

# «Обновленная» электоральная политика Кремля и регионы: старое новое и новое старое

АЛЕКСАНДР  
КЫНЕВ

**П**осле бурных событий зимы 2011–2012 годов российская политика, перед этим почти двенадцать лет следовавшая в русле «суверенной демократии» – управляемой конкуренции и ограниченной партийности, которые практиковались на фоне нарастающей унификации правил региональной политической жизни, – вступила в полосу непрерывной турбулентности, характеризующейся постоянной сменой политических трендов. С декабря 2012 года начался непрекращающийся пересмотр правил политической жизни. Фактически каждые несколько месяцев государство затевало какую-то политическую реформу: за умеренной либерализацией и борьбой со «старыми» системными партиями последовала «антипартийная реформа», снижающая роль партий в принципе, а вслед за ней сложился новый альянс федеральной власти и тех же «старых» системных партий, которые совсем недавно, в 2010–2011 годах, позволяли себе фрондировать, нервирова Кремль.

Постоянные колебания, сопровождавшие попытки разрешать сиюминутные политические проблемы, привели к тому,



*Александр Владимирович Кынев (р. 1975) – политолог, доцент департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ, эксперт Комитета гражданских инициатив.*

**ПОЛИТИКА  
РЕГИОНОВ  
И РЕГИОНАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА**

что к началу 2015 года почти все основные элементы политического здания «нулевых» оказались разрушенными. При ближайшем рассмотрении «новые» решения оказываются не чем иным, как модифицированным вариантом той самой системы, с которой центр боролся в начале 2000-х. Если тогда главной задачей федеральных реформ было ослабление региональных элит как таковых, то сейчас, демонтируя сдерживающие самовластие губернаторов институты ради борьбы с более актуальной, по мнению власти, угрозой появления новых политических игроков, она рискует породить все те политические проблемы, с которыми центр уже сталкивался в 1990-е годы. Спустя пятнадцать лет политический круг замкнулся. Несомненно, ситуация в стране сейчас другая, нежели в 1999–2000 годах, и прошлые риски сегодня будут выглядеть иначе. Но это не делает их менее опасными, особенно в условиях нарастающего внешнего давления и угрозы «часа X»: наступления такого момента, когда в одной временной точке могут вдруг совпасть негативные тенденции, накапливающиеся в самых разных сферах – социальной, экономической, внешнеполитической. Подобное развитие событий может иметь для политической системы России самые роковые последствия.

## От чего ушли

При всех зигзагах институциональной политики 2000-х годов она в целом вдохновлялась изначально заданной общей философией. Хотя реформы того периода были обусловлены целым комплексом причин, их объединяла общая заинтересованность федеральной элиты в ослаблении регионов.

Центр стремился снизить политическое влияние губернаторов, которые извлекли максимальную пользу из борьбы между президентом и парламентом в 1990-е годы. Напомним, что к 1998–1999 годам достигшая пика влияния партия губернаторов-«тяжеловесов» («Отечество – вся Россия») претендовала даже на захват федеральных органов власти в ходе предстоящих президентских и парламентских выборов. Кроме того, в демонтаже региональных автократий были заинтересованы эксперты и правозащитники, которые боролись за сохранение единого правового пространства страны. Далее, аналогичными были и устремления крупного федерального бизнеса, перешедшего от этапа приватизации крупных объектов федеральной собственности к региональной экспансии, нередко наталкивавшейся на противодействие губернаторов, которые создавали собственные бизнес-клиентелы. Наконец, среди губернаторских недоброжелателей оказались и руководители федераль-

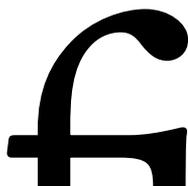
ных партий: состоявшееся к тому моменту введение обязательных партийных списков при запрете региональных партий резко повышало их влияние и расширяло возможности по привлечению крупных региональных спонсоров.

Эта мощная коалиция различных сил добилась того, что основным содержанием электоральной политики 2000-х стало фактически подчинение региональных политических систем федеральной системе. Ее инструментами были унификация «правил игры» (вплоть до фактической отмены федерализма, обернувшейся тем, что к 2010–2011 годам начали унифицировать даже названия властных органов и число депутатов); все более широкое применение на выборах пропорциональной составляющей (с 2003-го при избрании региональных парламентов в обязательном порядке внедрялась смешанная, мажоритарно-пропорциональная, избирательная система, а с 2007 года некоторые регионы начали использовать полностью пропорциональную систему); жесткий контроль государства над партийной системой. Партийные «вертикали» дополняли все иные выстраивавшиеся в те годы вертикали – исполнительные, силовые, корпоративные. Система спускалась все ниже, постепенно переходя с регионального уровня на местный. Пик принудительной унификации пришелся на президентство Дмитрия Медведева, когда обязательным стало применение партсписков даже на муниципальных выборах в крупных муниципалитетах<sup>1</sup>.

Однако эти изначально заданные принципы, вроде бы соблюдавшиеся до 2010–2011 годов, постепенно стали размываться под влиянием двух факторов. Первым из них стало сползание властной системы к практике сугубо тактических решений, когда сиюминутные интересы и борьба за плановые показатели «Единой России» превращались в самоцель. Вторым фактором оказалось неизбежное накопление побочных эффектов, рожденных дисбалансами новой системы. Символическим рубежом стали 2004–2005 годы, когда разумное равновесие между федеральным вмешательством и региональной самоорганизацией, позволявшей субъектам искать оптимальные для себя институциональные модели, было сломано отменой прямых выборов губернаторов и перманентной правкой избирательного законодательства (отмена избирательных блоков – ужесточение закона о политических партиях – отмена графы «против всех» – запрет на выдвижение партией членов других партий). Центр стремился поставить под контроль не только региональные элиты, но и все элементы политической системы страны, что неизбежно стало сказываться на работоспособности системы в целом и вело к постепенному

**АЛЕКСАНДР КЫНЕВ**  
«ОБНОВЛЕННАЯ»  
ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА КРЕМЛЯ  
И РЕГИОНЫ...

**1** См. мою статью: Кынев А. *Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается* // Неприкосновенный запас. 2012. № 1(81). С. 25–37.



разрушению обратной связи между властью и обществом, а также перерождению (или, точнее, вырождению) тех институтов, которые центр желал контролировать.

Отмена выборности губернаторов и, все чаще, мэров, привела к вымыванию из органов власти публичных политиков, которые ранее, с одной стороны, направляли на поддержку системы личные ресурсы, а с другой стороны, совершенствовали коммуникацию между властью и населением, помогая проводить в жизнь не самые популярные решения. Стремление построить ограниченную конкуренцию и управляемую партийность – уменьшая число партий и одновременно номинально увеличивая их роль в политической системе, власть явно пыталась усилить косвенный контроль государственной бюрократии над депутатским корпусом через контроль над партийной бюрократией – в качестве побочного эффекта привело к концентрации протеста вокруг немногих оставшихся партий. Эта концентрация протестных голосов неизбежно породила стратегию «голосуй за любую другую партию». Фактически основной дискурс к 2011 году определялся не межпартийными идеологическими разногласиями, а разделением между, с одной стороны, сторонниками власти и конформистами, а с другой стороны, приверженцами более конкурентной политической системы и более диверсифицированной властной системы. Выборы превращались по сути в референдум об отношении к формальной «партии власти». Обезличивание власти и концентрация протестных голосов внесли существенный вклад в символический проигрыш ею выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года, когда, несмотря на колоссальное преимущество в ресурсах и масштабные фальсификации, она все равно получила менее 50% голосов. Конечно, на произошедшее повлияли и иные факторы (от социально-экономических обстоятельств до революции социальных сетей и трендов глобальной нестабильности), однако без накопившихся негативных последствий принятых ранее институционально-политических решений кумулятивного эффекта, приведшего власть к кризису конца 2011-го – начала 2012 года, скорее всего не было бы.

## **И К ЧЕМУ ПРИШЛИ**

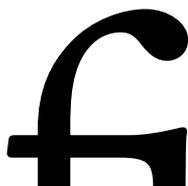
После событий декабря 2011 года центр решал единственную тактическую задачу: он хотел уничтожить новые угрозы и по возможности снять системные сбои, что позволило бы добиться возвращения символических электоральных результатов и восстановления тотального политического контроля. Именно для этого губернаторам вернули похожие на выборы процеду-

ры, не предполагавшие тем не менее политической конкуренции: с помощью специально придуманного «муниципального фильтра» к выборам допускались только технические конкуренты, отобранные самими губернаторами. Кремль, вероятно, предполагал, что даже голосования по образцу референдума будет достаточно, чтобы заставить региональных руководителей лучше взаимодействовать с населением. Для борьбы со стратегией «голосуй за любую другую партию» и начавшейся фронды «старых системных», то есть существовавших до 2011 года, партий, поменяли партийное законодательство. Партии теперь регистрировались в большем числе (причем для Кремля было желательно, чтобы они распыляли голоса в конкретных электоральных нишах). Одновременно для возвращения «старых системных» партий к максимально лояльному поведению использовались методы и кнута, и пряника.

Кнутом служили негативные информационные кампании и/или уголовные дела в отношении конкретных депутатов (здесь можно упомянуть эсеров Геннадия Гудкова и Илью Пономарева, коммунистов Владимира Бессонова и Константина Ширшова). В качестве пряника выступало наделение представителей этих партий губернаторскими постами, правда, в основном в тяжелых и депрессивных регионах. Так, представитель ЛДПР Алексей Островский возглавил Смоленскую область, эсер Константин Ильковский получил Забайкальский край, коммунисту Вадиму Потомскому досталась Орловская область, а условный либерал Николай Белых сохранил пост губернатора Кировской области. В ряду крупных регионов пост главы Иркутской области получил бывший соратник Михаила Прохорова по партии «Правое дело» Сергей Ерощенко, который, впрочем, вскоре вступил в «Единую Россию».

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, а с января 2015-го – до 110 рублей. Иначе говоря, по сравнению с концом 2011 года финансовая поддержка основных партий государством выросла в пять раз. Мотив этой меры понятен: партии не должны быть заинтересованы в поиске частных спонсоров – приоритетным для них должно стать стремление получить и сохранить государственные деньги. Видное место в «партийной» политике государства занимали также косвенная дискредитация «старых системных» партий через навязанные им поддержку или внесение наиболее одиозных законопроектов, рассматриваемых в Государственной Думе. Это, кстати, делалось, невзирая на то, что для принятия любого закона вполне хватало голосов самой «Единой России». Смысл подобной стратегии очевиден: власть стремилась

**АЛЕКСАНДР КЫНЕВ**  
«ОБНОВЛЕННАЯ»  
ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА КРЕМЛЯ  
И РЕГИОНЫ...



показать протестному электорату, что голосовать не за кого и ходить на выборы бессмысленно, а абсентеизм протестного электората лишь укреплял доминирование сложившейся системы, способной к электоральной мобилизации конформистов и «административно зависимых». Пиковый период ломки «старых системных» партий пришелся на 2012 год: если летом шедшее в Думе обсуждение, например, поправок, ужесточающих законодательство о митингах, еще сопровождалось межфракционной борьбой, то к концу года «закон Димы Яковлева» поддерживался уже всеми парламентскими партиями.

Однако федеральная власть довольно скоро столкнулась с прогнозируемыми побочными эффектами своих решений. Постепенно в 2012–2013 годах благодаря либерализации партийного законодательства наряду с откровенно «фейковыми» творениями политтехнологов на политической сцене стали появляться и реальные новые начинания; в регионах начался переход представителей местных элит, ранее силой загнанных в немногочисленные разрешенные партии, в новые проекты, а влияние всех «старых» партий стало ослабевать. Итогом стала волна зачисток и борьбы с новыми проектами: символической датой можно считать 3 июля 2013 года, когда арестовали намеревавшегося возглавить список «Гражданской платформы» на выборах Ярославской областной думы мэра Ярославля Евгения Урлашова, ранее покинувшего «Единую Россию». Тем не менее «новички» все равно стали добиваться удачи. Наиболее яркими примерами этого процесса стал успех Алексея Навального, получившего на выборах мэра Москвы больше голосов, чем все кандидаты «старых» партий, вместе взятые, а также избрание Евгения Ройзмана мэром Екатеринбурга, четвертого города в стране по числу жителей.

На такое развитие событий власть ответила стремлением принизить значение партий как таковых. Выражением этого, в частности, стало принятие после региональных выборов 8 сентября 2013 года так называемого «закона Клишаса» (закон № 303-ФЗ). Данный акт снизил с 50% до 25% введенную с июля 2003 года обязательную долю депутатов региональных парламентов, избираемых по пропорциональной системе. В отношении Москвы и Санкт-Петербурга перед окончательным принятием этого закона требование об обязательном применении пропорциональной системы было отменено полностью. Также данным законом упразднялось введенное при Дмитрии Медведеве требование 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 чис-

лом депутатом не менее 20-ти). Таким образом тактическое решение, вызванное конъюнктурными обстоятельствами, привело к фактической отмене базовой электоральной реформы 2000-х.

Новый зигзаг государственной электоральной политики значительно сокращал политические перспективы и «старых системных» партий, так как предполагаемая пропорциональной системой возможность получать с их помощью депутатские мандаты была одной из причин, заставлявших представителей региональных элит сотрудничать с ними. Уменьшение минимальной доли депутатов-«списочников» в условиях, когда обычный региональный парламент состоит из 40–50 депутатов, означает, что многие партии оказываются неспособными провести в легислатуру более одного представителя своего списка, а это полностью разрушает всю структуру их избирательных кампаний. Ведь, рассчитывая на 2–3 места по партийному списку, партии обычно реализуют условную схему «партийный лидер + спонсор». Если же место останется только одно, то придется кем-то жертвовать; но без спонсора невозможно провести кампанию, а без мотивированного к избранию лидера у партийного аппарата вообще исчезает стимул к работе – не говоря уже о том, что Россия остается страной харизматической политической культуры, где голосуют в первую очередь за личности.

В уничтожение площадок, где партии могут добиваться успеха, внесла свой вклад и анонсированная в декабре 2013 года новая муниципальная реформа (точнее, контрреформа), главным содержанием которой стало право регионов отменять прямые выборы мэров без согласия самих муниципалитетов, а также отменять выборы районных советов населением, заменяя их делегированием от поселений. (Нечто подобное предложено и крупным городам в виде создания внутригородских районов и отмены собственно общегородских выборов: в 2014 году первый такой эксперимент состоялся в Челябинске, где вместо общегородской думы были избраны семь районных советов внутригородских районов). Введение такой схемы выборов горсоветов и райсоветов означает, что в горсоветах (и в советах муниципальных районов) партии, не имеющие большинства в каком-либо внутригородском районе или поселении, вовсе не будут представлены, довольствуясь лишь «утешительными» мандатами во внутригородских районах или поселениях. Официально эту новацию начали внедрять весной 2014 года<sup>2</sup>.

**2** См. федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

В результате всех этих реформ системные партии оказались под двойным ударом. С одной стороны, власть настолько запугала себя их возможной нежелательной мутацией, что явно преусердствовала в их ослаблении и дискредитации, имевших место в 2012–2013 годах. С другой стороны, теперь отбирать у них голоса начали не только спойлеры, но и реальные новые политические проекты. Проще говоря, системные партии стали терять голоса тех последователей, которые раньше голосовали за них от безысходности – просто потому, что больше не за кого. Создавалось впечатление, что «старые» партии боятся новых партий и политиков больше, чем самой власти, которая хоть и держала их в черном теле и постоянно была по рукам, но при этом была понятна и привычна.

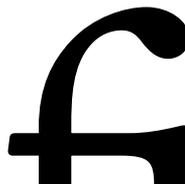
Очевидное ухудшение политических перспектив, усугубляемое предстоящим переходом от полностью пропорциональной к смешанной системе на думских выборах 2016 года, грозило Кремлю новой радикализацией «старых» партий, которым в этих условиях было нечего терять. Возможно, осознание этого факта вкупе с беспредельной лояльностью системных 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 «президентской квоты» в дальнейшем вполне могут быть использованы для того, чтобы компенсировать лидерам «старых» партий утраченное влияние.

Определенный выигрыш такие партии получили от принятого 5 мая 2014 года нового закона № 95-ФЗ, в очередной раз вносившего поправки в избирательное законодательство. Данный закон вновь обязал кандидатов от большинства партий, выдвигаемых по мажоритарным округам, а также сами эти партии при выдвижении партийных списков собирать подписи избирателей. Льготы при регистрации сохранены только для партий, федеральные списки которых по результатам последних думских выборов получили не менее 3% голосов избирателей; соответственно, в ходе выборов законодательного органа конкретного региона льготу получает партия, набравшая 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. Наконец, такое право дано партиям, списки которых на последних выборах в представительные органы местного самоуправления данного региона в сумме получили не менее 0,5% общего числа избирателей, за-

регистрированных на территории региона (что является возможностью сугубо гипотетической). На практике данный закон означал, что повсеместно от сбора подписей освобождены только пять политических партий (четыре партии, представленные в Государственной Думе, и партия «Яблоко», получившая на последних думских выборах более 3% голосов). В ходе выборов, назначенных на 14 сентября 2014 года, от сбора подписей освобождались от пяти до восьми партий на регион (при том, что общее число партий, имеющих право участвовать в выборах, формально достигло 69-ти).

Главным же в законе № 95-ФЗ стало увеличение в процессе избрания региональных депутатов – с 0,5% до 3% числа избирателей соответствующего избирательного округа – требуемых для регистрации подписей. До 2012 года на всех выборах существовал законодательный потолок числа требуемых для регистрации подписей: не более 2% числа избирателей соответствующей территории, хотя многие регионы требовали 1%, а некоторые и того меньше. После декабря 2011 года для регистрации независимых кандидатов минимальное число подписей на региональных и местных выборах сократили до 0,5% (все зарегистрированные партии, как уже говорилось, одновременно были освобождены от сбора подписей). Неадекватно завышенный барьер, достигший теперь 3% (причем норма носит императивный характер и не может быть снижена самим регионом), стал самым жестким за всю новейшую историю страны. Фактически регистрация кандидатов от партий, не имеющих льгот, а также самовыдвиженцев при такой системе превращается в регистрацию в режиме ручного и неформального управления. Даже в прежние времена, когда для регистрации нужно было собрать 0,5% подписей, число отказов среди кандидатов было значительным; теперь же оно стало огромным. Так, 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), при этом остаются неизменными.

Последствия перечисленных институциональных изменений не замедлили проявиться в кампании 2014 года. Во-первых, существенно снизилось участие в выборах не имеющих льгот новых политических партий в соотношении с общим числом партий, имеющих право в них участвовать. Из 69 партий, имеющих право участвовать в выборах 2014 года, собственные списки в региональные парламенты и горсоветы региональных цент-



ров выдвинули только 34. Мажоритарных кандидатов в регионах и региональных центрах (включая выборы губернаторов и мэров) выдвинули только 52 партии. Во-вторых, гораздо более существенным, чем выбывание партийных списков, стало выбывание кандидатов по мажоритарным округам: ко дню выборов из 1799 выдвинутых кандидатов на выборах региональных парламентов в бюллетенях остались 1207, что дает отсев в 32,9% (в 2013 году он составлял 17,9%, а в 2012-м – 11%). При этом среди самовыдвиженцев итоговый отсев составил 62,5% (в 2013 году 58,5%, в 2012-м 40%). Из 592 отсеявшихся кандидатов самовыдвиженцы составили 310. Кроме того, на выборах 2014–2015 годов заметно снизилась ставка власти на спойлеров, работающих против «старых» партий. Причем дело не ограничивается только сокращением выдвижений от КПСС, «Коммунистов России» и им подобных; многим кандидатам, выдвинутым этими партиями и ранее негласно поддерживаемым властями, в итоге отказывают в регистрации.

В 2015 году замедлилось свертывание пропорциональной составляющей на выборах: большинство регионов сохранило равное соотношение мажоритарной и пропорциональной составляющих при избрании собственных законодательных собраний. На выборах городских парламентов 14 сентября 2014 года из 19 региональных центров (не считая Симферополя, ранее не входившего в состав Российской Федерации, и Челябинска, где выборы городской думы населением были отменены как таковые) смешанная система осталась только в 5 городах, а 14 региональных центров в 2014 году полностью отказались от пропорциональной составляющей. В 2015-м в условиях нового альянса «старых системных» партий и федеральной власти процесс дальнейшего сокращения доли депутатов, избираемых по партийным спискам, приостановился. Во всех 23 административных центрах субъектов федерации, где 13 сентября 2015 года состоялись выборы, были применены партийные списки (кроме того, применялись они и на выборах депутатов внутригородских муниципальных образований Махачкалы и Самары). В 22 случаях это была смешанная система, и в одном случае (Магас) – полностью пропорциональная. Однако в большинстве случаев соотношение мандатов неравное: по партспискам избирается, как правило, примерно треть или четверть депутатов. На уровне же ниже регионального центра процесс отмены ранее введенных выборов по партспискам продолжается.

Вероятно, фактическая приостановка в 2015 году сокращения на региональном и муниципальном уровнях доли депутатов, избираемых по партийным спискам, обусловлена не только уступками Кремля «старым системным» партиям, но и его

стремлением институционально компенсировать чрезмерное усиление губернаторов. Благодаря этому сохраняют некоторые шансы стать депутатами и сами партийные чиновники, представляющие в том числе и «партию власти». И хотя влияние «партийных вертикалей» на регионы в целом ослабевает, «старым системным» партиям в результате все же позволяют сохранить на выборах в субъектах хотя бы минимальное политическое представительство.

Тем не менее новый альянс «старых системных» партий с властью в 2014 году им не помог: негативные тренды 2013-го сохранились. Поскольку значительная часть протестного электората из-за переноса выборов на сентябрь, а также из-за целенаправленной дискредитации «старых» партий на фоне недопущения на выборы новичков-радикалов, выборы игнорирует, явка обеспечивается, с одной стороны, конформистами, которые обычно голосуют за власть просто потому, что она власть, а с другой стороны, представителями «ядерных» электоратов иных системных политических партий. Затухание конкуренции теоретически должно было помочь «старым» партиям: некоторые их технологи надеялись, что возвращение стратегии «головуй за любую другую партию» позволит им получить часть голосов незарегистрированных партийных списков и кандидатов. Однако в итоге за счет низкой явки в 2013–2014 годах выросли электоральные показатели партии власти, а процент остальных преимущественно снижался, так как протестный избиратель либо бойкотировал выборы, либо начинал поддерживать кого-то другого: от малоизвестных партий без антирейтинга до более радикальных списков типа партии ПАРНАС. В сентябре 2015 года на фоне зачисток новых партий несколько выправилась электоральная динамика у «эсеров», но у КПРФ и ЛДПР она продолжала ухудшаться.

**АЛЕКСАНДР КЫНЕВ**  
«ОБНОВЛЕННАЯ»  
ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА КРЕМЛЯ  
И РЕГИОНЫ...

## Куда движется система

Совокупным результатом всей этой цепочки тактических решений стало то, что федеральный центр во многом вернулся к основным элементам прежней институциональной политики 1990-х годов – в новом формате. Со второй половины 2000-х постоянная смена электоральных правил, которая резко ускорилась после 2011 года, стала неотъемлемой чертой российской электоральной политики: власть постоянно решает текущие конъюнктурные задачи, борясь с побочными следствиями предыдущих своих решений. Она сражается с опасностями, которые довлеют сегодня, часто не осознавая, с какой угрозой столкнется завтра. Поскольку описанные выше решения вла-



сти почти всегда носили сиюминутный характер, ни о какой последовательной электоральной политике не могло быть и речи – если, конечно, не утверждать, что бесконечное тактическое лавирование и есть стратегия. Для нормального функционирования политической системы это плохо, но, однако, постоянное лавирование позволяет властям сохранять общий контроль над ситуацией – в этом заключается обеспечиваемое ею конкурентное преимущество для себя самой. По крайней мере так будет до тех пор, пока несколько негативных побочных эффектов из самых разных сфер не совпадут в какой-то временной точке – как это произошло в 2011 году.

В настоящее время нередко можно слышать разговоры о том, что, несмотря на заигрывания со «старыми системными» партиями, с приближением думских выборов 2016 года Кремль попытается еще больше ослабить партии как таковые, перейдя к формированию Государственной Думы не на смешанной, а на полностью мажоритарной основе. Именно при мажоритарной системе в наиболее выгодном положении оказываются кандидаты от власти, располагающие наибольшими финансовыми и организационными ресурсами. Даже на фоне снижающейся поддержки партии власти на всех региональных выборах последних лет кандидаты «Единой России» получали абсолютное большинство мест, распределяемых по мажоритарной линии. В крайних случаях в наиболее сложных для себя регионах у власти есть возможность продвигать своих кандидатов под видом самовыдвиженцев, используя двойные стандарты правоприменения при регистрации.

Заметным побочным эффектом системы образца 2014–2015 годов оказалось чрезмерное усиление губернаторов. На это работает резкое ослабление в их пользу системы местного самоуправления, новый механизм регистрации кандидатов (решения о регистрации неизбежно носят политический характер, причем избирательные комиссии институционально зависимы от губернаторов), а также смешанная (а возможно, и полностью пропорциональная) система на предстоящих думских выборах, укрепляющая роль губернаторов в комплектовании региональных парламентских депутатий. Показательным можно считать тот факт, что в ходе выборов 14 сентября 2014 года были дезавуированы все публичные заявления федеральных чиновников, согласно которым наиболее предпочтительным уровнем поддержки для победившего губернатора стали бы 60% голосов. В 15 регионах из 30, где проходили прямые выборы, победитель набрал более 80% (максимум в 91,4% «завоевал» Николай Меркушкин в Самарской области). Еще в 8 регионах показатели победителей варьировались от 70% до 80% голосов, и только в 7 регионах победители набра-

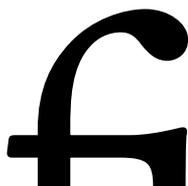
ли менее 70%, из них только в двух – менее 60% (Республика Алтай и Республика Саха). То есть публично заявленная установка федерального центра была реализована только в 2 регионах из 30. Далее, в 2015 году через провластные СМИ было публично объявлено о том, что губернаторам якобы не рекомендовано лично возглавлять списки на выборах в законодательные собрания. Однако в результате это негласное пожелание выполнил лишь один регион из 11, где в сентябре 2015 избирали региональные парламенты.

При этом на фоне усиления влияния губернаторов качество регионального управления не меняется, поскольку то, что формально именуется «выборами губернаторов», фактически не является конкурентным механизмом. Иными словами, наблюдается усиление института без изменения качества его работы и при отсутствии сдержек и противовесов. Одним из противовесов могло бы стать усиление региональных парламентов и местного самоуправления, которые неизбежно апеллировали бы к федеральному центру как к третьей инстанции. Однако такого укрепления как не было, так и нет – наоборот, региональные парламенты продолжают ослаблять (число депутатов, работающих на постоянной основе, сокращают почти повсеместно), а о разгроме местного самоуправления и фактическом назначении мэров губернаторами говорилось уже многократно. На фоне неизбежного углубления социально-экономического кризиса ничем не сбалансированное усиление губернаторов может привести к очень опасным последствиям. Конечно, нынешняя система заметно отличается от системы 1990-х годов, и губернаторы сейчас более зависят от федерального центра, чем тогда. Вопрос, однако, в том, сможет ли центр сохранить за собой те рычаги контроля, которые имеет сегодня.

Ведь вряд ли в Советском Союзе кто-то мог представить себе, что сугубо формальные и игравшие декоративную роль институты вдруг переродятся и начнут всерьез реализовать свои полномочия на фоне общего кризиса политической и экономической системы, а присланные из Москвы первые секретари превратятся в настоящих местных хозяев. При этом, между прочим, в Советском Союзе существовали жесткие силовые и ведомственные вертикали, а система контроля над чиновниками была намного более отлаженной, чем сейчас.

К чему приведет сочетание экономических и политических проблем с резким подъемом региональных властей, сегодня сказать невозможно. Во-первых, у центра еще есть время, чтобы привести систему политических институтов в более сбалансированное состояние; во-вторых, в силу различных обстоятельств сам федеральный центр тоже может кардинально

**АЛЕКСАНДР КЫНЕВ**  
«ОБНОВЛЕННАЯ»  
ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА КРЕМЛЯ  
И РЕГИОНЫ...



измениться. Резкие метаморфозы федерального центра, если они произойдут в ближайшие годы, могут обернуться тем, что часть регионов окажется в роли консервативных апологетов старой системы – подобно тому, как сходную роль в 1990-е годы играли некоторые российские территории. В диапазоне возможного – самые разные сценарии: от запредельной и потому катастрофической децентрализации до появления новой сбалансированной системы, близкой к принципам реального федерализма.