



# The Gubernatorial Elections in Russia in 2012–2018: Establishment, Status, Prospectives

I. A. Mamzelev<sup>1</sup>

<sup>1</sup>P. G. Demidov Yaroslavl State University, 14 Sovetskaya str., Yaroslavl 150003, Russian Federation

Research Article  
Full text in Russian

The article is devoted to the evolution of gubernatorial elections in the Russian Federation in 1991–2018 which is perceived as an element of constructing of the federative relations as well as the democratic transition in the post-Soviet period. It is maintained that in the 1990s the federal center didn't establish the focused control of political processes in the regions, whereas since the beginning of the 2000s the interrelated tendencies have been observed such as weakening of the regional elites and strengthening of the federal centre in the federative relations. Restitution of the direct gubernatorial elections in 2012 under the pressure of the intense mass protests is estimated in the article as certain but not essential correction of the federal centre political course: the procedure which is democratic by nature has been embedded into the authoritarian practices of the power vertical system. This conclusion is affirmed by the analysis of the electoral statistics and the open data revealing the governors' rotation in 2012–2018. The failures of the federal centre appointees in a few regions in 2018 show not the political crisis but the political actors' increasing needs of changes in the game rules. In the case of maintaining status-quo the federal centre still will hold the possibilities to control the political situation; however, every system's mistake will lead to the increasingly negative consequences.

**Keywords:** gubernatorial elections, federalism, democratic transition, authoritarianism, power vertical, municipal filter

## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Ilia A. Mamzelev | E-mail: [mamzel1207@mail.ru](mailto:mamzel1207@mail.ru)  
(correspondence author) | Candidate of political science

**For citation:** Mamzelev I. A. The Gubernatorial Elections in Russia in 2012–2018: Establishment, Status, Prospectives // *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2019. Vol. 5, No 1. P. 20–35. (in Russ.)



## Губернаторские выборы 2012–2018 годов в России: становление, состояние, перспективы

И. А. Мамзелев<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, ул. Советская, 14, Ярославль, 150003, Российская Федерация

УДК 324

Научная статья  
Полный текст на русском языке

В статье исследуется эволюция процедуры избрания глав субъектов Российской Федерации как элемент формирования федеративных отношений и демократического транзита в постсоветский период. Если становление постсоветского российского государства в конце 1990-х годов характеризовалось отсутствием целенаправленного контроля политической ситуации в регионах со стороны федерального центра, то с начала 2000-х годов наблюдается тенденция к ослаблению региональных элит и установлению доминирования федерального центра в федеративных отношениях. Возвращение прямых выборов губернаторов в 2012 году под давлением массовых акций протеста общественности рассматривается автором как определенная, но несущественная коррекция взятого ранее курса: демократическая процедура была встроена в авторитарную по своему характеру систему вертикали власти. Этот вывод подтверждается анализом электоральной статистики в 2012–2018 годах и данных о ротации губернаторских кадров, представленных в открытых источниках. Поражение ставленников федерального центра на выборах в ряде регионов в 2018 году не свидетельствует о кризисе системы, но говорит о нарастании потребности в изменении правил игры у политических субъектов. При сохранении статус-кво у федерального центра остаются возможности для удержания ситуации под контролем, однако каждая ошибка будет иметь все более негативные последствия.

**Ключевые слова:** выборы губернаторов, федерализм, демократический транзит, авторитаризм, вертикаль власти, муниципальный фильтр

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Мамзелев Илья Александрович | E-mail: [mamzel1207@mail.ru](mailto:mamzel1207@mail.ru)  
(автор для корреспонденции) | Кандидат политических наук

**Для цитирования:** Мамзелев И. А. Губернаторские выборы 2012–2018 годов в России: становление, состояние, перспективы // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Том 5, № 1. С. 20–35.

## Введение

Второй тур губернаторских выборов, состоявшийся в конце 2018 года в России, по мнению ряда экспертов, ознаменовал собой тенденцию, которая может свидетельствовать о политическом кризисе. По мнению представителей экспертного сообщества, в российском обществе зреет запрос на перемены, а система внутренней политики требует реформ [1].

Процедура избрания (назначения) губернаторов в России к 2018 году пережила несколько этапов в своем развитии. Учитывая, что на каждом этапе присутствовала своя логика управленческих решений, можно говорить, что данный процесс еще не завершен. Какова динамика изменений, происходящих с губернаторскими выборами? В каком состоянии они находятся сейчас? Насколько правомерно говорить о политическом кризисе и необходимости изменений? Представляется, что некоторые ответы на эти вопросы может дать статистический анализ губернаторских выборов 2012–2018 годов.

Цель данной статьи – определить основные тенденции развития губернаторских выборов в России в 2012–2018 годах, дать оценку состояния процедуры избрания (назначения) глав субъектов федерации на современном этапе и выявить ключевые сценарии дальнейших изменений. Здесь и далее под губернаторскими выборами будут пониматься выборы глав (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации.

Вопрос порядка избрания (назначения) глав субъектов федерации является далеко не праздным для функционирования российской политической системы, для которой федеративность – это одна из основ существования. Можно рассматривать эволюцию системы избрания (назначения) глав субъектов федерации как элемент изменения системы федеративных отношений и политики федерального центра в отношении регионов.

Конструирование сбалансированных федеративных отношений рассматривается исследователями как одно из направлений демократического транзита и укрепления государственной власти в России. Как отмечают И. М. Бусыгина и М. Г. Филиппов, демократическая политическая система в многонациональной стране возможна только при федеративной форме государства. Сложность выстраивания оптимальных федеративных отношений, при которых федеральный и региональный уровень равноправны в своих отношениях, политически оправдана, поскольку альтернативой федерализму становится распад государства либо построение империи с отказом от демократии, ручным управлением и высокими издержками управления [2, с. 170–171].

Таким образом, эволюция процедуры избрания (назначения) глав субъектов федерации отражает динамику позиции федерального центра в отношении регионов и, в частности, степени их политической свободы и влияния. Следует заметить, что задача демократизации политических процессов в России, изначально стоявшая перед руководством страны после распада СССР, со временем потеряла свою актуальность и уступила приоритет задаче государственного строительства, понимаемой как поддержание политической стабильности, причем не путем формирования устойчивых политических институтов, а посредством контроля политических процессов в регионах.

Можно выделить несколько этапов в развитии системы избрания (назначения) глав регионов:

1. 1990-е годы – 2004 год. Данный этап характеризуется дефицитом целенаправленной политики федерального центра по установлению контроля политических процессов в регионах, сравнительно свободными и честными выборами глав регионов, использованными региональными элитами для формирования региональных автократий.

2. 2004–2011 годы. В русле политики рецентрализации и укрепления «вертикали власти» происходит замена губернаторских выборов на процедуру наделения полномочиями по представлению Президента Российской Федерации. В федеративных отношениях устанавливается доминирование федерального центра, региональные авторитарные режимы встраиваются в общую систему электорального авторитаризма.

3. С 2012 года – возвращение прямых губернаторских выборов, ограниченное с точки зрения территориального распространения, институционального регулирования и применения технологий удержания политической власти («электорального доминирования»).

## **Первый этап. Свободные выборы и формирование региональных автократий**

Временные рамки первого этапа становления выборов губернаторов как политического института можно обозначить 1991–2004 годами. Образование Российской советской федеративной социалистической республики как независимого государства в июне 1991 года потребовало принятия новой конституции страны, проведения учредительных выборов новых органов власти. Однако на действия руководства страны повлияла логика политической борьбы, требовавшая сохранения и укрепления политической власти. 1 ноября 1991 года по инициативе Президента РСФСР Б. Н. Ельцина Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в рамках которого на период до 1 декабря 1992 года был установлен запрет на проведение выборов представительных и исполнительных государственных органов всех уровней, кроме выборов народных депутатов вместо выбывших и ранее назначенных выборов президентов и Верховных Советов республик в составе РСФСР. Мотивом такого решения стали опасения, что на прямых выборах победу одержат представители Коммунистической партии [3], результатом чего станет саботаж проводимых реформ. При этом прямые выборы глав городов федерального значения и национальных республик были сохранены, и их история начинается как раз с 1991 года. С 1993 года губернаторские выборы стали проводиться во всех субъектах федерации.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, практически не затронула вопросы регулирования порядка избрания глав субъектов федерации. Вместе с тем в ней был закреплен широкий перечень гражданских прав и свобод, что позволяет до настоящего времени сохранять институциональные предпосылки для возрождения демократических политических реформ. Статья 3 Конституции утвердила, что источником власти в России является народ, непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы.

В статье 77 Конституции было закреплено, что система органов государственной власти субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно.

Свободный характер губернаторских выборов и отсутствие жесткого контроля со стороны федерального центра привели к тому, что с 1996 года губернаторы, назначенные Б. Н. Ельциным, уступают место представителям региональных элит. Происходит консолидация региональных режимов, в основном имеющих авторитарный характер. Обмен определенной политической лояльности регионов на невмешательство в их внутренние дела со стороны федерального центра становится характерным для отношений центральной власти и субъектов федерации в большинстве случаев. Сложившаяся ситуация конца 1990-х годов определяется Г. В. Голосовым как «авторитарная децентрализация» и не выдерживает критики как с точки зрения демократизации, так и с позиции нужд государственного строительства. В результате федеральный центр представлял собой слабую надстройку над авторитарными режимами регионального уровня [4, с. 183].

В. Я. Гельман указывает, что децентрализация 1990-х годов стала следствием трансформационных процессов, сопровождавшихся острыми конфликтами элит, глубоким экономическим спадом и снижением административного потенциала государства. В результате в 1991–1998 годах выделяется ряд тенденций, характеризующих федеративные отношения:

- спонтанная передача регионам институциональных, административных и экономических ресурсов;
- нарастание асимметрии в отношениях между федеральным центром и регионами вследствие практики двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий [5, с. 90–91].

## **Второй этап. Политика рецентрализации и система назначения глав субъектов федерации**

Как отмечает В. Я. Гельман, уже в 1998–2005 годах федеральным центром был предпринят ряд мер, которые способствовали изменению баланса в федеративных отношениях, результатом чего стали:

- ограничение полномочий регионов посредством ряда федеральных законов, выведение территориальных структур федеральных органов из регионального подчинения, ослабление контроля региональных элит над экономикой регионов;
- отказ от двухсторонних договоров с регионами и практики предоставления эксклюзивных прав отдельным субъектам федерации;
- падение роли региональных элит в общероссийских политических процессах [Там же, с. 92].

Политика укрепления «вертикали власти», которая предполагала усиление федерального центра, сопровождалась также партийной реформой, направленной на урегулирование партийного строительства и создание «партии власти» – «Единой России». С учетом предмета данной статьи важно подчеркнуть, что «партия власти» становится помимо прочего и механизмом кооптации региональных элит.

В 2004 году был принят Федеральный закон № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Новый порядок назначения губернаторов предполагал наделение их полномочиями региональными законодательными собраниями по представлению Президента Российской Федерации. Было введено право Президента России отрешать губернаторов от должности по причине утраты доверия.

По сути, с этого момента назначение губернаторов становится одним из важных аспектов системы ручного управления ситуацией в регионах. Решения о замене глав субъектов принимаются на основе мониторинга общественно-политической ситуации, замена происходит без необходимости проведения дорогостоящей процедуры выборов. Сохранение должности ставится в зависимость от способности губернатора показывать электоральные результаты, нужные федеральному центру.

Как указывает Г. В. Голосов, в целом главы регионов положительно отнеслись к подобной перспективе, поскольку она позволяла обойти установленное Конституцией ограничение на пребывание у власти более двух сроков подряд. После утверждения нового порядка последовала череда заявлений действующих губернаторов Президенту о доверии [4, с. 191].

С 1 июля 2009 года порядок наделения полномочиями глав регионов был несколько скорректирован: на рассмотрение главы государства кандидатуры на должности губернаторов вносились политическими партиями, имеющими большинство мест в региональных законодательных собраниях. Это еще более упрочило взаимодействие между двумя основаниями «вертикали власти» в регионах: администрациями субъектов и «Единой Россией».

Особенности назначения губернаторов в соответствующий период (2004–2012 годы) рассмотрены в работах Р. Ф. Туровского и Е. В. Реутова. Назначение губернаторов исследуется Р. Ф. Туровским как один из аспектов деятельности региональных органов исполнительной власти и их взаимоотношений с федеральным центром. Р. Ф. Туровский выделяет 3 этапа назначения губернаторов: «инерционный» (подтверждение инкумбентами своих полномочий), «экспериментальный» (характеризуется неожиданными кадровыми решениями), «ротационный» (преобладание замен губернаторов над переназначениями). Расширение практики «радикальных» кадровых решений при замене губернаторов позволило Р. Ф. Туровскому в 2009 году прогнозировать повышение конфликтности в отношениях между федеральным центром и регионами [6, с. 88].

В работе Е. В. Реутова подводятся итоги периода назначения губернаторов. Результаты проведенного им исследования показывают, что в указанный период коэффициент сменяемости губернаторов в целом превысил почти на 4 % аналогичный показатель периода прямых выборов. Вместе с тем исследователь показывает негативные тенденции, обозначившиеся в 2004–2012 годах, – отчуждение электората от политики, игнорирование региональных интересов назначенцами-«варягами», – что позволяет расценить возвращение к прямым выборам как косвенное признание неэффективности практики назначения [7, с. 177].

### **Третий этап. Ограниченные выборы и контролируемая ротация губернаторов**

Началом третьего этапа в развитии института избрания губернаторов следует считать выступление Президента Российской Федерации Д. А. Медведева с ежегодным Посланием Президенту Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года. В рамках

данного выступления Президент объявил о «комплексной реформе нашей политической системы», в рамках которой первым мероприятием было названо возвращение прямых выборов глав субъектов федерации [8]. Исследователи отмечают, что политическая реформа стала реакцией режима на массовые публичные акции с требованием проведения честных выборов, начавшиеся в декабре 2011 года после выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ [9, с. 238].

2 мая 2012 года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 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». Данным законом устанавливалось, что губернаторы избираются на прямых выборах при тайном голосовании. Выдвижение кандидатов на должность губернатора осуществляется политическими партиями, при этом региональным законом может быть установлена возможность выдвижения кандидатов в качестве самовыдвиженцев.

Следует отметить, что возвращение губернаторских выборов состоялось в ограниченном виде, если учесть, что в 2013 году был принят Федеральный закон № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому субъекты федерации могли предпочесть прямым выборам губернаторов их избрание депутатами регионального законодательного собрания. Данный порядок используется в республиках Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Карачаево-Черкесия, Адыгея), а также в Республике Крым, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах. Таким образом, в указанных субъектах порядок избрания губернаторов остался неизменным и, по сути, представляет собой назначение посредством представления кандидатуры Президентом Российской Федерации. Первоначально аналогичный порядок избрания высшего должностного лица применялся и в городе федерального значения Севастополе, однако в 2016 году Законодательное собрание Севастополя приняло закон о прямых выборах главы города.

Существенным нововведением, влияющим на возможность выдвижения кандидатов, стал муниципальный фильтр – требование поддержки кандидата со стороны 5–10 % от общей численности депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных образований на территории субъекта, при этом кандидат должен быть поддержан депутатами и (или) главами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов. Данное нововведение вызвало неоднозначное отношение со стороны экспертов и действующих политиков. В ноябре 2012 года группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обратилась в Конституционный суд с требованием установить соответствие муниципального фильтра Конституции Российской Федерации. Конституционный суд постановил, что введение муниципального фильтра не противоречит Конституции, а «федеральный законодатель вправе предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса участников, не имеющих достаточной поддержки избирателей» [10]. М. С. Байнова, проанализировав практику применения муниципального фильтра на выборах мэра города Москвы в 2013 году и депутатов советов депутатов муниципальных образований города Москвы в 2017 году, указывает на то, что муниципальный фильтр становится институтом ограничения демократии и не обеспечивает представления

интересов всех социальных групп на выборах. По мнению исследователя, оптимальным вариантом развития законодательства является отмена или изменение муниципального фильтра [11, с. 13].

Политическая практика показала, что в силу доминирования на местном уровне представителей «Единой России» и зависимости органов местного самоуправления от региональных властей подтвердить установленным законом образом наличие достаточной поддержки избирателей самостоятельно способно лишь ограниченное количество кандидатов, альтернативным же способом участия в выборах является согласование своего выдвижения с региональной администрацией. Достаточно убедительным примером вышесказанного служит казус мэра Екатеринбургa Е. В. Ройзмана, который не смог пройти муниципальный фильтр на выборах губернатора Свердловской области в 2017 году по причине экстренно организованной подачи подписей местных депутатов за других кандидатов на должность губернатора [12]. Более свежий пример – неудавшаяся попытка кандидата на должность губернатора Приморского края А. С. Ищенко собрать подписи местных депутатов на повторных выборах 16 декабря 2018 года. Движение «Голос» сделало специальное заявление по данному факту, обратив внимание, что кандидат уже доказал наличие достаточной поддержки избирателей, получив 24,63 % голосов на выборах 9 сентября [13]. Таким образом, наличие муниципального фильтра не позволяет считать проводимые с 2012 года губернаторские выборы свободными, ограничивая выдвижение кандидатов и косвенным образом влияя на результаты выборов. Данная ситуация расценивается как проблема и председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э. А. Памфиловой [14].

Автором проанализировано 109 губернаторских выборов (с учетом вторых туров – 115), состоявшихся в России в период с 2012 по 2018 годы. Данные электоральной статистики приведены на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [15]. Типовой сценарий данных выборов выглядит следующим образом. Основной претендент – инкумбент, временно исполняющий обязанности губернатора области (досрочно ушедший в отставку губернатор-«долгожитель» или вновь назначенный чиновник), в 87,16 % случаев выдвинут «Единой Россией» (принадлежность к избирательным объединениям избранных губернаторов см. в таблице 1). От партий, представляющих системную оппозицию, были выдвинуты кандидаты на 4 выборах: в 2013 году в Забайкальском крае – К. К. Ильковский («Справедливая Россия»), в 2014 и 2018 годах в Орловской области – В. В. Потомский и А. Е. Клычков (оба от КПРФ), в 2015 году в Смоленской области – А. В. Островский (ЛДПР). Все они шли в качестве инкумбентов, на момент выборов исполняя обязанности губернаторов. При этом «Единая Россия» своих кандидатов не выдвигала.

Наконец, на 6 выборах инкумбенты шли самовыдвижением, причем половина этих выборов состоялась в 2018 году. Очевидно, что данный вариант не планировалось использовать в массовом порядке, оставляя его для отдельных территорий, однако со временем он становится все более актуальным. Первым инкумбентом-самовыдвиженцем стал С. С. Собянин на выборах мэра г. Москвы в 2013, а затем в 2018 году. В 2014 году аналогичный способ выдвижения избрал Н. Ю. Белых в Кировской области, в 2016 году – А. Г. Дюмин в Тульской области, в 2018 году – А. Л. Бурков в Омской области и О. Н. Кожемяко в Приморском крае. Излишне говорить о том, что в упомянутых выборах кандидаты от «партии власти» не участвовали; региональные отделения «Единой России» поддерживали кандидатов, уже получивших одобрение Администрации Президента РФ.

**Распределение губернаторов, избранных на губернаторских выборах в России  
в 2012-2018 годах, по субъектам выдвижения**

Год проведения выборов	Количество выборов	Субъекты выдвижения избранных губернаторов				
		«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	Самовыдвижение
2012	5	5	0	0	0	0
2013	8	6	0	0	1	1
2014	30	28	1	0	0	1
2015	21	19	1	1	0	0
2016	7	6	0	0	0	1
2017	16	16	0	0	0	0
2018	22	15	2	2	0	3
Всего	109	95	4	3	1	6

Если говорить о выдвижении кандидатов, то в среднем на выборы заявляется около 7,2 человек, при этом в общее количество включены выборы мэра Москвы, на которые в 2013 году выдвинулся 41 кандидат, в 2018 году – 33 кандидата. В среднем муниципальный фильтр проходит только 4,4. Явка на выборах составляет 44,5 % избирателей; наименьшая активность избирателей (21 %) зафиксирована на выборах губернатора Архангельской области в 2015 году, наибольшая (94,8 %) – в Чеченской Республике в 2016 году. Результат основного претендента – 70,0 %. При этом наивысшим результатом на данный момент является доля голосов избирателей, полученных временно исполняющим обязанности главы Чеченской республики Р. А. Кадыровым в 2016 году – 97,94 %. Заметно, что результаты, полученные инкумбентами в 2012-2018 годах, в среднем значительно выше, нежели те, что получены в более ранние периоды. Более того, в ряде случаев они выше, чем результаты В. В. Путина на выборах Президента Российской Федерации в 2012 и 2018 годах. В 63,3 % случаев основным оппонентом выступает кандидат от КПРФ. Средний результат второго кандидата на выборах 2012–2018 годов – 15,8 %.

За 7 лет только в 5 случаях из 109 (на основных и досрочных выборах) инкумбентам не удалось одержать победу в первом туре: в 2015 году временно исполняющий обязанности губернатора Иркутской области С. В. Ерощенко не смог одолеть соперника из КПРФ С. Г. Левченко; остальные случаи выхода во второй тур зафиксированы в 2018 году. Это выборы в Республике Хакасии, Приморском крае, Хабаровском крае и Владимирской области. На этих выборах, за исключением Приморского края, мандаты достались представителям оппозиции.

Если рассматривать электоральную статистику в динамике по годам, то можно отметить следующее. Средний результат инкумбентов в 2012–2018 годах не показывает однонаправленную динамику, колеблясь от 77,33 % в 2014 году до 57,66 % в 2018 году (см. рисунок 1).

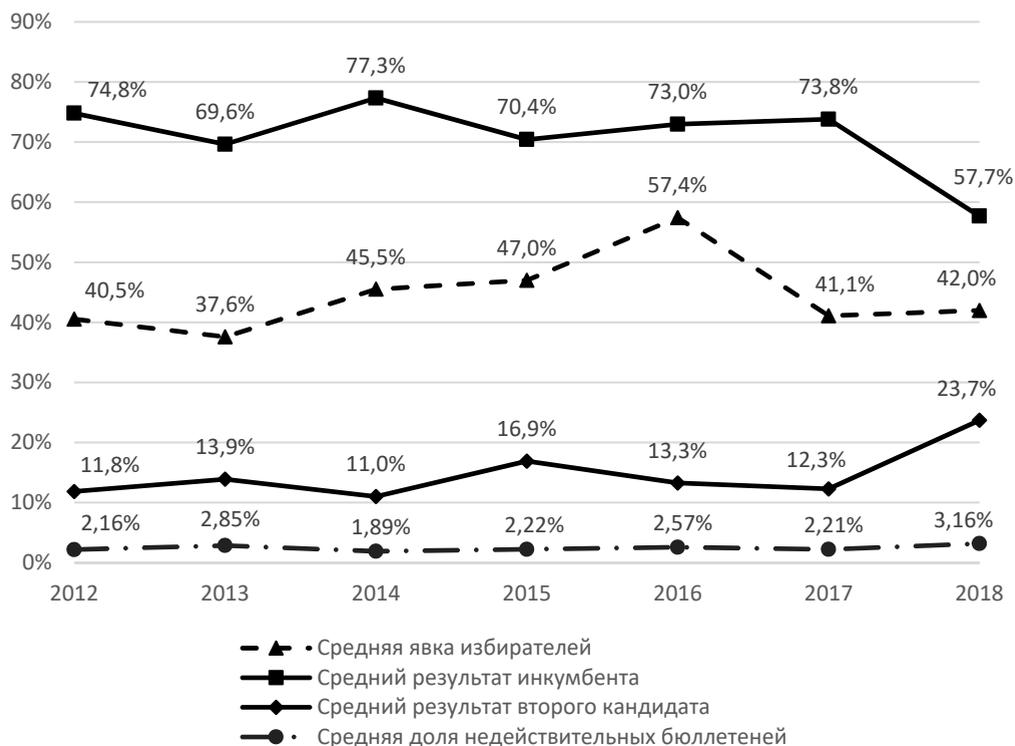


Рисунок 1. Динамика средних результатов губернаторских выборов в 2012–2018 гг.

Заметно, что в 2012–2013 годах происходит определенное снижение результатов инкументов (в среднем на 5 %) на фоне некоторого роста результатов вторых кандидатов. Это связано с тем, что на 2013 год пришлось выборы мэра г. Москвы, которые существенно «подпортили» общую картину. 2014 год продемонстрировал самые высокие результаты инкументов и самые низкие результаты вторых кандидатов, что, очевидно, следует связать с общей «посткрымской эйфорией». В 2015 году вновь фиксируется обратная динамика: в этом году случилось поражение инкумента в двух турах в Иркутской области, а в Республике Марий Эл и Амурской области временно исполняющие обязанности губернаторов получили результат, находящийся в опасной близости от 50 % и необходимости проводить второй тур, при этом в обоих случаях оппозиция заявила о фальсифицированных результатах победителей [16; 17]. В 2016–2017 годах доля голосов, полученных вторыми кандидатами, вновь возрастает. Если в 2016 году впечатляющие результаты врио главы Чеченской Республики соседствуют с не слишком удачными выступлениями инкумента в Ульяновской области (54,3 %) и Забайкальском крае (54,4 %), то 2017 год явных провалов действующих глав не показывает, а их результаты колеблются от 60,6 % (Томская область) до 89,19 % (Республика Мордовия).

Если в 2012–2017 годах губернаторские выборы развивались по схожим сценариям, не вызывая значительный общественный резонанс, то 2018 год стал переломным моментом для губернаторских выборов, а также для участвующих в них политических акторов. Экспертный взгляд на особенности выборов 2018 года и их причины

представлен в докладе фонда «Либеральная миссия». Авторы доклада отмечают, что причинами серьезных изменений стала совокупность факторов федерального масштаба: негативная реакция на пенсионную реформу, падение реальных доходов населения и накапливающееся раздражение политикой федерального центра в отношении региональных элит [18, с. 4]. Указанные факторы в значительной степени обесценили традиционные технологии электорального доминирования (ограничение допуска к выборам кандидатов, фальсификации голосования, занижение явки, «покупка лояльности»), что в ряде регионов привело к эскалации протестного голосования, выразившегося в отказе голосовать за инкумбента и поддержке кандидатов от системной оппозиции (КПРФ и ЛДПР).

Средний результат инкумбентов в 2018 году снижается на 16 %, в то время как средний результат вторых кандидатов вырастает на 11 %; оба результата демонстрируют свои пиковые значения с 2012 года. Более того, именно в 2018 году в результате выборов происходит смена губернаторов в Республике Хакасии, Хабаровском крае и Владимирской области, а в Приморском крае губернатор меняется если не на самих выборах, то в результате процессов, непосредственно связанных с ними. Выборы в этих регионах сопровождались нарушениями и скандалами [19; 20; 21]. Представляется, что противодействие со стороны органов власти любыми средствами победе оппозиционных кандидатов, так данные процессы выглядели в информационном поле, нанесли не меньший удар по авторитету власти, нежели непосредственно поражение на выборах.

Сравнение данных с результатами выборов в 1995–2005 годах позволяет заметить, что в 2012–2018 годах существенно снизилось количество выборов, на которых инкумбенты потерпели поражение (см. таблицу 2).

Таблица 2

### Средние результаты инкумбентов на губернаторских выборах в 1995–2018 годах<sup>1</sup>

Период	Количество выборов	Победа инкумбентов		Поражение инкумбентов		Неучастие инкумбентов в выборах	
		кол-во	в процентах	кол-во	в процентах	кол-во	в процентах
1995–1999	88	45	51,14	39	44,32	4	4,55
1999–2003	88	59	67,05	16	18,18	13	14,77
2003–2005	45	31	68,89	5	11,11	9	20,00
2012–2018	109	105 (103) <sup>2</sup>	96,33 (94,50)	3 (5)	2,75 (4,59)	1	0,92

<sup>1</sup> В таблице использованы данные по выборам 1995–2005 годов, приведенные в статье Г. В. Голосова «Региональные корни электорального авторитаризма в России» [4, с. 178–202].

<sup>2</sup> Вне скобок указаны итоговые данные избирательных кампаний. В скобках приведены данные с учетом результатов первых туров голосования на выборах губернаторов в Республике Хакасия и Приморском крае в 2018 году, в которых инкумбенты получили менее 50 % голосов и в дальнейшем были заменены, что можно расценивать как их поражение.

Если во второй половине 1990-х годов доля выборов, приводивших к смене власти в регионе, составляла 44 %, то в 2012–2018 годах – только 3 % (с учетом замены инкубентов во время организации повторных голосований в Республике Хакасия и Приморском крае – порядка 5 %).

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в ходе современных губернаторских выборов смена глав субъектов федерации трудно осуществима, что связано с высокой степенью контроля за ходом избирательной кампании на всех ее стадиях и широким использованием мер административного воздействия. На самом деле смена губернаторов происходила, но не в ходе выборов, а до начала избирательной кампании посредством досрочной отставки действующего главы субъекта и назначения Президентом России временно исполняющего обязанности губернатора. Можно заметить, что количество выборов, в которых приняли участие инкубенты, находящиеся в должности год или меньше, составляет половину от всех кампаний – 55 из 109 (см. таблицу 3).

Таблица 3

**Количество выборов с участием временно исполняющих обязанности глав субъектов федерации, находящихся в должности год или меньше**

Год	Количество губернаторских выборов		
	Всего	В том числе с участием инкубентов, находящихся в должности год или меньше	
		Кол-во	В процентах
2012	5	0	0,00
2013	8	4	50,00
2014	30	10	33,33
2015	21	10	47,62
2016	7	4	57,14
2017	16	9	56,25
2018	22	18	81,82
Всего в 2012–2018 гг.	109	55	50,46

Данные наблюдения позволяют сделать вывод, что возвращение губернаторских выборов состоялось в довольно ограниченном формате. На практике прямые выборы лишились своей основной функции – определять наиболее достойного кандидата для управления регионом – и выглядят дополнением к мероприятиям в рамках кадровой политики федерального центра, что можно рассматривать как продолжение практики назначения губернаторов, существовавшей до 2012 года, только с последующей избирательной кампанией. За выборами остается функция процедурной легитимации принятого кадрового решения. Муниципальный фильтр с этой точки зрения выступает не как свидетельство поддержки избирателей, а как

дополнительная гарантия сохранения имитационного характера губернаторских выборов.

Изменения в общественно-политических настроениях граждан в 2018 году нашли свое отражение в том числе в результатах выборов губернаторов, вследствие чего выборы сами по себе будут восприниматься всеми политическими акторами в качестве более влиятельного механизма отбора глав субъектов федерации, что может повлечь за собой попытки повторить сценарий условной Республики Хакасия на выборах в 2019 году. С одной стороны, стремление удержать ситуацию под контролем грозит ростом издержек и рисков для федерального центра. С другой стороны, результаты выборов, прошедших под знаком протестного голосования, которое по своей сути является эмоциональным и неконструктивным, не могут считаться полностью приемлемыми для избирателя. Интерес к поддержанию статус-кво могут сохранять региональные элиты, однако их возможности влиять на процесс сильно ограничены.

### **Избрание губернаторов: возможные сценарии развития**

Таким образом, в настоящее время система избрания глав субъектов федерации находится в неустойчивом равновесии. Произошел ли политический кризис? Статистический анализ показывает, что средний результат инкубентов на губернаторских выборах в 2018 году остается высоким, а политические потери для федерального центра в случаях поражения его ставленников можно охарактеризовать как имиджевые и связанные с беспрецедентными попытками не допустить победу кандидатов от оппозиции. При таком рассмотрении потери могут быть сокращены путем своевременной замены инкубентов со сравнительно невысоким уровнем поддержки и медийного дистанцирования Президента России от «проблемных» чиновников, а основной акцент предвыборной кампании должен быть переведен в аналитическое сопровождение и подготовительные мероприятия.

В каких направлениях возможна дальнейшая эволюция системы избрания глав субъектов федерации? Можно выделить три вероятных сценария. Первый – это возврат к назначению губернаторов либо, что более вероятно, сужение перечня субъектов федерации, в которых проводятся прямые выборы высших должностных лиц. Институциональные основания для этого есть. В связи с тем, что, согласно Конституции, субъекты федерации сами определяют систему органов государственной власти, а также действует закон, позволяющий не проводить прямые выборы губернаторов, для перехода к назначению возможно тем или иным образом стимулировать регионы принять соответствующие поправки в законодательство. Это снимет значительную часть издержек и рисков для федерального центра. Вместе с тем отмена губернаторских выборов, даже растянутая по времени, может внести свой вклад в повышение негативных настроений в обществе, при котором любой малозначительный промах властей вызовет неконтролируемую реакцию общественности.

Второй сценарий – это, напротив, постепенное превращение губернаторских выборов в полноценный избирательный процесс. Несмотря на то, что в обществе имеется запрос и объективная потребность в модернизации и либерализации политической жизни, данный вариант не выглядит реализуемым в краткосрочной перспективе, однако постепенное движение в данном направлении вполне возможно и

во многом будет обусловлено активностью общественных сил. Сдержанный оптимизм в отношении реализации данного варианта позволяют проявить итоги деятельности временной рабочей группы при научно-экспертном совете при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которая подготовила проект поправок в избирательное законодательство, включая ослабление муниципального фильтра, возможность самовыдвижения на губернаторских выборах во всех регионах, предоставление самовыдвиженцам право выбора между вариантами сбора подписей [22]. В целом следует отметить, что движение к «нормальным» выборам может стать одной из составляющих поворота к сбалансированным федеративным отношениям.

Третий сценарий – это сохранение текущей ситуации с точечными корректировками. Совершенствование механизмов мониторинга политических процессов позволит федеральному центру заблаговременно и более гибко реагировать на возникающие проблемы. Ревизия технологического инструментария, препятствование выходу потенциально опасных материалов в публичное пространство посредством обработки наиболее активных представителей общественности, СМИ, общественных организаций будут способствовать повышению контроля хода избирательных кампаний. Сопровождающий реализацию данного сценария рост издержек федерального центра не выглядит критическим обстоятельством.

## Заключение

Система избрания глав субъектов Российской Федерации прошла в своем развитии путь от свободных выборов через наделение полномочиями законодательными собраниями по представлению Президента России к несвободным выборам, совмещенным с предварительным назначением временно исполняющего обязанности губернатора и, по сути, представляющим собой механизм легитимации состоявшегося кадрового решения. При этом в настоящее время данная система достаточно устойчива к внешним угрозам, хотя сохраняет внутренние противоречия и представляет собой достаточно громоздкую и требующую значительных ресурсных затрат конструкцию. Отдельные губернаторские выборы в 2018 году показали, что прямые выборы сохраняют потенциал непредсказуемости и свободы голосования, однако о политическом кризисе говорить не приходится. В условиях отсутствия серьезных фоновых политических потрясений ситуация в регионах поддается урегулированию и контролю. Вместе с тем опыт выборов 2018 года говорит о том, что в отсутствие позитивных тенденций в социально-экономической сфере, при растущих публичности политических процессов и возможностях для самоорганизации политических акторов любой сбой в системе ручного регулирования из федерального центра ситуации в регионах будет оборачиваться все более серьезными последствиями.

## Ссылки / References

1. Кризис власти: губернаторские выборы выявили опасную для Кремля тенденцию // РИА «Новый день»: сайт. URL: <https://newdaynews.ru/moskow/645655.html> (дата обращения: 14.01.2019).
2. Бусыгина И. М. Политическая модернизация в России: необходимость, направления, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. 224 с.

3. Лысенко В. Губернаторы: выбирать нельзя назначать // Казанский центр федерализма и публичной политики: сайт. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n11/6/> (дата обращения: 09.01.2019).
4. Голосов Г. В. Сравнительная политология и российская политика. 2010–2015. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2016. 668 с.
5. Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 90–109.
6. Туровский Р. Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // Полития. 2009. № 2 (53). С. 72–89.
7. Реутов Е. В. «Назначение» губернаторов в России: итоги эксперимента // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2012. № 13 (132). Вып. 23. С. 174–180.
8. Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России: сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088> (дата обращения: 09.01.2019).
9. Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб., 2013. 310 с.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // ГАРАНТ.РУ: сайт. URL: <http://base.garant.ru/70289102/#friends> (дата обращения: 09.01.2019).
11. Байнова М. С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Государственный Советник. 2017. № 2. С. 10–14.
12. Ройзману не хватит подписей депутатов для выдвижения в губернаторы // РБК: сайт. URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/06/2017/594126249a794755bb04ec25> (дата обращения: 09.01.2019).
13. «Голос»: Муниципальный фильтр искусственно ограничил конкуренцию на выборах Губернатора Приморья // Голос: за честные выборы: сайт. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143043> (дата обращения: 09.01.2019).
14. Памфилова заявила, что проблема муниципального фильтра перезрела // ИА «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/politika/5605802> (дата обращения: 09.01.2019).
15. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 09.01.2019).
16. Антонов К. Леонид Маркелов избежал второго тура // Коммерсантъ (Казань): сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2810430> (дата обращения: 09.01.2019).
17. Жириновский: ЛДПР не признает итоги выборов губернатора Амурской области // ИА «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/politika/2258673> (дата обращения: 09.01.2019).

18. Стресс-тест на пол-России. Технологии электорального доминирования и их ограничения. Анализ региональных выборов 2018 г. / Под ред. К. Рогова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2018. 55 с.
19. История без конца: как Хакасия выбирала губернатора. Аналитический доклад. Соблюдение избирательных прав на выборах главы Хакасии в 2018 году // Голос: за честные выборы: сайт. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143051#2> (дата обращения: 09.01.2019).
20. Сказка об украденных выборах в Приморье // Голос: за честные выборы: сайт. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143130> (дата обращения: 09.01.2019).
21. Война с наблюдателями во Владимирской области // Голос: за честные выборы: сайт. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142912> (дата обращения: 09.01.2019).
22. Смягчение муниципального фильтра и перенос единого дня голосования // Интернет-газета «Znak»: сайт. URL: [https://www.znak.com/2018-12-26/eksperty\\_centrizbirkoma\\_predlozhili\\_smyagchit\\_zakony\\_o\\_vyborah](https://www.znak.com/2018-12-26/eksperty_centrizbirkoma_predlozhili_smyagchit_zakony_o_vyborah) (дата обращения: 15.01.2019).