севастополе (1977 г.р., после работы в руководстве ряда промышленных предприятий — руководитель департамента, а затем заместитель министра в Минпромторге РФ). 6 октября 2016 года в Калининградской области глава администрации сменился повторно: вместо «силовика» Зиничева врио губернатора стал второй «молодой технократ» А.А. Алиханов (1986 г.р., с 2010 года работал в Министерстве юстиции, затем в Минпромторге, с 22 сентября 2015 года был заместителем председателя правительства Калининградской области).

Именно с назначения А.А. Алиханова образ «молодого технократа» постепенно становится традиционным в СМИ как символическое обозначение новой политики подбора губернаторских кадров. Хотя очевидно, что из всех последующих назначений 2017–2018 годов далеко не все были молодыми, и тем более не все были технократами (но в целом образ технократа как менеджера 30–50 лет, выходца из федеральных ведомств и корпораций, отражает основную массу назначений). В реальности главной характеристикой назначенцев

1 Мухаметшина Е., Чуракова О. Поиски образа будущего для Владимира Путина идут тяжело // Ведомости. — 2018. — 16 июля. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/17/723958-obraza-budushego-putina>

2017–2018 годов является их чужеродность для регионов, куда их назначили. В реальности под имиджевой оболочкой «молодого технократа» в большинстве случаев скрывался средних лет «варяг», до назначения работавший или в ином регионе, или в федеральном центре.

Всего в сентябре 2017 года были избраны 17 глав регионов — из них 16 прямым голосованием, еще в одном регионе, Адыгее, главу выбрал Госсовет. Из этих 17 регионов новые главы обрели полноценный статус в 12.

Кроме четырех регионов, где назначения новых врио состоялись в июле–октябре 2016 года, в январе–апреле 2017 года были назначены еще восемь новичков. Из них к «молодым технократам» явно относились в реальности трое — заместитель министра транспорта РФ А.С. Цыденов 1976 г.р. (Бурятия); руководитель департамента экономической политики и развития Москвы, бывший руководитель администрации губернатора Пермского края М.Г. Решетников 1979 г.р. (Пермский край); генеральный директор Агентства стратегических инициатив А.С. Никитин 1979 г.р. (Новгородская область).

Иные назначенцы были либо старше, либо с явным опытом публичной политики. Назначенный врио главы Удмуртии А.В. Бречалов (1973 г.р.) вряд ли мог считаться чистым технократом, так как имел опыт руководства общественной организацией «Опора России», сопредседательствовал в ОНФ, а с 2014 года был секретарем Общественной палаты РФ. Врио губернатора Рязанской области Н.В. Любимов, несмотря на относительно молодость (1971 г.р.) уже был опытным публичным политиком (заместитель губернатора Калужской области в 2011–2015 годах и городской голова Калуги в 2007–2010 годах). Принадлежащий к близкой возрастной группе новый врио главы Адыгеи М.К. Кумпилов (1973 г.р.) был на момент назначения уже длительное время не просто фактически вторым человеком в регионе (в 2008–2016 годах — премьер-министр, с 3 октября 2016 года — председатель Государственного совета — Хасэ Адыгеи), но и уроженцем того же села Уляп, что и предыдущий глава А.К. Тхакушинов, и по данным СМИ его дальний родственник (сообщалось, что он племянник жены экс-главы)¹. Наконец, еще два назначенца были уже опытными чиновниками более старшего поколения — директор Федеральной службы судебных приставов А.О. Парфенчиков (1964 г.р., Карелия) и назначенный в Марий Эл А.А. Евстифеев (1958 г.р.), бывший в 2000–2002 годах заместителем полпреда Президента в ПФО, затем — председателем Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, в 2004–2012 годах — председателем Девятого арбитражного апелляционного суда, а в 2014–2017 годах — председателем Арбитражного суда Московской области).

9 сентября 2018 года прошли прямые выборы губернаторов в 22 регионах. Еще в четырех (Дагестане, Ингушетии, Ненецком и Ямало-Ненецком АО) главу

1 Уляпский клан. 2017. — 19 янв. Режим доступа: <http://scandaly.ru/2017/01/19/ulyapkiy-klan/>

региона избрали депутаты регионального парламента. В 18 из 26 регионах были назначены и шли на выборы новые временно исполняющие обязанности глав. В 19 регионах из 26 губернаторы сменились досрочно — с учетом Дагестана, Ненецкого и Ямало-Ненецкого АО, а также Магаданской области, где полномочия губернатора В.П. Печеного все равно истекали в сентябре 2018 года. Поэтому в регионе в любом случае должны были пройти очередные выборы губернатора. В результате обновление даже до выборов охватывало 73% регионов, где проходят выборы, что является рекордом ротации губернаторского корпуса. Для сравнения: в 2013 году на этапе назначения выборов ротация составляла 50% идущих на выборы инкубентов, в 2014 году — 39%, в 2015 году — 33%, в 2016 году — 55%, в 2017 году — 70%.

Из 19 отставок губернаторов после выборов сентября 2017 года и до выборов сентября 2018 года 4 произошли из-за очевидного повышения прежнего губернатора в должности (назначения в федеральные органы власти получили А.В. Гордеев, В.В. Якушев, А.А. Козлов и Д.Н. Кобылкин. Пятым в этой группе можно считать возглавившего Генсовет партии «Единая Россия» А.А. Турчака).

«Молодыми» из этой группы можно считать 13 человек, из них чистых технократов лишь четверо: первый заместитель министра промышленности и торговли Г.С. Никитин (1977 г.р., Нижегородская область); заместитель министра экономического развития А.В. Цыбульский (1979 г.р., Нижегородская область); заместитель министра экономического развития и экс-заместитель полпреда Президента РФ в СЗФО С.С. Воскресенский (1976 г.р., Ивановская область); заместитель полпредов Президента в СЗФО (с февраля по октябрь 2017 года) и СКФО (2012–2017 годы) М.Ю. Ведерников (1975 г.р.)

Остальные имиджево близкие им назначенцы этой же возрастной группы — в реальности люди с явным публичным опытом: бывший мэр Самары, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Д.И. Азаров, (1970 г.р., Самарская область); руководитель фракции КПРФ в Московской городской думе, член Президиума ЦК КПРФ и секретарь ЦК КПРФ А.Е. Клычков (1979 г.р., Орловская область); мэр (нанят по контракту) Вологды с 2016 года и бывший заместитель губернатора А.А. Травников (1971 г.р., Новосибирская область); депутат Государственной Думы РФ от партии «Справедливая Россия» А.Л. Бурков (1967 г.р., Омская область. Активно занимался публичной политикой еще с середины 1990-х); глава администрации Тюмени А.В. Моор (1974 г.р., Тюменская область); заместитель губернатора ЯНАО Д.А. Артюхов (1988 г.р., сын секретаря политсовета Тюменского РО ЕР, первого заместителя председателя Тюменской областной думы и бывшего председателя думы ЯНАО и бывшего члена Совета Федерации А.В. Артюхова); бывший министр экономического развития Амурской области и экс-заместитель мэра Благовещенска В.А. Орлов (1975 г.р., Амурская область); глава Якутска А.С. Николаев (1972 г.р., бывший министр финансов Якутии и руководитель администрации президента и правительства Якутии);

экс-топ-менеджер ОАО «ГМК "Норильский никель"», председатель правительства Красноярского края В.П. Томенко (1971 г.р., Алтайский край).

Еще 6 назначенцев этой волны существенно старше. Это спикер ЗС Красноярского края с 1998 года А.В. Усс (1954 г.р., Красноярский край); руководитель фракции «Единая Россия» в Госдуме РФ с 2012 года В.А. Васильев (1949 г.р., Дагестан); глава Воронежа А.В. Гусев (1963 г.р., Воронежская область); экс-гендиректор ООО «Колмар» С.Е. Цивилев (1961 г.р., Кемеровская область); глава Нижнего Тагила С.К. Носов (1961 г.р., Магаданская область); сменивший множество должностей в разных организациях от «Росатома» до ФГУП «Росморпорт» А.В. Тарасенко (1963 г.р., Приморский край). Из них лишь А.В. Тарасенко и С.Е. Цивилев ранее не были публичными политиками.

Значительная часть этих 19 назначенцев конца 2017 — начала 2018 года имеет политический опыт, и в силу этого не могут полностью соответствовать образу «технократа». Но при этом 12 из них являются фактическими «варягами», людьми новыми для тех регионов, которыми их поставили руководить. Это относится также к назначенным врио губернаторов Омской и Орловской областей представителям «Справедливой России» и КПРФ А.Л. Буркову и А.Е. Клычкову. Впервые главой Дагестана назначен человек, не являющийся представителем базовых для региона этносов (у В.А. Васильева отец — казах, мать — русская).

Не исключено, что данные решения стали возможны после того, как результаты выборов 2017 года показали тотальное доминирование ранее назначенных врио губернаторов, даже ранее публично неизвестных и фактическое исчезновение дифференциации в результатах между «старыми» и «новыми» губернаторами в условиях резкого снижения уровня фактической конкуренции на выборах. Способность в современных политико-институциональных условиях тотального перевеса в эти годы добиваться избрания главой региона почти любого политика, обладающего административным ресурсом, несомненно, стало прямо влиять на степень готовности федерального центра к учету мнений региональных элит и местного общественного мнения при принятии решений о кандидатурах новых губернаторов (иначе трудно объяснить демонстративное игнорирование интересов элит, например, Дагестана и Кузбасса). Одновременно при этом социально-экономический кризис почти повсеместно стал вести к резкому снижению рейтингов глав регионов, от которых, особенно хорошо известных, никакого «нового чуда» и новых надежд избиратели явно ждать не могли. Технологически проще в таких условиях назначить совсем неизвестного человека и протащить его через выборы на волне первоначальных позитивных ожиданий. Другой вопрос, что делать, когда эти ожидания рано или поздно в большинстве случаев не оправдаются?

Именно так и прошли выборы осени 2018 года, по итогам которых еще в четырех регионах сменились главы: во Владимирской области, Хабаровском крае и Хакасии избраны представители системной оппозиции. В Хакасии и

Приморском крае после провала инкубентов в первом туре были назначены новые временно исполняющие обязанности, из которых «политический тяжеловес», уже бывший главой трех регионов, О.Н. Кожемяко стал затем полноправным губернатором, а технократ М.В. Развозжаев изначально не мог баллотироваться во втором туре уже идущей кампании и имел шансы участвовать в выборах, только если бы второй тур удалось сорвать. Из четырех провалившихся назначенцев трое оказались «старыми» губернаторами, руководившими данными регионами от 5 до 9 лет, и лишь один входил в группу условных «технократов».

Вывод из этих провалов был сделан простой — менять губернаторов еще быстрее. После выборов сентября 2018 года помимо названных регионов сменились главы в Санкт-Петербурге, Астраханской, Курганской, Курской, Липецкой областях, Кабардино-Балкарии и Башкортостане (где выборы итак ожидались в сентябре 2019 года), досрочно сменились губернаторы на Сахалине и в Забайкалье, где теперь предстояли досрочные выборы. Из этих девяти назначений «варягами» были уже шесть. При росте внутренних страхов губернаторов меняют везде: где оправданно и где сомнительно. К примеру, в Забайкальском крае ушла в отставку губернатор Н.Н. Жданова, которую выбрали только два года назад. Это один из самых сложных регионов, с большими инфраструктурными проблемами, низкими доходами населения и т.д. Регион стабильно считается одним из лидеров голосования за ЛДПР с 1993 года, где власть обречена постоянно быть не слишком популярной. В Забайкалье только что прошли тяжелейшие выборы в Заксобрание, которые власть фактически проиграла: почти одинаковое количество голосов получили ЛДПР, коммунисты и «Единая Россия». Самым разумным казалось оставить регион в покое и дать Ждановой руководить оставшихся три года. Новая избирательная компания означала риски новой политизации, риски новых конфликтов, новой турбулентности. Вместо этого губернатора уволили.

Выборы осени 2018 года, как уже отмечалось, оказались даже для «варягов»-новичков тоже не самыми успешными. В.П. Томенко в Алтайском крае и А.А. Травников в Новосибирской области победили только благодаря отсутствию конкурентов от КПРФ.

Таким образом, именно за 2016–2018 годы региональная власть пережила самую жесткую кадровую ротацию за все время после периода первоначальных назначений. Причины этого были в первую очередь политехнологические, и не факт, что федеральный центр в погоне за сиюминутным имиджевым эффектом до конца осознает, к чему все это приведет в долгосрочной перспективе. Вероятно, к 2017–2018 годам многие уже забыли, что одним из источников электоральных проблем «Единой России» на выборах в декабре 2011 года стали массовые замены губернаторов в 2009–2010 годах, когда новые назначенцы часто оказывались в конфликте с местными элитами без опоры на неформальные сети коммуникации как таковые.

Однако, технократизм — вещь обоюдоострая. С одной стороны, для «технократа», несомненно, выполнение инструкций из Москвы важнее, чем учет мнения местных элит и населения. С другой стороны, и от местных элит рассчитывать на что-то большее, чем «положено по инструкции», не приходится. Тот же административный ресурс на выборах базируется в первую очередь на неформальных просьбах и обязательствах (выше уже говорилось о крайней важности для власти сохранения при смене губернатора неприкосновенности административного аппарата для обеспечения электоральной устойчивости, примером чего является утрата электорального контроля в Коми после силового зачистки региональной элиты из-за «дела Гайзера»).

Другой яркий пример — пытаюсь любой ценой спасти О.Н. Кожемяко от поражения на выборах в Приморье в декабре 2018 года, центр был вынужден фактически сам санкционировать отход от «технократического» стиля и разрешить строить кампанию Кожемяко на темах регионального патриотизма и оппонирования собственно федеральной политике. В результате, если идти этим путем, то попытка любой ценой добиваться избрания назначенцев и спасения репутации тех, кто их пролоббировал, может привести к тому, что федеральный центр в итоге потеряет больше, чем если бы на выборах победил договороспособный оппозиционер. На наших глазах система, борясь как ей кажется, за статус-кво, сама перестает понимать, куда идет и к чему хочет прийти. Парадоксальным образом, борьба за стабильность все равно ведет к дестабилизации.

Если внимательно посмотреть на происходившее в 2018 году и ранее, то фактически тема перезагрузки элит и игры власти на опережение запроса на их обновление во многом стала не только «игрой на опережение» (изначально как часть концепции президентской кампании 2018 года), но во многом выступила в качестве катализатора этого процесса на всех политических уровнях.

Попытка усилить процесс (например, замены лишь недавно избранных губернаторов, имевших еще два-три года в запасе) и провоцировать новые выборы даже там, где их можно было не проводить, в качестве последствий ведет, во-первых, в эскалации кадровых перемен по «принципу домино», что не может не влиять на систему управления, дестабилизировать ее и разрушать сложившиеся неформальные связи; во-вторых, публично усиливает у элит и граждан чувство неуверенности, демонстрируя нервозность и суету, которые всегда воспринимаются людьми как признак слабости. В результате внутренняя турбулентность в системе растет, что переносится на все ее звенья. Из игры на опережение получается самосбывающееся пророчество.

Смена губернатора в большинстве случаев ведет к цепной реакции замен — замене руководства регионального центра, часто руководства законодательного собрания и т.д. Массовая замена губернаторов в 2017–2018 годах часто сопровождалась стремлением новых администраций обновить и состав депутатского корпуса на выборах представительных органов власти.

Так же ведут себя и многие губернаторы предыдущих «волн» кадровых замен. В ходе этого процесса отодвигаются представители старых региональных элит и, по возможности, заменяются на ранее менее известных и влиятельных в региональной номенклатуре управленцев, часто — без значимого публичного статуса. Как представляется, это связано, во-первых, со стремлением новых губернаторов работать с более близкими к ним, в том числе по поколенческо-возрастным характеристикам, фигурами. Во-вторых, с психологической точки зрения новым руководителям обычно комфортнее работать с теми, кого они сами наняли на работу и кто именно им обязан своей карьерой, а не с наследием предыдущих руководителей. Подобная «антиэлитарная» политика поддерживается частью населения и сознательно используется работающими на власть политехнологами. Даже на этапе праймериз «Единой России» в мае–июне 2018 года есть большое количество примеров, когда молодые никому не известные, но поддержанные администрациями кандидаты, выбили из списков «политических аксакалов», которые избирались по несколько созывов. Однако вытеснение из органов власти представителей прежних региональных элит нередко ведет к постепенному накоплению недовольства и началу кристаллизации альтернативных центров влияния в региональной политике. По мере того, как у избирателей постепенно будет иссякать эффект «новых позитивных ожиданий» от новых назначенцев, процесс кристаллизации новой региональной оппозиции может ускориться. Поведение вытесняемых прежних элит можно в большинстве случаев разделить на этапы: первоначальный «шок», «переосмысление» новой ситуации, «перегруппировка» и создание новых коалиций. Сроки процесса и длины фаз везде разные — в зависимости от личности, региона и времени назначения.

Резкое ужесточение политики федерального центра в отношении регионов в это время заметно не только в вопросах кадровой, но институциональной политики. Ярким примером является судьба договора с Татарстаном, последнего действовавшего договора с одним из регионов.

Татарстан был последним регионом, в котором глава сохранял название «Президент». В декабре 2010 года Президент РФ Д. Медведев, как известно, подписал закон, который запретил именовать глав субъектов РФ «президентами». Переходный период, в течение которого те республики в составе РФ, глава которых именовался «президентом», должны были внести изменения в свои конституции, длился до 1 января 2015 года. К концу 2014 года Татарстан оставался последним субъектом РФ, в котором не решили вопрос о переименовании должности главы республики. Однако 23 декабря 2014 года Госдума приняла в первом чтении законопроект, предусматривающий продление сроков изменения наименования глав республик президентами еще на год — до 1 января 2016 года (для тех республик, которые имеют договоры с федеральным центром, а такой договор есть лишь у Татарстана).

11 августа 2017 года истек срок действия договора о разграничении полномочий между Россией и Татарстаном. Документ вступил в силу 11 августа 2007 года, срок его действия составлял десять лет. Федеральный центр не стал продлевать действие документа, равно как и заключать новый. В декабре 2016 года спикер Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин заявил, что власти республики будут настаивать на продлении договора о разграничении полномочий. Нынешний президент Татарстана Р.Н. Минниханов, возглавляющий республику с 2010 года, также тогда заявил, что новый договор «ничего плохого никому не принесет, только хорошую динамику развития»¹. Депутаты Госсовета Татарстана 11 июля 2017 года обратились к Президенту В.В. Путину с просьбой создать специальную комиссию для выработки предложений по правовым вопросам. Ее необходимость обосновывалась тем, что в связи с истечением договора о разграничении полномочий «возникают определенные проблемы реализации» ряда норм республиканской Конституции. Речь идет о первой статье Конституции Татарстана, в которой говорится, что отношения между республикой и Россией строятся в том числе на основании договора о разграничении полномочий. Эта статья *«не может меняться парламентом, а только на референдуме»*, сказал РБК председатель Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин. *«Это и есть правовая сторона вопроса, и она требует спокойного, уважительного и доверительного обсуждения между федеральным центром и субъектом»*, — добавил он. Однако федеральный центр на это предложение не отреагировал (были даны комментарии, что коллизии с текстом Конституции Татарстана регион способен решить самостоятельно), фактически вынудив власти региона смириться с отменой договора. В частности, были даны комментарии, что наименование «президент» может сохраниться только до окончания срока полномочий главы республики Р.Н. Минниханова в 2020 году, так как граждане выбирали именно президента².

11 ноября 2015 года Верховный суд РФ признал законной отмену пожизненных социальных гарантий бывшим президентам и вице-президентам Якутии. Ранее Верховный суд Республики Саха (Якутия) по заявлению прокуратуры признал недействующими и не подлежащими применению нормы, устанавливающие для первых лиц социальные гарантии после прекращения их полномочий. В частности, речь идет о ежемесячном пожизненном денежном содержании, об обеспечении жилой площадью и транспортным обслуживанием, медицинском обеспечении, санаторно-курортном лечении, обеспечении сохранной в течение первых трех лет со дня прекращения исполнения полномочий, пользование на территории республики правительственной связью и

- 1 История договорных отношений Кремля и Татарстана // Коммерсантъ. — 2017. — 11 июля. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3351733>
- 2 Галимова Н. Сигнал от Путина: что оставят Татарстану по истечении договора с Россией // РБК. — 2017. — 11 авг. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/11/08/2017/598db6239a7947c83a69eceb>

другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти республики и органы местного самоуправления, на финансовое и материально-техническое обеспечение аппарата помощников, а также ежемесячного денежного пособия нетрудоспособным членам семьи главы республики, прекратившего исполнение своих полномочий после его смерти. По мнению прокуратуры, данные нормы не согласуются с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов и противоречат требованиям бюджетного законодательства. Кроме того, данные нормы не направлены к обстоятельствам для адаптации первых лиц к изменившимся жизненным условиям. Представители Госсобрания и Правительства Якутии просили в суде отменить решение первой инстанции. В свою очередь, представитель Генпрокуратуры РФ поддержала решение суда первой инстанции, сочтя его законным и обоснованным. Таким образом, решение Верховного суда Якутии об отмене социальных гарантий первым лицам республики вступило в законную силу¹.

«Менеджеризация» губернаторов неизбежно отразилась и на кадровой политике внутри администраций, в которой вмешательство центра стало еще сильнее, чем раньше. Напомним, что еще с 2000-х годов сложилась практика, когда руководители некоторых профильных направлений внутри администраций (например, финансы и внутренняя политика) назначаются только после согласований данных кандидатур в федеральном центре (см. раздел 4.3.1).

С одной стороны, как уже отмечено выше, часть назначенцев этого периода — чистые «технократы», не занимавшиеся ранее публичной политикой и очевидно просто не имевших возможности сформировать собственные политические команды, работая менеджерами в рамках ведомств и корпораций. Максимум их кадровой опоры — их бывшие коллеги и сослуживцы, при этом представляющие обычно узковедомственную специализацию и уже по этой причине обычно непригодные для формирования блоков администрации по иным направлениям. Иногда подобный губернатор приезжает в регион вообще без своей команды и длительное время работает с местными кадрами. С другой стороны, даже при назначении губернаторов с собственным опытом публичной политики, их самостоятельность в решении кадровых вопросов, как показывает анализ, оказывалась сильно ограниченной.

Почти все назначенцы 2016–2018 годов (а также часть назначенцев более раннего периода) были вынуждены формировать сложносоставные администрации: технократические команды по отдельным политико-экономическим блокам из выходцев из тех или иных министерств или корпораций, а также отдельные группы представителей местных политико-экономических кланов. Друг с другом они иногда находились в сложных, даже конфликтных отноше-

1 Верховный суд РФ признал законной отмену пожизненных соцгарантий бывшим президентам и вице-президентам Якутии // ИА Sakhalife.ru. — 2015. — 12 нояб. Режим доступа: <http://yakutsk.bezformata.ru/listnews/prezidentam-i-vitse-prezidentam-yakutii/40088740/>

ниях. С этой точки зрения большинство новых администраций не представляли собой единых команд. Как можно предположить, такая кадровая политика является не только личным выбором, но и неким транслируемым из центра стандартом, когда новым губернаторам фактически не позволяют формировать команды только из «своих людей», даже если они есть.

К примеру, после того, как 24 июня 2016 года был задержан, а 29 июля 2016 года снят с должности губернатора **Кировской области** Н.Ю. Белых (врио губернатора до 29 июля был А.Б. Кузнецов, 29 июля Президент РФ назначил руководителя Росреестра И.В. Васильева), регион покинули почти все члены его команды. Ушли в отставку С.В. Щерчков (с 23.08.2016), А.А. Вершинин (с 24.08.2016), Д.А. Матвеев (сент. 2016), А.Б. Кузнецов (16.09.2016), Ю.Г. Исупов (с 20.09.2016), Б.Г. Веснин (с 20.09.2016), А.А. Галицких (с 26.10.2016), Е.В. Ковалева (с 28.10.2016), Р.А. Береснев (с 08.11.2016). В новой администрации изначально было заметно наличие представителей федеральных групп влияния. С сентября 2016 года и.о. заместителя председателя правительства области стали М.Н. Кочетков (бывший советник министра промышленности и торговли России Дениса Мантурова) и курирующий дорожное строительство и лесное хозяйство К.В. Мищенко (руководил управлением Росреестра в Ростовской области, экс-заместитель мэра Сочи).

В администрации **Ярославской области**, которую в 2012 году возглавил бывший заместитель мэра Ярославля С.Н. Ястребов, доминировали местные кадры. Первым заместителем губернатора — председателя правительства региона был А.Л. Князьков, который до назначения занимал должность генерального директора ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез». При этом сохранялась группа наиболее аппаратно сильных чиновников, работавшая еще в администрации А.И. Лисицына и пережившая администрацию С.А. Вахрукова: В.Г. Костин, А.В. Епанешников, А.П. Федоров, М.В. Боровицкий. К «лисицынским» также можно было отнести В.Ю. Блатова (однако он несколько «испортил репутацию», когда весной 2012 года согласился после первого тура выборов мэра пойти в заместители к явно проигрывающему кампанию Я. Якушеву).

Сохранилась на некоторое время «экономическая группа», работавшая в администрации Вахрукова и бывшая в ней довольно автономной (в первую очередь речь об И.С. Елфимове, ушедшем в отставку в январе 2013 года). Остались также на переходный период являвшиеся основой ближнего круга С. Вахрукова некоторые старые комсомольские аппаратчики.

При этом резко усилилась новая группа, работавшая при «позднем Лисицыне» — политтехнологи П.В. Исаев и П.М. Зарубин (т.н. команда «пашиков»). Зарубин стал лидером фракции «Единой России» в новом муниципалитете Ярославля, избранном 14 октября 2012 года, Исаев возглавил департамент общественных связей, а затем стал вице-спикером областной думы. Заместителем губернатора в марте 2015 года стал близкий к «пашикам» бывший мэр Ростова Великого Ю.А. Бойко. Собственно «ястребовских» чиновников в админи-

страции почти не было, преимущественно это были выходцы из мэрии Ярославля (А.С. Краснов, А.Н. Сенин и т.д.). Кадры в администрации перемещались довольно часто, но в любом случае это были представители местных элитных групп.

Когда в конце июля 2016 года область возглавил выходец из ФСО Д.Ю. Миронов, с августа 2016 года новым председателем правительства Ярославской области вместо А.Л. Князькова стал Д.А. Степаненко. (Князькова отправили руководить представительством области при Правительстве). Степаненко в 1998–2004 годах служил в Президентском полку ФСО, затем в течение восьми лет «занимал руководящие позиции в коммерческой структуре». В 2014 году стал сначала советником министра инвестиций и инноваций Московской области, а затем министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области.

Вскоре «варяги» заняли все основные позиции. Инвестиционный блок областного правительства возглавил М.А. Авдеев (1977 г.р., работал на руководящих должностях на предприятиях, подведомственных Росимуществу в 2009–2015 годах, советник министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области в 2015–2016 годах). Строительство, ЖКХ, энергетику и транспорт стал курировать В.В. Ткаченко (1964 г.р., работал в структурах РАО ЕЭС России, Сбербанк, АФИ девелопмент и «Новатэк»). Вопросы лесного хозяйства и землепользования стал курировать Р.А. Колесов (1984 г.р., в 2002–2009 годах находился на службе в центральном аппарате министерства обороны РФ, 2010–2015 годах — начальник юридического управления в Департаменте природопользования и охраны окружающей среды правительства Москвы, в 2015–2016 годах — заместитель министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области), сельское хозяйство — В.В. Холодов (1962 г.р., работал в Минэкономразвития РФ, Госкомрыболовстве, «Россельхозбанке», департаменте природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы, в 2013–2015 годах — директор Департамента стратегического планирования и реализации программ развития Дальнего Востока министерства РФ по развитию Дальнего Востока, в 2015–2016 годах — советник министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области). Заместителем председателя правительства области — директором департамента экономики и стратегического планирования стала Е.Н. Троицкая (1977 г.р., работала в аппарате ВГТРК, заместителем руководителя департамента экономической политики и развития города Москвы, в 2015–2016 годах — в министерстве сельского хозяйства и продовольствия Московской области заместителем министра). В этой группе выходцев из Москвы и Московской области оказался и куратор финансов И.В. Баланин (1976 г.р., с 2011 года был руководителем департамента финансов Костромской области).

Местные кадры были быстро вытеснены, а на местных выборах новая администрация стала собирать «сборную солянку» из различных фигур, обижен-

ных на прежние администрации и представителей второго-третьего эшелона региональной номенклатуры. В декабре 2016 года ушел в отставку Ю.А. Бойко. Единственным местным в администрации стал вернувшийся в нее В.Г. Костин (с октября 2016 года стал заместителем главы правительства области по социальной политике, с 28.11.2016 — первым зампредом правительства). Однако в январе 2018 года и он тоже ушел в отставку, после чего было объявлено об упразднении должности первого заместителя председателя правительства. Новым заместителем без статуса «первого» назначен И.Ю. Селезнев (1964 г.р., работал в департаменте развития экономики здравоохранения Минздрава РФ, заместителем управляющего делами Минздрава, в 2009–2015 годах — руководитель аппарата комитета Государственной Думы по охране здоровья).

После того, как сначала председателем правительства, а потом врио губернатора **Калининградской области** стал А.А. Алиханов, областная администрация постепенно стала наполняться привозными кадрами. 16.08.2016 врио зампреда правительства области, (с 20.10.2017 — первым зампредом правительства по вопросам экономического развития и финансов) был назначен Э.В. Батанов (1969 г.р., бывший председатель комитета финансов Санкт-Петербурга, в январе 2019 года вернулся в Санкт-Петербург). В январе 2017 года зампредом правительства области стал И.А. Баринов (1977 г.р., бывший помощник вице-премьера правительства РФ О.Ю. Голодец). Первым заместителем председателя правительства — руководителем аппарата с октября 2017 года стал А.Б. Родин (1978 г.р., в 2008–2015 годах работал в министерстве юстиции РФ).

Наряду с «варягами», в администрации Калининградской области были представлены и местные кадры. Так, с марта 2016 года вице-премьером областного правительства работала М.М. Гольдман (1979 г.р., бывший генеральный директор НТРК «Каскад» и глава Светлогорского района).

После того, как 03.10.2017 врио главы **Дагестана** впервые был назначен не принадлежащий к числу традиционных для региона этносов В.А. Васильев, началось назначение «варягов» и на иные посты в правительстве Дагестана. 07 февраля 2018 года главой правительства республики был назначен А.А. Здунов (1978 г.р., ранее, с 2014 года, — бывший министр экономики Татарстана). Его заместителями стали Е.А. Толстикова (1981 г.р., работник аппарата различных федеральных ведомств, в 2014–2016 годах — заместитель министра образования и науки РФ) и полковник запаса ФСБ России В.В. Лемешко (1961 г.р., занимал руководящие должности в ОАО «Регионгазхолдинг», ОАО «Газпром», ООО «Межрегиональная компания по реализации газа», ОАО «Костромаоблгаз», ООО «Костромарегионгаз», «Газпроммежрегионгаз Тверь», ООО «Газпроммежрегионгаз Пятигорск»).

Впрочем, и в 2012–2016 годах сложносоставная кадровая политика с обязательным присутствием «варягов» из федеральных ведомств была одним из условий политического выживания губернаторов (команды из «своих кадров»

сохраняли только наиболее «старослужащие» из губернаторов — О.П. Королев, А.А. Жилкин, Е.С. Савченко, С.И. Морозов, А.-Г.М. Тулеев, Н.Н. Дудов и др., а также назначенные преимущественно до 2012 года — Ю.А. Берг, В.Ю. Голубев, Д.Н. Кобылкин и др.)

Даже такой «политический тяжеловес», как возглавивший **Самарскую область** в 2012 году глава Мордовии Н.И. Меркушкин оказался изначально ограничен в привлечении «мордовских кадров», хотя содействие проникновению в регион мордовского бизнеса очевидно происходило.

Губернатор заменил двух выходцев с «АвтоВАЗа», пришедших в правительство вместе с В.В. Артяковым в 2007 г., но тоже на вазовцев. Министром имущественных отношений вместо Н.И. Мальцева (был заместителем генерального директора «АвтоВАЗа») стала Ю.П. Степнова. С 2010 года она возглавляла дирекцию по корпоративному управлению службы исполнительного вице-президента по финансам и корпоративному развитию «АвтоВАЗа» (ушла в отставку с поста министра в мае 2015 года). Министром экономического развития стал А.В. Кобенко, который с 2009 года работал на «АвтоВАЗе» директором по экономике и планированию¹.

Выходцев из Мордовии в правительстве региона было немного, но на ключевых постах: министр управления финансами (С.С. Кандеев, в 1999–2012 годах — первый замминистра финансов Мордовии), министр транспорта и автомобильных дорог (И.И. Пивкин, бывший глава ООО «Саранскдорстрой» и бывший начальник Управления автомобильных дорог Мордовии), министр строительства (А.В. Гришин, бывший специалист постпредства Мордовии в Москве и руководитель представительства ООО «Мордовэнерго», некоторое время был помощником вице-премьера Д.Н. Козака), вице-губернатор — руководитель департамента по вопросам правопорядка и противодействия коррупции В.П. Юртайкин. Остальными выходцами из Мордовии были ближайшие помощники Меркушкина Н.И. Еналеев (заместитель руководителя администрации), Д.И. Подсеваткин, А.С. Плигузов.

В администрации региона появились выходы из команды Д.Н. Козака. Среди местных союзников губернатора называли экс-мэра Самары Г.С. Лиманского. Кроме А.В. Гришина, в правительстве Меркушкина были еще два выходца из Минрегионразвития: министр энергетики и ЖКХ С.А. Крайнев и заместитель председателя правительства области — руководитель представительства правительства Самарской области при Правительстве РФ И.В. Ерёмин.²

Помимо варягов из Мордовии и Минрегионразвития, представителей группы В.В. Артякова и «Ростеха», остались на должностях представители старой

1 Мангилеева Е. Осталось четыре вакансии // Ведомости. — 2012. — 20 июня. — № 112 (3126).

2 Гуророва М. Облправительство потяжелело. Главой минпрома стал выходец с Тяжмаша, а на культуру и спорт министров пока не нашлось // Коммерсантъ (Самара). — 2012. — 27 июня. — № 115 (4897).

региональной номенклатуры (вице-губернатор — глава правительства, бывший мэр Новокуйбышевска А.В. Нефедов, министр сельского хозяйства В.В. Альтергот, вице-губернатор — руководитель администрации губернатора Д.Е. Овчинников и др.), повышены представители «второго эшелона» старой региональной номенклатуры (например, ставший министром лесного хозяйства бывший глава Похвистневского района А.И. Ларионов, министром образования стал замминистра В.А. Пылев).

Необходимость обозначать свое позитивное отличие на фоне своего предшественника, выходца из «Ростеха», автоматически вела к тому, что публично новый губернатор фактически нападал на наследные правления команды «Ростеха», что у той не могло не вызывать раздражение. С первых дней в Самаре Н.И. Меркушкин критиковал положение дел в области и то, как решаются здесь те или иные вопросы, постоянно взывая к мордовскому опыту. Главной проблемой администрации Меркушкина называли режим ручного управления, когда все вопросы он пытался решать лично, в его команде не было второго номера — лишь помощники. Однако, в двух регионах разный «эффект масштаба» и то, что, можно решать «ручным управлением» в Мордовии, невозможно решить в сложной системе с большим количеством игроков и намного более масштабными проблемами.

Примером неудачной попытки опираться только на своих, но чужих для региона ставленников, является администрация бывшего мэра Астрахани С.А. Боженова в **Волгоградской области** в 2012–2014 годах. Неизбежный при такой кадровой политике конфликт с волгоградскими элитами сопровождался непрерывными информационными войнами и завершился крахом администрации Боженова (ушел в отставку уже 2 апреля 2014 года, заменен руководителем исполкома ОНФ А.И. Бочарова).

Кроме Астрахани, второй «кузницей кадров» для администрации стало Ставрополье — на введенный пост премьера регионального правительства (до этого губернатор лично возглавлял правительство) был назначен бывший мэр Невинномысска, ставленник «Еврохима» К.К. Храмов. Назначение Храмова связывали, в частности, с реализацией крупного проекта «Еврохима» в Волгоградской области — строительства горно-обогатительного комбината. Местные кадры заняли в основном второстепенные и технические должности, позволяющие привозным кадрам побыстрее входить в курс дела.

В кадровых назначениях стала происходить порой такая же чехарда, как и при предыдущем губернаторе Бровко, когда тут же снимали только что назначенного чиновника. Пост советника губернатора по экономическим вопросам на общественных началах заняла бывший вице-мэр Астрахани М.Р. Шабанова, супруга астраханского депутата Р.Р. Шабанова, который прославился историей с дракой с журналистом. Она считалась главным советником губернатора и отвечала за связь региона с Москвой. Первым заместителем председателя правительства области стал А.В. Бургучев, юрист из Саратова, помогавший Боже-

нову на выборах мэра Астрахани в 2004 году и затем занимавший пост заместителя мэра по правовому обеспечению. Заместителями председателя правительства Волгоградской области назначены П.А. Крупнов и Ю.И. Сизов. Первый из них ранее работал председателем комитета по здравоохранению администрации Астрахани, а второй при волгоградском губернаторе Н.К. Максоте занимал должность первого заместителя главы администрации Волгоградской области по социально-политическим вопросам. Министром спорта и туризма сначала был назначен также астраханец, бывший начальник управления по физкультуре и спорту администрации Астрахани Тимур Касимов, но уже в мае его уволили. Должность министра финансов Волгоградской области занял начальник финансово-казначейского управления города Астрахани в 1998–2011 годах М.А. Абдулхалыков и т.д.

Нашествие «варягов» вызвало в регионе возмущение. Первыми негативно к назначению С.А. Боженова отнеслись волгоградские правоохранительные органы, особенно Следственный комитет. Почти одновременно, в марте–апреле, в Астрахани бушевал очередной скандал с выборами преемника Боженова М.Н. Столярова. Явно не без утечек из правоохранительных органов возник громкий скандал вокруг «рабочей» поездки в Италию в апреле 2012 на пасхальные выходные на день рождения губернатора С.А. Боженова большой группы волгоградских чиновников. Скандал широко освещался и федеральными телеканалами (что само по себе показательно).

Из местных новым зампредом губернатора стал глава Алексеевского района, председатель правления ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области» О.В. Керсанов¹.

Новый 2013 год ознаменовался новыми скандалами вокруг администрации Боженова. В рождественский сочельник по подозрению в получении взятки в 17 млн рублей задержали вице-губернатора П.А. Крупнова². 19 февраля губернатор неожиданно принял отставку главы правительства области К.К. Храмова. Новым главой правительства стал «местный» — зампред правительства, курирующий сельское хозяйство, О.В. Керсанов. 4 марта первыми заместителями премьера назначены «местные» кадры — мэр Волгограда в 2007–2011 годах Р.В. Гребенников и и.о. мэра Волгограда в 2006–2007 годах Р.Т. Херианов. Что интересно, именно Гребенников и Херианов в 2007 году были главными соперниками в борьбе за пост мэра Волгограда. Наличие в правительстве одновременно Керсанова, Гребенникова и Херианова, напоминающих «лебедя, рака и щуку», удивило многих. Болезненным ударом стало снятие с довыборов в Вол-

1 Малинина Е. Врио губернатора Волгоградской области Сергей Боженов начал делать кадровые перестановки // Комсомольская правда — Волгоград. — 2012. — 20 янв. Режим доступа: <http://volgograd.kp.ru/online/news/1064502>

2 Скандал с Павлом Крупновым волгоградские эксперты считают политической игрой // Комсомольская правда. — 2013. — 9 янв. Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/26011/2935513/>

гоградскую облдуму по Городищенскому избирательному округу № 5, назначенных на 24 марта 2013, советника губернатора, астраханки, депутата думы Астраханской области М.Р. Шабановой, которая выдвигалась от «Единой России» (снятие судом кандидата от ЕР — факт почти беспрецедентный) и явно планировалась Боженковым на пост спикера. Перманентный кризис продолжался в самом Волгограде, где так и не было реализовано первоначально данное Боженковым обещание о возвращении прямых выборов мэра. Борьба за власть в городе привела к тому, что с 2011 года в нем не было полноценного главы администрации (сменяли руг друга исполняющие обязанности), конфликты в депутатском корпусе привели к смене спикера гордумы (в итоге пост формального главы города занял не имеющий почти никакого влияния В.Д. Васильков).

После назначения в апреле 2014 года новым волгоградским губернатором А.И. Бочарова ключевые позиции в администрации заняли местные чиновники, уже работавшие в прежних администрациях. В частности, был назначен первым заместителем губернатора уже занимавший ранее этот пост, а с 2010 года бывший генеральным директором ООО «Лукойл-Волгоградэнерго» И.В. Стефаненко (в июне 2016 года ушел в отставку). Заместителем, с ноября 2016 года первым заместителем губернатора — председателем комитета финансов стал также ранее работавший в администрации А.В. Дорждеев.

5.5. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ В 2012–2018 ГОДАХ

После некоторого всплеска уровня политического влияния региональных парламентов в ходе протестной активности 2011–2012 годов (это произошло из-за увеличения числа представителей системной оппозиции в региональных парламентах в результате протестного голосования в марте и декабре 2011 года и, как следствие, направленных на усиление системной оппозиции реформ Д.А. Медведева), начиная с 2012 и до 2018 года влияние региональных парламентов неуклонно снижалось.

Это выражалось, в первую очередь, в сокращении числа представителей оппозиции в парламентах в ходе избирательных кампаний 2012–2017 годов (депутаты от партии власти почти неизбежно вынуждены поддерживать губернаторов из федеральных назначенцев) и постепенного уменьшения институциональной независимости депутатов, что выражалось в сокращении числа депутатов, работающих на постоянной основе. Так в таблице 5.34 хорошо виден медленный, но неуклонный регресс в этом вопросе.

Только в сентябре 2018 года, после резкого роста протестного голосования и повышения представительства оппозиции (ситуация по регионам выборов 09.09.2018 отражена в таблице 5.35) влияние региональных парламен-

тов как площадок институционального торга власти и оппозиции вновь начало расти.

Практически единственный за 2012–2018 годы публичный конфликт между администрацией региона и законодательным собранием произошел в Севастополе, где постоянной критике подвергалась политика губернатора С.И. Меняйло, включая его кадровые назначения (при том, что все участники конфликта представляли партию власти). 22 марта 2016 года Законодательное собрание Севастополя утвердило отставку А.М. Чалого с должности председателя, и.о. спикера стала Е.Б. Алтабаева (с 06.09.2016 — полноценный спикер). Несколько позднее, 28 июля был отправлен в отставку и С.И. Меняйло. Почти все члены администрации вскоре покинули регион. Однако сложные отношения заксобраний и администрации (в лице уже нового губернатора Д.В. Овсянникова) остались.

Наиболее сложными были отношения губернаторов и заксобраний в регионах, где в эти годы было значимое представительство оппозиции (Санкт-Петербург, Карелия, Кировская, Мурманская, Московская области).

После сентября 2018 года возникла необычная ситуация в регионах, где губернаторами были избраны представители системной оппозиции, а большинство в парламентах оставалось у «Единой России» — Владимирская область и Хабаровский край. В них предпринимаются попытки внесения изменений в региональные уставы и расширения влияния заксобраний на назначения в администрациях.

Таблица 5.34. Защита парламентских прав оппозиции и институциональная независимость депутатов региональных парламентов в 2015–2018 годах

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Адыгея	3 из 12	3 из 12	3 из 8	3 из 8	11 из 54	11 из 54	12 из 50	12 из 50
Алтай	2 из 8	из 8	2 из 8	2 из 8	9 из 41	9 из 41	9 из 41	9 из 41
Башкортостан	2 из 12	2 из 12	2 из 12	2 из 12	21 из 120	20 из 120	19 из 120	19 из 120
Бурятия	1 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	14 из 66	14 из 66	14 из 66	14 из 66
Дагестан	4 из 16	3 из 16	2 из 13	2 из 13	40 из 90	40 из 90	30 из 90	30 из 90

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Ингушетия	0 из 8	0 из 8	1 из 9	1 из 9	15 из 27	15 из 27	15 из 32	15 из 32
Кабардино-Балкария	3 из 18	3 из 18	3 из 18	3 из 18	18 из 70	18 из 70	18 из 70	18 из 70
Калмыкия	0 из 7	1 из 7	1 из 7	1 из 7	3 из 27	3 из 27	3 из 27	3 из 27
Карачаево-Черкесия	2 из 10	2 из 10	2 из 10	2 из 10	27 из 50	27 из 50	27 из 50	27 из 50
Карелия	10 из 18	10 из 18	2 из 10	2 из 10	36 из 50	36 из 50	17 из 36	17 из 36
Коми	3 из 8	1 из 10	1 из 10	1 из 10	20 из 30	11 из 30	11 из 30	11 из 30
Марий-Эл	0 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	5 из 52	5 из 52	5 из 52	5 из 52
Мордовия	0 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	9 из 48	9 из 48	5 из 48	5 из 48
Северная Осетия	2 из 12	5 из 13	5 из 13	6 из 12	15 из 70	15 из 70	15 из 70	15 из 70
Татарстан	1 из 11	1 из 11	1 из 11	1 из 11	20 из 100	20 из 100	20 из 100	20 из 100
Тува	0 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	9 из 32	9 из 32	9 из 32	9 из 32
Удмуртия	0 из 11	0 из 11	0 из 11	0 из 10	12 из 90	12 из 90	12 из 90	15 из 60
Хакасия	0 из 12	0 из 12	0 из 12	0 из 12	12 из 50	12 из 50	12 из 50	12 из 50
Чеченская Республика	0 из 14	0 из 14	1 из 15	1 из 15	41 из 41	41 из 41	41 из 41	41 из 41
Чувашия	0 из 5	0 из 5	0 из 5	0 из 5	8 из 44	8 из 44	9 из 44	9 из 44
Якутия (Саха)	2 из 17	2 из 17	2 из 17	2 из 17	19 из 70	19 из 70	19 из 70	19 из 70
Алтайский край	0 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	14 из 68	14 из 68	9 (до 14) из 68	9 (до 14) из 68
Забайкальский край	4 из 12	4 из 12	3 из 10	3 из 10	17 из 50	17 из 50	17 из 50	17 из 50
Камчатский край	0 из 8	0 из 8	0 из 7	0 из 7	15 из 28	15 из 28	14 из 28	14 из 28

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Краснодарский край	0 из 15	0 из 15	0 из 15	0 из 15	25 из 100	25 из 100	25 из 100	24 из 70
Красноярский край	2 из 12	1 из 11	1 из 12	1 из 12	36 из 52	36 из 52	36 из 52	36 из 52
Пермский край	2 из 9	1 из 8 (+вакансия вице-спикера)	2 из 9	2 из 9	23 из 60	23 из 60	21 из 60	21 из 60
Приморский край	2 из 7	2 из 7	1 из 8	1 из 8	27 из 40	27 и 40	16 (может до 30) из 40	16 (может до 30) из 40
Ставропольский край	3 из 14	3 из 14	3 из 11	3 из 11	40 из 50	40 из 50	18 из 50	18 из 50
Хабаровский край	0 из 10	0 из 10	0 из 10	0 из 10	18 из 36	18 из 36	18 из 36	18 из 36
Амурская область	3 из 6	3 из 6	2 из 8	2 из 8	9 из 36	9 из 36	9 из 36	9 из 36
Архангельская область	2 из 17	1 из 17	1 из 17	1 из 17	17 из 62	17 из 62	17 из 62	17 из 62
Астраханская область	0 из 11	0 из 11	0 из 11	0 из 11	19 из 58	19 из 58	15 из 58	15 из 58
Белгородская область	1 из 12	1 из 17	1 из 17	1 из 17	4 из 35	6 из 50	6 из 50	6 из 50
Брянская область	1 из 11	1 из 11	1 из 11	1 из 11	10 из 60	10 из 60	10 из 60	10 из 60
Владимирская область	2 из 13	2 из 13	2 из 13	2 из 13	10 из 38	10 из 38	10 из 38	10 из 38
Волгоградская область	3 из 14	3 из 14	3 из 14	3 из 14	16 из 38	16 из 38	16 из 38	16 из 38
Вологодская область	2 из 12	2 из 12	1 из 11	1 из 11	22 из 34	22 из 34	17 из 34	17 из 34
Воронежская область	1 из 16	2 из 17	2 из 17	2 из 17	18 из 56	18 из 56	18 из 56	18 из 56

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Ивановская область	2 из 11	1 из 11	1 из 11	1 из 11	Не более 13 из 26	Не более 13 из 26	Не более 13 из 26	16 из 26
Иркутская область	2 из 8	2 из 9	2 из 9	2 из 9	16 из 45	17 из 45	17 из 45	17 из 45
Калининградская область	1 из 9	1 из 9	0 из 9	0 из 9	15 из 40	15 из 40	19 из 40	19 из 40
Калужская область	2 из 8	1 из 11	1 из 11	1 из 11	7 из 40	7 из 40	7 из 40	7 из 40
Кемеровская область	1 из 12	1 из 12	1 из 12	1 из 12	10 из 45	10 из 45	10 из 45	10 из 45
Кировская область	6 из 13	6 из 13	0 из 10	0 из 10	10 из 54	8 из 54	7 из 54	7 из 54
Костромская область	2 из 9	3 из 11	3 из 11	3 из 11	8 из 36	9 из 36	9 из 36	9 из 36
Курганская область	0 из 8	0 из 9	0 из 9	0 из 9	2 из 34	2 из 34	2 из 34	2 из 34
Курская область	1 из 10	1 из 10	1 из 10	1 из 10	11 из 44	11 из 44	10 из 45	10 из 45
Ленинградская область	3 из 15	3 из 15	3 из 16	3 из 16	Не ограничено (35 из 50)	35 из 50	29 из 50	29 из 50
Липецкая область	1 из 11	1 из 10	0 из 9	0 из 9	7 из 56	7 из 56	7 из 56	7 из 56
Магаданская область	0 из 6	1 из 6	1 из 6	1 из 6	4 из 21	3 из 21	3 из 21	3 из 21
Мурманская область	7 из 20	7 из 18	3 из 12	3 из 12	29 из 36	29 из 36	20 из 32	20 из 32
Московская область	7 из 20	7 из 20	7 из 21	7 из 21	40 из 50	40 из 50	25 из 50	25 из 50
Нижегородская область	1 из 12	1 из 12	3 из 16	3 из 16	12 из 50	12 из 50	15 из 50	15 из 50
Новгородская область	1 из 7	1 из 7	3 из 10	3 из 10	5 из 26	5 из 26	5 из 32	5 из 32

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Новосибирская область	1 из 11	3 из 14	3 из 14	3 из 14	19 из 76	19 из 76	19 из 76	19 из 76
Омская область	2 из 9	2 из 9	0 из 9	0 из 9	6 из 44	6 из 44	6 из 44	6 из 44
Оренбургская область	2 из 13	1 из 13	0 из 14	0 из 14	19 из 47	19 из 47	19 из 47	19 из 47
Орловская область	3 из 13	3 из 13	1 из 12	1 из 12	12 из 50	12 из 50	14 из 50	14 из 50
Пензенская область	0 из 7	0 из 7	0 из 7	1 из 9	11 из 36	11 из 36	11 из 36	11 из 36
Псковская область	0 из 10	0 из 10	1 из 8	1 из 8	10 из 44	10 из 44	10 из 44	10 из 44
Ростовская область	0 из 13	0 из 13	0 из 13	0 из 13	11 из 60	11 из 60	11 из 60	11 из 60
Рязанская область	1 из 11	0 из 11	0 из 11	0 из 11	12 из 36	9 (может до 14) из 36	11 из 36	11 из 36
Самарская область	3 из 15	3 из 15	2 из 15	2 из 15	35 из 50	34 из 50	14 из 50	14 из 50
Саратовская область	0 из 13	0 из 13	0 из 13	2 из 10	10 из 45	10 из 45	10 из 45	7 из 45 (будет 11)
Сахалинская область	0 из 7	0 из 7	0 из 7	0 из 7	21 из 27	21 из 27	21 из 28	12 из 28
Свердловская область	0 из 12	0 из 12	1 из 13	1 из 13	25 из 50	25 из 50	30 из 50	30 из 50
Смоленская область	4 из 11	4 из 15	4 из 15	4 из 15	13 из 48	13 из 48	14 из 48	16 из 48
Тамбовская область	1 из 10	2 из 11	2 из 11	2 из 11	13 из 50	13 из 50	13 из 50	13 из 50
Тверская область	0 из 11	2 из 11	0 из 9	0 из 9	19 из 40	19 из 40	11 из 40	11 из 40
Томская область	1 из 9	1 из 7	0 и 6	0 и 6	12 из 42	12 из 42	Не более 14 из 42	Не более 14 из 42
Тульская область	4 из 9	3 из 10	3 из 10	3 из 10	10 из 38	10 из 38	10 из 38	10 из 38

Регион	Защита парламентских прав оппозиции (спикер, вице-спикеры, председатели комитетов)				Институциональная независимость депутатов (число работающих на постоянной основе)			
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Тюменская область	1 из 12	1 из 12	0 из 11	0 из 11	24 из 48	28 из 48	24 из 48	24 из 48
Ульяновская область	0 из 9	0 из 9	0 из 9	0 из 9	10 из 36	10 из 36	10 из 36	10 из 36
Челябинская область	0 из 11	0 из 12	0 из 12	0 из 12	8 из 60	12 из 60 (с февраля 2016 – 15)	15 из 60	15 из 60
Ярославская область	0 из 14	0 из 14	0 из 14	0 из 14	32 из 50	32 из 50	33 из 50	33 из 50
Москва	3 из 19	3 из 19	3 из 19	3 из 19	17 из 45	18 из 45	18 из 45	18 из 45
Санкт-Петербург	5 из 12	5 из 12	2 из 12	2 из 12	50 из 50	50 из 50	50 из 50	50 из 50
Еврейская АО	0 из 6	0 из 6	0 из 6	0 из 6	8 из 19	8 из 19	6 из 19	6 из 19
Ненецкий АО	1 из 6	0 из 6	0 из 6	0 из 6	5 из 19	8 из 19	8 из 19	8 из 19
Ханты-Мансийский АО	0 из 8	0 из 8	0 из 9	0 из 9	14 из 35	14 из 35	14 из 38	14 из 38
Чукотский АО	2 из 6	2 из 5	1 из 6	1 из 6	7 из 12	7 из 11	5 из 15	5 из 15
Ямало-Ненецкий АО	0 из 6	0 из 7	0 из 7	0 из 7	13 из 22	13 из 22	13 из 22	13 из 22
Крым	1 из 16	1 из 16	1 из 16	1 из 16	13 из 75	13 из 75	13 из 75	13 из 75
Севастополь	1 из 8	1 из 8	1 из 8	1 из 8	12 из 24	12 из 24	12 из 24	12 из 24
Всего	135 из 939 (14,37%)	135 из 958 (14,09%)	105 из 928 (11,31%)	109 из 925 (11,78%)	1398 из 4054 (34,48%)	1398 из 4069 (34,36%)	1271 из 4065 (31,27%)	1258 из 4005 (31,41%)

Таблица 5.35. Изменения ситуации с защитой парламентских прав оппозиции и институциональной независимостью депутатов региональных парламентов по регионам, где прошли выборы 09.09.2018

	Защита парламентских прав оппозиции		Институциональная независимость депутатов (доля на постоянной основе)	
	01.01.2018	01.01.2019	01.07.2018	01.01.2019
Башкортостан	2 из 12	2 из 12	19 из 120	19 из 120
Бурятия	0 из 9	2 из 11	14 из 66	15 из 66
Калмыкия	1 из 7	1 из 7	3 из 27	3 из 27
Хакасия	0 из 12	8 из 13	12 из 50	12 из 50
Саха (Якутия)	2 из 17	3 из 19	19 из 70	19 из 70
Забайкальский край	3 из 10	2 из 8	17 из 50	17 из 50
Архангельская область	1 из 17	1 из 12	17 из 62	17 из 47
Владимирская область	2 из 13	2 из 13	10 из 38	Не более 10 из 38
Ивановская область	1 из 11	2 из 10	16 из 26	16 из 26
Иркутская область	2 из 9	4 из 12	17 из 45	17 из 45
Кемеровская область	1 из 12	2 из 10	10 из 45	12 из 46
Смоленская область	4 из 15	6 из 14	16 из 48	16 из 48
Ростовская область	0 из 13	1 из 11	11 из 60	14 из 60
Ульяновская область	0 из 9	3 из 8	10 из 36	9 из 36
Ярославская область	0 из 14	1 из 15	33 из 50	42 из 50
Ненецкий АО	0 из 6	1 из 7	8 из 19	8 из 19
В сумме по этим регионам	19 из 186 (10,2%)	41 из 182 (22,52%)	232 из 812 (28,57%)	246 из 797 (30,87%)

Таблица 5.36. Количество и доля мандатов, полученных «Единой Россией» на выборах законодательных собраний регионов 9 сентября 2018 года

Регион	Мандаты	Доля в общем числе депутатов
Башкортостан	79	71,8%
Бурятия	40	60,6%
Калмыкия	21	77,8%
Саха (Якутия)	43	61,4%
Хакасия	17	34,0%
Забайкальский край	21	42,0%
Архангельская область	25	53,2%
Владимирская область	23	60,5%
Ивановская область	15	57,7%
Иркутская область	17	37,8%
Кемеровская область	39	84,8%
Ростовская область	46	76,7%
Смоленская область	26	54,2%
Ульяновская область	17	47,2%
Ярославская область	32	64,0%
Ненецкий АО	11	57,9%

5.6. ОТНОШЕНИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2012–2018 ГОДАХ

Отношения губернаторов и органов местного самоуправления в РФ в эти годы пережили эволюцию от кратковременного периода надежд на расширение прав МСУ до фактически «муниципальной контрреформы» 2014–2015 годов, результатом которой стали фактически повсеместные отмены выборов мэров населением при резком усилении влияния региональных администра-

ций на формирование конкурсных комиссий по отбору глав муниципалитетов и муниципальных администраций. Изменения законодательства фактически уничтожили местное самоуправление (МСУ) как самостоятельный значимый политический субъект¹.

После протестных акций волны 2011–2012 годов наряду с инициативой о возвращении прямых выборов губернаторов появились официальные заявления о необходимости возвращения прямых выборов мэров. С подобной позицией выступило министерство регионального развития во главе с В.Ф. Басаргиным. В Госдуму даже был внесен соответствующий законопроект, однако он так и не был оперативно принят, а затем политическая конъюнктура изменилась, и об этом законопроекте больше никто не вспоминал². Специалисты Минрегионразвития негативно оценивали результаты внедрения института сити-менеджеров. В этом их оценки совпадали с мнением независимых экспертов. В качестве негативных эффектов назывались деперсонализация власти, конфликты «двухголовой» схемы управления (когда глава муниципалитета и сити-менеджер конфликтуют, кто из них «настоящий мэр»), кадровая нестабильность (особенно в политически разобщенных городских советах), когда постоянно меняющиеся коалиции депутатов ведут к кадровой чехарде и т.д. Примерами постоянных конфликтов являлись ситуации в горсоветах Тулы, Смоленска, Брянска и т.д.

Отдельно необходимо сказать о постоянно обсуждаемой теме финансовой беспомощности муниципалитетов и отсутствия у подавляющего большинства из них средств для исполнения своих полномочий.

- 1 Помимо автора данной книги и ряда других экспертов, редакционную статью под символическим заголовком «Муниципальная контрреформа» опубликовала ведущая деловая газета страны «Ведомости» в номере №94 (3598) от 28.05.2014. Депутат Госдумы РФ от «Справедливой России» А.Н. Грешневиков назвал реформу «вызовом народовластию, похоронами всей выборной демократической системы». Депутат ярославской областной думы лидер партии РПР-ПАРНАС Б.Е. Немцов назвал предложенный вариант реформы «уничтожением самоуправления в крупных городах».
- 2 Именно по причине того, что после ухода из Минрегионразвития В. Басаргина представители министерства более публично тему выборов мэров вообще не поднимали, явно нет никакой связи между этой темой и ликвидацией министерства в 2014 году. Упразднено министерство было по сугубо аппаратным причинам после того, как утратило в аппаратной борьбе основные функции, связанные с регулированием строительной деятельности и жилищно-коммунального хозяйства. Функции упраздняемого Министерства регионального развития РФ по госполитике в сфере территориального устройства страны, включая вопросы разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами региональной власти и органами местного самоуправления, переданы Министерству юстиции. Министерство финансов получило полномочия упраздняемого Минрегиона в сфере оказания господдержки субъектам РФ и муниципальным образованиям, а функции Минрегиона в сфере градостроительного зонирования перешли к Минстрою РФ.

На данные тенденции наложилась общая политическая ситуация в стране. За кратким периодом умеренной и ограниченной либерализации со второй половины 2012 года последовал новый период политической реакции и резкого ужесточения законодательства почти по всем направлениям (законы против СМИ, Интернета, общественных организаций и т.д.). При этом в 2012–2013 годах кандидаты от власти проиграли представителям оппозиции ряд символически важных выборов мэров: в Ярославле и Тольятти в апреле 2012 года, в Екатеринбургe и Петрозаводске в сентябре 2013 года. Явная проблемность данных выборов и сохранение протестного поведения в первую очередь со стороны жителей крупных городов явно подтолкнули технологов власти к поиску новых вариантов решения проблемы «рассерженных горожан». Таким образом, новое наступление на права и политическую независимость местного самоуправления вполне укладывалось в общую логику нового «закручивания гаек» и стремления власти ограничить политическое влияние оппозиции.

Накануне очередного Послания Президента РФ Федеральному Собранию 12 сентября 2013 в российских СМИ появились утечки, что среди прочих инициатив Президент предложит полностью отменить выборы мэров крупных городов, а также ликвидировать в них городские советы. Это выглядело как сенсация, так как в прошлом В.В. Путин несколько раз публично высказывался в поддержку прямых выборов мэров. На фоне негативной реакции общественности в Послании Президента этих предложений не оказалось, но 16 декабря 2013 года прокремлевский Институт социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ) опубликовал доклад «Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы». В нем предлагались два варианта реформирования управления крупными городами. Первый предусматривал создание территориальных органов государственной власти вместо нынешнего «второго уровня» МСУ (то есть отменял местное самоуправление на уровне районов и городов, в которых органами МСУ становились внутригородские районы). Второй вариант предполагал, при сохранении прежних муниципалитетов, создание «городских агломераций» как нового вида муниципальных образований с рамочным регулированием на уровне федерального законодательства при назначении их руководителей органами государственной власти. Саму реформу предлагали провести в рекордные сроки: соответствующие поправки в федеральное законодательство авторы записки считали необходимым внести в весеннюю сессию Госдумы в 2014 году, а окончательно завершить создание новой системы МСУ до середины — конца 2015 года.

После появления доклада в прессе началась жаркая дискуссия, главными идеями которой стали борьба за сохранение выборов мэров и риски хаоса в столь сложной многоступенчатой системе местного самоуправления. Прямо говорилось, что власти стремятся лишить оппозицию основных площадок, с помощью которых она может в современных условиях добиваться успехов

(отмена выборности мэров лишает власть риска эти выборы проиграть; имея даже небольшое большинство в советах нижнего уровня власть оказывается в состоянии полностью лишить оппозицию представительства в советах, которые будут избираться депутатами нижнего уровня). 11 марта 2014 года группой депутатов Государственной думы РФ был официально внесен законопроект, предусматривавший комплекс изменений. Во-первых, предлагалось ввести два новых типа муниципального образования — внутригородской район и, соответственно, городской округ с внутригородским делением. Критерии того, какие города можно, а какие нет, дробить на районы, отдавались на откуп регионам. Во-вторых, при создании внутригородских районов предлагалось отменить избрание городских дум населением и формировать их методом делегирования. Точно так же предлагалось менять формирование советов муниципальных районов, причем изменение формирования районных советов по этому проекту носило обязательный для всех районов характер. В-третьих, полностью отменялись выборы населением глав муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, городских поселений (хотя изначально о малых городах в планах реформы даже речи не было). Прямые выборы глав сохранялись только в сельских поселениях и городских округах, не имеющих внутри районного деления. В-четвертых, в конкурных комиссиях при отборе сити-менеджера доля членов, назначаемых региональной властью, увеличивалась с трети до половины.

15 апреля Госдума приняла законопроект в первом чтении. Главными заинтересованными сторонами и лоббистами принятия законов выступили губернаторы, имеющие сложные отношения с органами местного самоуправления (речь шла о Свердловской, Самарской и Волгоградской областях).

Данный проект встретил негативную реакцию со стороны практически всех оппозиционных партий, экспертного сообщества, самих органов местного самоуправления. В частности, против проекта высказалась Ассоциация городов Сибири и Дальнего Востока, председатели городских советов Хабаровска и Красноярска и т.д. Против выступил даже ряд лояльных власти политологов, в том числе К.Э. Калачев и Д.И. Орлов¹. Последний в своей статье в газете «Ведомости» отметил репутационный риск для Президента страны: *«Ведь призывы к оппозиционным и в целом активным политикам интегрироваться в систему основаны прежде всего на доступности для них муниципальных выборов, включая выборы в крупных городах... оппозиция будет говорить о том, что "выборы в крупных городах украдены режимом"»*. Также он отметил риск кадрового кризиса и потери управляемости, риск правовых коллизий, так как в статье 131 Конституции РФ и статье 5 Европейской хартии местного самоуправле-

1 Орлов Д. Местное самоуправление: риски муниципальной реформы // Ведомости. — 2013. — 24 дек. — № 239 (3501). Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/20668941/riski-municipalnoj-reformy>

ния содержится норма, в соответствии с которой изменение границ территорий, в которых осуществляется МСУ, допускается только с учетом мнения населения этих территорий — в том числе путем голосования. Также упомянуты риск роста коррупции при новом переделе собственности, риск роста долгового бремени регионов (*«неизбежны масштабные дополнительные расходы и обязательства, которые возникнут вследствие радикальной реформы местного самоуправления, прежде всего перетекание муниципальной задолженности в бюджеты субъектов»*), риск массовой безработицы муниципалов. По данным Росстата за 2012 год, в государственных органах субъектов РФ были заняты более 208 000 человек, а свыше 334 000 — в качестве муниципальных служащих. В случае радикальной реформы работу на муниципальном уровне могли потерять до 70 000 человек. При этом численность аппаратов органов государственной власти субъектов РФ, включая вновь созданные «городские государственные администрации» и органы власти городских агломераций, по мнению Д.И. Орлова, безусловно и значительно вырастет, что повлечет за собой рост расходов региональных бюджетов, а часть региональной и особенно муниципальной элиты будет воспринимать происходящее как создание труднообъяснимой асимметрии.

Из отзыва Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) на законопроект № 469827-6:

«... Предложили отклонить законопроект 50 муниципальных образований, в том числе все крупные города и все муниципальные районы и Ассоциация муниципальных образований Иркутской области. Город Братск, высказав замечания по законопроекту, предложил до его принятия провести эксперимент в нескольких городах. За предварительное проведение эксперимента высказались также Новосибирск, Чита, Усть-Кутский район.

... Создание новых муниципальных образований (внутригородских районов) внутри территории городского округа является изменением границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление... Такой порядок противоречит ч. 2 статьи 131 Конституции РФ, согласно которой подобное изменение допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, а также ч. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П.

... Установление законом субъекта РФ единственного способа формирования местных органов власти в крупных городах и в муниципальных районах нарушает нормы Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ.

... Нарушены нормы статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования, а не федеральным законом или законом субъекта РФ.

... Согласно законопроекту, в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением при осуществлении главой местной администрации полномочий по контракту половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта РФ. Данная норма, по сути, означает назначение главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта РФ, что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления. Такой глава по факту встраивается в вертикаль государственной власти, становится независимым от представительного органа местного самоуправления и от населения, а зависимым только от назначившего его губернатора. То же относится к главам администраций поселений и внутригородских районов, которые фактически будут назначаться главами муниципальных районов и городских округов.

... Пунктом 6 статьи 1 законопроекта субъекты РФ наделяются правом установления дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением. Данная норма противоречит статье 18 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой перечень вопросов местного значения муниципальных образований всех типов не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

... Установление равной нормы представительства глав поселений и депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района от поселений с существенно разной численностью жителей нарушает конституционный принцип равенства прав граждан и не может рассматриваться как справедливое.

... Законопроект предусматривает установление конкретной численности депутатов городских округов и внутригородских районов законом субъекта РФ. Указанная норма не соответствует конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления, так как не позволяет населению и органам местного самоуправления самостоятельно решать вопрос численности депутатов представительного органа в рамках установленных федеральным законом.

... Практическая реализация положений законопроекта натолкнется на следующие проблемы.

1) Законопроектом предлагается увеличение суммарной численности депутатов представительных органов в городских округах, в том числе депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе...

2) Увеличение численности муниципальных служащих и вспомогательного персонала в аппаратах новых представительных органов (для обеспечения деятельности депутатов), в новых администрациях в связи с расширением их полномочий повлечет увеличение бюджетных расходов на оплату труда и содержание органов местного самоуправления.

3) Проблемы разграничения полномочий между городским и внутригородскими муниципальными образованиями при дублировании вопросов местного значения города и внутригородских районов (таких вопросов немало). Критерии разграничения законопроектом не установлены...

4) Проблемы разграничения имущества, в том числе земельных участков. Неясно, каким образом и по каким критериям будет происходить разграничение муниципального имущества между городом и внутригородскими районами. Каким образом и по каким критериям будет происходить разграничение собственности на землю между городами и внутригородскими районами, учитывая, что этот процесс еще не закончен между Российской Федерацией, регионами и муниципалитетами.

5) Самостоятельное управление бюджетом, администрирование доходов и расходов во внутригородских районах повлечет необходимость создания новых финансовых органов с определенным штатом служащих, что, в свою очередь, повлечет увеличение расходов на аппарат управления.

6) Подготовка, принятие и государственная регистрация значительного количества муниципальных правовых актов...

7) Реорганизация и перерегистрация муниципальных предприятий и учреждений, определение их подведомственности — городские или районные, передача имущества, оформление прав на него, хозяйственные вопросы и т.д.

8) Проблема потенциального несоответствия правовых актов городского округа и внутригородских муниципальных образований...

9) Проблема различий между социально-экономической ситуацией в различных районах города: промышленные районы окажутся с крепкими бюджетами, а «спальные» без таковых. Перераспределительные финансовые процессы будут сопровождаться разногласиями и проходить крайне тяжело.

10) Законопроектом не предусмотрены переходные положения о вступлении его в силу, а также положения, регулирующие правоотношения в переходный период...

... По расчетам администрации города Барнаула создание внутригородских муниципальных образований увеличит затраты на содержание аппарата с 554,5 млн рублей до 1663,5 млн рублей. Удельный вес расходов на аппарат управления в собственных доходах бюджета города увеличится с 8,5% до 26%...

Можно сделать вывод, что ни один из приведенных в пояснительной записке аргументов не диктует необходимости проведения столь глубокой, сложной и дорогостоящей реформы местного самоуправления.

В результате столь масштабной критики перед окончательным принятием в законопроект был внесен ряд смягчающих его поправок. В конечном счете,

согласно закону от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"», изменение порядка формирования любых органов местного самоуправления стало правом, а не обязанностью регионов. При этом закон резко расширил возможности региональной власти устанавливать структуру и порядок избрания муниципальных органов власти. Таким образом, регионы получили возможность сохранять, при наличии такого желания, и прямые выборы мэров, и прямые выборы районных и городских советов. По закону изменение статуса городского округа в связи с созданием в нем внутригородских муниципальных образований осуществляется законом субъекта Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом. В то же время закон сохранил императивную норму про увеличение до 50% членов конкурсных комиссий, назначаемых региональной властью. При этом если ранее треть членов комиссии назначало законодательное собрание региона по представлению губернатора, теперь для муниципалитетов верхнего уровня их назначает непосредственно губернатор. В поселении, во внутригородском районе городского округа половина членов конкурсной комиссии назначается главой местной администрации соответствующего муниципального района или городского округа. Во многом это право властей региона через конкурсные комиссии вмешиваться в формирование местной власти и стимулировало губернаторов на все более массовые отмены наиболее институционально простой и понятной системы с прямыми выборами мэра.

Изменился и порядок распределения полномочий между органами МСУ. Согласно этим изменениям законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации на срок не менее срока полномочий законодательного органа госвласти данного субъекта. В течение шести месяцев со дня вступления в силу данного федерального закона регионы должны принять свои законы, определяющие особенности своих систем местного самоуправления. Затем в течение трех месяцев со дня вступления в силу законов субъектов Федерации уставы городских округов, муниципальных районов, городских поселений приводятся в соответствие с требованиями новой редакции федерального закона и законов субъектов Федерации.

В последующие годы новой возможностью разделить городской округ на внутригородские муниципальные образования и сформировать городской представительный орган путем делегирования депутатов из районных представительных органов решили всего в трех региональных центрах — Челябинске, Самаре и Махачкале.

Первые подобные выборы прошли 14 сентября 2014 года в Челябинске. В регионе сверхоперативно (10 июня 2014 года) были внесены соответствующие изменения в областное законодательство, при этом проведенные процедуры вызвали протесты представителей местной общественности. Жители города вначале избрали 170 депутатов семи районных советов, а те, в свою очередь, 49 депутатов городской думы.

На выборах в сентябре 2015 года еще в двух региональных центрах (Самара и Махачкала) избирались только советы внутригородских районов, из которых методом делегирования сформированы городские представительные органы. Муниципальная реформа в Самаре и Махачкале бурно обсуждалась общественностью и подверглась жесткой критике, однако была принята, несмотря на протесты. Согласно изменениям, девять районов Самары получили статус муниципальных образований, в них избраны советы депутатов, а председатели советов стали главами районов. При этом на деле руководят муниципалитетами назначенные главы районных администраций. Избирательная система была изменена по инициативе губернатора Н.И. Меркушкина, который мотивировал такой шаг тем, что «власть станет ближе к народу». Противниками реформы выступили три фракции (ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия»), однако их противодействие закончилось на том, что они проголосовали против законопроекта. Документ все равно был принят большинством депутатов от «Единой России».

В феврале 2015 года бывший депутат Самарской губернской думы Н.А. Боброва и областное отделение КПРФ попытались признать недействующим, юридически ничтожным и не соответствующим федеральному законодательству Закон Самарской области № 79-ГД от 25.09.2014 года, которым были отменены всенародные выборы мэра Самары. *«По сути, это акт для одного муниципального образования — областного центра, лишаящий его законного права самостоятельно выбирать способы формирования своих органов. При этом законопроект не был опубликован ни в одном официальном издании. Более того, гражданам о нем вообще ничего не было известно. А ведь он отменял важнейшее уставное право жителей Самары — право самим избирать главу города»,* — говорится в документе. Закон оспорить не удалось, суд в требованиях отказал.

Верховный суд Дагестана 18 июня рассмотрел дело по заявлению адвоката Расула Кадиева о несоответствии Федеральному закону положений регионального закона о некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в Махачкале. Р. Кадиеву в иске отказано на том основании, что, по мнению суда, закон не затрагивает его права. По мнению заявителя, установление законом субъекта Федерации структуры органов местного самоуправления противоречит федеральному законодательству. Также оспорено установление законом Дагестана избирательной системы на муниципальных выборах в Махачкале (заявитель ссылается на постановление Конституцион-

ного суда от 07.07.2011, которое говорит лишь об установлении региональным законом условий применения избирательных систем, а не о прямом назначении избирательной системы для конкретного муниципального образования). Кроме того, в СМИ высказывались претензии, согласно которым, чтобы объявить выборы во внутригородские районы за 90 дней до единого дня голосования, надо было закончить все процедуры регистрации устава к 15 июня. Фактически городские власти не стали обременять себя формальностями и на сессии городского собрания Махачкалы приняли проект внесения изменений в устав города на основании законов, которые еще не были опубликованы. Публичные слушания по нему назначили на 2 июня 2015 года. Так, в законе говорится, что депутаты Народного собрания должны еще принять закон об имуществе Махачкалы и ее районов, а положения этого закона внести в устав города. Акт о внесении изменений в устав вступает в силу только после государственной регистрации и последующего опубликования. Но в пункте 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорится, что эти изменения *«вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений»*. По закону «город с внутригородским делением» Махачкала появился только в октябре, когда истекли полномочия депутатов городского собрания¹.

В случаях Махачкалы и Самары после формирования путем делегирования городского представительного органа глава городского округа был избран из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. При этом ситуация в Самаре и Махачкале существенно различается не только по параметрам избирательной системы (районные советы в Махачкале избраны по полностью пропорциональной, а в Самаре — по смешанной системе в соотношении 50 на 50 между депутатами по партспискам и округам), но и по шансам районных депутатов (и, соответственно, представителей оппозиции) попасть из районных советов в городской совет. Если в Махачкале из 79 депутатов районных собраний в городское собрание попадает 45 человек (57%), то в Самаре из 284 депутатов райсоветов в городскую думу попадает лишь 41 человек (14,4%).

В Самаре размер избирательных округов при изменении избирательной системы значительно уменьшился и теперь составляет от 1,7 до 11,6 тыс. человек.

В таблице приведено число депутатов районных советов в Самаре и число делегируемых депутатов в Самарскую городскую думу на выборах 13.09.2015.

1 Новая Махачкала останется без власти // Кавполит.com. — 2015. — 1 мая. Режим доступа: http://kavpolit.com/articles/novaja_mahachkala_ostanetsja_bez_vlasti-16355/

Таблица 5.37. Депутатский корпус в представительных органах Самары на выборах 2015 года

Район	Количество избирателей на 1 января 2015 года	Количество депутатов	
		в районном совете	делеглируемых в городскую думу
Железнодорожный	80 857	28	4
Кировский	187 970	38	8
Красноглинский	74 633	36	3
Куйбышевский	64 046	32	3
Ленинский	54 097	24	2
Октябрьский	88 499	26	4
Промышленный	211 972	40	9
Самарский	25 270	26	2
Советский	132 168	34	6
Всего	919 512	284	41

Таблица 5.38. Депутатский корпус в представительных органах Махачкалы на выборах 2015 года

Район	Количество избирателей на 1 января 2015 года	Количество депутатов	
		в районном собрании	делеглируемых в городское собрание
Кировский	88213	27	15
Ленинский	82604	25	15
Советский	92243	27	15
Всего	263060	79	45

Предпринимались попытки под давлением из федерального центра вести систему многоступенчатого делегирования при формировании горсоветов и в иных регионах. Известно о таких попытках в середине 2014 года в Воронеже, однако региональные власти этому воспротивились. Предпринималась, но не была реализована попытка ввести многоступенчатое делегирование в Нижнем Новгороде (о возможности реализации такой инициативы заявлял председатель Законодательного собрания Нижегородской области Е.И. Лебедев на пресс-конференции). На состоявшемся 3 сентября заседании Эксперт-клуба, где обсуждались изменения в Устав Нижнего Новгорода относительно состава гордумы, зампреда гордумы Е.В. Солонченко привела главный аргумент отказа от введения «районных советов» в Нижнем Новгороде: необходимость перераспределения городского бюджета в пользу восьми районных советов, что, по ее мнению, приведет к огромным организационным издержкам¹.

Намного более распространенной стала практика определять на уровне региона систему органов власти муниципалитетов, стремление уменьшать число муниципальных образований. Одними из первых воспользоваться новыми правами устанавливать избирательные системы муниципалитетов и ускоренно переходить к новой системе органов власти МСУ решили власти Московской области. Уже 29 мая 2014 года губернатор А.Ю. Воробьев внес на рассмотрение Мособлдумы новые правила формирования органов муниципальной власти, которые были приняты Мособлдумой сразу в трех чтениях. По этому закону в 11 районах области отменяются выборы районных советов населением и заменяются на делегирование от властей поселений, прямые выборы депутатов районных советов сохраняются в 8 районах. Избрание населением глав муниципальных образований, которые при этом становятся председателями соответствующих советов (соответственно, администрации возглавляют сити-менеджеры), устанавливается в 3 районах, 6 городских округах и 7 городских поселениях. Избрание населением главы, который одновременно возглавляет администрацию, сохранено в 7 районах и городском округе Реутов. При этом отменяются выборы населением глав 9 районов, 4 городских округов, 45 городских поселений, 43 сельских поселений. В законе упоминались не все муниципалитеты Московской области, и оставалось неясным, как представительные органы будут формироваться в остальных муниципальных образованиях. В последующие годы власти Московской области не только стали прямо вмешиваться в установление избирательной системы и системы управления конкретных муниципалитетов, но и активно содействовать насильственному укрупнению муниципальных образований и фактической ликвидации МСУ на уровне поселений.

1 Реформа МСУ в Нижнем: увеличение депутатского корпуса: оценка возможных последствий // Агентство политических новостей — Нижний Новгород. — 2014. — 10 сент. Режим доступа: <http://apn-nn.ru/555115.html>

«Укрупнение» пережил и такой крупный областной центр, как Тула. В 2014 году в связи с самороспуском на год раньше срока прошли выборы Тульской городской думы. Это произошло в связи с объединением Тулы и пригородного Ленинского района в городской округ Тула. 28 мая 2014 года депутаты Тульской городской думы добровольно приняли решение о самороспуске, прекратив ее полномочия с 29 мая (по данным СМИ, решение принято единогласно)¹. Ранее депутаты обоих муниципалитетов проголосовали за создание городского округа путем присоединения десяти муниципальных образований Ленинского района к административному центру. Губернатор области В.С. Груздев неоднократно высказывался о пользе, по его мнению, объединения муниципальных образований. *«Прежде всего, это позволит решить вопрос с развитием территорий, — пояснил тогдашний глава Тулы А.Е. Прокопук. — У Тулы, окруженной кольцом Ленинского района, не было возможности развивать свои границы. Все проблемы с точечной застройкой у нас, в том числе, из-за этого. Присоединение пригородных территорий позволит осуществлять комплексное освоение территорий, исключив точечную застройку»².*

Наиболее сильно процесс укрупнения затронул сельские поселения. По данным Росстата, по состоянию на 1 января 2010 года в стране было 19591 сельское поселение. На 1 января 2016 года их осталось 18177 (сократилось на 7%). В таблице 5.39 представлены регионы, в которых произошло максимальное сокращение сельских поселений³.

- 1 Шулепова Е. Тульская гордума самораспустилась // Российская газета. — 2014. — 28 мая. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/28/reg-cfo/gorduma.html>
- 2 Александр Прокопук: Объединение Тулы и Ленинского исключит точечную застройку // Тульская пресса. — 2014. — 14 июня. Режим доступа: <https://www.tulapressa.ru/2014/06/aleksandr-prokopuk-obedinenie-tuly-i-leninskogo-isklyuchit-tochechnuyu-zastrojku/>
- 3 Соснин Д.П., Столбова Е.А. Укрупнение сельских муниципальных образований: от стихийной практики к эффективному управлению // Научные труды СЗИУ. — Том 8. Выпуск 1 (28). — Санкт-Петербург : Издательство СЗИУ, 2017. — С. 190–198.

Таблица 5.39. Группа регионов наиболее «значительного» сокращения сельских поселений в 2010-2016 годах

Наименование субъекта РФ	Число сельских поселений в 2010 г.	Число сельских поселений в 2016 г.	Динамика сокращения поселений, %
Магаданская область	20	0	-100%
Калининградская область	47	14	-70%
Сахалинская область	3	1	-67%
Псковская область	185	85	-54%
Тульская область	109	54	-50%
Костромская область	261	136	-48%
Чукотский АО	37	20	-46%
Новгородская область	177	101	-43%
Курская область	480	295	-39%
Вологодская область	252	174	-31%
Пензенская область	376	271	-28%
Тамбовская область	302	234	-23%
Оренбургская область	566	447	-21%
Кировская область	336	268	-20%
Московская область	193	157	-19%
Тверская область	318	265	-17%
Саратовская область	355	304	-14%
Нижегородская область	330	283	-14%
Приморский край	117	101	-14%
Ивановская область	105	93	-11%

Довершил муниципальную контрреформу закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ, первоначальный проект которого был предложен только с целью внесения поправок в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и был посвящен запрету на участие в досрочных выборах органов МСУ депутатов, виновных в данном досрочном роспуске конкретного местного совета. Данный законопроект (№ 447241-6) был принят в первом чтении 16 сентября

2014 года по инициативе Законодательного собрания Красноярского края и имел полторы страницы текста.

Однако при голосовании данного законопроекта во втором чтении 20 января 2015 года в него внезапно были внесены публично не обсуждавшиеся новые поправки, не имевшие к первоначальному проекту никакого отношения и фактически завершающие инкорпорирование руководства муниципальных образований в систему государственной власти. При этом объем изначального текста законопроекта вырос в разы. Хотя формально законопроект назывался «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...»», теперь в нем изменялись в первую очередь другие статьи другого закона («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», особенно статья 36). Впрочем, аналогичная схема, когда в законопроект во втором чтении без широкого публичного общественного обсуждения вносятся фундаментальные поправки, более важные, чем изначальный текст законопроекта, уже была реализована неоднократно, например, в 2006 году при отмене порога явки и весной 2012 года при принятии положений о введении т.н. «антикриминального фильтра».

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» функции главы муниципального образования и главы местной администрации ранее можно было совмещать в одном лице, только если это лицо избирается напрямую населением. Если же прямые выборы мэра отменялись, депутаты избирали главу муниципального образования, который одновременно являлся председателем представительного органа, но не главой администрации. Администрацию в этом случае возглавлял чиновник, нанимаемый по контракту, получивший в муниципальной теории и практике название «сити-менеджер». Была предусмотрена (и сохранилась) также и третья, «гибридная» модель: население избирает главу (мэра), но при этом он выполняет преимущественно политико-представительские функции, будучи спикером, а администрацию все равно возглавляет сити-менеджер. Именно такой «гибрид», например, был введен в Екатеринбурге, где население выбрало мэром Е.В. Ройзмана, но администрацию возглавлял нанятый по контракту А.Э. Якоб.

Подобная «двуглавость», изначально имевшая целью обеспечить разделение властей и взаимный контроль, приводила к множеству конфликтов, когда два главы постоянно выясняли, кто из них «настоящий мэр». Такие конфликты происходили регулярно, можно вспомнить случаи, например, в Туле, Смоленске, Брянске, Миассе и многих других муниципалитетах.

Теперь же нанятые по контракту сити-менеджеры получили право исполнять также и полномочия глав муниципальных образований, в то время как выполнявшие в этих случаях функции глав муниципалитетов спикеры представительных органов остаются только их председателями. Таким образом, «дву-

главность» при принятии в устав муниципалитета таких поправок отменяется, а функции единоличного руководителя муниципалитета переходят к формально нанимаемому по контракту, а фактически назначаемому чиновнику. Бывший сити-менеджер получает дополнительный политический и юридический статус, а влияние депутатов и председателя совета резко падает. Хотя ранее избираемый депутатами глава муниципалитета, он же спикер, и не возглавлял лично администрацию, но формально именно он заключал с сити-менеджером трудовые соглашения и решал многие политические вопросы. Реальное же влияние того или иного руководителя зависело от особенностей местного устава и особенностей личного авторитета каждого из чиновников. Формально данная новая модель вводится на выбор, как «четвертая» к трем вышеописанным (в качестве пятой модели Федеральным законом № 8-ФЗ введена система, при которой глава муниципального образования выбирается из числа депутатов, но слагает с себя депутатские полномочия и возглавляет местную администрацию). Однако ранее региональные власти уже получили право самостоятельно решать, какую модель в том или ином муниципалитете вводить. Именно получив это право, во многих регионах губернаторы и инициировали резко увеличившееся число отмен прямых выборов мэров. После принятия данного законопроекта по регионам началась новая волна скороспелых изменений уставов муниципальных образований и превращения отобранных губернаторскими конкурсными комиссиями сити-менеджеров в единоличных глав муниципалитетов.

В совокупности последствия принятия законов об изменении законодательства о местном самоуправлении (Федеральный закон № 136-ФЗ от 27 мая 2014 года и Федеральный закон № 8-ФЗ от 3 февраля 2015 года) привели к массовой отмене решениями региональных властей прямых выборов глав муниципальных образований. В результате 2015 год стал первым за длительное время, когда в единый избирательный день вообще не проводились прямые выборы мэров региональных центров.

В ряде городов велись и ведутся активные кампании по возвращению прямых выборов мэров, которые фактически становятся одной из главных тем местной политической жизни не только на уровне административных центров регионов. Особенно стоит отметить Нижний Новгород, где проходила кампания «Вернем выборы мэра» с участием депутата Госдумы Д.Г. Гудкова. Одной из сторон конфликта в борьбе за прямые выборы стала фракция КПРФ в Законодательном собрании Нижегородской области во главе с В. Егоровым. В апреле 2014 года фракция КПРФ при обсуждении вопроса о реформе местного самоуправления сорвала заседание, в полном составе покинув зал.

В Новосибирской области весной 2015 года был принят закон об отмене выборов глав районов и мэров городов (за исключением Новосибирска и Кольцово). В результате отменены выборы мэров городов Бердск и Обь, которые должны были бы состояться в связи с отставкой соответствующих мэров. Депу-

таты Бердска и Оби высказались за сохранение прямых выборов, но их позиция была проигнорирована.

Для одобрения внесения изменений в устав Липецка, связанных с муниципальной реформой, 5 февраля 2015 года проводились публичные слушания, которые сопровождались конфликтами во время проведения и обращения в суд по их итогам (отмена прямых выборов мэра и введение смешанной избирательной системы в данном случае обсуждались одновременно)¹. Липецкий общественник и политический активист Александр Григорьев обратился в суд Октябрьского округа с исковым заявлением. В нем он высказал подозрение, что голосовать за новый устав Липецка в зал собрали бюджетников в рабочее время, и к началу слушаний оказалось, что большинство мест в зале заняты служащими бюджетного учреждения, находящегося по этому адресу. Действующий председатель Липецкого городского совета депутатов И.В. Тиньков ранее неоднократно заявлял о том, что прямые выборы мэра ему лично кажутся более предпочтительным вариантом. Однако решения областного совета являются обязательными для исполнения на всей территории региона².

Высказывалась также критика иных норм нового законодательства и среди сторонников избрания глав муниципалитетов депутатами. В Татарстане руководители региона и крупнейших муниципалитетов считают введение нормы о сложении депутатских полномочий избранным депутатами главой муниципального образования неправильным. В мае 2015 года спикер Госсовета Татарстана Ф.Х. Мухаметшин направил спикеру Госдумы С.Е. Нарышкину письмо с просьбой изменить закон о местном самоуправлении таким образом, чтобы главы муниципалитетов, избранные из состава представительных органов, сохраняли депутатский мандат. В противном случае, утверждает Ф.Х. Мухаметшин, мэр может утратить авторитет среди депутатов и связь с избирателями. Кроме того, если главы поселений после выборов будут слагать депутатские полномочия, то довыборы на замещение вакантных мандатов только в Татарстане придется проводить в 900 населенных пунктах. В Госдуме России признали актуальность поднятой Татарстаном проблемы и обещали внести изменения³.

- 1 На публичные слушания по Уставу Липецка пришли 300 человек // Городской портал. — 2015. — 5 февраля. Режим доступа: <http://gorodskoyportal.ru/lipetsk/news/news/11806264/>; В Липецке после громких публичных слушаний одобрили новый проект Устава города // ИА Regnum. — 2015. — 6 февраля. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1892538.html>; В новый Устав города Липецка вошли поправки горожан — но не о прямых выборах мэра // ИА Regnum. — 2015. — 12 февр. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1894882.html>
- 2 В Липецке через суд требуют отмены результатов публичных слушаний по Уставу города // Gorod48.ru. — 2015. — 15 февр. Режим доступа: <http://gorod48.ru/news/298583/>
- 3 Антонов К. Татарстан заступился за мэрский мандат. Глава Госсовета республики просит сохранить депутатские полномочия главам муниципалитетов // Коммерсантъ (Казань). — 2015. — 20 мая. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2729964>

Таблица 5.40. Система управления в административных центрах регионов и городах федерального значения РФ на 01.01.2019

Регион	Система МСУ в административном центре
Республика Адыгея	С 2017 глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Республика Алтай	17.10.2014 Госсобрание региона отменило прямые выборы глав органов МСУ, с сентября 2017 мэр избирается депутатами и является спикером горсовета
Башкортостан	Прямых выборов мэра изначально не было
Бурятия	19 мая 2011 года депутаты городского совета Улан-Удэ отменили прямые выборы мэра. Изменения вступили в силу по истечении в декабре 2012 года пятилетнего срока полномочий мэра города Г. Айдаева, была введена «двуглавая» схема. Принят закон о возвращении прямых выборов главы города
Дагестан	28.08.2014 горсобрание Махачкалы приняло изменения в устав об отмене прямых выборов мэра в 2015 ввели схему единоличного главы, выбираемого депутатами по предложению конкурсной комиссии (сами депутаты делегируются районными советами)
Ингушетия	Прямых выборов изначально не было (первые муниципальные выборы прошли в 2009). В 2015 году введена схема единоличного главы, избираемого по предложению конкурсной комиссии (глава избран в октябре)
Кабардино-Балкария	Прямых выборов мэра изначально не было
Калмыкия	Прямые выборы отменены с 2010 года. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Карачаево-Черкесия	Прямые выборы отменены с 2005 года. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Карелия	05 августа 2015 года приняты поправки об избрании мэра депутатами по предложению конкурсной комиссии
Коми	Прямых выборов мэра изначально не было
Марий Эл	Прямые выборы мэра отменены в 2005 году. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Мордовия	Прямые выборы мэра отменены в 1995 году: принятая в 1995 году конституция Мордовии установила, что главы районных администраций «избираются представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению главы республики». С 2016 глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Северная Осетия	Прямых выборов не было. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Татарстан	Прямых выборов мэра города никогда не было (гордума отменила планировавшиеся на 2010 год положенные по уставу города 2005 года первые прямые выборы мэра). «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (мэр) и глава администрации, нанятый по контракту (глава исполкома)

Регион	Система МСУ в административном центре
Тыва	В 2004 году городской хурал внес изменения в устав Кызыла, отменявшие выборы мэра населением. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер городского хурала и глава администрации (мэр), нанятый по контракту
Удмуртия	Прямые выборы мэра отменены в 2005 году, 18 июня 2015 года приняты поправки: единоличный глава избирается депутатами без конкурсной комиссии
Хакасия	Прямые выборы
Чечня	Прямые выборы мэра прошли один раз в 2009 году и были отменены в 2011 году. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер и глава администрации, нанятый по контракту (мэр)
Чувашия	Прямые выборы отменены в 2008 году, с 2010 глава избирается депутатами. «Двуглавая» схема: глава МСУ – спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Саха (Якутия)	Прямые выборы
Алтайский край	Прямые выборы мэра отменены в 2010 году и заменены на «двуглавую» схему. В августе 2015 года предложено выбирать единоличного главу по предложению конкурсной комиссии. Данный порядок применяется с сентября 2017 года
Забайкальский край	2 июня 2014 года Законодательное собрание Забайкальского края в двух чтениях приняло законопроект, который отменяет прямые выборы мэра Читы. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Камчатский край	Прямые выборы отменены с 2011 года («двуглавая» схема). С сентября 2016 года глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Краснодарский край	В декабре 2014 года Заксобрание края приняло закон об отмене выборов мэров крупных городов населением. С апреля 2015 года введена новая схема: глава избирается по предложению конкурсной комиссии
Красноярский край	1 декабря 2014 года Законодательное собрание края во втором чтении приняло поправки в законодательство об отмене в крае прямых выборов глав муниципалитетов (мэр Э.Ш. Акбулатов был избран населением в 2012 году), но горсовет отказался менять устав, поправки внесены только 13.11.2015 (избрание главы по предложению конкурсной комиссии), схема действует с 2017
Пермский край	До 2005 года — прямые выборы, в 2005–2010 годах — гибридная схема (одновременно избранный населением мэр + сити-менеджер), с 2010 года — прямые выборы главы отменены. 28.04.2015 внесены поправки в устав: глава избирается по предложению конкурсной комиссии
Приморский край	Прямые выборы мэра отменены поправками в устав 19 февраля 2015 года. 21.12.2017 депутаты по предложению конкурсной комиссии избрали главой города В.В. Веркеенко
Ставропольский край	Прямые выборы мэра отменены в 2009 году. В сентябре 2015 года решено сделать предложенного конкурсной комиссией кандидата единоличным руководителем
Хабаровский край	Прямые выборы

Регион	Система МСУ в административном центре
Амурская область	Прямые выборы сначала отменены в 2010 году, восстановлены в 2013 году, в марте 2015 года вновь отменены. Единоличный мэр избирается по предложению конкурсной комиссии
Архангельская область	Выборы населением отменены областным законом в ноябре 2014 года. Принятые изменения в устав Архангельска должны были вступить в силу в марте 2016 года после истечения полномочий действующего мэра В.Н. Павленко. Он ушел в отставку 27 сентября 2015 года. Четырьмя днями ранее введена схема главы, избираемого депутатами по предложению конкурсной комиссии
Астраханская область	11 ноября 2014 года закон об отмене прямых выборов принят областной думой. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Белгородская область	Выборы мэра населением отмены с ноября 2005 года, по новой процедуре глава города избран с января 2006 года. 21 февраля 2017 года введена новая модель: мэр по предложению конкурсной комиссии
Брянская область	В 1999 году мэра, вместо ушедшего в отставку, избрал горсовет. В марте 2005 года вновь прошли прямые выборы (избран вернувшийся на пост И.Н. Тарусов). Введена гибридная схема: избираемый населением мэр и сити-менеджер). После конфликта между мэром и главой администрации 19 декабря 2005 года Тарусов ушел в отставку. 30 ноября 2005 был принят новый устав города, по которому мэра снова стал выбирать горсовет из состава депутатов. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Владимирская область	Прямые выборы мэра отменены в 2010 году (с окончанием полномочий мэра А.П. Рыбакова в 2011 году). «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Волгоградская область	Прямые выборы мэра отменены в апреле 2011 года, весной 2014 года были сформированы странным путем так называемые «районные общественные думы», что считалось предвестником создания районных советов и перехода к системе делегирования, но этого пока не произошло. С 23 мая 2018 года — поправки о единоличном главе, избираемом по предложению конкурсной комиссии
Вологодская область	В ноябре 2014 года принят закон о введении в Вологде «гибридной» схемы (избранный населением мэр + сити-менеджер), после окончания полномочий избранного в 2013 году мэром Е. Шулепова. Однако она не заработала и введена «двуглавая» схема: глава МСУ — спикер, избираемый депутатами, и глава администрации, нанятый по контракту
Воронежская область	Прямые выборы до 2018 года. С 2018 года глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Ивановская область	Прямые выборы отменены в 2010 году, с июня 2015 года приняты поправки о переходе к схеме с единоличным главой, избранным по предложению конкурсной комиссии)
Иркутская область	24.12.2014 принят областной закон об отмене в областном центре прямых выборов мэра (избирается депутатами без конкурсной комиссии)

Регион	Система МСУ в административном центре
Калининградская область	В 2007–2013 годах была гибридная схема (существование избранного населением мэра и сити-менеджера), до 2007 и с 2013 года население напрямую избирало мэра, возглавляющего администрацию, с 2017 года глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Калужская область	Прямые выборы мэра отменены в 2009 году. После изменений устава в декабре 2010 года избранный населением глава города Н.В. Любимов ушел в отставку, «двуглавая» схема
Кемеровская область	Прямые выборы
Кировская область	С 1 января 2006 года власти Кирова формируются по новому уставу (принят 30 августа 2005 года): глава города избирается из числа депутатов и становится председателем Думы, глава администрации нанимается по контракту
Костромская область	Прямые выборы мэра отменены в июне 2010 года. «Двуглавая» схема: глава МСУ – спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Курганская область	В 2004–2009 годах — гибридная схема (избранный населением мэр плюс сити-менеджер). С 2009 года прямые выборы отменены. «Двуглавая» схема: избираемый депутатами глава МСУ – спикер и глава администрации, нанятый по контракту
Курская область	12 апреля 2007 года депутаты городского собрания, приняв устав Курска, отменили прямые выборы мэра, которого должно было избрать новое собрание депутатов, избранное в свою очередь в декабре 2007 года. С 2015 года — поправки о введении поста единоличного главы, нанимаемого по конкурсу
Ленинградская область (крупнейшие города — являющиеся городскими поселениями Гатчина и Выборг, а также являющийся городским округом Сосновый Бор)	Повсеместно прямые выборы мэров отменены, введена «двуглавая» схема (при этом глава администрации района является также главой администрации районного центра)
Липецкая область	18 декабря 2014 года Липецкий облсовет отменил прямые выборы глав администраций всех муниципалитетов региона, включая областной центр. В июле 2015 года решено ввести схему единоличного главы, нанимаемого по конкурсу
Магаданская область	Прямые выборы мэра отменены в апреле 2013 года; переход на схему единоличного главы по конкурсу в 2015 году
Мурманская область	Прямые выборы отменены в 2010 году (введена «двуглавая» схема: глава, избираемый депутатами, и главы администрации, нанимаемый по контракту)
Московская область (крупнейшие города – Балашиха, Химки, Подольск)	Из 3 крупнейших городов прямые выборы к концу 2014 были сохранены в одном (Подольск). В 2015 после укрупнения Балашихи и Подольска в обоих муниципалитетах введена схема 2015 года: глава избирается по предложению конкурсной комиссии
Нижегородская область	Прямые выборы отменены в ноябре 2009 года, введена «двуглавая» схема (выборы по новым правилам прошли в 2010 году). В 2017 году — переход на систему единоличного главы, избираемого по предложению конкурсной комиссии

Регион	Система МСУ в административном центре
Новгородская область	Областная дума 26 ноября 2014 приняла закон, отменяющий прямые выборы глав районов, а также мэра Великого Новгорода (после окончания полномочий Ю.И. Бобрышева)
Новосибирская область	Прямые выборы
Омская область	Прямые выборы. С апреля 2015 года предусмотрен переход на схему главы, выбираемого по предложению конкурсной комиссии, после окончания полномочий В.В. Двораковского в 2017 году
Оренбургская область	Прямые выборы отменены в 2010 году, в 2015 году решено перейти на схему с главой, избираемым депутатами по предложению конкурсной комиссии
Орловская область	Выборы мэра населением отменены 11 ноября 2010 года при принятии нового устава Орла по инициативе тогдашнего мэра В. Сафьянова. «Двуглавая» схема : глава МСУ – спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Пензенская область	Прямые выборы мэра отменены в 2010 году. «Двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту
Псковская область	Прямые выборы мэра отменены в 2006 году. Введена «двуглавая» схема из главы, избираемого депутатами, и главы администрации, нанимаемого по контракту
Ростовская область	Прямые выборы отменены в 2014 году. Введена «двуглавая» схема из главы, избираемого депутатами, и главы администрации, нанимаемого по контракту
Рязанская область	Прямые выборы отменены с 2004 года. Введена «двуглавая» схема из главы, избираемого депутатами, и главы администрации, нанимаемого по контракту
Самарская область	25.09.2014 депутаты Самарской губернской думы сразу в двух чтениях по предложению губернатора приняли законопроект об отмене прямых выборов мэра Самары. С сентября 2015 года единоличный глава избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии (при этом сама гордума избирается косвенно депутатами советов внутригородских районов)
Саратовская область	Прямых выборов никогда не было. В марте 2006 года намечалось провести первые всенародные выборы мэра, однако в июне 2005 года городская дума утвердила устав, предполагающий избрание главы города депутатами. В июле 2015 решено что после окончания полномочий О.В. Грищенко (в сентябре 2016 избран депутатом Госдумы) глава должен избираться по предложению конкурсной комиссии
Сахалинская область	22.03.2017 депутаты городской думы утвердили изменения в устав, по которому следующего главу администрации Южно-Сахалинска будут избирать депутаты по предложению конкурсной комиссии
Свердловская область	Гибридная схема (избираемый населением мэр сосуществует с сити-менеджером) принята с 2010 года. Выборы по ней прошли в 2013 году (в 2010–2013 годах главой города временно был избранный депутатами спикер гордумы). С 2018 года глава города избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Смоленская область	Прямые выборы отменены в 2010 году. Поправками в устав от 29.05.2015 введена должность единоличного мэра, отобранного конкурсной комиссией

Регион	Система МСУ в административном центре
Тамбовская область	Прямые выборы отменены в 2005 году (решение вступило в силу с 01.01.2006). Поправками от 20.02.2015 введена должность единоличного мэра, отобранного конкурсной комиссией
Тверская область	Прямые выборы отменены с 2008 года. Поправками от 25 июня 2015 года введена должность единоличного мэра отобранного конкурсной комиссией (вступила в силу в 2017 году)
Томская область	Прямые выборы
Тульская область	В 2005–2010 годах была гибридная схема (глава города, являющийся спикером гордумы, избирался на прямых выборах, при этом введен пост сити-менеджера), с 2010 года прямые выборы главы города отменены. Хотя В. Могильников был главой города – спикером гордумы, однако прямая легитимность, полученная на выборах, делала именно его реальным главой города в глазах горожан.
Тюменская область	Прямые выборы отменены с 2005 года и введена «двуглавая» схема: глава МСУ — спикер (избирается депутатами) и глава администрации, нанятый по контракту. С сентября 2018 года действует схемам единоличного главы, избираемого депутатами по предложению конкурсной комиссии
Ульяновская область	Первый раз прямые выборы были отменены в 2010 году. В 2013 гора дума снова внесла изменения в устав, возвращающие выборы мэра, они должны были пройти в 2015 году. Однако в 2014 году выборы вновь отменены. Введена «двуглавая» схема из главы, избираемого депутатами, и главы администрации, нанимаемого по контракту. 15.06.2018 единоличным главой города по предложению конкурсной комиссии избран С.С. Панчин
Челябинская область	Введена новая система многоступенчатого делегирования по закону 2014 года. Глава избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Ярославская область	Областная дума 12 декабря 2014 года приняла поправки в областной закон, отменяющий прямые выборы мэра в Ярославле и Рыбинске. В июне 2015 года приняты поправки в устав Ярославля, вступили в силу после окончания полномочий Е.Р. Урлашова. Глава избирается депутатами по предложению конкурсной комиссии
Москва	Особая по федеральному закону
Санкт-Петербург	Особая по федеральному закону
Еврейская АО	19 ноября 2014 года депутаты Законодательного собрания ЕАО решили, что главы городских и сельских поселений, районов ЕАО и Биробиджана будут избираться из состава депутатского корпуса соответствующего муниципального образования. В сельском поселении его глава также возглавит и местную администрацию. В марте 2015 года введена новая модель: глава избирается по предложению конкурсной комиссии с июня 2015 года после окончания полномочий избранного населением мэра
Ненецкий АО	19 ноября 2014 года Собрание депутатов Ненецкого автономного округа (НАО) приняло закон, изменяющий порядок формирования органов местного самоуправления Нарьян-Мар и поселка Искателей. Принятым законом прямые выборы глав МСУ отменены, введена схема 2015 года: глава по предложению конкурсной комиссии

Регион	Система МСУ в административном центре
Ханты-Мансийский АО	Прямые выборы мэра отменены в ноябре 2010 года. С сентября 2016 года вошла в действие система с единоличным главой, избираемым депутатами по предложению конкурсной комиссии
Чукотский АО	Прямые выборы
Ямало-Ненецкий АО	Прямые выборы отменены в 2009 году. С введением поправок от 18.09.2015 бывший сити-менеджер стал единоличным главой
Крым	4 июня 2014 года парламент Крыма отменил выборы мэров населением (пока регион был в составе Украины, мэры избирались прямым голосованием). «Двуглавая» схема
Севастополь	Административно-территориальное деление региона принято частично сохранить в том же формате, который существовал до присоединения к России: 4 административных района, которые делятся на 10 муниципальных округов. Создано 2 городских муниципальных округа совпадающих в границах с районами (Ленинский, Гагаринский), в границах Нахимовском и Балаклавского районов существуют меньшие по площади муниципальные округа. В округах существуют советы с главами и главы администрации, нанятые по контракту

Несмотря на столь резкое ослабление позиций глав органов МСУ, в 2012–2018 годах во многих регионах сохранялись открытые и скрытые конфликты между главами администраций регионов и главами региональных центров. Их причина — объективное противоречие политических и экономических интересов, наличие у городских властей возможности опираться на собственный лояльный бизнес (при реализации любой политики на уровне города и размещении муниципальных контрактов неизбежно возникает ситуация выбора, когда часто сталкиваются интересы разных экономических субъектов, подрядчиков и т.д.).

В первую очередь, необходимо отметить конфликты между избранными мэрами и назначенными губернаторами (в них почти во всех случаях конфликт завершался отменой выборов мэра населением).

Так, в первые же дни губернаторства Н.И. Меркушкина резко критиковалась ситуация в самом городе Самаре, который возглавлял Д.И. Азаров («каждый раз, когда прогуливался по улицам города, то не увидел ни одного человека, который убирает улицы... Я не хочу, чтобы вы меня неправильно поняли, но в Саранске обстоят дела лучше»¹). В итоге Д.И. Азаров был отправлен в Совет Федерации, прямые выборы мэра были отменены, однако в 2017 году Д.И. Азаров вернулся в регион губернатором вместо Н.И. Меркушкина.

В Приморском крае конфликт губернатора В.В. Миклушевского и мэра Владивостока И.С. Пушкарева завершился арестом Пушкарева и отменой

1 Губернатор Самарской области Николай Меркушкин: «Не увидел ни одного человека, который убирался бы в городе...» // Комсомольская правда. — 2012. — 14 мая. Режим доступа: <https://www.kp.ru/daily/25882/2844545/>

прямых выборов. С 1 июня 2016 года врио главы Владивостока стал А.А. Литвинов, с 27 июня 2016 года — К.А. Лобода, с 18.04.2017 — К. Межонов. В итоге и сам В.В. Миклушевский потерял пост губернатора. Уже при назначенном А.В. Тарасенко 30.10.2017 новый врио губернатора предложил и.о. главы города К.А. Межонову перейти на работу в администрацию Приморского края на должность вице-губернатора, врио мэра снова стал А.А. Литвинов. 03.11.2017 арестованный мэр И.С. Пушкарев ушел в отставку. 21.12.2017 депутаты по предложению конкурсной комиссии избрали главой города В.В. Веркеенко.

В результате конфликта губернатора Новгородской области С.Г. Митина и мэра Великого Новгорода Ю.И. Бобрышева последний с 29 мая по 28 августа 2015 года был отстранен от поста мэра. Однако это решение отменил районный суд. Обязанности мэра исполнял председатель думы В.В. Тимофеев, полномочия главы администрации — первый вице-мэр А.В. Земляк. 13.02.2017 губернатор С.Г. Митин ушел в отставку.

В Архангельской области 27.09.2015 В.Н. Павленко ушел в отставку с поста мэра Архангельска (был «взамен» назначен членом Совета Федерации). И.о. мэра временно исполнял С.В. Чиненов, бывший заместитель Павленко по городскому хозяйству. 25.11.2015 по предложению конкурсной комиссии депутаты выбрали главой города И.В. Годзиша.

В Карелии в результате конфликта с губернатором А.П. Худилайненем 25.12.2015 года была отправлена в отставку мэр Петрозаводска Г.И. Ширшина. 29 декабря 2015 врио главы города была назначена И.Ю. Мирошник. После изменения устава города 19.04.2016 депутаты городского совета Петрозаводска избрали ее главой города по предложению конкурсной комиссии. 15.02.2017 потерял свой пост и сам А.П. Худилайнен.

Однако конфликты происходили и с избранными депутатами главами городов, и главами администраций, избранными по предложению конкурсных комиссий (то есть, учитывая влияние губернаторов на конкурсные комиссии, фактически назначенными).

Наиболее ярким был конфликт в Нижегородской области между губернатором В.П. Шанцевым и занявшим пост главы Нижнего Новгорода при его поддержке О.В. Сорокиным (вместо ранее избранного населением В.Е. Булавина). Открытая борьба команд областной администрации (губернатор продвигал на руководство городом своего заместителя Д.В. Сватковского) и О.В. Сорокина на выборах гордумы Нижнего Новгорода в 2015 году завершилась разгромом областной команды. В качестве некоего компромисса главой города с 07.10.2015 депутаты гордумы избрали И.Н. Карнилина, 23.12.2015 главой администрации Нижнего Новгорода по предложению конкурсной комиссии был избран С.В. Белов. В сентябре 2016 года команда Сорокина получила, по оценкам, около трети мест в заксобрании области, а он сам стал вице-спикером. Однако в 2017 году вначале был отправлен в отставку

губернатор В.П. Шанцев, а затем, при явном федеральном вмешательстве, был арестован О.В. Сорокин, а его группа разгромлена.

Можно говорить о противоречиях в Башкортостане (уже бывшие глава региона Р.З. Хамитов и глава администрации Уфы И.И. Ялалов), Северной Осетии (очевидные противоречия главы региона В.З. Битарова и главы Владикавказа М.Х. Хадарцева, избранного депутатами¹, в результате при публичном несогласии властей города на выборах парламента Северной Осетии в 2017 года введена полностью пропорциональная система, из-за которой власти города были лишены возможности провести в парламент своих сторонников).

В Мурманской области, после того как в сентябре 2016 года в Госдуму был «вытеснен» глава города А.Б. Веллер, 20.12.2016 года депутаты выбрали новым главой города Д.Д. Филиппова.

5.7. ГУБЕРНАТОРЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В 2012–2018 ГОДАХ

Избирательная и партийная реформы происходили фактически синхронно с изменением порядка избрания глав регионов в 2011–2012 годах. Как уже отмечено в начале этой главы, сам факт необходимости изменения избирательной системы был публично признан федеральной властью сразу после акций протеста по итогам выборов в Государственную Думу РФ 4 декабря 2011 года, и, очевидно, был связан с попыткой ликвидации побочных последствий прежней электоральной политики 2000-х годов.

Проявившиеся в 2010–2011 годах риски концентрации протестных голосов вокруг немногих оставшихся партий и роста их «фронды», привели к закономерной смене электоральной политики, позволяющей регистрировать большое число партий (причем по возможности максимально распыляющих голоса в конкретных электоральных нишах, иногда имеющих названия, похожие до степени смешения), и тем самым стимулировать разбиение протестных голосов на выборах.

В уже упоминавшемся президентском Послании Д.А. Медведева 22 декабря 2011 года было предложено ввести упрощенный порядок регистрации партий по заявке с численностью членов от 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны. Одновременно предлагалось отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу РФ и в региональные законодательные органы.

Эти предложения были быстро реализованы Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, которым минимальная численность членов пар-

1 Во Владикавказе также существует глава администрации города, нанятый по контракту.

тии была снижена до 500 человек. Одновременно кандидаты всех партий получили льготу при регистрации (как партийных списков, так и кандидатов по округам) на выборах в виде освобождения от сбора подписей. Самовыдвиженцам была установлена норма в 0,5% подписей от числа избирателей соответствующего избирательного округа.

Началась быстрая регистрация новых партий. Перечень партий, имеющих право принимать участие в выборах в каждом регионе, зависел от даты начала избирательной кампании (так как регистрация партий продолжалась почти непрерывно, то в разные даты список мог оказываться разным):

- на выборах 14 октября 2012 года в разных регионах в зависимости от даты начала конкретной избирательной кампании в выборах могли принимать участие от 16 до 27 партий;
- на выборах 8 сентября 2013 года в разных регионах могли принимать участие уже от 48 до 54 партий.

Несмотря на смягчение норм минимальной численности членов партии, в применении закона де-факто использовались двойные стандарты: так и не получили официального партийного статуса политические организации, ведущие реально заметную деятельность в регионах и во многом определяющие федеральную и региональную политическую повестку. В первую очередь речь о партии сторонников А.А. Навального (вначале партия «Народный альянс», причем отказы получили как первая версия данной партии, так и обновленная с вынужденно измененным названием, в итоге название партии «заняла» одна из партий, связанных с Центром Андрея Богданова; затем, была первоначально зарегистрирована Партия прогресса, ликвидированная во внесудебном порядке 28 апреля 2015 года из-за нерегистрации органами юстиции регионов отделений партии; наконец отказ получила третья версия партии сторонников А.А. Навального «Россия будущего»). Также можно упомянуть партию «5 декабря», Национально-демократическую партию, которую создали националисты Константин Крылов и Владимир Тор, и другие проекты. В результате, с одной стороны, за эти годы с легкостью регистрировались и меняли названия публично малозаметные партии с неизвестными широкой аудитории лидерами (например, партии «богдановского пула») и отсутствием следов деятельности в регионах. С другой стороны, проблемы с регистрацией были у инициативных групп, имеющих в составе хорошо известных, публичных лиц и ведущих в регионах реальную политическую деятельность.

Важно отметить, что изменение в начале 2012 года концепции партийного законодательства в сторону регистрации большего числа партий (при этом следует отметить, что чем больше партий, тем сложнее контроль государственной бюрократии за каждой из них по отдельности) сопровождалось одновременным увеличением числа ограничений пассивного избирательного права для конкретных граждан («антикриминальный» фильтр 2012 года за любую, даже погашенную судимость по тяжким и особо тяжким статьям; «анти-

предпринимательский» фильтр 2013 года — запрет кандидатам пользоваться «иностранными финансовыми инструментами»).

Одновременно использовалась политика «кнута и пряника» для возвращения лояльности старых «системных» партий (то есть партий, существовавших до 2011 года).

В качестве кнута выступали негативные информационные кампании, уголовные дела на конкретных депутатов на федеральном и региональном уровнях. Можно упомянуть лишение мандата депутата Госдумы РФ Г.В. Гудкова (СР), уголовное дело против И.В. Пономарева (СР), уголовные дела против депутатов Госдумы В.И. Бессонова (КПРФ), К.В. Ширшова (КПРФ), Н.А. Паршина (КПРФ). В Вологодской области мандата депутата Заксобрания был лишен Е.В. Доможиров (избран от СР, затем перешел в ряды «внесистемной» оппозиции).

В качестве пряника выступали предоставление постов губернаторов, хотя обычно в крайне тяжелых и депрессивных регионах (за исключением разве что Иркутской области). Представитель ЛДПР А.В. Островский стал главой Смоленской области, представитель «Справедливой России» К.К. Ильковский возглавил в 2013 году Забайкальский край (ушел в отставку в 2016 году). В 2017 году Омскую область возглавил другой представитель СР А.Л. Бурков, Орловскую область вначале возглавил депутат Госдумы от КПРФ В.В. Потомский, а затем депутат МГД от КПРФ А.Е. Клычков. Из крупных и стратегически важных регионов в 2012 году Иркутскую область возглавил входивший в партию «Правое дело» при М.Д. Прохорове С.В. Ерощенко (затем вступил в «Единую Россию»), главой администрации Кировской области временно был сохранен бывший лидер СПС Н.Ю. Белых. КПРФ позволили в 2015 году выиграть выборы мэра Новосибирска и губернатора Иркутской области (у только что упомянутого С.В. Ерощенко) — А.И. Локоть и С.Г. Левченко соответственно.

В 2016 году Уполномоченным по правам человека РФ стала представитель «Справедливой России» Т.Н. Москалькова. Ряд представителей «системной» оппозиции получили места в Совете Федерации: депутаты Госдумы РФ от «Справедливой России» С.П. Горячева, Е.Б. Мизулина, А.В. Беляков, бывший депутат Госдумы от ЛДПР Е.В. Афанасьева и С.В. Калашников, один из основателей РОДП «Яблоко» В.П. Лукин и др.

Кроме того, было увеличено государственное финансирование политических партий: в декабре 2012 года с 20 до 50 рублей за каждый полученный на парламентских выборах голос ежегодно, с 1 января 2015 года — до 110 рублей, с 1 января 2017 года — 152 рубля. Таким образом, по сравнению с концом 2011 года финансирование основных партий государством выросло почти в семь раз за каждый полученный голос. Мотивы государства понятны: партии не должны быть заинтересованы в поиске каких-либо частных спонсоров, главным должно быть стремление сохранить и получить госфинансирование (то есть главным объектом, на интересы которого направлено внимание руко-

водства партий, должен быть не независимый бизнес, а государственная бюрократия).

Особую роль играло не просто «замазывание» старых «системных» партий поддержкой всех самых одиозных законопроектов в Государственной Думе, но даже формальное их инициирование рядом их депутатов, хотя для принятия любого закона голосов самой «Единой России» было достаточно. Вероятный смысл подобной стратегии — показать протестному электорату, что голосовать не за кого и ходить на выборы бессмысленно, а абсентеизм протестного электората лишь укрепляет доминирование сложившейся системы при электоральной мобилизации конформистов и административно зависимых. Данная ломка старых «системных» партий происходила в течение 2012 года: если еще летом 2012 года в Государственной Думе шла борьба при принятии, например, поправок, ужесточающих законодательство о митингах, то уже к концу 2012 года «закон Димы Яковлева» поддерживался всеми парламентскими партиями. Если весной 2012 года «Справедливая Россия» еще изгоняла из своих рядов лоялистов, голосовавших за утверждение Правительства, то уже в конце года началась борьба с «излишними оппозиционерами».

Однако очень быстро федеральная власть столкнулась с прогнозируемыми побочными эффектами уже новых решений: кроме фейковых партий и спойлеров стали появляться и относительно самостоятельные («Гражданская платформа» М.Д. Прохорова, ПАРНАС, партии А.А. Навального и т.д.). В регионах начался вполне прогнозируемый уход представителей местных элит (ранее силой загнанных в немногие разрешенные партии) в новые проекты, а влияние всех «старых» партий стало ослабевать. К примеру, многие региональные организации «Гражданской платформы» возглавили бывшие представители «Единой России» и ЛДПР. Началась новая волна зачисток и борьбы уже с новыми проектами (символической датой можно считать 3 июля 2013 — арест намеревавшегося возглавить список «Гражданской платформы» на выборах Ярославской областной думы мэра Ярославля Е.Р. Урлашова, ранее в 2012 покинувшего «Единую Россию»), однако они все равно стали добиваться успеха. Наиболее яркими примерами этого процесса стал успех А.А. Навального, получившего на выборах мэра Москвы больше голосов, чем все кандидаты «старых» партий, вместе взятые, а также избрание Е.В. Ройзмана мэром Екатеринбурга (четвертого города страны по числу жителей).

Первоначальным ответом на этот процесс стало стремление уменьшить роль партий. Началась новая департизация, поставившая под удар одновременно и уже крайне ослабленные к этому времени «старые» партии, и новые).

Сразу после успеха ряда представителей новых партий на региональных выборах в сентябре 2013 года был принят т.н. «закон Клишаса» — федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по имени члена Совета Федерации А.А. Клишаса), снизивший минимальные требования по примене-

нию на выборах пропорциональной избирательной системы, введенные еще в ходе избирательной реформы 2001–2002 годов. Для выборов региональных парламентов минимальная доля депутатов, избираемых по партспискам, была снижена с 50% до 25%, для Москвы и Санкт-Петербурга минимальная доля отменена, чем в Москве немедленно воспользовались, и выборы депутатов Мосгордумы 2014 года прошли уже по полностью мажоритарной системе. Также данный закон полностью отменил введенные при Д.А. Медведеве требования минимальной доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе, для органов местного самоуправления (ранее закон обязывал избирать по партийным спискам не менее половины депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом депутатом не менее 20). Почти одновременно изменениями в законодательстве о местном самоуправлении была облегчена возможность отмены прямых выборов мэров населением (регионы получили право отменять их без согласия муниципалитетов). Таким образом, тактическое решение, вызванное конъюнктурными обстоятельствами, привело к фактической отмене ключевой электоральной реформы 2000-х годов.

В результате данных поправок в регионах немедленно стали уменьшать влияние партий на местные выборы: на выборах горсоветов 14.09.2014 из 20 региональных центров смешанная система действовала только в 6 городах, 14 полностью отменили пропорциональную составляющую. На выборах ЗС в 2014 году Ненецкий АО и Тульская область, в 2015 году — Калужская область отменили полностью пропорциональную избирательную систему, вместо них ввела ее только Карачаево-Черкесская Республика. В 2016 году Амурская область и Санкт-Петербург отменили полностью пропорциональную систему на выборах заксобраний и ввели смешанную.

Новый зигзаг государственной электоральной политики фактически во многом лишил политических перспектив и старые «системные» партии, так как возможность получать с их помощью места по пропорциональной системе была одной из основных причин, по которой представители региональных элит шли на сотрудничество с ними. Уменьшение минимальной доли депутатов по партспискам в условиях, когда обычный региональный парламент состоит из 40–50 депутатов, означает, что многие партии в таких условиях вряд ли получают больше одного места по партсписку, что полностью разрушает всю структуру организации их избирательных кампаний. Рассчитывая на 2–3 места по партсписку, партии обычно реализуют условную схему «партийный лидер» плюс «спонсор»¹. Если же место остается одно, то тогда придется кем-то жертвовать, но без спонсора невозможно провести кампанию, а без мотивированного к избранию лидера у партийного руководства нет стимула вообще вести

1 Кынев А. В. «Обновленная» электоральная политика Кремля и регионы: старое новое и новое старое // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. — 2015. — № 5 (103). — С. 43–56.

деятельность, уже не говоря о том, что Россия остается страной харизматической политической культуры, где голосуют в первую очередь за личности.

Работала на уничтожение площадок, где партии могут добиваться успеха, и принятая в 2014 году муниципальная реформа (а точнее — контрреформа), главным содержанием которой стало право регионов отменять прямые выборы мэров без согласия самих муниципалитетов, а также отменять выборы районных советов населением, заменяя выборы делегированием от поселений. Введение такой схемы выборов горсоветов и райсоветов означало, что в горсоветах (и в советах муниципальных районов) партии, не имеющие большинства в каком-либо внутригородском районе или поселении, не получают по ней скорее всего вообще ни одного места, довольствуясь лишь «утешительными» мандатами во внутригородских районах или поселениях.

В результате партии оказались под двойным ударом. С одной стороны, власть так стала бояться их мутации, что явно переусердствовала в 2012–2013 годах в их ослаблении и дискредитации. С другой стороны, активно отбирать их голоса стали не только спойлеры, но и реальные новые политические проекты. Проще говоря, они стали терять голоса всех тех, кто ранее голосовал из них от безысходности не потому, что является их сторонником, а просто потому, что больше не за кого голосовать. Усиливалось ощущение, что старые партии боятся новых партий и политиков больше, чем власти, которая хоть и держала их в черном теле и постоянно была по рукам, «чтобы знали свое место», но была понятна, и отношения с которой были привычными и отстроеными.

Очевидное ухудшение политических перспектив, усугубляемое фактором перехода и на выборах Госдумы РФ 2016 года от полностью пропорциональной к смешанной избирательной системе, через некоторое время могло привести к новой радикализации старых партий, которым уже нечего было терять. Возможно, осознание этого, а, возможно, также влияние сверхлояльности старых партий в ходе украинского кризиса и ощущение того, что с их ослаблением явно перегнули палку, привело к тому, что вскоре после «закона Клишаса» возник новый альянс власти и старых партий. Созданные в Совете Федерации места по «президентской квоте» в дальнейшем могут быть использованы для компенсации лидерам старых партий утраченного влияния.

В условиях оформившегося к весне 2014 года нового альянса власти и старых «системных» партий на фоне их единодушной позиции в связи с присоединением Крыма («посткрымский консенсус») в качестве символического подарка «системной оппозиции» было принято решение отнять льготы при регистрации кандидатов и партийных списков у большинства новых партий. Был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"», по которому льготы при регистрации кандидатов и партийных

списков сохранили лишь партии, набравшие на выборах в Государственную Думу РФ не менее 3% голосов (т.е. те самые старые «системные» партии), в редких случаях иные партии, если им в данном регионе в 2012–2013 годах удалось добиться некоторых электоральных успехов¹.

Все иные партии и кандидаты были вынуждены вновь собирать для регистрации подписи избирателей при существенном увеличении их количества (императивная норма про 3% подписей от числа избирателей вместо 0,5%). До 2012 года на всех выборах существовал законодательный потолок числа требуемых для регистрации подписей — не более 2% от числа избирателей соответствующей территории, многие регионы требовали 1%, а некоторые — и того меньше.

Неадекватно завышенный барьер в 3% подписей (причем эта норма носит императивный характер и не может быть снижена регионом) стал самой жесткой нормой при регистрации кандидатов с помощью сбора подписей за всю новейшую историю страны. Фактически это запретительная норма, особенно учитывая крайне сжатый временной период для сбора подписей, совпадающий со временем летних отпусков. Регистрация кандидатов от партий, не имеющих льгот, а также самовыдвиженцев при такой системе превращается в регистрацию путем принятия «политических решений» в режиме ручного неформального управления. Напомним, что даже при требовании 0,5% подписей число отказов в регистрации среди представивших их кандидатов было значительным. На выборах сентября 2013 года общий отсеб среди самовыдвиженцев на стадии регистрации на региональных выборах составил 49%, а на выборах горсоветов региональных центров — 55%. Сверхжесткие требования к проверке подписей, которые могут быть признаны как недостоверными (фальсифицированными), так и недействительными (настоящими, но не засчитанными по причине технических недостатков), остаются неизменными.

1 При выборах законодательного органа конкретного региона льготы также получает партия, получившая не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах. Кроме того, льготы при регистрации на региональных выборах получили партии, списки которых по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного региона были допущены к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном случае. Также это право дано партиям, списки которых на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного региона в сумме получили не менее 0,5% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории региона. При этом, во-первых, абсолютное большинство представительных органов МСУ избирается по мажоритарной системе. Во-вторых, так как число выборов представительных органов МСУ с применением пропорциональной системы после отмены с ноября 2013 года минимальных требований к ее наличию, стало неуклонно сокращаться, то это означало, что будет сокращаться и число партий, получающих на региональных выборах льготы за счет участия в выборах МСУ.

Таким образом, после мая 2014 года участвовать в выборах от партий без льгот стало просто не выгодно. Кандидатам в любом случае нужно собирать подписи, предоставлять большой объем документов о доходах и имуществе на себя и ближайших родственников. При выдвижении от партии нужно готовить пакет документов и на саму партию, что повышает как финансовые и организационные издержки, так и риски отказа в регистрации (увеличение числа документов означает рост риска выявления недочетов). Единственным уровнем выборов, где партии без льгот могут оказаться востребованы, оказываются выборы губернаторов в регионах, где нет самовыдвижения (а выдвигаться кандидатам от кого-то нужно).

После нового альянса власти и старых «системных» партий процесс департизации не прекратился, но замедлился.

На выборах горсоветов региональных центров в сентябре 2015 года все 23 региона, где они проводились (с учетом выборов районных советов внутригородских районов Самары и Махачкалы) вернули смешанную или полностью пропорциональную систему. Регионы колебались вместе с федеральной линией. В Новосибирске смешанную систему на выборах горсовета вернули юридически 31 марта 2015 года (перед этим отменив ее годом ранее и так и не применив новый закон), в Краснодаре — 28 апреля 2015 года. Собирались ликвидировать списочную часть состава гордумы Нижнего Новгорода, но это решение не было поддержано в федеральном центре. В 2016 году ни в одном из 11 региональных центров не стали отказываться от пропорциональной составляющей. При этом в Нальчике и Грозном сохранена полностью пропорциональная система

Однако общая доля избираемых по партспискам депутатов все же осталась менее положенных до конца 2013 года 50% и колебалась в большинстве случаев в районе трети-четверти мандатов (Пермь — 22 и 14). На уровне ниже региональных центров процесс отмены выборов по партийным спискам продолжился: Владимирская, Курганская, Пензенская, Свердловская области, Приморский край и т.д.

В результате новых законодательных ограничений активный процесс создания новых политических партий, происходивший в 2012–2013 годах, уже в 2014–2015 годах существенно замедлился. При этом многие ранее существовавшие партии стали впадать в анабиоз и практически прекращать существование.

За последующий после выборов 2014 года период право участвовать в выборах 13 сентября 2015 года получили лишь пять новых партий, и их общее число достигло 74. Однако из 74 имевших право на выдвижение партий участвовали в региональных выборах 2015 года 49 партий, были зарегистрированы кандидаты и списки только 33 партий. 25 партий не выдвинули на значимых выборах ни одного списка и ни одного кандидата.

За последующие месяцы, к марту 2016 года, процесс создания новых партий еще более замедлился. По состоянию на 9 марта 2016 года в соответствии со

списком Минюста правом участвовать в выборах обладали 75 партий (лишь на одну больше, чем весной 2015 года).

Только 25 зарегистрированных партий попытались принять участие в выборах в Госдуму РФ – 2016, проведя съезды по выдвижению федеральных списков и/или одномандатников. При этом три партии не представили документы в ЦИК, три партии выдвинули только одномандатников и одна партия получила отказ в заверении федерального списка. Списки 18 партий были заверены, 14 — зарегистрированы. Таким образом доля партий, принявших участие в выборах от имевших такое право, стала самой низкой за 1990–2010-е годы.

В региональных выборах сентября 2017 года могли принимать участие 71 партия. При этом 33 партии (46%) вообще не попытались принять участие ни в одной из значимых кампаний.

К региональным выборам 2018 года сохраняли статус зарегистрированных 65 партий, могли участвовать в выборах 63 (две партии еще не получили право участвовать в выборах). С июня по декабрь 2017 годы решениями Верховного суда РФ были ликвидированы 7 политических партий. 10 мая 2018 года партия «Национальной Безопасности России» стала восьмой, ликвидированной судом. Партия «Достоинство» сама приняла на своем съезде решение о самоликвидации. За этот же период 2017–2018 годов получила право участвовать в выборах только одна партия – Партия малого бизнеса России (получила право 24.07.2017, зарегистрирована 28.09.2016).

В результате впадения в подобный политический анабиоз почти все не участвующие в выборах партии тем самым обрекают себя на ликвидацию в 2019–2020 годах (7 лет с момента регистрации), если не будут смягчены требования к участию партий в выборах¹.

Резкое ужесточение условий регистрации партсписков и кандидатов на выборах, начиная с осени 2014 года, резко ударило по уровню формальной политической конкуренции и стало вести к ее неуклонному сокращению.

1 Согласно закону «О политических партиях», для сохранения после 7 лет после регистрации партия должна отвечать одному из требований: участие списка партии в выборах в Государственную Думу; участие кандидата партии в выборах Президента РФ; участие кандидатов партии в выборах глав не менее 9 регионов; участие кандидатов и/или списков партии в выборах не менее чем 17 региональных парламентов; участие кандидатов и/или списков партии в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах.

Таблица 5.41. Изменение уровня формальной конкуренции на выборах депутатов законодательных собраний в 2012–2018 годах

	Выдвинули списки в ЗС	В бюллетене в день выборов (до реформы 2012 года максимум был в марте 2006 года — 8,1)
Октябрь 2012	83 списка (13,83 на регион)	79 списков (13,17 на регион)
Сентябрь 2013	306 списков (19,1 на регион)	275 списков (17,18 на регион)
Сентябрь 2014	118 списков (10,72 на регион)	92 списка (8,36 на регион)
Сентябрь 2015	141 список (12,8 на регион)	86 списков (7,8 на регион)
Сентябрь 2016	369 списков (9,46 на регион)	269 списков (6,9 на регион)
Сентябрь 2017	57 списков (9,5 на регион)	45 списков (7,5 на регион)
Сентябрь 2018	139 списков (8,7 на регион)	103 списка (6,44 на регион)

Если на выборах заксобраний октября 2012 года отсеяны списки на стадиях заверения и регистрации был всего 2,4%, в 2013 году — 10,5%, то уже в 2014 году он вырос до 22,03%. В 2015 году не дошли до выборов заксобраний 39% выдвинутых списков (прежний рекорд, 34%, был установлен на выборах 2 декабря 2007 года), в 2016 году — 27,1%, в 2017 году — 21%, в 2018 году — 26%

Отсеяны списки, которые регистрировались без сбора подписей, оказался в 2015 году нулевым, а отсеяны списки, регистрировавшиеся на основании подписей, — 65%. В 2014 году из 60 выдвинутых списков, имеющих льготу при регистрации, зарегистрированы 59 (список РОДП «Яблоко» в Карачаево-Черкесской Республике получил отказ в заверении), а из 58 выдвинутых списков, не имеющих льготы — 35 (отсеяны составили 40%). В 2016 году из 94 списков через проверочный фильтр удалось пройти только 43,6% списков (отсеяны 56,4%), причем до вмешательства ЦИК России цифра была еще ниже — 40,4%.

На выборах заксобраний осени 2017 года уже при новом составе Центризбиркома ситуация немного улучшилась — из 57 выдвинутых списков льготу при регистрации имели 38, без льгот — 19. Из зарегистрированных списков «льготников» оказалось 35, не имеющих льгот — 10. Общий отсеяны у льготников составил 8%, у нельготников — 47%.

Однако выборы сентября 2018 года показали новое ухудшение: рост отсеяны между числом выдвинутых и оказавшихся в бюллетене составил до 26%. Причем на этот раз среди не допущенных на выборы них был ряд фаворитов выборов (Партия дела и «Родина» в Забайкальском крае, список Партии социальных реформ во главе с экс-губернатором В.Я. Бутовым в Ненецком АО, «Яблоко» и ПАРНАС в Ярославской области и т.д.).

Ужесточение условий регистрации кандидатов в сочетании с резким уменьшением числа партий, пользующихся льготами, означает создание для многих

оппозиционных партий ситуации замкнутого круга: чтобы участвовать в выборах, нужно иметь льготы при регистрации, но чтобы иметь льготы, нужно до этого успешно участвовать в выборах.

Таким образом, новая система регистрации кандидатов при растущей доле депутатов, избираемых по мажоритарной системе, работает против новых политических партий и самовыдвиженцев. В наиболее выгодном положении оказываются провластные кандидаты, обычно имеющие наибольшие финансовые и организационные ресурсы. Для победы даже при снижении общей поддержки партии власти им оказывается достаточно простого большинства, однако территориально равномерно распределенного. Во всех региональных выборах последних лет кандидаты «Единой России» выигрывали абсолютное большинство мест по мажоритарной части (в ряде регионов — все мажоритарные округа). В крайнем случае, в наиболее сложных для себя регионах власть может продвигать своих кандидатов под видом самовыдвиженцев, используя двойные стандарты правоприменения при регистрации. В худшем варианте максимально жесткого правоприменения в округах будут конкурировать только кандидаты от «системных» партий.

На ослабление возможностей политических партий работало также и изменение избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы.

Закон о партиях и систему регистрации кандидатов в 2012 году изменили быстро, но вот с новым законом о выборах депутатов Государственной Думы долго договориться не могли. Концепция закона несколько раз менялась. В январе–марте 2012 года в СМИ обсуждалась биномиальная избирательная система чилийского типа (двухмандатные округа, где конкурируют партийные списки. При такой системе в большинстве округов ожидалось избрание представителей разных партий, и только в округах, где одна партия имеет более двух третей голосов, она могла бы получить оба мандата). Высказывалась также версия смешанной избирательной системы, но только для партийных кандидатов (без самовыдвиженцев). Наконец, в конце февраля 2012 года был внесен законопроект о новых правилах выборов, который предполагал сохранение полностью пропорциональной системы, при этом партийные списки предлагалось делить на 225 территориальных групп и упразднить в списках наличие центральной общероссийской части. Данный законопроект и содержащаяся в нем явно плохо проработанная и во многом абсурдная методика распределения мандатов вызвали резкую критику. В итоге он так и не был принят.

1 марта 2013 года Президент РФ В.В. Путин внес в парламент новый проект закона о выборах Государственной Думы, а проект Д.А. Медведева отозвал. Новый проект предусматривал смешанную избирательную систему (225 мест по одномандатным избирательным округам, 225 по партийным спискам с 5% заградительным барьером (в 2007 и 2011 годах барьер составлял 7%). Как и ранее, проект содержал как запрет на избирательные

блоки, так и на выдвижение партиями членов других партий. При этом в партийный список могут быть включены беспартийные, но их доля должна составлять не более 50% процентов от числа кандидатов в списке. Именно этот проект и был принят.

Важно учитывать: результаты выборов однозначно свидетельствуют, что основой тотального доминирования «Единой России» в избираемых органах власти в первую очередь является мажоритарная составляющая, которая существенно увеличивает долю мест, которые получает партия, по сравнению с выборами по пропорциональной части. Так, на выборах региональных парламентов 13 сентября 2015 года «Единая Россия» выиграла 213 округов из 230 (92,6%), а на выборах горсоветов региональных центров — 491 округ из 543 (90,92%). При этом те немногие независимые кандидаты и кандидаты от иных партий, которые победили в остальных округах, — это порой те же кандидаты от власти, просто по разным причинам выдвинутые не от «Единой России». На выборах Государственной Думы сами округа существенно больше по размерам, чем на региональных выборах, поэтому и сами избирательные кампании существенно дороже и организационно сложнее. Побеждать в них обычно под силу или кандидатам, опирающимся на административный ресурс, либо на значимые финансовые ресурсы (но подобные кандидаты также обычно имеют с властью конструктивные отношения). Компенсировать нехватку административного ресурса и финансовых средств может высокая личная известность, но количество подобных кандидатов крайне невелико.

Не удивительно, что на выборах депутатов Госдумы РФ 18.09.2016 в 203 из 225 округов победили кандидаты «Единой России» (в оставшихся 22 она проиграла только в трех, в 19 округах в день выборов кандидатов «Единой России» не было, они были фактически уступлены «системной» оппозиции добровольно).

Главными выигравшими от подобных изменений роли политических партий стали региональные власти (а, значит, и губернаторы): снижение доли депутатов по спискам ослабляет влияние «партийных вертикалей» на регионы, одновременно именно в руках региональных властей находится административный ресурс, позволяющий контролировать процесс регистрации кандидатов в мажоритарных округах. В результате существенно выросло их влияние на состав депутатского корпуса как региональных парламентов, так и Государственной Думы. Под какой формальной вывеской региональные власти проводят в депутаты своих ставленников, зависит исключительно от политической конъюнктуры в конкретном регионе.

В результате можно говорить, что после реформ 2012–2014 годов в стране сформировалась «Управляемая партийность 2.0».

В отличие от системы, существовавшей до 2011 года, новая версия партийной и избирательной систем после краткого периода ограниченной либера-

лизации в 2012–2013 годах сочетает наличие большого числа зарегистрированных партий (что ослабляет эффекты концентрации протестных голосов вокруг одной или нескольких альтернативных партий), с ликвидацией значительной части институциональных площадок, позволявших партиям добиваться успехов.

Лишая партии привычных институциональных площадок, власть стремится, насколько возможно, деструктурировать и рассеять оппозицию, надеясь получить вместо даже крайне слабых партий набор персоналий, находящихся друг с другом нередко в сложных отношениях. Несомненно, что и в новых условиях структурирование новых политических партий и новых сил все равно будет продолжаться, но его, вероятно, хотят замедлить, насколько возможно.

Административный характер исполнительной вертикали, ее персонализация хорошо заметны по фактически отсутствующему влиянию даже формальной «партии власти», «Единой России», на назначение губернаторов. В 2012–2018 годах партия никогда не выдвигала кандидатов против глав регионов — инкубентов, назначенных Президентом РФ, независимо от того, от какой партии они выдвигались на выборы или вообще шли самовыдвиженцами. Таким образом, существует очевидная закономерность, когда «Единая Россия» официально поддерживает любого действующего главу администрации региона независимо от его формальной партийной принадлежности. Данное обстоятельство ярко подчеркивает административную зависимость институционального положения данной партии, которая в действительности не определяет кадровую политику и не формирует состав кандидатов в губернаторы, а лишь формально оформляет решения, де-факто принятые в федеральном центре — в Администрации Президента РФ.

Даже назначение губернаторами представителей «системной оппозиции» сопровождалось тем, что в их администрациях значимые посты получали представители той же партии власти и администрация региона также работала в рамках единой системы исполнительной власти.

К примеру, когда губернатором Смоленской области был назначен депутат Госдумы от ЛДПР А.В. Островский, аппарат администрации возглавил депутат облдумы, член ЛДПР Л.В. Платонов. Заместителями губернатора были назначены депутат Смоленской областной думы, директор КП «Рыбковское» И.В. Ляхов («Единая Россия», вскоре — секретарь политсовета РО «Единой России» и с сентября 2013 года — спикер облдумы) и депутат облдумы О.Н. Васильева (в октябре 2013 года вернулась в облдуму). Заместителем губернатора был назначен секретарь обкома КПРФ Н.М. Кузнецов. А.В. Островский прямо заявил: *«ЛДПР — не правящая партия, правящая партия в регионе — партия «Единая Россия», ровно как она является правящей партией в РФ. Бюджет, вносимый мною в областную думу, принимается большинством голосов, а это голоса партии «Единая Россия». Во всех ваших муниципальных образованиях, местных администрациях, главы муници-*

пальных образований — это члены партии «Единая Россия», и в советах муниципального уровня большинство — у этой партии»¹.

В Иркутской области, где губернатором с 2015 года является коммунист С.Г. Левченко, первый заместитель губернатора В.Ю. Дорофеев, по сообщениям СМИ, возглавил региональный предвыборный штаб на выборах Президента в марте 2018 года. Об этом сообщил корреспонденту ИА «БайкалПост» 12 января руководитель регионального отделения «Молодой гвардии Единой России» А. Цындыжапов². Сам В.Ю. Дорофеев опроверг эту информацию таким образом: *«Я возглавляю рабочую группу при правительстве Иркутской области об оказании содействия избирательным комиссиям в вопросах подготовки и проведения выборов. Эта рабочая группа создается в соответствии с постановлением Правительства РФ. Она создается всегда, на всех выборах».* Однако по поводу сбора подписей за В.В. Путина сопредседатели номинально созданного регионального штаба в его поддержку пояснили, что этой работой не занимались, поскольку официально штаб создан 16 января 2018 года³ (возникает логичный вопрос, кто занимался тогда этой работой, если не администрация региона).

После того, как 26 февраля 2014 года врио губернатора Орловской области был назначен представитель КПРФ В.В. Потомский, практически сразу Орловское региональное отделение «Единой России» заявило о его поддержке на выборах. 24 июня 2014 года состоялась пресс-конференция с участием СМИ, которую организовало региональное отделение партии «Единая Россия». В пресс-конференции приняли участие председатель Орловского областного Совета народных депутатов секретарь политсовета регионального отделения «Единой России» Л.С. Музалевский, председатель регионального совета сторонников партии «Единая Россия» Н.И. Лыгина, другие активные единороссы. На пресс-конференции было заявлено, что депутаты-единороссы консолидировано поддержали В.В. Потомского и у партии нет планов поддерживать оппонентов действующего главы области. Л.С. Музалевский также отметил, что «Единая Россия» направила свои предложения в предвыборную программу Потомского. При этом выдвижение В.В. Потомского вызвало очевидный раскол в региональной элите: многие представители региональной организации КПРФ были недовольны тем, что он ориентируется в первую очередь на единороссов, фактически отправляя «в тень» коммунистов. Так, назначение на

1 Культурная политика: ЛДПР и ЕР определились с кандидатами (часть 1) // ИА «О чем говорит Смоленск». — 2013. — 24 июня. Режим доступа: http://smolensk-i.ru/politics/kulturnaya-politika-er-i-ldpr-opredelilis-s-kandidatami-v-deputaty-obldumyi_35604

2 Первый замглавы Приангарья Владимир Дорофеев возглавил региональный штаб Путина // Ирсити.ру. — 2018. — 12 янв. Режим доступа: <https://ircity.ru/news/26724/>

3 В Иркутске открылся региональный предвыборный штаб Владимира Путина //ИАТелеинформ. — 2018. — 16 янв. Режим доступа: <http://i38.ru/pervaya-politika/v-irkutske-otkrilsya-regionalniy-predviborniy-shtab-vladimira-putina>

должность заместителя губернатора В.В. Соколова вызвало недовольство в КПРФ — депутаты фракции КПРФ Орловского областного Совета народных депутатов в полном составе отказались голосовать за эту кандидатуру. В то же время не было единства и среди местных единокороссов: многие высказывали недовольство тем, что региону навязали коммуниста. Два представителя «Единой России» (И.Я. Мосякин и В.А. Рыбаков) в итоге покинули партию и выдвинулись в губернаторы от других партий.

Сам В.В. Потомский на встрече с ветеранами КПСС заявил: *«Я говорю вам: у меня нет сегодня никаких политических разногласий ни с председателем правительства как руководителем партии «Единая Россия», ни с аппаратом «Единой России». Мы идем единой командой... две мощных партии страны — «Единая Россия» и КПРФ на Орловщине объединились, и это принесет свой результат»*¹.

Значительная часть губернаторов-«технократов», назначенных в 2016–2018 годах, на момент назначения были беспартийными. Более того, свои избирательные кампании они, как правило, вели, подчеркнуто дистанцируясь от «Единой России» (которая их при этом обычно выдвигала).

Например, А.А. Алиханов стал врио губернатора Калининградской области в октябре 2016 года, был избран губернатором в сентябре 2017 года, а стал членом партии «Единая Россия» только 21 декабря 2017 года. Одновременно в члены партии Президиумом Генсовета были приняты врио главы Нижегородской области Г.С. Никитин, глава Севастополя Д.В. Овсянников и глава Пермского края М.Г. Решетников. В декабре 2018 года на съезде партии в нее были приняты новые кемеровский и алтайский губернаторы С.Е. Цивилев и В.П. Томенко.

Беспартийным оставался глава Карелии А.О. Парфенчиков, хотя при его выдвижении от партии в главы региона сообщалось о его возможном вступлении в партию. Также беспартийными были новые руководители Марий Эл А.А. Евстифеев и Ивановской области С.С. Воскресенский. Кроме них, согласно открытым данным, на начало 2019 года среди глав регионов и временно исполняющих обязанности было еще 13 беспартийных: В.И. Кондратьев (Алтайский край), А.М. Осипов (Забайкальский край), С.К. Ситников (Костромская область), В.А. Шумков (Курганская область), Р.В. Ставовоит (Курская область), И.Г. Артамонов (Липецкая область), А.С. Никитин (Новгородская область), В.И. Лимаренко (Сахалинская область), И.М. Руденя (Тверская область), А.Г. Дюмин (Тульская область), С.А. Жвачкин (Томская область), Д.Ю. Миронов (Ярославская область) и А.Б. Левинталь (Еврейская АО).

Назначенный врио главы Башкортостана Р.Ф. Хабиров в 2008 году был исключен из партии с формулировкой *«за нанесение ущерба авторитету пар-*

1 Член ЦК КПРФ Вадим Потомский: «Единая Россия» и КПРФ на Орловщине объединились // Гражданский форум. — 2014. — 22 авг. Режим доступа: <http://civicforum.ru/blog/2014/08/22/chlen-ck-kprf-vadim-potomskij-edinaya-rossiya-i-kprf-na-orlovshhine-obedinilis-video/>

тии и невыплату членских взносов»¹. Его обвинили в давлении на ЦИК Башкортостана с целью подтасовки итогов думских выборов в пользу КПРФ и «Справедливой России». Одновременно 23 июня 2008 году М.Г. Рахимов подписал распоряжение о временном отстранении Р.Ф. Хабирова от должности на период «проверки достоверности и полноты сведений», представленных им в декларации о доходах и принадлежащем ему имуществе. В течение июля–сентября Хабирова региональное отделение дважды исключало, но оба раза восстанавливало высшее бюро партии². В результате Хабиров уехал работать в управление внутренней политики Администрации Президента России в Москву.

При этом, как и ранее, на выборах региональных парламентов сценарий губернатора, который возглавляет список «Единой России», был доминирующим. Наоборот, представители «системной оппозиции» во всех случаях назначения или избрания губернаторами воздерживались от того, чтобы на выборах ЗС возглавлять списки «своих» партий (к примеру, С.Г. Левченко не вошел в список КПРФ на выборах ЗС Иркутской области 09.09.2018).

На выборах заксобраний 14.10.2012 губернаторы возглавляли списки «Единой России» в 5 из 6 регионов. Единственным исключением был крайне административно управляемый Краснодарский край, где и без губернатора доминирование ЕР было абсолютным (список партии возглавили многолетний спикер ЗС В.А. Бекетов и бывший губернатор-коммунист Н.И. Кондратенко).

На выборах 08.09.2013 губернаторов не было в 4 списках из 16. Среди этих исключений были два региона, где губернаторами назначены представители системной оппозиции (Забайкальский край — К.К. Ильковский от СР; Смоленская область — А.В. Островский от ЛДПР), а также Владимирская (вместо врио губернатора С.Ю. Орловой список возглавил депутат Госдумы Г.В. Аникеев) и Ярославская области (вместо малопопулярного губернатора С.Н. Ястребова список возглавила первая женщина-космонавт В.В. Терешкова).

На выборах ЗС 14.09.2014 из 11 выборов региональных парламентов по смешанной системе руководителей регионов не было во главе списков «Единой России» только в двух, но к выборам — только в одном. Причина парадокса в том, что в Брянской области губернатор Н.В. Денин был уволен за утрату доверия до дня голосования и заменен на третьего номера списка ЕР в облдуму, депутата Госдумы А.В. Богомаза (возглавлял список чемпион мира по спортивному самбо В.В. Минаков). Вероятно, причиной непопадания Н.В. Денина и врио главы Республики Алтай А.В. Бердникова (список ЕР в регионе возглавил спи-

1 Амладов И. Проигранная партия. Уволенного главу администрации президента Башкирии исключили из «Единой России» // Коммерсантъ (Казань). — 2008. — 10 июля. — № 118. Режим доступа: kommersant.ru/doc/910968

2 Мухаметшина Е. Глава Башкирии Радий Хабиров пойдет на осенние выборы от «Единой России» // Ведомости. — 2019. — 22 янв. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/01/21/792048-vibori>

кер Госсобрания И.И. Белеков) в списки «Единой России» на выборах региональных парламентов стала их низкая популярность.

На выборах 13.09.2015 губернаторы возглавили списки «Единой России» в 10 регионах из 11. Не оказалось губернатора В.Ф. Городецкого только в составе списка партии на выборах в крайне сложном для «Единой России» регионе — Новосибирской области. Это был единственный на выборах регионального парламента этого года отход от «номенклатурной» концепции списка «Единой России». Список в Законодательное собрание в итоге возглавили директор Новосибирского НИИ патологии кровообращения им. академика Е.Н. Мешалкина А.М. Караськов; председатель Новосибирской городской общественной организации инвалидов «Общество "ДАУН-СИНДРОМ"» Т.П. Есипова; генеральный директор ОАО «Сибиаир» В.В. Кушнир. По сути, тройка сформирована по формуле «представитель социальной сферы» (врач) — «общественник» — «промышленник».

На совмещенных с выборами депутатов Госдумы РФ 18.09.2016 выборов 39 региональных парламентов в 31 списки изначально возглавили главы регионов. Исключения — Адыгея (лидер списка не глава региона А.К. Тхакушинов, а премьер-министр и будущий глава Адыгеи М.К. Кумпилов), Ингушетия (лидер списка не глава региона Ю.-Б.Б. Евкуров, а руководитель управления Федерального казначейства З.С. Евлоев), Чеченская Республика (вместо Р.А. Кадырова во главе списка шел спикер самораспустившегося парламента М.Х. Даудов), Кировская область (когда список формировался, беспартийный губернатор Н.Ю. Белых был еще на свободе, и список возглавил глава Кирова В.В. Быков), Московская область (вместо А.Ю. Воробьева — известная спортсменка Л.Е. Лазутина), Орловская область (губернатор-коммунист В.В. Потомский по определению не мог войти в список «Единой России», который возглавил спикер облсовета Л.С. Музалевский), Тюменская область (лидер списка — многолетний спикер облдумы С.Е. Корепанов), Санкт-Петербург (лидер списка — спикер Законодательного собрания В.С. Макаров). Как хорошо видно, исключения из общего правила касались двух случаев. Первое исключение: губернатор не являлся членом партии и исторически был иных политических взглядов (Н.Ю. Белых, В.В. Потомский), во всех остальных случаях губернатор возглавлял территориальную группу партсписка на выборах в Государственную Думу. В ходе кампании к исключениям добавилась Калининградская область, где назначенный полпредом в СЗФО губернатор Н.Н. Цуканов снял кандидатуру. Таким образом, ко дню голосования главы регионов возглавляли 30 списков из 39.

Особенностью выборов 2016 года можно считать то, что федеральное руководство партии и, видимо, внутривнутриполитический блок Администрации Президента, пытались развести персональный состав лидеров списков в Госдуму и региональные парламенты, аналогично тому, как за редким исключением не допускали одновременного выдвижения в Госдуму по партсписку и по одно-

мандатному округу. Таким образом, вероятно, пытались стимулировать внутреннюю конкуренцию между партсписками на параллельных выборах и усилить кумулятивный эффект одновременных кампаний электоральной мобилизации: кандидаты в случае проигрыша в большинстве случаев не могли рассчитывать на «утешительный» мандат по списку или в парламенте более низкого уровня. Единственный губернатор, которому согласовали одновременное выдвижение и во главе списка в региональный парламент, и во главе территориальной группы списка в Госдуму, — глава Дагестана Р.Г. Абдулатипов.

На выборах 10.09.2017 в пяти регионах из шести списки возглавляли действующие главы или временно исполняющие их обязанности (единственное исключение — вновь Краснодарский край, где список снова возглавлял спикер Законодательного собрания В.А. Бекетов).

Из 16 регионов выборов депутатов региональных парламентов, назначенных на 09.09.2018, в 11-ти партийные списки в качестве «паровозов» возглавляли губернаторы. Исключения — Иркутская и Смоленская области (в них губернаторы представляли иные партии), Ярославская область (в регионе на этих выборах вообще не было общерегиональной части партийного списка), а также Ивановская область и Забайкальский край. Только в двух последних губернаторы (С.С. Воскресенский и Н.Н. Жданова соответственно) могли, но не стали возглавлять списки ЕР. Причем С.С. Воскресенский одновременно избирался на пост губернатора, но партии на выборах в облдуму помогать не стал.

Что касается выборов Госдумы 18.09.2016, то «Единая Россия» продолжила применять стратегию «предвыборных паровозов», хотя их число (как и само число территориальных групп) уменьшилось по сравнению с выборами 2003–2011 годов. Впрочем, и самих территориальных групп в условиях изменившейся избирательной системы стало меньше. В список партии вошли 19 глав регионов — девять губернаторов и десять глав республик (подобное число глав национальных регионов с их традиционализмом и особой ролью места в административной иерархии представляется показательным с точки зрения стратегии электоральной мобилизации). Это Р.Г. Абдулатипов (Дагестан), С. Аксенов (Крым), В.З. Битаров (Северная Осетия), Е.А. Борисов (Якутия), А.Ю. Воробьев (Московская область), В.Ю. Голубев (Ростовская область), А.В. Гордеев (Воронежская область), Ю.-Б.Б. Евкуров (Ингушетия), Р.А. Кадыров (Чечня), Ю.А. Коков (Кабардино-Балкария), Р.Н. Минниханов (Татарстан), Г.С. Полтавченко (Санкт-Петербург), Е.С. Савченко (Белгородская область), С.С. Собянин (Москва), Р.Б. Темрезев (Карачаево-Черкесия), А.-Г.М. Тулеев (Кемеровская область), А.К. Тхакушинов (Адыгея), Р.З. Хамитов (Башкортостан), В.В. Якушев (Тюменская область). При этом на этот раз в списке не оказалось федеральных министров, зато в него вошли первый заместитель руководителя Администрации Президента В.В. Володин и командующий Воздушно-десантными войсками РФ В.А. Шаманов

Как уже отмечено в разделе 5.4, массовая замена в 2017–2018 годах губернаторов на «технократов» сопровождалась стремлением новых администраций обновить и состав депутатского корпуса на предстоящих выборах представительных органов власти. Так же ведут себя и многие губернаторы предыдущих «волн» кадровых замен.

Вытеснение кадров из партии власти естественным образом создает определенные возможности для кадрового усиления оппозиции (несмотря на первоначальный популистский антиэлитарный эффект, которого пытаются добиться некоторые назначенцы). В 2018 году мы уже наблюдали, как покидающие «Единую Россию» кадры в результате пополняли иные партии или шли на выборы самовыдвиженцами. Этот процесс заметен в Бурятии, Якутии, Забайкальском крае, Ивановской, Кемеровской, Ярославской областях и других регионах. Персонализация региональной политики, сочетание эффекта вытеснения из ЕР со стремлением диверсификации политических рисков проявляется и в том, что региональные элитные группы идут на выборы одновременно по разным спискам и этот процесс имеет шансы усилиться.

При этом на фоне резкого роста кадровой турбулентности в региональных элитах и одновременно усиления протестных настроений по социально-экономическим причинам, даже внутри «системных» партий началось усиление более оппозиционно настроенных групп активистов и молодого поколения лидеров. В частности, депутатами региональных и местных советов в сентябре 2018 года стали многие критически настроенные к власти молодые представители КПРФ. Этот процесс, несомненно, имеет и внутрипартийные причины, но при этом, как представляется, катализируется и общей ситуацией «цепного кадрового обновления».

Новые губернаторы, строя свои кампании на теме обновления и перемен, тем самым дополнительно пропагандируют их необходимость, и тем самым де-факто работают против «Единой России». Ведь если перемены — это хорошо и необходимо, то совершенно логичным для избирателя и на иных выборах представляется голосовать за кого-то нового, а чаще всего это оппозиция, пусть и системная. В результате в сентябре 2018 года по многим крупным городам в одномандатных округах никому неизвестные молодые кандидаты (часто — коммунисты) победили политических тяжеловесов. Почти в половине регионов полностью обновились фракции КПРФ.

Стремление власти вместо кооптации «нежелательных» победителей новых выборов там, где в стратегически важных регионах побеждали представители оппозиции (Приморский край, Хакасия), сохранить контроль над ситуацией любой ценой, даже путем дискредитации политических институтов, включая выборы, чревато дополнительной радикализацией «системной оппозиции». Этот же эффект будет иметь слишком жесткая политика в отношении «системной оппозиции». Переизбыток непродуманных решений, стремление ради интересов тех или иных ФПГ или отдельных групп федеральной элиты в отдель-

ных регионах жертвовать интересами стабильности политической системы как таковой несет для системы крайне высокие средне- и долгосрочные политические риски.

Дополняет картину «параллельная» самоорганизация в «несистемной оппозиции», где кадровым ядром являются представители молодежи (большинство 17–25 лет), часто вообще не имеющие никакого политического прошлого. Эти группы, часто структурирующиеся вокруг региональных штабов А.А. Навального, обычно вообще не пересекаются с традиционными региональными элитами, которые часто просто не знакомы с ними, но и не имеют представления о их составе. При этом этой сети еще несколько лет назад просто не существовало, сейчас внутри нее идут активные процессы социализации, которые усиливаются и крепнут в том числе благодаря внешнему давлению силовых структур и возникновению внутри специфического формата межличностных отношений, напоминающих «боевое братство».

Таким образом, происходит усиливающееся дальнейшее существенное обновление региональных и местных элит (отдаленно напоминающее ситуацию конца 1980-х), происходящее параллельно как в самих органах власти, так и внутри оппозиции, как системной, так и не системной. Вопрос лишь в том, кто сумеет этим воспользоваться.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ВОЗМОЖНАЯ ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

Россия — страна уникальная в первую очередь с точки зрения своей региональной дифференциации, где в разных регионах существуют не только существенно отличающиеся политические культуры и традиции, но мы имеем дело даже с совершенно разным институциональным наследием. Это и консервативные, с сильными патриархальными и авторитарными традициями, национальные автократии; и максимально интегрированные в современный глобальный мир мегаполисы с мощными традициями политического индивидуализма и рационализма; и имеющие развитые традиции самоорганизации и самоуправления, ярко выраженную региональную идентичность регионы Сибири и Дальнего Востока; это и регионы «западного» фронта, явно ориентированные на европейские демократические стандарты поведения и отношения к власти и т.д.

При подобном разнообразии найти универсальную для всех регионов институциональную формулу, навязать одинаковую систему власти Москве и Чукотке, Чечне и Калининграду — это идти по пути «средней температуры по палате». Кому-то стандартизированная институциональная схема будет подходить, но другим она будет лишь мешать жить и развиваться. Попытка выдать за модернизацию примитивизацию политических институтов и стремление выровнять реально неоднородное пространство квадратно-гнездовым методом сплошных вертикалей уж слишком явно содержит в себе смысловой парадокс. Сокращение разнообразия и вариативности, уничтожение предпосылок для естественной политической эволюции и развития самобытности территорий по отдельности и страны в целом не очень вяжутся с представлениями о прогрессе и развитии. При этом вся политическая история, хоть монархическая, хоть советская, хоть 1990-х или 2000-х годов говорит о том, что управлять по единым шаблонам территориями России с их гигантским разнообразием просто невозможно. Этого единообразия в истории страны никогда не было даже в самые многим кажущиеся торжеством абсолютной власти исторические эпохи.

В истории Российской империи никогда не было периода, когда вся территория страны состояла бы из однотипных территориальных единиц с единой системой управления. Были губернии, область Великого Войска Донского, центрально-азиатские ханства (фактически вассальные государства с наследными

династиями) и одновременно — Царство Польское и Великое княжество Финляндское со своими конституциями и парламентами и т.д.

Борьба с «чрезмерной» самостоятельностью регионов, вызванная очевидными девиациями в деятельности региональных органов власти в 1990-е годы (впрочем, политикой федерального центра во многом и порожденными) тогда в глазах многих представителей политической элиты была важнейшим условием укрепления единства страны. Главным содержанием новой региональной политики федерального центра с начала 2000-х годов и по сей день стало резкое снижение политической и экономической самостоятельности регионов, включения различных сфер региональной жизни в те или иные федеральные вертикали, постоянно продолжающаяся принудительная унификация всего и вся, подчеркнутый антирегионализм. «Асимметричность» Федерации, непохожесть регионов для многих представителей политической элиты, особенно представляющей государственно-патриотическое направление, изначально воспринимается как зло, угрожающее единству страны и создающее предпосылки для якобы чрезмерного обособления регионов. Впрочем, никогда никаких обоснованных аргументов в пользу точки зрения, что развитие самобытности и асимметрия — «это плохо», никогда не высказывалось, а аргументация в защиту симметричности и всеобщей одинаковости носила и носит исключительно эмоционально-патриотический характер и опирается скорее на мифы массового сознания, привыкшего получать простые ответы на сложные вопросы.

На практике в современном мире во многом асимметричными являются не только многие федерации (и незнание этого является следствием примитивизации общих представлений о политических институтах), но даже формально унитарные государства. В Индии есть штаты и союзные территории. Унитарная Республика Индонезия в своем составе помимо провинций имеет особый столичный округ, и два особых района, один из которых является наследным султанатом. Асимметричным по территориальной структуре является даже Китай. Великобритания состоит из 4 исторически сложившихся административных частей со своей отличной внутренней структурой: Англии, Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии. Кроме того, через королеву как главу государства в Великобританию де-факто входят «коронные владения» остров Мэн, Гернси и Джерси, которые при этом имеют свои системы власти, не входят в Соединенное Королевство и не избирают Палату общин, уже не говоря о множестве заокеанских колоний. Можно вспомнить и США, где помимо 50 штатов есть федеральный округ Колумбия, ассоциированные с США территории, население которых фактически имеет американское гражданство: Пуэрто-Рико, Вирджинские острова, Гуам, Содружество Северных Марианских Островов и т.д. При этом названия штатов специально никто не унифицировал и даже такие «старые штаты» как, к примеру, Массачусетс и Род-Айленд, согласно их конституциям, именуются «Содружество Массачусетс» и «Государство Род-Айленд».

и плантация Провиденс». Имеются еще «Содружество Кентукки», «Содружество Пенсильвания», «Государство Юта». Если формальные названия и системы политических институтов порой бывают похожими, то не потому, что их кто-то навязал сверху, а потому, что это свободный выбор населения территории. То же касается избирательных систем, формальных названий представительных органов, структуры органов местного самоуправления и т.д. Таким образом, при детальном анализе политической реальности мы столкнемся с тем, что в значительном числе стран мира в территориальной структуре или совсем нет «симметрии», или она является очень условной.

Непохожесть территорий, их уникальность, в том числе выраженная в системе политических институтов, — это не недостаток управления. На самом деле это конкурентное преимущество и разнообразие — один из залогов развития прогресса как такового. И право территорий отражать свою уникальность в своих названиях, названиях своих органов власти, органов местного самоуправления является совершенно естественным.

Фактор сохранения уникальности и развития различных этнокультурных укладов, важности сохранения и развития специфики территорий (который невозможен и без институциональной уникальности в виде особенностей управления и территориальных статусов) является бесспорным для современной науки. Действию закона разнообразия подчиняется как биологическая эволюция на Земле, так и социальная (этническая и культурная) эволюция человечества. Разнообразие является одним из главных индикаторов, по которым прогрессивная эволюция отличается от инволюции или деградации. Сохраняя и развивая социальное и культурное разнообразие, человечество создает себе предпосылки для продолжения дальнейшего развития. Наивные же попытки управленческой примитивизации реально постоянно усложняющегося пространства, под какие бы лозунги они не подгонялись, несут очевидный утопический характер и обречены на неизбежную историческую неудачу.

Самое же главное в происходящем даже не в изложенном выше. Реальный смысл существования политических институтов зависит не только от того, по каким правилам они избраны (сформированы), но и от того, по каким правилам принимают решения, что их ограничивает и направляет в их практической повседневной деятельности. Получается, что постоянно происходит движение из крайности в крайность: или региональный авторитаризм или всевластие центра и игнорирование интересов регионов. На самом деле эта дилемма искусственная и ложная.

Убежден, что нужно бороться не только за выборность или назначаемость глав регионов, но в первую очередь за сдержки и противовесы. Система, функционирование которой целиком зависит от «доброты царя» соответствующего уровня, не может быть эффективной и не содержит «защиты от дурака». Нельзя ставить зависимость жизни в регионе от того, «хороший» или «плохой» избран губернатор. Даже «хороший» при неограниченных полномочиях через

некоторое время начнет править лишь в собственных интересах и переходить грани разумного и законного. Система власти через сдержки и противовесы (утверждение кадровых назначений в администрациях, в советах, возможность выражения недоверия депутатами конкретным чиновникам и т.д.) должна ограничивать даже не самого возможно компетентного и достойного губернатора четкими правилами игры, заставляя вынужденно работать в интересах населения, без чего он неизбежно должен власть утрачивать.

Вместо разделения властей нам всегда предлагают иерархическое подчинение и вертикаль власти. Однако опыт 2000-х и 2010-х годов показывает, что контроль внутри самой властной вертикали — это иллюзия, и кончается обычно круговой порукой. В результате все зависит от того, какие у губернатора личные отношения с конкретными чиновниками и каково положение поддерживавшей (продвинувшей) его федеральной элитной группы. Если за губернатором стоят влиятельные «друзья», то, как показывает практический региональный опыт, даже явно неудачные и непопулярные губернаторы продолжают спокойно править своими регионами. И, наоборот, эффективный и профессиональный губернатор может быть снят просто потому, что кому-то «перешел дорогу».

Механизмы горизонтальной и вертикальной ответственности должны дополнять друг друга. Разделение властей и их взаимный контроль как ключевой элемент народовластия должны стать важнейшим пунктом требований тех, кто хочет реальных политических перемен. Как представляется, это главное понимание, которое нужно для того, чтобы в новом цикле политических изменений не скатиться в привычное хождение по кругу, когда одни опасные и несправедливые схемы управления сменяют другие, что неизбежно приводит к чувству обмана и разочарования.

С одной стороны, очевидно требуется совершенствование правил проведения всеобщих выборов глав российских регионов (в частности, отмена «муниципального фильтра» или, как минимум, его существенное смягчение). С другой стороны, было бы правильным и исторически оправданным введение в законодательство принципа вариативности механизмов формирования высших органов исполнительной власти. Федеральное законодательство при этом могло бы гарантировать лишь некоторые минимальные стандарты и требования по наличию институциональных сдержек и противовесов. При любом варианте избирательной системы как на выборах исполнительной, так и представительной власти, речь должна идти о соблюдении всех необходимых стандартов свободных и справедливых выборов, максимально возможного исключения электоральных манипуляций и, под видом учета региональной специфики, введения фактического назначения глав регионов. Асимметричность пространства, неоднородность социального и этнического состава, экономических условий, менталитета людей формируют разные требования к организации власти в разных регионах, требуют творческого поиска местными

сообществами оптимальных решений. Подлинная реализация подобной идеи на практике может воплощаться в праве регионов самостоятельно в своих конституциях и уставах определять собственную систему выборов при соблюдении гибких рамочных требований федерального закона.

Необходимо отказаться от принудительной унификации правил региональных выборов и предоставить субъектам Федерации возможность выбора избирательных систем на региональном уровне, что в большей степени отвечало бы принципам федерализма, позволяло более полно учитывать этноконфессиональные, исторические, культурные, социально-экономические, географические и иные особенности регионов страны. Нет никаких доказательств того, что реализация в тех или иных регионах не президентской, а парламентской модели управления несет управленческие риски и подрывает «правовое единство» страны. Наоборот, в некоторых регионах, с их крайней внутренней неоднородностью, парламентские и коллегиальные схемы управления — почти единственный вариант эффективных систем управления, способствующих учету разных интересов и выработке сбалансированных решений.

Как показывает анализ, в том числе отечественной политической практики и институционального развития, и в 1990-е, и в начале 2000-х годов в ряде национальных регионов активно применялись особые институциональные механизмы. Попытка же их замены механизмами, не отражающими региональную специфику и характерными для большинства регионов с совершенно иной внутренней ситуацией и другим составом населения, приводила к кризисным ситуациям (примером является сравнение выборов в Дагестане и Карачаево-Черкесии; кризис, связанный с проведением прямых выборов главы КЧР в 1999, который в дальнейшем при определенных условиях может повториться; резкое снижение реальной конкурентности и публичной достоверности результатов выборов в Дагестане после перехода от системы свободной конкуренции в рамках этнических квот к полностью пропорциональной избирательной системы). При этом применение в данных регионах особых институциональных механизмов позволяло проводить более открытые и конкурентные выборы, чем после их формальной унификации. Даже в условиях формально единых институциональных механизмов в годы советской власти и в 2005–2012 годах во многих национальных регионах де-факто при принятии ключевых решений, в том числе кадровых, учитывался фактор соблюдения этнических балансов. При этом более правильным является наличие таких институциональных правил, которые бы способствовали адекватной самоорганизации местных сообществ, позволяли бы принимать взвешенные решения на местном уровне без прямого вмешательства федерального центра в принятии кадровых решений, ведущего ко всем известным рискам режима «ручного управления».

КЫНЕВ Александр Владимирович

ГУБЕРНАТОРЫ В РОССИИ: МЕЖДУ ВЫБОРАМИ И НАЗНАЧЕНИЯМИ

Ответственный за выпуск М. Ледовский
Дизайн М. Ратиновой
Верстка К. Бибо

Подготовлено к изданию 26.08.2020

Фонд «Либеральная миссия»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел. : (495) 621 33 13, 623 40 56
Факс: (495) 623 28 58

Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.