**Одиннадцатый рейтинг политической выживаемости губернаторов**

Фонд «Петербургская политика» и Коммуникационный холдинг «Минченко Консалтинг» представляют XI рейтинг политической выживаемости губернаторов. В рамках рейтинга обобщаются экспертные оценки, позволяющие оценить вероятность сохранения главы региона на своем посту в течение ближайшего года.

***Аналитический комментарий***

*Михаил Виноградов, президент Фонда «Петербургская политика»*

*Евгений Минченко, президент коммуникационного холдинга «Минченко Консалтинг»*

Несмотря на переход к выборности глав регионов, актуальность темы политической выживаемости губернаторов осталась весьма высока. Включение избирателей в число участников отбора кандидатов на пост главы региона не дало действующим руководителям серьезных гарантий неувольнения. А накануне перехода к процедуре выборности интенсивность замен вообще оказалась беспрецедентной. Только за 60 дней, прошедших между публикацией прошлого рейтинга 2 апреля 2012 года и окончательным переходом к выборности губернаторов с 1 июня, руководители исполнительной власти были заменены в 14 субъектах Федерации. Всего же со дня объявления о возврате губернаторских выборов 15 декабря 2011 года были приняты кадровые решения по 23 (из 83) российских регионов – в 20 случаях были назначены новые губернаторы, в 3 (Бурятии, Тыве и Краснодарском крае) продлены полномочия действующих.

Переход к процедуре выборов в некоторой степени может стать буфером против спонтанных губернаторских отставок. Однако вариантов прерывания карьеры губернатора по-прежнему предостаточно. В их числе:

* Отрешение президентом РФ губернатора от должности в связи с утратой доверия. В соответствии с законом оно может произойти в любой момент в случае выявления в отношении главы региона фактов коррупции, неурегулирования конфликта интересов, неисполнения решений Конституционного суда[[1]](#footnote-1). На практике до последнего времени процедура применялась в исключительных случаях и чаще использовалась формулировка «по собственному желанию». Возможность назначить и.о. губернатора со сроком полномочий до следующего сентября в некоторых случаях психологически облегчает замену: ведь в случае неудачного старта у федерального Центра сохранится возможность для маневра и замены на выборах «временного» губернатора другой кандидатурой;
* Назначение нового и.о. губернатора в связи с истечением срока полномочий губернатора. Отсутствие в 2012 году подобных прецедентов объясняется масштабной заменой глав регионов, проведенной накануне вступления в силу нового закона о выборе губернаторов 1 июня. Интересно, что как минимум в 3 из 5 регионов, где срок полномочий глав истекает до сентября 2013 года (в Магаданской области, Забайкальском и Хабаровском краях) федеральный Центр держит паузу, не торопясь разъяснять намерения относительно шансов действующих глав получить статус на период между истечением сроков полномочий и сентябрьскими выборами;
* Перевод губернатора на другую работу. Прежние замены (если иметь в виду уход на сопоставимую должность) касались назначения полпредами (А.Хлопонин, В.Ишаев, В.Толоконский) и перевода в другой регион (Н.Меркушкин). Количество таких случаев невелико. Неслучайно, несмотря на практически полное обновление федерального кабинета министров, министерские посты не достались ни одному из губернаторов. Чаще новое назначение происходит уже спустя некоторое время после отставки (как это было с приходом В.Гаевского и С.Дарькина в Минрегионразвития или Н. Федорова в Минсельхоз);
* Поражение на губернаторских выборах. Несмотря на очевидную зарегулированность существующего выборного законодательства, такая перспектива не является чисто теоретической. Более того, перенос единого дня голосования на сентябрь нельзя назвать комфортным ни для оппозиции, ни для власти. Этот шаг работает на снижение явки (особенно в городах), что выгодно для действующего главы региона. Однако в случае конкурентного сценария выборов и наличия «раскрученного» кандидата-оппонента перенос решающей фазы кампании на июль-август затрудняет для провластных кандидатов привлечение бюджетников (особенно учителей и чиновников) из-за сезона отпусков и неизбежно снижает скорость реагирования предвыборного штаба на выпады оппонентов.

В числе других тенденций, обозначившихся в середине 2012 года, следует выделить:

1. Рост стремления глав регионов инициировать проведение досрочных выборах через собственную квазиотставку – как это было в случае главы Рязанской области О.Ковалева. По имеющимся данным, весной–летом 2012 г. целый ряд глав регионов лоббировали для себя подобный сценарий. Первоначально федеральный Центр жестко пресекал такие попытки и даже пошел на демонстративную замену главы Пермского края О.Чиркунова, публично обещавшего инициировать новые выборы сразу после вступления в действие нового закона. Большая часть аналогичных просьб (число которых, по некоторым данным, измерялось десятками) Центр отклонил, однако в последний момент внезапно сделал исключение для Рязанской области. Апелляция к прецеденту Ковалева, скорее всего, будет широко использоваться главами регионов в надежде инициировать проведение всеобщих выборов в сентябре 2013 года. Дополнительные аргументы случай Ковалева (особенно если ему удастся добиться победы) даст тем главам, чьи полномочия будут истекать между едиными днями голосования в сентябре 2013 и 2014 годов (14 регионов). Впрочем, это относится только к достаточно популярным и ресурсным губернаторам, имеющим навыки публичной политической конкуренции. Наряду с ними существует и категория губернаторов, надеющихся на максимальную отсрочку выборов.

2. Усиление внимания действующих глав регионов к формированию корпуса муниципальных депутатов с целью использования «фильтра» в качестве механизма отсева сильных конкурентов. Предусмотренные в действующем законе ограничения на максимальное количество подписей, подаваемых депутатами за конкретную кандидатуру, легко обходятся – путем принуждения к подписанию депутатов за технических кандидатов от оппозиционных и квазиоппозиционных партий, а в некоторых случаях – и через навязывание депутатам предложения поставить подпись под чистыми листами, на которых фамилия кандидата в губернаторы и вовсе не указана. В то же время здесь возможно возникновение коллизий, связанных с отсутствием четкого регулирования процедуры отзыва поставленных ранее подписей. Необходимость контроля над депутатским корпусом также повышает значимость использования партийных рычагов – вне зависимости от той роли, которую федеральная власть планирует отводить «Единой России».

3. Общее увеличение количества губернаторов-«середняков» за счет «зачистки» аутсайдеров и ослабления позиций вчерашних фаворитов. Интересно, что даже новоназначенные губернаторы редко могут рассчитывать на «пятерку». Конечно, замена прежнего непопулярного главы региона нередко приходит к повышению ожиданий общества от власти (как это было в Карелии, Приморье, Архангельской области), но немало прецедентов, когда новый губернатор оказывается менее влиятельной (а подчас и менее популярной) фигурой, чем его предшественник.

4. Относительно нейтральная реакция населения на досрочные замены губернаторов, означавшие отсрочку обещанных прямых выборов на 5 лет. Отчасти это можно объяснить неинформированностью граждан о возвращении выборов. Однако здесь возможно и появление нового риска: в тех регионах, где граждане одномоментно узнают о переходе к выборам и об их фактической безальтернативности, не приходится рассчитывать ни на принципиально новое качество легитимности главы региона, ни на готовность действующего руководителя изменить стиль управления. Неслучайно только двое из губернаторов, имеющих гарантированные шансы на переизбрание 14 октября, получили оценки «5» - остальным укрепление политических позиций после победы над «отфильтрованными» конкурентами отнюдь не гарантировано.

5. Возможность выдвижения федеральным Центром новых инициатив, становящихся стрессом для части губернаторов. Так уже произошло с возвращением к выборности мэров городов: хотя их отмена ранее была предпринята далеко не везде (по состоянию на 2011 год прямые выборы сохранялись в 107 из 200 крупнейших городов РФ), очевидно, что уровень внутриэлитной конкуренции в результате этого решения скорее возрастет. Неоднозначным по последствиям может оказаться и выбор субъекта Федерации в качестве площадки для крупного международного или общефедерального мероприятия. Это увеличивает поток бюджетных денег в регион, но одновременно создает новые возможности для замены губернатора после (Ярославский форум, саммит ШОС в Екатеринбурге) или даже до мероприятия (саммит АТЭС во Владивостоке). Например, ослабление позиций губернатора Краснодарского края Александра Ткачева по мере приближения Олимпийских игр может стать тревожным сигналом для тех руководителей, кто пролоббировал включение своих территорий в число площадок для Чемпионата мира по футболу-2018. Весьма неоднозначные по своим последствием результаты дала и активность федеральной власти по продавливанию упразднения названия должности «президент» в национальных республиках: не принеся ощутимого имиджевого эффекта, она в то же время дала повод общественному мнению субъектов говорить о дальнейшем увеличении унитарной составляющей в политике «Москвы».

6. Бюджетная политика федерального Центра, предполагающая передачу на региональный уровень новых полномочий, не подкрепленных финансами. В частности, это произошло с передачей военных городков от Минобороны к регионам, спровоцировавшей напряжение между главами регионов и министерством, в частности, в Московской области. На возможность использования бюджетных рычагов в качестве репрессивного инструмента указал и министр финансов РФ Антон Силуанов, по словам которого, необходимо ставить вопрос о доверии губернатору в случае, если регион допускает увеличение кредиторской задолженности.

7. Возможное ухудшение экономической конъюнктуры и связанное с этим снижение налоговых поступлений в региональные бюджеты от предприятий, традиционно являющихся донорами бюджета (особенно заметно в металлургии) могут снизить популярность глав регионов и увеличить мотивацию федералов на использование губернаторов в качестве «стрелочников».

8. Процесс последних назначений продемонстрировал заметный рост интереса федеральных бизнес-групп и номенклатурных кланов к продвижению в регионах своих назначенцев[[2]](#footnote-2). В условиях возможного обострения внутриэлитной конкуренции на федеральном уровне и сохранения «клановой» конкуренции за доступ к ресурсам борьба бизнес-групп за губернаторские посты может возрасти. Именно эта активность может стать одним из катализаторов досрочных отставок ряда глав регионов.

9. Нарастание интенсивности политической и экономической конкуренции в регионах и рост внимания экспертного сообщества к процессам в российских территориях создает запрос на более оперативную экспертизу происходящих процессов.

В этой связи Фонд «Петербургская политика» планирует начать с октября 2012 года публикацию Индекса социально-политической устойчивости регионов с первоначальной интенсивностью 2 раза в месяц.

Коммуникационный холдинг «Минченко Консалтинг» в декабре 2012 г. опубликует доклад «Последние назначенцы Кремля: первые результаты работы глав регионов, назначенных в 2012 г.», а в марте 2013 г. «Губернаторы перед выборами», анализирующий итоги деятельности глав регионов, которым в сентябре 2013 г. предстоит принять участие в выборах.

***Эксперты рейтинга***

Бадовский Дмитрий, председатель совета директоров Института социально-экономических и политических исследований;

Виноградов Михаил, президент Фонда «Петербургская политика»;

Гусев Дмитрий, председатель совета директоров Консалтинговой компании Bakster Group;

Давыдов Леонид, председатель Комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию и федеративным отношениям;

Даченков Игорь, генеральный директор Агентства массовых коммуникаций «Регион Медиа»;

Калачев Константин, руководитель Политической экспертной группы;

Колосова Светлана, президент консалтинговой группы «Старая площадь»

Минченко Евгений, президент коммуникационного холдинга «Минченко Консалтинг»;

Панова Аквана, шеф-редактор интернет издания «Ura.ru»;

Рошков Евгений, управляющий партнер компании «Кесарев консалтинг»;

Семин Илья, вице-президент Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;

Тагаева Лола, политический корреспондент телеканала «Дождь»;

Туровский Ростислав, генеральный директор Агентства региональных исследований;

Хайкин Сергей, Директор Института социального маркетинга.

***Статистика и справочные данные***

**Статистика перестановок в губернаторском корпусе с момента публикации X Рейтинга выживаемости губернаторов**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Оценка | Количество оценок | Количество замен |
| 1 | 2 | 2 |
| 2 | 9 | 5 |
| 3 | 22 | 5 |
| 4 | 37 | 1 |
| 5 | 12 | 1 |

**Статистика точности оценок**

**Рейтинга политической выживаемости губернаторов**

**в 2007-2012 годах**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Оценка | Заменены | Продлены полномочия |
| 1 | 9 | 0 |
| 2 | 20 | 5 |
| 3 | 26 | 15 |
| 4 | 8\* | 11 |
| 5 | 1\* | 3 |

\* В числе покинувших свои посты губернаторов с оценкой «4» - перешедшие на должности полпредов Александр Хлопонин и Виктор Толоконский, а также добровольно оставивший пост губернатора Роман Абрамович. Оценка «5» была у главы Мордовии Николая Меркушкина, переведенного на пост губернатора Самарской области.

**Назначения губернаторов, прошедшие с момента обнародования инициативы о возвращении губернаторских выборов**

|  |  |
| --- | --- |
| Год | «Отмененные» губернаторские выборы (из-за назначений в декабре 2011 – мае 2012 гг.) |
| 2012 (13) | Бурятия, Тыва, Краснодарский край, Архангельская, Вологодская, Костромская, Ленинградская, Московская, Омская, Самарская, Смоленская, Томская, Ярославская области |
| 2013 (2) | Ставропольский край, Свердловская область |
| 2014 (2) | Иркутская область, Мурманская область |
| 2015 (6) | Карелия, Мордовия, Пермский, Приморский края, Волгоградская, Саратовская области |

**Регионы, в которых полномочия губернаторов истекают**

**к моменту единого дня голосования в сентябре 2013 года**

|  |  |
| --- | --- |
| Срок окончания полномочий | Регион |
| 04.02.2013 | Магаданская область |
| 01.03.2013 | Забайкальский край |
| 25.03.2013 | Владимирская область |
| 11.07.2013 | Хабаровский край |
| 24.07.2013 | Чукотский автономный округ |

**Регионы, в которых имеется вероятность**

**проведения досрочных губернаторских выборов в 2013 году**

**в связи с истечением срока полномочий глав до сентября 2014 года**

|  |  |
| --- | --- |
| **Срок окончания полномочий** | **Регион** |
| 31.10.2013 | Ингушетия |
| 15.01.2014 | Коми |
| 15.01.2014 | Хакасия |
| 15.01.2014 | Кировская область |
| 20.01.2014 | Республика Алтай |
| 20.02.2014 | Дагестан |
| 20.02.2014 | Удмуртия |
| 24.02.2014 | Ненецкий автономный округ |
| 27.02.2014 | Орловская область |
| 27.02.2014 | Псковская область |
| 12.03.2014 | Воронежская область |
| 25.08.2014 | Алтайский край |

1. Закон предусматривает также возможность отзыва главы региона по инициативе граждан. Установленная схема выглядит практически нереализуемой (для проведения референдума требуется подписи 25% избирателей, а за отзыв губернатора необходимо голосование 50% проживающих на территории региона избирателей). Тем не менее, тема угрозы сбора подписей и инициирования референдума, возможно, будет иногда использоваться в конкурентной борьбе. [↑](#footnote-ref-1)
2. Таблица, демонстрирующая это влияние, была приведена в [презентации](http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_27.html) к докладу коммуникационного холдинга «Minchenko consulting» (август 2012 года). По данным авторов доклада «Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0», зимой 2011 - весной 2012 гг. наиболее успешными лоббистами губернаторских назначений оказались «члены Политбюро 2.0» В. Володин (4), С. Чемезов (2), С. Иванов (1), Ю. Ковальчук (1), И. Сечин (1), С. Собянин (1) и «кандидаты в члены Политбюро 2.0» И. Шувалов (1), С. Нарышкин (1), М. Прохоров (1). Из корпораций наиболее эффективными в части такого лоббирования назывались «Газпром» (2), «Норильский никель» (2), «ЛУКойл» (1) и «Северсталь» (1). [↑](#footnote-ref-2)