

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ КАК ФАКТОР ЭВОЛЮЦИИ ЭЛИТ В РОССИИ

В российской политической системе происходят важные изменения. С 2005 г. отменены губернаторские выборы. Меняется избирательная система: в регионах с 2003 г. в обязательном порядке вводится смешанная система, а следующие думские выборы пройдут по пропорциональной системе. Повышается заградительный барьер на выборах по партийным спискам. На думских выборах барьер составит 7%, в регионах пока нет единой нормы, но отмечается тенденция к повышению барьера до 7%, а иногда и до 10%. Продолжается муниципальная реформа с созданием тысяч новых муниципальных образований и проведением в них выборов. Все эти изменения серьезным образом влияют не только на политическую систему, но и на эволюцию российских элит.

Отношения региональных элит с партиями определяют задачи следующих парламентских и отчасти президентских выборов. Нынешние выборы в законодательные собрания рассматриваются как праймериз федеральных выборов. В связи с предстоящими федеральными выборами «Единая Россия» должна решить принципиальную задачу – сохранение конституционного большинства в условиях измененной избирательной формулы. В этом случае в России появится партийная система с доминантной партией. По итогам региональных выборов пока можно говорить о двух сценариях.

Первый сценарий – особенно важный для «партии власти», но пока не очень реальный. Это превращение «Единой России» в полностью доминирующую партию, не нуждающуюся в союзниках. Региональные выборы 2003–2006 гг. не позволяют прогнозировать такую перспективу. «Единая Россия» не способна набрать на федеральных выборах 50% голосов, и даже уровень в 40% дастся ей с трудом. Хотя при условии мобилизации всех дополнительных ресурсов она может выйти на уровень 40–45%. Что, однако, не гарантирует кон-

ституционное большинство и требует проведения коалиционной политики.

В конце 2005 г. в электоральных показателях «Единой России» наметились изменения в лучшую сторону. Партия продемонстрировала солидный рост процентных показателей в Москве, Челябинской, Белгородской областях – в сравнении с федеральными выборами 2003 г. Но получить две трети мест по спискам ей мало где удастся. Если взять выборы 12 марта 2006 г. в восьми регионах, то нигде «Единая Россия» не сумела получить по спискам более двух третей мест, и только в двух завоевала более половины «списочных» мандатов. Еще в двух регионах «партия власти» сумела получить ровно половину мандатов, распределяемых по пропорциональной системе.

После президентских выборов 2004 г. региональные законодательные собрания были избраны в 39 субъектах федерации. Анализ их итогов для «партии власти» позволяет разделить регионы на три примерно равные группы. Можно определить 13 благоприятных регионов, где «Единая Россия» завоевала более 40% голосов. В четырех регионах она набрала более 60% голосов (Чечня, Агинский Бурятский, Чукотский и Ямало-Ненецкий АО), еще в трех – более 50% (Белгородская и Челябинская области, Ханты-Мансийский АО). Показатели на уровне более 40% были получены еще в шести регионах – Хабаровском крае, Калужской, Нижегородской, Оренбургской, Тамбовской областях и Москве.

Напротив, список неблагоприятных регионов включает 14 субъектов федерации. Крайне слабые результаты на уровне менее 20% были в двух дальневосточных регионах – Амурской и Сахалинской областях. «Единая Россия» не сумела получить 30% голосов в Республике Алтай, Хакасии, Архангельской, Владимирской, Воронежской, Кировской, Курганской, Магаданской, Рязанской и Тульской областях, Корякском и Ненецком АО.

В остальных 12 регионах «партия власти» продемонстрировала средние показатели на уровне 30–40%. Напомним, что на федеральных выборах 2003 г. результат «Единой России»

составил 37,4% голосов. Если сравнить итоги региональных и федеральных выборов, то окажется, что только в 17 регионах из 39 «Единая Россия» улучшила свои показатели. Хотя 12 марта 2006 г. улучшение электоральных показателей «Единой России» отмечалось уже в шести регионах из восьми.

Второй сценарий остается пока более вероятным, его можно назвать управляемой многопартийностью. Пропорциональная система и двухпартийность в мировой практике это – нонсенс. На сегодняшний день есть множество аргументов в пользу управляемой многопартийности. Это, прежде всего – недостаточная поддержка «Единой России» в обществе. Другая причина – конкуренция между группами влияния на федеральном уровне. Она накладывает на понимание федеральными игроками того, что ни одна из столичных клиентел не сможет полностью контролировать «Единую Россию». Роль «малых» партий в такой системе могут играть как дублиеры «партии власти» (Российская партия жизни, созданная по типичному клиентельному принципу), так и «специалисты» по работе с протестным электоратом – ЛДПР, Российская партия пенсионеров, «Родина», «Патриоты России», АПР и др.

Главный претендент на роль «второй партии», – КПРФ – сейчас способна не только сохранять, но и улучшать свои показатели. Из 37 регионов, где КПРФ участвовала в выборах, в 25 она получила более высокий процент голосов, чем на выборах 2003 г. Отчасти это можно объяснить тем, что мобилизация традиционного электората КПРФ на региональных выборах с их низкой явкой проходит успешно. Но в то же время после 2003 г. КПРФ укрепила позиции в качестве лидера протестного движения – на фоне испытывающих организационные трудности конкурентов в лице «Родины» и Партии пенсионеров. Поэтому улучшить свой федеральный результат и выйти на уровень минимум 14–15% КПРФ может без труда. На этом уровне коммунисты обычно и выступают в регионах (лишь четыре раза они смогли превысить рубеж в 20% и четыре раза опустились ниже 10%).

КПРФ сейчас решает задачу политического самосохранения, и делает это успешно. В отличие от прежних лет она бла-

годаря смешанной системе смогла создать плацдармы в виде небольших фракций почти во всех регионах, что позволяет сохранить за КПРФ статус партии общенационального масштаба. В то же время относительные успехи КПРФ ненамного повышают привлекательность партии для некоммунистических групп региональной элиты. Некоторый приток в списки КПРФ на проходные места представителей малого и среднего бизнеса регионального масштаба стал заметным. Но тенденция слаба, поскольку количество проходных мест в списках КПРФ крайне мало, а их основную часть занимают проверенные партийцы.

ЛДПР имеет гораздо больший опыт сотрудничества с небольшими группами регионального бизнеса, которые оказывают ей спонсорскую помощь и зачастую целиком формируют проходную часть ее списков. Однако и в этом случае речь идет об очень ограниченном и притом сугубо прагматичном притоке бизнесменов в эту партию. Ее электоральные успехи в регионах не впечатляют, поскольку ЛДПР представляет собой лидерскую партию со слабой региональной сетью. Почти везде ЛДПР получала меньший процент голосов, чем на федеральных выборах, в ряде регионов не смогла преодолеть заградительный барьер, а более 10% голосов она набрала только в 11 регионах из 37 (где ЛДПР участвовала в выборах).

Претендовать на условное четвертое место в партийной системе может Российская партия пенсионеров – главное открытие региональных выборов 2004–2006 гг. Она не имеет добротной региональной сети. Но в 16 регионах из 23, где Российская партия пенсионеров выставила свой список, ей удалось преодолеть заградительный барьер. На региональном уровне именно в Партию пенсионеров пошел региональный бизнес, не сумевший договориться с «Единой Россией» и избегающий связей с КПРФ и ЛДПР. Именно этот факт усилил позиции Партии пенсионеров как нового политического игрока.

Однако при всех элементах клиентелистской многопартийности пока продолжается решение задачи-максимум. Вслед за Госдумой и Советом Федерации «Единая Россия»

взяла большинство в губернаторском корпусе. Причем большинство несомненное: около 70 губернаторов вступили в ряды «партии власти». На выборах распространенной стала технология «паровозов», когда именно губернаторы встают во главе списка «Единой России». На выборах 12 марта 2006 г. так случилось в пяти регионах из восьми. Возник парадокс: на региональном уровне политическое влияние «Единой России» значительно выше, чем в центре, где ее рассматривают как инструмент в руках пока «беспартийной» верховной власти.

Происходит снижение интереса региональных элит к другим партиям, кроме «Единой России». Реально крупных фигур в местном бизнесе, обратившихся к КПРФ, ЛДПР, Партии пенсионеров или «Родине», немного. Напротив, вновь по партийному признаку формируется номенклатура, когда «Единая Россия» начинает восприниматься как перспективная карьерная лестница. Это влечет за собой важные последствия – конфликты в региональных элитах из межпартийных и «беспартийных» превращаются во внутривнутрипартийные. Большой вопрос российской политики – насколько едина «Единая Россия»? Во многих регионах «партия власти» представляет собой «Ноев ковчег» разнообразных и зачастую враждующих группировок. Можно вспомнить прошлогодние выборы в Челябинской области, когда в список «партии власти» вошли два противника – губернатор П. Сумин и мэр областного центра М. Юревич. В Нижегородской области тройку списка «Единой России» составили лидеры различных групп региональной элиты – губернатор В. Шанцев, спикер законодательного собрания и бывший претендент на губернаторский пост Е. Люлин и мэр областной столицы В. Булавинов (ранее, кстати, принимавший участие в губернаторских выборах). Результаты внутривнутрипартийной конкуренции видны на выборах спикеров: в Республике Алтай на этот пост баллотировались два депутата от «Единой России».

Однако столь резкий разворот региональных элит в сторону «Единой России», произошедший в 2004–2005 гг., пока нельзя назвать их стратегическим выбором – в отсутствие решения Кремля о судьбе всего проекта под названием «партия

власти» (который гораздо больше и важнее, чем просто партия под названием «Единая Россия»). Судьба «Единой России» определится после декабря 2007 г. в зависимости от того, удастся ли ей решить задачу-максимум. Если вокруг нее не будет обеспечена полная консолидация элит на федеральном уровне, то возможен обратный процесс – раздел на части, кристаллизация новых партий на основе идеологизированных «крыльев» и иных внутривнутрипартийных групп и даже создание новой «партии власти» взамен и лишь отчасти на основе старой.

Отмена губернаторских выборов привела к парадоксальному результату – замедлению кадровой ротации в регионах. На сегодняшний день губернаторские назначения прошли более чем в половине регионов – в 46 (назначений было 47, поскольку в Тюменской области губернатора назначали два раза). Если быть точным, то в результате 47 назначений в России остались 34 прежних губернатора и появились 13 новых. Причем далеко не везде власть сменилась резко. Интересен случай Дагестана, где в результате назначения к власти вернулся бывший первый секретарь обкома КПСС М. Алиев, занимавший в последние годы пост спикера республиканского парламента. Хотя, с другой стороны, начальников советского происхождения в регионах осталось не так много, в основном теперешние губернаторы – это люди, сделавшие карьеру в 1990-е гг. Бывших первых секретарей обкомов КПСС среди губернаторов всего четверо. Да и тех региональных лидеров, кто возглавил регион еще в 1990–1995 гг., сейчас только 22.

Главным сценарием назначения губернаторов стало досрочное сложение полномочий с целью поставить перед президентом вопрос о доверии. Так поступили 25 губернаторов, и все они, в соответствии с неформальными правилами игры, получили назначение. В итоге уже назначены все губернаторы, полномочия которых истекали в 2006 г., а из тех, чей срок подходит к концу в 2007 г., остались только девять. Более «опасной» оказалась процедура назначения, связанная с истечением губернаторских полномочий и выдвижением альтерна-

взяла большинство в губернаторском корпусе. Причем большинство несомненное: около 70 губернаторов вступили в ряды «партии власти». На выборах распространенной стала технология «паровозов», когда именно губернаторы встают во главе списка «Единой России». На выборах 12 марта 2006 г. так случилось в пяти регионах из восьми. Возник парадокс: на региональном уровне политическое влияние «Единой России» значительно выше, чем в центре, где ее рассматривают как инструмент в руках пока «беспартийной» верховной власти.

Происходит снижение интереса региональных элит к другим партиям, кроме «Единой России». Реально крупных фигур в местном бизнесе, обратившихся к КПРФ, ЛДПР, Партии пенсионеров или «Родине», немного. Напротив, вновь по партийному признаку формируется номенклатура, когда «Единая Россия» начинает восприниматься как перспективная карьерная лестница. Это влечет за собой важные последствия – конфликты в региональных элитах из межпартийных и «беспартийных» превращаются во внутривнутрипартийные. Большой вопрос российской политики – насколько едина «Единая Россия»? Во многих регионах «партия власти» представляет собой «Ноев ковчег» разнообразных и зачастую враждующих группировок. Можно вспомнить прошлогодние выборы в Челябинской области, когда в список «партии власти» вошли два противника – губернатор П. Сумин и мэр областного центра М. Юревич. В Нижегородской области тройку списка «Единой России» составили лидеры различных групп региональной элиты – губернатор В. Шанцев, спикер законодательного собрания и бывший претендент на губернаторский пост Е. Люлин и мэр областной столицы В. Булавинов (ранее, кстати, принимавший участие в губернаторских выборах). Результаты внутривнутрипартийной конкуренции видны на выборах спикеров: в Республике Алтай на этот пост баллотировались два депутата от «Единой России».

Однако столь резкий разворот региональных элит в сторону «Единой России», произошедший в 2004–2005 гг., пока нельзя назвать их стратегическим выбором – в отсутствие решения Кремля о судьбе всего проекта под названием «партия

власти» (который гораздо больше и важнее, чем просто партия под названием «Единая Россия»). Судьба «Единой России» определится после декабря 2007 г. в зависимости от того, удастся ли ей решить задачу-максимум. Если вокруг нее не будет обеспечена полная консолидация элит на федеральном уровне, то возможен обратный процесс – раздел на части, кристаллизация новых партий на основе идеологизированных «крыльев» и иных внутривнутрипартийных групп и даже создание новой «партии власти» взамен и лишь отчасти на основе старой.

Отмена губернаторских выборов привела к парадоксальному результату – замедлению кадровой ротации в регионах. На сегодняшний день губернаторские назначения прошли более чем в половине регионов – в 46 (назначений было 47, поскольку в Тюменской области губернатора назначали два раза). Если быть точным, то в результате 47 назначений в России остались 34 прежних губернатора и появились 13 новых. Причем далеко не везде власть сменилась резко. Интересен случай Дагестана, где в результате назначения к власти вернулся бывший первый секретарь обкома КПСС М. Алиев, занимавший в последние годы пост спикера республиканского парламента. Хотя, с другой стороны, начальников советского происхождения в регионах осталось не так много, в основном теперешние губернаторы – это люди, сделавшие карьеру в 1990-е гг. Бывших первых секретарей обкомов КПСС среди губернаторов всего четверо. Да и тех региональных лидеров, кто возглавил регион еще в 1990–1995 гг., сейчас только 22.

Главным сценарием назначения губернаторов стало досрочное сложение полномочий с целью поставить перед президентом вопрос о доверии. Так поступили 25 губернаторов, и все они, в соответствии с неформальными правилами игры, получили назначение. В итоге уже назначены все губернаторы, полномочия которых истекли в 2006 г., а из тех, чей срок подходит к концу в 2007 г., остались только девять. Более «опасной» оказалась процедура назначения, связанная с истечением губернаторских полномочий и выдвижением альтерна-

тивного списка кандидатов. Ее прошли 16 регионов, из которых в семи появились новые начальники¹.

Подход федеральных властей к назначению губернаторов показывает, что центр не в состоянии задать новый вектор кадровой эволюции на местах. Скорее наблюдается раздел сфер влияния между элитами федерального и регионального уровней, и при В. Путине произошел передел сфер влияния в пользу центра. Центр был вынужден принять во внимание моноцентризм региональной власти как неустранимую реальность. Моноцентризм позволяет нынешним губернаторам обороняться от центра (который заинтересован в региональном административном ресурсе) и вести наступление на заведомо более слабые конкурирующие группы внутри региона. Победить губернаторский моноцентризм можно только с помощью направленной работы федеральной политической или финансовой группы. Но это случается довольно редко.

В то же время, как и в истории с «Единой Россией», инерционный сценарий задан только до 2007–2008 гг. «Скамейка запасных» постепенно и непублично формируется. Ее занимают заместители нынешних губернаторов, бизнесмены, депутаты Госдумы и сенаторы, федеральные чиновники, в каждом регионе – свой набор. После президентских выборов 2008 г. и в зависимости от того, кто станет президентом, произойдет ротация губернаторского корпуса. Частичная ротация губернаторского корпуса после 2008 г. может совпасть с трансформацией «партии власти». Приход новых кадров на губернаторские должности не обязательно будет проходить под знаменами «Единой России». Возможны попытки создать новую «партию власти» на основе региональных чиновников «послепутинского призыва».

Нельзя сбрасывать со счетов интересы бизнес-элит. Попытки деполитизировать бизнес бессмысленны, его можно лишь сделать политически лояльным, и то на определенных

¹ В остальных случаях назначение проводилось в особых обстоятельствах: в трех регионах – после отставки губернатора, а также – в результате увольнения губернатора, его назначения на федеральную должность или трагической гибели.

условиях. Интерес бизнеса к власти во многом связан с сугубо инструментальными целями – извлечением прибыли за счет использования административного ресурса. Хотя налицо и карьерные цели, когда уход в политику понимается как новая возможность для самореализации бизнесмена. Региональные выборы продемонстрировали рост интереса бизнеса к Партии пенсионеров. Закономерно снижение интереса бизнеса к, казалось бы, «своим» партиям – СПС и «Яблоку». Прагматический расчет оказался сильнее идеологии, отсюда ставки части региональных бизнес-групп на Партию пенсионеров и «Родину». Кстати, роль бизнеса признает и президент, назначая губернаторов. Ведь в случаях замены губернаторов В. Путин часто следует двум сценариям. Первый – это поддержка государственных компаний, приближенных к власти. Второй – назначение бизнесменов регионального масштаба. В то же время налицо снижение влияния крупных частных бизнес-групп олигархического характера: В. Путин стремится минимизировать их влияние на региональную власть.

И в центре, и на местах сложился слой профессиональных политиков, балансирующих между общественными и коммерческими интересами. Эффективность регионального и муниципального управления сильно зависит от личностей руководителей, поэтому она очень разная, да и критерии оценки этой эффективности размыты. Но в то же время налицо попытки ограничить вертикальную мобильность с целью закрыть сложившуюся в постсоветский период элиту от проникновения новых групп. Этим объясняется тенденция к сокращению числа выборных процедур, управлению выборами. Выросла и значимость партийной принадлежности, что влечет за собой формирование новой партийной номенклатуры. Однако при этом специалисты часто говорят о кризисе в российских элитах. Новый тип регионального лидера только формируется и будет зависеть от двух долгосрочных факторов – помимо конъюнктурных результатов федерального выборного цикла 2007–2008 гг. Во-первых, от стратегии и идеологии развития страны и ее регионов. Во-вторых, от многопартийности как реального представительства социальных интересов.