

УДК 32

## Особенности проведения избирательных кампаний и порядок избрания губернаторов в РФ: политико-социологический аспект

**Сапрыкин Владимир Александрович**

Кандидат социологических наук,  
доцент кафедры философии, социальных наук и журналистики,  
Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина,  
399770, Российская Федерация, Елец, ул. Коммунаров, 28;  
e-mail: titus-m@mail.ru

**Фоменко Сергей Сергеевич**

Кандидат политических наук,  
доцент кафедры философии, социальных наук и журналистики,  
Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина,  
399770, Российская Федерация, Елец, ул. Коммунаров, 28;  
e-mail: fomenko-ss@yandex.ru

### Аннотация

В современном российском научном дискурсе можно обнаружить исследования, посвященные анализу процедуры выборов властных фигур всех уровней в контексте конструирования «национальных» моделей демократии, которые не входили бы в диссонанс с универсальным набором признаков, отличающих демократический политический режим от его авторитарных примеров. Формальный подход при констатации той или иной степени демократичности политической системы общества в этих работах сводится к обнаружению нормативно-институциональных и структурных признаков, без учета неформальных способов управления и рекрутирования политического истеблишмента современной России. В статье проводится политико-социологический анализ особенностей проведения выборов в Российской Федерации на примере выборов губернаторов. Осуществляется анализ специфики и порядка проведения избирательных кампаний властных фигур регионального уровня. Углубленно рассматриваются особенности политической кампании по избранию губернаторов в 2018 году. Описаны ключевые факторы, оказывающие влияние на проведение выборов глав субъектов РФ. Продемонстрированы аспекты, связанные с функционированием властной вертикали в вопросах продвижения лояльных федеральному центру кандидатов на пост губернатора. Обозначены последствия применения действующей модели региональных выборов в рамках партийно-политической системы. Определены формальные и неформальные каналы обновления губернаторского корпуса. Предлагается способ оптимизации политической конкуренции в рамках региональных электоральных циклов.

### Для цитирования в научных исследованиях

Сапрыкин В.А., Фоменко С.С. Особенности проведения избирательных кампаний и порядок избрания губернаторов в РФ: политико-социологический аспект // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 6А. С. 134-141.

**Ключевые слова**

Избирательная кампания, губернатор, выборы, политическая система, политическая элита, демократия, политика, регионы.

**Введение**

В современном российском научном дискурсе можно обнаружить исследования [Аналитический обзор..., 2017, www; Выборы..., 2017, www; Обзор..., 2018, www; Семенова, 2014], посвященные анализу процедуры выборов властных фигур всех уровней в контексте конструирования «национальных» моделей демократии, которые не входили бы в диссонанс с универсальным набором признаков, отличающих демократический политический режим от его авторитарных примеров.

Формальный подход при констатации той или иной степени демократичности политической системы общества в этих работах сводится к обнаружению нормативно-институциональных и структурных признаков, без учета неформальных способов управления и рекрутирования политического истеблишмента современной России.

**Основная часть**

Применение в политической практике демократического государства института выборов является основополагающей, но одновременно не исчерпывающей характеристикой степени демократичности политического режима. Поскольку они могут проводиться в режиме имитации истинного народного волеизъявления путем вмешательства в их процедуру различных политических акторов (например, использование административного ресурса, подкуп избирателей, «выборные карусели», нарушения в ходе подсчета голосов).

В современной России в ходе демократического транзита, начиная с 90-х годов XX века, эти проблемы особенно остро проявили себя на региональном уровне. Это обусловило неоднократное переформатирование процедуры выборов глав исполнительной власти региона или губернаторов.

Выборы глав субъектов РФ непосредственно населением страны в отечественной практике впервые состоялись 12 июня 1991 года (г. Москва, г. Ленинград, Татарская ССР). В нормативно-правовом смысле процедура избрания и назначения глав субъектов была закреплена Указом Президента РСФСР Б.Н. Ельцина «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РФ» в свете событий, связанных с попыткой государственного переворота, организованного ГКЧП. В соответствии с этим документом в политической практике государства переходного типа появился такой новый политический институт как региональные администрации. Специфика модели того периода предполагала, что главы республик в составе РСФСР избирались, а высшие должностные лица остальных субъектов назначались и, соответственно, складывали свои полномочия по решению Президента России.

Частью политической элиты того времени предпринимались попытки демократизации сложившейся модели. В частности, Верховный Совет РСФСР инициировал и принял Закон «О выборах главы администрации». Там была обозначена дата предстоящих выборов (8 декабря 1991 года) глав ряда российских регионов. Вместе с тем, данная инициатива встретила сопротивление другой части политического истеблишмента страны. Это, в конечном счете,

закончилось введением моратория на проведение таких выборов со стороны Съезда народных депутатов и пролонгированием практики назначения части руководителей региона. Последующее противостояние федеральной и региональной (местной) элит закончилось победой последней. Результатом чего стало утверждение прямых выборов глав субъектов в целом ряде российских регионов, таких как Амурская, Брянская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Смоленская, Челябинская области и Красноярский край (апрель 1993 год). В то же самое время федеральный центр стремился заморозить прямую выборную процедуру в ряде регионов, которые не отличались высокой степенью лояльности по отношению к первому лицу государства. По этой причине Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина от 17 сентября 1995 года, согласно которому повсеместно руководители регионов должны были избираться в рамках прямого, равного и тайного голосования, не одинаково применялся в ряде территорий страны. Где-то выборы прошли раньше (Московская, Новгородская, Орловская области), в Кемеровской области 1 июля 1997 года был фактически назначен главой субъекта Аман Тулеев, в Дагестане главу региона избирало Конституционное собрание региона.

В научном и публичном политическом пространстве обсуждается вопрос особенностей федеративного устройства российского государства и специфики политических взаимоотношений между федеральным центром и региональной политической элитой. В целях оптимизации политической системы, перераспределения степени влияния в региональной политике, преодоления сепаратистских тенденций на региональном уровне в 2004 году, по инициативе Президента РФ В.В. Путина, прямые губернаторские выборы были упразднены. Это решение в полной мере соответствовало актуальным представлениям президентской администрации и укладывалось в общую концепцию укрепления так называемой «вертикали власти». Технически новый порядок избрания губернаторов, вступивший в силу 11 декабря 2004 года, предполагал введение новой процедуры утверждения глав субъектов федерации законодательными собраниями регионов по представлению Президента РФ. Кроме того, закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Федерации предполагал право главы государства инициировать процедуру отрешения губернатора от должности по причине утраты доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Норму в законе, предполагающую право региональных парламентов занимать отличную от воли Президента РФ позицию по кандидатурам региональных лидеров, вряд ли можно назвать действенной, поскольку законодатели субъектов РФ по объективным и субъективным причинам не были готовы к ситуации конфронтации с федеральной властью. В этой связи, на наш взгляд, этот период характеризуется абсолютной моносубъектностью федеральной власти в рамках складывающейся модели субъект-объектных властных отношений между федеральной и региональной политическими элитами. Вместе с тем, применение такого порядка избрания региональных «кормчих» означало и усиление степени ответственности первого лица государства за проводимый политико-экономический курс, поддержанного им губернатором.

Некоторая либерализация процедуры выборов руководителей субъектов РФ произошла 1 июня 2012 года, когда вступили в силу поправки, предложенные Д.А. Медведевым (в период его президентства), подразумевающие возврат прямых выборов губернаторов. С 2013 года выборы первых лиц российских регионов на основе прямого избирательного права проходят в 75 регионах России. В остальных субъектах Федерации глава региона избирается законодательными (представительными) органами власти (Адыгея, Дагестан, Ингушетия,

Северная Осетия, Крым, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа).

Новый этап реализации модели субъект-объектных властных отношений между федеральной и региональной политическими элитами складывается с мая 2018 г., после нового избрания Президента РФ. Так 9 сентября 2018 года в 22 субъектах РФ прошли прямые выборы глав регионов. Во Владимирской области и Хабаровском крае 23 сентября 2018 года состоялся второй тур. Результаты голосования в Приморском крае были аннулированы. Кроме того руководитель Центральной избирательной комиссии РФ Э.А. Памфилова объявила об отмене результатов голосования на нескольких избирательных участках в четырех регионах России.

В этой связи фиксируется определенный сигнал, который поступил от «мастера политического предвидения» В.В. Жириновского еще в марте 2018 г. после выборов Президента РФ. Тогда лидер ЛДПР предположил, что прошедшие выборы Президента РФ могут стать последними из-за изменения политической конъюнктуры. После сентябрьских избирательных баталий В.В. Жириновский предложил отменить в РФ выборы губернаторов. Лидер ЛДПР допустил, что Президент РФ может назначать губернаторами представителей различных партий для сохранения управляемости в государстве и для снятия политической напряженности.

Противоположную точку зрения защищают другие политики. В частности, бывший глава Екатеринбурга – председатель Екатеринбургской городской думы, региональный политик Е.В. Ройзман, который выступил с инициативой продвижения петиции за прямые выборы мэров, губернаторов, членов Совета Федерации РФ.

Здесь мы выходим на рассмотрение одной из сущностей действующей системы управления государством. Монополия властных отношений сосредоточена максимально в Администрации Президента РФ. Исходя из этого обстоятельства, сконструирована и действует соответствующая система государственных кадровых назначений на высшие посты в вертикали власти. Нынешнюю действующую кадровую систему подбора чиновников высшего звена от Правительства РФ до губернаторов можно описать с помощью следующего принципа – «любая хорошо работающая вещь или идея будет использоваться во все более сложных условиях, пока не станет причиной катастрофы» [Принцип..., 2018, www]. При подборе кадров высшие госчиновники, как правило, руководствуются правилом – отбирать и повышать в должности следует тех: а) кто лично предан своему покровителю; б) кто будет беспрекословно выполнять все распоряжения начальника; в) к кому нет претензий на их нынешней должности; г) кто имеет определенные клановые чиновничьи протекции; д) кто имеет мощные бизнес-позиции с помощью государственного статуса. При этом учитывается такой фактор бюрократической системы как отказ от должностного понижения некомпетентных чиновников (и лишь при абсолютной некомпетентности чиновник переводится на другую должность такого же уровня). Такая зависимость хорошо описывается «принципом» Лоуренса Питера. Примером может служить врио губернатора Приморского края О.Н. Кожемяко.

По свидетельству некоторых экспертов (в частности, руководителя Центра научной политической мысли и идеологии С.С. Сулакшина), формировавших законодательные акты о выборах губернаторов, было «императивно-техническое задание» во время подготовительной предвыборной работы, «чтобы никто негодный со стороны не просочился» [Интервью..., 2018, www].

В порядке выполнения указанного «задания» возникли «муниципальные фильтры», реализуемые кадровым составом большинства муниципальных депутатов в лице членов ВПП

«Единая Россия». В материале пресс-службы ООД «Патриоты Великого Отечества» указывается, что «если приглядеться внимательнее к сегодняшней ситуации, то побеждают всегда кандидаты, согласованные с главой государства... и никакие выборы губернаторов в реальности не происходят... мы несколько раз выставляли кандидатов на выборы губернаторов различных регионов... и как только наш кандидат имел реальные шансы, побороться за этот пост, партия власти включала на полную свой «административный ресурс», для того чтобы этого не допустить... то есть – не зарегистрировать сильного конкурента» [Завьялов, 2018, www].

Выборы 2018 г. проявили реальную картину общественного мнения, которая описывается термином «трансформация». Так приблизительно с осени 2014 г. началось снижение реальных доходов населения, которое повлекло за собой изменение в социальных настроениях граждан РФ [Население..., 2018, www]. Эти настроения по-разному себя выражали – как депрессивными политическими ожиданиями, так и повышенной политической тревожностью. После президентских выборов 2018 г. и в результате новых президентских государственных инициатив, касающихся сворачивания социальной защиты и социального обеспечения граждан, наступило разочарование (из-за неоправданности ожиданий прогрессивной социально-ориентированной внутренней политики). Продолжился антисоциальный курс Правительства РФ: был повышен пенсионный возраст, не был создан механизм государственной защиты пенсионных накоплений граждан РФ, были очередной раз повышены цены (в интересах финансовых монополистов и крупных негосударственных участников экономических сделок), были повышены налоги, увеличилась безработица и т.д. Так как способов проявить себя в политической сфере обычным гражданам довольно мало, то сложились условия к глухому противостоянию (ведь включение в открытые политические протесты рискованны, затратны и поведенчески блокируются страхом). Это обстоятельство подкрепляется в электоральной среде мифом, что политические выборы ничего не меняют (есть понимание, что выборы – это некий договорной матч, в обстоятельствах, когда узнаваемость кандидатов значительно ниже, чем их выборный результат, и кандидаты друг друга стоят).

К осени 2018 г. мог сработать уже традиционный подход обывателей: голосовать по привычке за выдвинутых высших должностных лиц государства без артикулируемого сомнения. Однако можно утверждать с высокой долей вероятности, накопившийся объем претензий к государственным выдвинутым, масштаб раздражения антисоциальным курсом привели к волне неупорядоченного протеста в форме свободного волеизъявления граждан РФ, принявших участие в голосовании. Из 22 политических кампаний 4 кампании прошли не так, как предполагалось государственным выдвинутыми. Связано это с тем, что существуют различия между регионами (количество бюджетников, социальная оценка деятельности губернатора, финансовые потоки из Москвы, специфика структуры занятости, представительство и влияние государственных корпораций и др.). Любопытно, что в Хабаровском крае и Владимирской области выиграли кандидаты, которых характеризуют как технических спойлеров.

В этом контексте для достижения социально-политической стабильности было бы разумным поменять (выборным путем) вызывающие неприязнь у населения государственные фигуры. Некоторые превентивные шаги в указанном направлении уже предпринимаются. Есть вероятность, что избирателям в РФ могут позволить отзываться депутатов и мэров. Об этой инициативе свидетельствует проект структуры Кодекса о выборах и референдумах, который уже написан и опубликован Российским фондом свободных выборов [Проект..., 2018, www].

## Заключение

Политический дизайн современного российского государства характеризуется наличием ярко выраженной властной вертикали. Вместе с тем, в настоящее время начался процесс изменения законодательства о выборах «первых лиц» региональной элиты. Губернаторы, с большой долей вероятности, будут либо напрямую назначаться Президентом РФ (без согласования с законодательным, представительным органом власти субъекта федерации), либо избираться в соответствии с непосредственным волеизъявлением (избегая использования излишнего административного ресурса) населения конкретного региона.

Говоря об особенностях проведения избирательных кампаний губернаторов, следует констатировать следующее. В настоящее время в ряде регионов можно зафиксировать наличие реальной конкуренции – состязательности политических акторов в рамках избирательной кампании на пост губернатора (Владимирская область, Хакасия, Приморский край). В ряде других регионов отмечается сохранение действующего с начала 2000-х годов консервативного подхода к выбору губернаторов. Это означает наличие плавного политического перехода от устойчивых избирательных моделей, оформляемых и контролируемых Администрацией Президента РФ, к новым моделям. Эти модели характеризуются вовлечением значительной части избирателей в осознанный выборный процесс под воздействием современных информационных технологий (социальные сети, форумы, интернет-коммуникация).

В отдельных случаях чрезмерная самоуверенность в успешной избирательной кампании кандидатов на пост губернатора, аффилированных с федеральной властью, может вызвать резкое негативное восприятие и антипатию у населения региона. В этом случае кандидат от «партии власти» может проиграть выборы.

Сложившийся порядок обновления губернаторского корпуса можно представить так. Сначала Президент РФ назначает в конкретный регион временно исполняющего обязанности губернатора. Затем после примерно полугодичного-годового периода «раскрутки» образа новой политической фигуры врио губернатора предлагается населению для избрания, как фактически безальтернативный кандидат (с учетом наличия технических кандидатов) на пост губернатора. Это происходит на основе лоббистского продвижения нужной политической фигуры в рамках согласования интересов финансово-промышленных групп. Тем не менее, конечный результат выборов может быть окончательно непредсказуем в связи со сложившимися социальными недовольствами населения страны.

В этом связи наиболее разумным и соответствующим социальным запросам населения (с активной гражданской позицией) конкретного региона вариантом будет практика выдвижения альтернативного кандидата на пост губернатора общественными объединениями регионального масштаба. До этого следует создать условия и возможности реального соперничества между кандидатами на пост губернатора и их планами, сценариями, социально-экономическими доктринами, концепциями развития региона.

## Библиография

1. Аналитический обзор хода губернаторских кампаний в России. URL: [http://www.minchenko.ru/analitika/analitika\\_73.html](http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_73.html)
2. Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы. URL: <http://civilfund.ru/mat/view/105>
3. Завьялов А.И. России не нужны выборы губернаторов. URL: <https://pvo.center/?p=43256>
4. Интервью со С.С. Сулакшиным. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=uC-E-RyL7aM>

5. Население России: доходы, расходы и социальное самочувствие. Мониторинг НИУ ВШЭ 2016-2017 годов. URL: <https://isp.hse.ru/monitoring>
6. Обзор кампаний по выборам ВДЛ – 2018. URL: <http://civilfund.ru/mat/view/107>
7. Принцип Питера. URL: <https://psyfactor.org/personal/personal15-19.htm>
8. Семенова В.Г. Возврат к прямым выборам губернаторов: новые технологии управляемой демократии // Известия Саратовского государственного университета. Новая серия. Социология. Политология. 2014. Т. 14. Вып. 2. С. 84-89.
9. Проект структуры Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации. URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/proekt-struktury-kodeksa-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii>

## **Features of holding election campaigns and the order of election of governors in the Russian federation: political and sociological aspect**

**Vladimir A. Saprykin**

PhD in Sociology,  
Associate Professor at the Department of philosophy, social sciences and journalism,  
Yelets State University named after I.A. Bunin,  
399770, 28, Kommunarov st., Yelets, Russian Federation;  
e-mail: titus-m@mail.ru

**Sergei S. Fomenko**

PhD in Political Sciences,  
Associate Professor at the Department of philosophy, social sciences and journalism,  
Yelets State University named after I.A. Bunin,  
399770, 28, Kommunarov st., Yelets, Russian Federation;  
e-mail: fomenko-ss@yandex.ru

### **Abstract**

In modern Russian scientific discourse, one can find studies analyzing the procedure for electing government figures of all levels in the context of constructing national models of democracy that would not be in discord with a universal set of features that distinguish a democratic political regime from its authoritarian examples. In this article the political and sociological analysis of features of elections in the Russian Federation on the example of elections of governors is carried out. The analysis of specifics and an order of holding election campaigns of imperious figures of the regional level is carried out (with use of methods of the neoinstitutional and functional analysis). Profoundly features of political campaign for election of governors in 2018 are considered. The key factors having an impact on elections of heads of territorial subjects of the Russian Federation are described. The aspects connected with functioning of an imperious vertical in issues of advance of candidates for the governor's post loyal to the federal center are shown. Consequences of use of the working model of regional elections within party political system are designated. Formal and informal channels of updating of the governor's case are defined. The way of optimization of the political competition within regional electoral cycles is offered. The results received within the considered problem can be used by experts in the field of socio-political disciplines and also practical politicians.

**For citation**

Saprykin V.A., Fomenko S.S. (2018) Osobennosti provedeniya izbiratel'nykh kampanii i poryadok izbraniya gubernatorov v RF: politiko-sotsiologicheskii aspekt [Features of holding election campaigns and the order of election of governors in the Russian federation: political and sociological aspect]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (6A), pp. 134-141.

**Keywords**

Election campaign, governor, elections, political system, political elite, democracy, policy, regions.

**References**

1. *Analiticheskii obzor hoda gubernatorskikh kampanii v Rossii* [The state-of-the-art review of the course of governor's campaigns in Russia]. Available at: [http://www.minchenko.ru/analitika/analitika\\_73.html](http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_73.html) [Accessed 15.10.2018]
2. *Interv'yu so S.S. Sulakshinym* [Interview with S.S. Sulakshin]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=uC-E-RyL7aM> [Accessed 15.10.2018]
3. *Naselenie Rossii: dokhody, raskhody i sotsial'noe samochuvstvie. Monitoring NIU VSHJE 2016-2017 godov* [Population of Russia: income, expenses and social well-being. Monitoring of Higher School of Economics National Research University of 2016-2017]. Available at: <https://isp.hse.ru/monitoring> [Accessed 15.10.2018]
4. *Obzor kampanii po vyboram VDL – 2018* [The review of campaigns for elections of VDL – 2018]. Available at: <http://civildfund.ru/mat/view/107> [Accessed 15.10.2018]
5. *Printsip Pitera* [Principle of Peters]. Available at: <https://psyfactor.org/personal/personal15-19.htm> [Accessed 15.10.2018]
6. *Proekt struktury Kodeksa o vyborakh i referendumakh v Rossiiskoi Federatsii* [The project of structure of the Code about elections and referenda in the Russian Federation]. Available at: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/proekt-struktury-kodeksa-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii> [Accessed 15.10.2018]
7. Semenova V.G. (2014) Vozvrat k pryamym vyboram gubernatorov: novye tekhnologii upravlyaemoi demokratii [Return to direct elections of governors: new technologies of the operated democracy]. *Izvestiya Saratovskogo gosudarstvennogo universiteta. Novaya seriya. Sotsiologiya. Politologiya*. [News of Saratov State University. New series. Sociology. Political science], 14, 2. pp. 84-89.
8. *Vybory glav regionov v 2017 godu: stsenarii kampanii i prognozy* [Elections of heads of regions in 2017: scenarios of campaigns and forecasts]. Available at: <http://civildfund.ru/mat/view/105> [Accessed 15.10.2018]
9. Zav'yalov A.I. (2017) *Rossii ne nuzhny vybory gubernatorov* [Russia does not need elections of governors]. Available at: <https://pvo.center/?p=43256> [Accessed 15.10.2018]