



---

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

---

УДК 329.052.

### К ИССЛЕДОВАНИЮ РОЛИ ОППОЗИЦИИ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**М. А. МОЛОКОВА***Курская областная Дума**e-mail: oblduma@kursknet.ru*

В данной статье рассматривается один из важных аспектов политической жизни современного российского общества: участие оппозиции в региональных выборах. Автор анализирует отдельные эпизоды современной истории российской политической оппозиции с конца 80-х гг. прошлого века по настоящее время, рассматривает влияние эволюционного процесса формирования федерального и регионального избирательного законодательства на современную политическую оппозицию.

Ключевые слова: выборы, электорат, политическая оппозиция, партии, власть, государство, избирательное право.

---

Избирательный процесс является неотъемлемой составной частью исторического процесса в современных демократических обществах. Любое демократическое государство сегодня немислимо без проведения периодических свободных выборов, составляющих основу представительной демократии. Через выборы большинство граждан участвует в осуществлении государственной власти. Они являются важнейшей формой контроля граждан за деятельностью государственных и муниципальных органов. Избрание депутатов и должностных лиц порождает ответственность органов власти перед населением.

Выборы – это также и форма политической борьбы. Плюрализм идеологий и наличие многопартийности является обязательной предпосылкой истинно демократического избирательного процесса. В то же время используемые на выборах технологии самым непосредственным образом зависят от порядка проведения выборов и способа подсчета голосов в каждой стране, действующих в государстве и регламентирующих данный процесс правовых норм, правил и традиций. В правовых нормах формулируются основные требования к кандидатам в представительные органы власти и на выборные государственные должности; регулируется деятельность органов власти, осуществляющих проведение выборов; определяется статус избирателей и избирательных объединений; устанавливаются процедуры предвыборной агитации и голосования, порядок определения результатов голосования и способы обжалования их.

Выборы являются в значительной степени и основным критерием популярности партии. Более того, выборы – это такая система, которая в конечном итоге определяет не просто партию власти, но и формирует политическую систему в целом.



Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, позволила субъектам Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Избрание в 1993-1994 гг. законодательных органов в большинстве субъектов Российской Федерации позволило создать в регионах свои уставы и свое избирательное региональное законодательство. 17 сентября 1995 г. Президент Российской Федерации подписал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов Российской Федерации, в декабре 1996 г.

На тот момент в регионах ситуация с оппозиционными партиями была несколько другой, нежели в федеральном центре. Прежде всего, необходимо отметить, что в регионах в данный период наблюдалась чаще всего оппозиция исполнительной власти со стороны представительной.

Здесь важно отметить, что в 90-е годы оппозиционные партии имели все шансы участвовать в региональных выборах и проводить свои кандидаты. Чуть позже ситуация начала меняться.

Первый подобный случай – губернаторские выборы 1999 г. в Тамбовской области – имел место до введения федеральных округов. Действующему губернатору области – коммунисту Л. Рябову противостоял О. Бетин, бывший в то время представителем президента, ранее (1995-1998 гг.) – управляющим федерального казначейства по Тамбовской области, а до 1995 г. – и.о. губернатора Тамбовской области. Ему удалось расколоть сторонников действующего губернатора, создав коалицию, объединявшую широкий спектр политических сил – от «Яблока» и СПС до движений «Отечество» и «Мир. Труд. Май». Коалицию поддержали силовики (УВД области), а также мэр Тамбова и часть коммунистов, недовольных политикой А. Рябова. Успех О. Бетина после этого не кажется удивительным.

Выборы в Курской области (2000 г.), вообще можно считать примером борьбы против действующего губернатора (А. Руцкого) всех типов оппозиции – муниципальной (мэр Курска – С. Мальцев), партийной (в лице лидера коммунистов области – А. Михайлова) и др. В связи с истечением в 2000 году срока полномочий губернатора Курской области Курская областная Дума Законом от 15 июля 2000 г. назначила выборы губернатора Курской области на 22 октября 2000 г. На должность губернатора Курской области было выдвинуто 13 кандидатов, из них зарегистрированы 9 человек: В.М. Безымянный, Н.Н. Грешилов., В.М. Клыкков, С.И. Мальцев, А.Н. Михайлов, А.В. Руцкой, С.Н. Савельев, В.В. Стекачев, В.П. Суржиков.

Между тем, по словам анонимного кремлевского собеседника еженедельника «Профиль», решение, оставаться Руцкому губернатором или нет, принимали непосредственно в президентской администрации. По всей видимости, в Кремле решили, что если креатура генерала ФСБ В. Суржикова – фигура непроходная, то лучшей из имеющихся, является кандидатура А. Михайлова – этот вариант, по крайней мере, дает возможность для политического взаимодействия с КПРФ<sup>4</sup>.

21 октября 2000 г. по иску кандидатов в губернаторы В. Суржикова и С. Мальцева, за 13 часов до начала голосования областной суд Курской области отменил регистрацию кандидата А. Руцкого, посчитав сведения, указанные бывшим губернатором в своей декларации являются не полностью достоверными. Руцкой попытался оспорить это решение в Верховном суде РФ, но после того как Верховный суд РФ подтвердил законность решения областного суда, а Президент РФ публично в СМИ заявил, что не причастен к «делу Руцкого», стало ясно, что свою борьбу за кресло губернатора Курской области бывший вице-президент РФ проиграл.

Ситуация вокруг отмены регистрации А. Руцкого кандидатом в губернаторы Курской области обсуждалась 24 октября на встрече Президента России В.В. Путина и председателя Совета Федерации Е. Строева. Об этом глава верхней палаты парла-

<sup>4</sup> См.: Профиль. 2000. 23 октября.



мента заявил после встречи с президентом. По словам Строева, В.В. Путин еще раз подтвердил, что «ни он сам, ни его администрация не имели к этому делу никакого отношения».

Председатель Центральной избирательной комиссии РФ А. Вешняков сделал заявление о том, что «выборы в Курске прошли законно. Никаких законных оснований для отмены второго тура выборов губернатора Курской области нет».

Вместе с тем, различные политические силы России по-разному откликнулись тогда на данное событие. Так, СПС распространил заявление, в котором указано, что инцидент на выборах в Курской области является не чем иным, как нарушением конституционных прав россиян, а именно – избирательного права. Правые указывают, что «подлинные причины отстранения Рущкого носят сугубо политический характер и что судебные власти Курской области следовали не требованиям закона, а указаниям федеральных структур». А лидер СПС Б. Немцов отметил: «В Курске апробировали легальную технологию проведения выборов без выборов». В этом суждении поддержал Немцова и лидер ЛДПР В. Жириновский.

Таким образом, в 2000 г. на выборах главы исполнительной власти Курской области произошла смена руководителя не без вмешательства внешних политических сил.

22 февраля 2005 г. на внеочередном заседании Курская областная Дума утвердила кандидатуру А.Н. Михайлова, представленную Президентом Российской Федерации на должность губернатора Курской области на повторный срок. Депутаты голосовали открыто. Кандидатура А.Н. Михайлова была одобрена единогласно.

На рубеже веков на выборах руководителей регионов, появился такой термин «силовики». Видимо это тоже был один из важнейших факторов противопоставления оппозиции. Термин «силовики» относится к тем, чья должностная карьера до вступления в конкурентную борьбу за пост главы региона проходила главным образом и преимущественно в Вооруженных силах, ФСБ или Министерстве по чрезвычайным ситуациям (МЧС).

Одним из наиболее ярких и «чистых» представителей данного подтипа может быть назван генерал ФСБ В. Кулаков. До победы на губернаторских выборах в Воронежской области в 2000 г. над И. Шабановым, поддержанным КПРФ, В. Кулаков был начальником УФСБ Воронежской области. Очевидно, что действующий начальник УФСБ не мог не получить одобрения у своего непосредственного руководства.

Тем не менее, отмечалось, что «администрация президента старалась от этих выборов официально дистанцироваться... прямого вмешательства федеральной власти в губернаторскую избирательную кампанию в Воронежской области в 2000 г. общественностью отмечено не было»<sup>2</sup>.

Схожей представляется расстановка сил в Смоленской области, где начальник УФСБ по области В. Маслов в мае 2002 г. выиграл выборы у губернатора А. Прохорова, поддерживаемого КПРФ<sup>3</sup>.

Воздействие федерального центра не было столь навязчивым и в других избирательных кампаниях, где роль оппозиции региональным руководителям была отведена высокопоставленным военным, поддерживаемым центром. Одной из первых таких кампаний стали выборы губернатора Московской области в декабре 1999 – январе 2000 гг., на которых генерал-полковник в отставке Борис Громов одержал победу над В. Тяжловым (действующий губернатор) и Г. Селезневым (КПРФ). В ноябре 2000 г. адмирал В. Егоров победил бывшего главу Калининградской области, а в декабре 2000 г. генерал-лейтенант в отставке В. Шаманов – губернатора Ульяновской области В. Горячева.

<sup>2</sup> Романович Н. Анализ итогов губернаторских выборов в Воронежской области 2000 г. и перспективы развития гражданского общества // Региональные выборы и проблемы гражданского общества в Центральной России (Тамбов, 1-2 декабря 2001 г.) / Рабочие материалы Московского Центра Карнеги. 2002. Вып. 4.

<sup>3</sup> Выборы в Российской Федерации / Электоральная статистика. М., 2003. С. 105.



Резко увеличившаяся с 2000 г. численность «силовиков», занимающих административные посты, в том числе в регионах, послужила основанием для расхожего мнения об установлении в ряде регионов «милитократии» – власти военных или представителей служб безопасности. Мнение о засилье милитократии представляется, однако, скорее поверхностным. Сущностного изменения структуры и качества регионального управления не происходит, а если и происходит, то в худшую сторону (Ульяновская область при В. Шаманове). Кроме того, как замечает О. Гаман-Голутвина, если удельный вес военных за первые годы правления В. Путина увеличился в два раза, то темпы вхождения во власть представителей бизнеса намного выше: их удельный вес в составе всех групп политической элиты вырос в 6 раз<sup>4</sup>.

В 2001 г. обозначилась и еще одна тенденция: в борьбу за губернаторские кресла вступили крупный бизнес и ФПГ. Темп обновления региональных руководителей был не очень равномерен, но существенно не замедлялся. Если в 2001 г. на 15 состоявшихся выборах глав регионов было избрано 7 новых глав, в том числе 5 явно оппозиционных по отношению к предшественникам, в 2002 г. на 14 выборах – 6 новых, все из которых могут рассматриваться как оппозиционные, то в 2003 г. на 22 выборах – 7 новых, в том числе 4 явно оппозиционных. При этом в 4 регионах выборы носили «открытый» характер и проходили в связи с гибелью губернатора или его переходом на другую работу. Но уже весной 2004 г. на выборах в 10 регионах победили три новых губернатора, причем все – оппозиционные. При этом все проигравшие губернаторы (А. Ефремов, В. Любимов, А. Суриков) выдвигали свои кандидатуры в третий раз. Между тем в период с осени 2004 по весну 2005 гг. предстояли выборы глав еще не менее чем в 15 регионах. Возможно, что именно относительно успешные действия оппозиционных акторов (в том числе корпораций) на выборах глав субъектов федерации, с одной стороны, и чрезвычайные (при этом часто выходящие за рамки закона) усилия, которые приходится прилагать на выборах креатурам центра, с другой, были одной из причин, побудивших кремлевскую администрацию к разработке летом-осенью 2004 г. масштабной региональной контрреформы, ликвидирующей прямые выборы глав исполнительной власти регионов, озвученной В. Путиным 13 сентября 2004 г.

Сравнительный анализ результатов выборов глав исполнительной власти в регионах позволяет сделать и определенные оценки эффективности региональной оппозиции. «Эффективность» в данном случае оценивается по двум критериям: победа оппозиционного кандидата на выборах главы субъекта федерации, а также процент голосов, полученных оппозиционными кандидатами на этих выборах. Как регионы с эффективной или «сильной» оппозицией (т.е. могущей прийти в результате выборов к власти) следует рассматривать те, где оппозиционные кандидатуры на губернаторских выборах получали в I туре суммарно свыше 30 % голосов и более, действующий же губернатор – не свыше 60 %. Можно варьировать этот критерий, усиливая или ослабляя его, например, распространив это правило на все электоральные циклы, состоявшиеся в данном регионе (или, напротив, ограничившись двумя циклами подряд). Но главным индикатором эффективности оппозиции, является, конечно, ее победа и приход к власти.

Классифицировав региональные выборы в соответствии с этими индикаторами, мы выделили регионы с «высокоэффективной» оппозицией, отвечающей всем вышеизложенным критериям, «малоэффективной» и «неэффективной». «Малоэффективная» оппозиция в I туре получает 30 % и менее, тогда как инкумбент 60-70 %. «Неэффективная» же оппозиция не только ни разу не побеждала на выборах главы региона, но и неспособна набрать на выборах более 20 % или вообще не выдвигавшая кандидатов. Могут быть также промежуточные случаи, когда оппозиция набирала и более 30 %, но ни разу не побеждала или, напротив, побеждала на одних выборах, в то время как на предыдущих или последующих действующий губернатор получал более 60 %.

<sup>4</sup> Гаман-Голутвина О.М. Региональные элиты России; персональный состав и тенденции эволюции // Самые влиятельные люди России-2003. М., 2003. С. 48-49.



В настоящее время федеральная власть явно доминирует. В феврале 2009 г. по инициативе Президента России Д.А. Медведева в ряде регионов (Орловская, Воронежская, Псковская области) произошли отставки Губернаторов и по предложению Главы государства были представлены новые.

Действительно, выработка политического курса в федеративном государстве включает своего рода торг, ведущийся на различных уровнях. Несмотря на мнение западного политолога Г. Смита, утверждающего, что отличительной чертой процесса принятия решений на федеральном уровне является «политика компромисса», общей проблемой, особенно актуальной в России, является то, что участники торга располагают далеко не равным объемом ресурсов, и именно эта властная асимметрия предопределяет своеобразие российского политического процесса<sup>5</sup>.

Кроме того, существующая система предоставляет федеральному правительству широкие полномочия в сфере распределения бюджетных средств. Субъекты Федерации, особенно дотационные регионы, вынуждены «выторговывать» для себя ресурсное обеспечение, и перераспределение этих ресурсов, является одним из ключевых факторов, определяющих характер диалога федеративного центра и власти на местах.

В настоящее время в российском обществе вновь возникает ряд вопросов. Руководитель Фонда эффективной политики Глеб Павловский сегодня рассуждает так: «Говорят, первым делом надо вернуть выборность губернаторов. Ну и что – сразу наступит счастье? Чем это поможет в кризис? Я против проектов либерализации, потому что они не решают проблему устойчивого роста доверия, а значит, и свободы в нашем жестоком и невежественном обществе»<sup>6</sup>.

И все же, сегодня нельзя назвать нормальной ситуацию, которая сложилась в ряде российских регионов, в том числе и в Курской области, при которой отсутствует «прозрачная подготовка» политического резерва на высшие посты в области, в том числе и во многом, вследствие существовавшего с 2004 по 2009 гг. порядка назначения на пост Губернатора кандидата по представлению федерального центра. Тем более, как справедливо отмечает в «Курской правде» В. Слатинов, «деятельность многих «эффективных менеджеров» уже привела к разочарованию и дискредитации назначенческой системы»<sup>7</sup>.

Безусловно, определенным успехом демократии в сравнении с данным «механизмом» следует считать новый порядок представления на пост Главы исполнительной власти субъекта РФ представителя победившей в регионе партии. Поэтому неслучайно, позиция Курского регионального отделения партии «Справедливая Россия» предполагает за год до выборов Губернатора Курской области проведение политических консультаций, «круглых столов» с привлечением гражданского общества, представителей региональной политической элиты, для выработки оптимального решения по поводу выборов Главы исполнительной власти области. Диалог с гражданским обществом необходим, если мы действительно строим демократическое общество.

## TO RESEARCH OF THE ROLE OF OPPOSITION DURING ELECTIONS OF HEADS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**M. A. MOLOKOVA**

*Kursk Regional Parliament*

*e-mail: oblduma@kursknet.ru*

One of important aspects of the political life of the modern Russian society – participation of opposition in regional elections – is considered in the given article. The author analyses separate episodes of modern history of the Russian political opposition from the end of 1980s to the present, as well as influence of evolutionary process of formation of the federal and regional elective legislation on the modern political opposition.

Key words: elections, electorate, political opposition, parties, power, state, suffrage.

<sup>5</sup> Smith G. Mapping the Federal Condition // G. Smith (ed.). Federalism: The Multiethnic Challenge. London; New York, 1995. P. 7.

<sup>6</sup> Цейтнот с будильником. Интервью с Г. Павловским // Курская правда. 11 марта 2009 г. С. 5.

<sup>7</sup> Слатинов В. Гадания на губернаторской гуще // Курская правда. 26 февраля 2009 г. С. 2.