

ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ ГУБЕРНАТОРОВ И СИСТЕМА СБОРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПОДПИСЕЙ В 2012 Г.:

влияние на развитие политической системы
и направления совершенствования

Аналитический доклад Фонда
«Институт социально-экономических и политических исследований»

Москва, ноябрь 2012 г.



СОДЕРЖАНИЕ

Методологическое резюме	4
-------------------------------	---

Раздел I. Ожидания основных политических субъектов в связи с новым порядком выборов глав субъектов РФ	6
--	----------

1. Дополнительная легитимность региональной власти	7
2. Обеспечение свободного участия кандидатов в выборах	8
3. Необходимость выдвижения новых лидеров	9
4. Управляемость избирательного процесса	10
5. Обеспечение развития системы МСУ	11
6. Партизация представительных органов МСУ	12

Раздел II. Практика первых избирательных кампаний 2012 г. в разрезе ожиданий основных политических субъектов	20
---	-----------

1. Объективные потребности развития политической системы: проверка практикой	20
2. Публичные аргументы в пользу «муниципального фильтра»: проверка практикой	23
3. Ожидания и интересы федеральной власти: проверка практикой	25
4. Ожидания и интересы региональной власти: проверка практикой	27
5. Ожидания и интересы партий: проверка практикой	29

Раздел III. Ключевые политические и технологические проблемы применения «муниципального фильтра» в 2012 г.	46
--	-----------

1. Преувеличение значимости «президентского фильтра»	46
--	----

2. Жалобы в Конституционный Суд РФ	47
3. Рост внутривнутрипартийной конфликтности	49
4. «Кандидаты-спойлеры»	50
5. Давление региональных элит на муниципальных депутатов	51
6. Риски коррумпирования муниципальных депутатов	52
7. Решающее влияние администраций региона на распределение подписей	53
8. Юридические технологии для отсека не благонадежных представительных органов МСУ от процесса сбора подписей	54
9. Влияние одновременных выборов в представительные органы МСУ и губернатора на сбор муниципальных подписей	55
10. Перенос юридических претензий к оформлению подписей с подписей избирателей на муниципальные подписи	56
11. Проблема определения права первенства кандидатов на муниципальную подпись	57

Раздел IV. Актуальные направления совершенствования порядка

выборов высших должностных лиц субъектов РФ	66
1. Сохранение политической стабильности в регионах в период проведения прямых выборов губернаторов	67
2. Сохранение социально-политической стабильности в национальных республиках и многонациональных субъектах РФ	69
3. Повышение легитимности региональной власти, сформированной по результатам прямых выборов	72
4. Повышение конкурентности и открытости избирательного процесса, защита прав кандидатов и МСУ	73
5. Совершенствование требований к деятельности избирательных штабов, избирательным фондам и юридическому сопровождению выборов	78
6. Повышение политической культуры участников выборов	80



МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Прошедшие в 2012 году 5 избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ стали первым опытом практического применения новой модели прямых губернаторов, законодательно утвержденной на федеральном уровне весной. После 14 октября вопрос об эффективности этой модели, включая заложенный в нее механизм «муниципальных подписей», перешел из области теоретических дискуссий в плоскость предметного анализа, подкрепленного практикой кампаний в «пилотных» регионах.

Целью исследования ИСЭПИ являлся анализ эффективности введенной в 2012 году модели прямых выборов губернаторов и определение направлений ее совершенствования (в случае выявления значимых проблем, влияющих на эффективность).

Для достижения цели были решены следующие **задачи исследования**:

- 1) анализ объективных потребностей и интересов политической системы РФ и основных макро-субъектов политического процесса применительно к возвращению прямых выборов губернаторов;
- 2) анализ потенциальных рисков и проблемных точек утвержденной модели, включая негативные ожидания экспертов и основных макро-субъектов политического процесса;
- 3) анализ практики применения новой модели в ходе избирательных кампаний 2012 года на предмет ее соотнесения с выявленными объективными потребностями и интересами, потенциальными рисками и проблемными точками;
- 4) формулирование базовых рекомендаций по совершенствованию модели прямых выборов губернаторов по тем проблемным точкам, которые обозначились в ходе первых 5 избирательных кампаний.

Исследование основывается на следующих **базовых предпосылках**:

- 1) эффективность новой модели выборов губернаторов должна оцениваться во взаимосвязи с совокупными потребностями политической системы РФ и интересами макро-субъектов политического процесса;
- 2) эффективность применения новой модели выборов губернаторов определяется не только состоянием законодательства и действиями федерального уровня власти, но и состоянием законодательства, действиями и уровнем политической культуры региональных властей и субъектов избирательного процесса в регионах;
- 3) из-за малого числа состоявшихся избирательных кампаний и сжатых сроков реформы 2012 год следует оценивать как период «обкатки» новой модели, которая не завершена;
- 4) изменение политической культуры вслед за появлением законодательных стимулов является длительным процессом, а его скорость может различаться в различных субъектах РФ;
- 5) в связи с этим ожидания коренной реформы модели выборов губернаторов на основании кампаний 2012 года, вплоть до отмены «муниципального фильтра», являются необоснованными и преждевременными. Система сбора муниципальных подписей на губернаторских выборах имеет потенциал усовершенствования и большое значение для дальнейшего развития национальной политической системы.

ИСЭПИ выражает благодарность Институту приоритетных региональных проектов (генеральный директор Н. Миронов) за помощь во взаимодействии с экспертами в субъектах РФ. Кроме того, тестирование отдельных выводов исследования проводилось в процессе формирования собственной региональной экспертной панели ИСЭПИ.



РАЗДЕЛ I.

ОЖИДАНИЯ ОСНОВНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ В СВЯЗИ С НОВЫМ ПОРЯДКОМ ВЫБОРОВ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РФ

В период с декабря 2011 г. по апрель 2012 г., в процессе внесения изменений в избирательное законодательство в части возвращения прямых выборов губернаторов, у различных политических макроигроков существовал комплекс ожиданий и интересов относительно проводимой реформы.

К таким макроигрокам можно отнести Администрацию Президента РФ и **федеральную власть** в целом, региональные власти (и шире — **региональные элиты**), **политические партии**. Ожидания федеральной власти были в значительной степени отражены в итоговом тексте ФЗ № 40 от 2 мая 2012 г.. В период принятия поправок в законодательство в информационном поле была сформулирована публичная позиция и позитивные ожидания сторонников губернаторских выборов по модели «муниципального фильтра» (авторы законопроекта и депутаты законодательных органов власти разного уровня, представители губернаторского корпуса и федеральной власти, эксперты).

Экспертным путем можно выделить и ключевые **объективные потребности развития политической системы России**, которые обозначились в конце 2011–2012 гг. и на удовлетворение которых было направлено возвращение губернаторских выборов.

Таким образом, предложенная модель губернаторских выборов, включая и ее ядро — «муниципальный фильтр», может быть оценена в контексте ожиданий различных субъектов политического процесса и объективных потребностей развития политической системы РФ.

Противоречия между интересами и ожиданиями разных макроигроков на губернаторских выборах, этими ожиданиями и объективными потребностями развития политической системы, публичными аргументами в пользу «муниципального фильтра» и практикой проведения выборов могут становиться фактором, серьезно

влияющим на восприятие проведенной реформы избирательного законодательства.

Соответствующий анализ проводится по следующим позициям (см. также таблицу 1).

1. Дополнительная легитимность региональной власти

Необходимость повышения легитимности региональных руководителей и формирования у населения представления об их полной ответственности за ситуацию в регионе — **объективная потребность** развития политической системы РФ.

Ожидания федеральной власти, регионов и партий по данной позиции совпадают.

Возврат прямых выборов позволит **Центру снять с себя часть ответственности** за ситуацию в конкретном регионе (социально-экономические проблемы и непопулярные преобразования), поскольку руководить регионами будут лица, поддержанные и населением, и местными элитами. Прежняя система «назначения» губернаторов, завязанная на президента и федеральное руководство партии, обладающей большинством в региональном парламенте, формировала представление о подотчётности региональной власти лишь федеральному Центру.

В свою очередь, **главы субъектов РФ с помощью прямых выборов надеются усилить свой политический вес** во взаимоотношениях как с федеральной властью, так и с населением и элитами региона. В обмен на принятие на себя персональной ответственности за ситуацию в регионе перед федеральной властью, они получают больше свободы в действиях, избравшись на прямых выборах и получив поддержку муниципальных депутатов.

Кроме того, губернаторы с невысоким рейтингом могут укрепить свои позиции и приобрести дополнительную легитимность («перезагрузить свой имидж»), пройдя перевыборы по новым правилам и сдерживая сильных конкурентов на стадии «муниципального фильтра». Такая тактика отчасти удалась губернатору Брянской области Н. Денину (В. Рудников не сумел собрать подписи) и губернатору Новгородской области С. Митину (договоренности о неучастии сильного конкурента из региональной элиты были достигнуты до начала кампании). Ее же пытался реализовать губернатор Рязанской области О. Ковалев (борьба и последующие договоренности с И. Морозовым).

Партии, прежде всего, «Единая Россия» в статусе «партии власти», получают возможность **улучшить свои позиции** в регионе в случае победы на губернаторских выборах своего кандидата.

Вывод: действующая модель губернаторских выборов в целом соответствует интересам всех субъектов политического процесса и объективным потребностям политической системы, так как обеспечивает дополнительную легитимность региональной власти.

2. Обеспечение свободного участия кандидатов в выборах

Из потребности в повышении легитимности региональной власти посредством прямых губернаторских выборов вытекает другая **объективная потребность развития политической системы России** — возможность свободного выдвижения на выборы всех кандидатов, способных представить программу развития региона и пользующихся значимой популярностью у населения (либо способных получить такую поддержку в ходе выборов). Свободная конкуренция должна повышать легитимность победителя выборов. При этом для обеспечения стабильности политической системы важно, чтобы от избирательной кампании могли отсекаются деструктивные кандидаты, играющие на ослабление системы.

Так как первые губернаторские выборы проходили одновременно с процессами создания новых партий, активно начавшимися после либерализации партийного законодательства, **объективно было востребовано** сохранение для кандидатов возможностей самовыдвижения, минуя «партийный фильтр». Потребность в механизме самовыдвижения естественным образом отпадет после того, как будет сформировано полноценное партийное пространство, новые партии будут зарегистрированы в достаточном количестве и на партийном рынке появится широкое предложение брендов, привлекательных в глазах избирателей.

Единые ожидания у ключевых субъектов политического процесса по данному пункту отсутствуют. Имеется **схожесть позиций федеральных властей и региональных элит в том, чтобы разумно регулировать выдвижение** кандидатов на выборы, но с разной мотивацией.

С учетом значимости губернаторских выборов, в отличие от выборов глав муниципальных образований или депутатов представительных органов разных уровней, **федеральная власть заинтересована в работоспособном фильтрующем механизме**, который мог бы обеспечить преемственность отношений региональной власти с Центром и дать страховку от прихода к руководству регионом некомпетентного или неконструктивного кандидата (ставленник «олигархата» или «криминала», популисты, кандидаты без должного управленческого опыта).

Действующая региональная власть рассчитывала, что с возвращением прямых губернаторских выборов и в обмен на принятие на себя новых социально-политических рисков (см. п. 1) **региональные руководители получают возможность**

блокировать выдвижение нежелательных кандидатов — оппонентов от региональных элит, ставленников бизнес-групп федерального уровня, других «кандидатов от Центра».

Партии в целом не заинтересованы в участии в выборах самовыдвиженцев, в обход партийной бюрократии.

Тактически «муниципальный фильтр» не в полной мере отвечает ожиданиям политических партий. Крупные партии, представленные в Госдуме или ЗС региона, рассчитывают на облегчение процедур выдвижения своих кандидатов и отмену муниципального фильтра, стремясь сохранить свои преобладающие позиции в нарождающейся конкуренции с новыми партиями. Для новых партий муниципальный фильтр является препятствием, так как повышает цену входа на губернаторские выборы. Оппозиционные партии заинтересованы избавиться от «опеки» со стороны региональных властей на выборах в регионе, чему также мешает муниципальный фильтр.

Но стратегически, для партий, заинтересованных в долгосрочном развитии, муниципальный фильтр позволяет ускорить набор политического веса в регионе, так как подталкивает партии к выстраиванию отношений с муниципальными элитами.

***Вывод:** предложенная на федеральном уровне модель позволяла настроить региональные избирательные системы таким образом, чтобы они соответствовали объективным потребностям развития политической системы. Однако возможность самовыдвижения не отвечает интересам ни региональных элит, ни политических партий, и на выборах-2012 (и в остальных регионах, кроме Москвы и Ярославской области) не предусмотрена региональным законодательством.*

***Вывод:** «муниципальный фильтр» не препятствует удовлетворению объективной потребности развития политической системы, которая состоит в том, чтобы позволить потенциально сильным кандидатам участвовать в выборах. Однако фильтр выгоден федеральной и региональной власти как механизм отсеечения нежелательных кандидатов, что может влиять на практику его применения.*

3. Необходимость выдвижения новых лидеров

Объективной потребностью политической системы России на нынешнем этапе является **формирование дополнительных каналов выдвижения «новых лидеров»** с регионального и местного уровня. Возвращение прямой выборности губернаторов с «муниципальным фильтром», равно как и предстоящее расширение перечня выборных должностей на муниципальном уровне (в рамках исполнения соответствующего предвыборного обещания президента), является таким каналом.

По данному параметру отмечается **единство ожиданий и интересов федеральной власти и политических партий.**

Столкнувшись в последние годы с падением авторитета губернаторского корпуса и проблемами при формировании кадрового резерва на должности глав регионов, **федеральная власть заинтересована в появлении новых лидеров «снизу»,** способных взять на себя ответственность за управление регионами и обеспечить эффективное региональное развитие. Запрос федеральной власти на новых лидеров местного и регионального уровня проявляется и в проекте создания ОНФ. Однако при этом федеральная власть заинтересована в том, чтобы новые лидеры оказались системными политическими игроками, способными найти общий язык с местными элитами.

Новые партии, создаваемые после либерализации партийного законодательства, объективно **заинтересованы в привлечении новых лидеров и механизмах их выдвижения** в муниципальную и региональную политику.

Действующие региональные руководители, напротив, опасаются неконтролируемого появления «новых лидеров» в регионе в связи с возвращением выборности губернаторов. Однако стратегически, на случай ухода губернатора-«долгожителя», у региональных элит существует заинтересованность в выдвижении новых лидеров для региона из своей среды, «снизу» (вместо насаждения в регион «варягов» «сверху»).

***Вывод:** необходимость прохождения «муниципального фильтра» сама по себе не препятствует удовлетворению объективной потребности политической системы в появлении новых системных политических лидеров. Однако региональные власти могут использовать «муниципальный фильтр» для сдерживания этого процесса.*

4. Управляемость избирательного процесса

Объективная потребность развития демократической избирательной системы состоит **в проведении максимально конкурентных и свободных выборов.** При этом стратегически для политической системы и общества важно, чтобы выборы **не приводили к резкому ослаблению стабильности региональной политической системы,** в том числе в части взаимодействия с федеральным уровнем власти по вопросу развития региона.

В вопросе о степени управляемости избирательного процесса **интересы Центра и региональных элит прямо противоположны друг другу.**

Федеральная власть заинтересована в обеспечении преемственности региональной власти и сохранении возможности для Центра влиять на процесс выдвижения

кандидатов, в крайних случаях отсекая выдвижение деструктивных кандидатов. Прямой порядок избрания высших должностных лиц субъектов РФ формально не предусматривает участия органов федеральной власти, кроме форс-мажорных случаев. В связи с этим **в законодательство был введен рамочный механизм «президентских консультаций», который не реализован** на практике и является страховочным.

В перспективе для федеральной власти может быть важно иметь инструменты давления на наиболее независимых губернаторов, в том числе при помощи участия в выборах сильных оппонентов действующему губернатору, которые введут в кампанию проблемную повестку и снизят результат губернатора (пример — модель соперничества М. Рахимова и С. Веремеенко на выборах в Башкирии в 2003 г.).

Региональные элиты, группирующиеся вокруг действующих глав, рассчитывают на ослабление возможностей Центра и различных федеральных групп интересов вмешиваться в ход избирательной кампании и сохранение за собой основных рычагов управления кампанией. «Муниципальный фильтр» при необходимости позволяет региональным элитам отсекать «федеральных» кандидатов, препятствовать Центру в регистрации оппонентов губернатору и пытаться выдвинуть авторитетного регионального политика без согласования с Центром. В то же время оппозиционно настроенная часть региональных элит может иметь потребность в обращении за поддержкой к федеральной власти.

***Вывод:** и федеральная власть, и региональные элиты заинтересованы в сохранении инструментов управления избирательным процессом в регионе, и с этим связано появление в федеральном законе «президентского» и «муниципального» фильтров.*

***Вывод:** «муниципальный фильтр» является инструментом, который позволяет региональным элитам управлять избирательной кампанией. В перспективе его применение ограничивает воздействие федерального Центра на ход выборов.*

5. Обеспечение развития системы МСУ

Одним из объективных императивов развития политической системы России является **запрос на усиление авторитета муниципальной власти, как наиболее приближенной к гражданам**. При комплексном подходе, развитие МСУ должно осуществляться сразу по нескольким направлениям: расширение полномочий, расширение налоговой базы муниципалитетов и увеличение их собственных доходов, повышение роли местной власти в региональном политическом процессе, обеспечение выборности лиц, занимающих муниципальные должности, и их регулярной подотчетности населению. Одним из аргументов в пользу введения меха-

низма муниципальных подписей как раз и было то, что необходимость кандидатов на губернаторский пост обращаться за поддержкой к муниципальным депутатам повысит роль МСУ в регионах.

Стремление региональных элит полнее контролировать ситуацию на своих территориях входит в противоречие с этим запросом, так как губернаторы будут стремиться использовать муниципальный фильтр не столько для усиления МСУ, сколько для отсеечения нежелательных кандидатов.

Кроме того, развитие системы МСУ и повышение авторитета муниципальной власти в условиях возвращения выборности губернаторов **может провоцировать новые волны конфликтов между популярными мэрами крупных городов и губернаторами**, которые рассматривают в мэрах своих потенциальных соперников на выборах.

***Вывод:** если «муниципальный фильтр» используется губернаторами для отсеечения от участия в выборах нежелательных кандидатов и выставления «правильных» кандидатов, это может приводить к усилению зависимости муниципальных депутатов и глав муниципальных образований от региональной власти.*

***Вывод:** в случае сокращения финансовой зависимости МСУ от регионального уровня бюджетной системы, что в перспективе предусмотрено Бюджетной стратегией, возможности губернаторов контролировать «муниципальный фильтр» будут ослаблены и это является стратегически важной и позитивной тенденцией..*

6. Партизация представительных органов МСУ

Развитие системы партийного представительства на муниципальном уровне в целом **соответствует объективному запросу политической и управленческой системы на усиление муниципального уровня власти.**

В ходе публичных дискуссий вокруг губернаторского законопроекта неоднократно подчеркивалось, что необходимость сбора муниципальных подписей подтолкнёт партии к началу более активной работы на муниципальном уровне и будет способствовать развитию партийной системы, в чем заинтересован Центр. Однако на федеральном уровне присутствует и обратное понимание того, что избыточная «партизация» МСУ сегодня преждевременна. В соответствии с решением Конституционного Суда РФ осенью 2012 г. приняты поправки в законодательство, исключающие выборы по партийным спискам (пропорциональная или смешанная система) в ряде муниципальных образований первого уровня — малонаселенных поселениях числом жителей менее 3 тыс., а также в поселениях, представительные органы которых насчитывают менее 15 депутатов.

Региональные элиты не заинтересованы в обеспечении полноценной «партизации» представительных органов МСУ, так как это способно размывать административный контроль за муниципальным уровнем власти.

Крупные партии получают повод рекрутировать новых активистов из числа муниципальных депутатов (в процессе сбора муниципальных подписей).

Вывод: при существующей политике федерального Центра в отношении партизации МСУ, а также руководствуясь возможностями административного давления на многих местных депутатов в силу их рода деятельности, региональные элиты будут стремиться пресекать попытки сильных оппозиционных партий установить долгосрочные контакты с муниципальными депутатами.

**ТАБЛИЦА 1: СООТНОШЕНИЕ ОБЪЕКТИВНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ
«МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» НА ГУБЕРНАТОРСКИХ**

Позиции сравнения	Потребности развития политической системы	Публичное обоснование необходимости «муниципального фильтра»
Дополнительная легитимность избранного главы региона в глазах населения	<p>Возврат прямых выборов глав регионов населением для повышения легитимности региональной власти и её ответственности перед населением</p> <p>Формирование механизма отзыва высшего должностного лица субъекта РФ населением, как минимум — механизма подотчётности ВДЛ населению</p>	<p>В процессе сбора муниципальных подписей (поездок по муниципалитетам региона) кандидат получает возможность непосредственно пообщаться с муниципальными депутатами — представителями населения (помимо встреч с самими избирателями в ходе агитационной кампании)</p> <p>«Муниципальный фильтр» позволит кандидатам лучше вникнуть в реальные проблемы территорий</p>
Обеспечение свободного участия кандидатов в выборах губернаторов	<p>Предоставление возможности самовыдвиженцам участвовать в выборах</p> <p>Обеспечение допуска на выборы действительно популярных партий и кандидатов в данном регионе для обеспечения легитимности выборов и избранного губернатора (в т.ч. через симулирование участия в выборах партий, представленных в законодательном собрании региона и пользующихся поддержкой избирателей региона)</p>	<p>«Муниципальный фильтр» отсекает от участия в выборах кандидатов, не имеющих чёткой программы и не нацеленных на поступательное развитие региона (кандидаты, преследующие свои бизнес-интересы, члены преступного мира, случаи выдвижения в целях самопиара и т.д.), или «технических» кандидатов</p>
Необходимость выдвижения новых политических лидеров	<p>Необходимость возвращения механизмов выборности руководителей различного уровня для формирования канала выдвижения «новых лидеров» с регионального и местного уровня (помимо возвращения выборов губернаторов, также инициатива расширить перечень выборных должностей МСУ)</p>	

И ОЖИДАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ В СВЯЗИ С ВВЕДЕНИЕМ ВЫБОРАХ (ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА)

Ожидания и интересы федеральной власти	Ожидания и интересы региональной власти	Ожидания и интересы партий
<p>Обретение избранным губернатором большей легитимности для усиления готовности самому принимать необходимые непопулярные решения и нести полноту ответственности (в глазах избирателей) за социально-экономические проблемы в регионе</p> <p>Население будет возлагать ответственность за проблемы в регионе на всенародно избранного главу региона, а не на федеральную власть, предложившую кандидатуру губернатора</p>	<p>Обретение главами регионов дополнительной легитимности в глазах населения и снижения зависимости от Центра после избрания (актуально при пере-выборах действующего руководителя региона)</p> <p>У избранного губернатора появляется дополнительная легитимность для попыток контролировать политический процесс в регионе (в обмен на принятие на себя политической ответственности перед Центром)</p>	<p>Возможность для партии обрести дополнительную легитимность от населения после победы кандидата от партии на выборах (актуально, прежде всего, для «ЕР»)</p>
<p>Появление эффективного механизма-фильтра, позволяющего, в случае необходимости, не допустить к выборам нежелательных кандидатов (экстремисты, криминал, олигархат, несистемные и пр.), в т.ч. в качестве самовыдвиженцев</p>	<p>Появление эффективного механизма-фильтра, позволяющего, в случае необходимости, не допустить к выборам нежелательных кандидатов (криминал, олигархат, оппоненты от региональных элит и пр.), в т.ч. в качестве самовыдвиженцев</p> <p>Появление эффективного механизма-фильтра, затрудняющего конкурентам ведение контркампании против действующего губернатора (фаворита) — «двойников» и проч.</p>	<p>Предотвращение участия в выборах самовыдвиженцев, так как это будет угрожать «партийной монополии»</p> <p>Опасения оппозиционных партий относительно дополнительных расходов на сбор муниципальных подписей и работу с местными активистами, а также попыток региональных властей отсекают их от выдвижения кандидатов</p> <p>Использование факта выдвижения своего кандидата для целей раскрутки «новой» партии в регионе (либо поддержания интереса к одной из «старых»)</p>
<p>Необходимость кооптации в системную политику «новых лидеров», приходящих в политику с регионального и местного уровня. Прохождение «муниципального фильтра» и необходимость находить общий язык с местными элитами обеспечивает такую системность</p>	<p>Действующие губернаторы «старого призыва» опасаются появления «новых лидеров» в регионе в связи с возвращением выборности</p> <p>У региональных элит есть заинтересованность в выдвижении новых лидеров для региона из своей среды (вместо «варягов»)</p>	<p>В связи с либерализацией партийного законодательства «новые» партии заинтересованы в механизмах выдвижения своих «новых лидеров» в муниципальную и региональную политику</p>

Позиции сравнения	Потребности развития политической системы	Публичное обоснование необходимости «муниципального фильтра»
Управляемость избирательного процесса	Для обеспечения стабильности политической системы важна управляемость избирательного процесса в конструктивном смысле этого термина — сохранение региона в русле политики федерального Центра даже в случае избрания нового губернатора, обеспечение преемственности курса на развитие региона, сохранение дееспособности системы управления регионом в период и после выборов	<p>Введение «муниципального фильтра» публично не мотивировалось необходимостью обеспечить управляемость избирательного процесса. На управляемость был направлен «президентский фильтр», который остался «спящей нормой» закона</p> <p>В то же время на практике наличие «муниципального фильтра» повышает управляемость избирательного процесса, поскольку страхует от применения ряда «грязных технологий» (см. раздел III)</p>
Обеспечение развития системы МСУ	Необходимость усиления роли местной власти в региональном политическом процессе, развития и повышения самостоятельности МСУ (расширение полномочий, сопровождаемое увеличением собственных доходов муниципалитетов)	<p>Необходимость собирать подписи муниципальных депутатов усилит роль органов МСУ в региональном политическом процессе</p> <p>В процессе сбора муниципальных подписей кандидат знакомится и находит общий язык с депутатским корпусом на местном уровне</p>
«Партизация» МСУ	Необходимость развития партийной системы и повышения авторитета партий у населения	«Муниципальный фильтр» подтолкнёт оппозиционные партии более активно бороться за места в органах МСУ и начать системную работу на муниципальном уровне

Ожидания и интересы федеральной власти	Ожидания и интересы региональной власти	Ожидания и интересы партий
<p>Сохранение неформального контроля Центра над процессом выдвижения кандидатов и обеспечение избрания кандидатов, готовых к конструктивной совместной работе с федеральной властью</p> <p>Обеспечение плавной, а не единовременной «чистки» губернаторского корпуса; предоставление действующим губернаторам возможности переизбраться (кроме откровенно непопулярных или неэффективных глав)</p> <p>Нивелирование роли региональных ЗС в процессе выдвижения кандидатов на высший пост в регионе (в связи с опасениями утраты «ЕР» большинства в региональных парламентах, существовавшими после выборов декабря-2011)</p>	<p>Снижение политической и электоральной зависимости губернаторов от АП РФ, полпредств, партии, обладающей большинством в ЗС региона</p> <p>Расширение для региональных элит возможностей ограничивать вмешательство федеральных групп интересов в избирательный процесс в регионе (выдвижение собственных кандидатов без согласования с Центром, блокирование «федеральных» кандидатов)</p>	<p>Опасения оппозиционных партий относительно попыток региональных властей отсекающих их от выдвижения кандидатов</p>
<p>Постепенное повышение легитимности органов МСУ для населения, формирование у населения понимания ответственности органов МСУ за решение локальных проблем (а не перенос этой ответственности на губернатора и федеральную власть)</p> <p>Предотвращение возобновления публичных конфликтов между популярными мэрами крупных городов и губернаторами — через необходимость для сторон договариваться в процессе прохождения «муниципального фильтра»</p>	<p>Усиление политического контроля со стороны исполнительной власти региона за представительными и избранными органами МСУ (в целях обеспечения прохождения через фильтр «нужных» кандидатов)</p>	
<p>Постепенное формирование системы партийного представительства на муниципальном уровне</p>		<p>Возможность обеспечить в ходе сбора подписей муниципальных депутатов приток в партию популярных местных лидеров и представителей гражданского общества, а также рекрутирование новых членов</p>

ТАБЛИЦА 1¹: СООТНОШЕНИЕ ОБЪЕКТИВНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ И ОЖИДАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ В СВЯЗИ С ВВЕДЕНИЕМ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» НА ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРАХ (ОЦЕНОЧНАЯ МАТРИЦА)

Позиции сравнения	Потребности развития политической системы	Публичное обоснование необходимости «муниципального фильтра»	Ожидания и интересы федеральной власти	Ожидания и интересы региональной власти	Ожидания и интересы партий
Дополнительная легитимность избранного главы региона в глазах населения	+	+	+	+	+
Обеспечение свободного участия кандидатов в выборах	+	-	-	-	+ / -
Необходимость выдвижения новых политических лидеров	+	Не выражено	+	+ / -	+
Управляемость избирательного процесса	+	Не выражено	Центром + Регионами -	Центром - Регионами +	-
Обеспечение развития системы МСУ	+	+	+ / -	-	Не выражено
«Партизация» МСУ	+	+	+	Не выражено	+

Обозначения:

«+» — позиция соответствует ожиданиям и интересам субъектов или публичным аргументам;

«-» — позиция не соответствует ожиданиям и интересам субъектов или публичным аргументам;

«+ / -» — имеются противоречивые ожидания и интересы субъекта (расхождение тактических и стратегических интересов, разнонаправленные ожидания разных групп интересов в рамках макро-игрока);

«Не выражено» — данная позиция не присутствовала в числе публичных аргументов / какой-либо значимый интерес субъекта по данной позиции отсутствует.



РАЗДЕЛ II.

ПРАКТИКА ПЕРВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 2012 Г. В РАЗРЕЗЕ ОЖИДАНИЙ ОСНОВНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ

Соответствие первого цикла прямых выборов губернаторов потребностям и ожиданиям политической системы и ключевых субъектов политического процесса в полном объеме проанализировано в таблице 4. Далее в тексте указываются лишь ключевые проблемные точки реформы по шкале «ожидания (потребности) — практика», по оценке экспертов ИСЭПИ.

1. Объективные потребности развития политической системы: проверка практикой

Первый избирательный цикл в целом отвечал большинству объективных потребностей развития политической системы РФ, обозначившихся на рубеже 2011–2012 гг. и связанных с темой выборности губернаторов. Однако ряд ограничений, сопровождающих возвращение прямых выборов глав регионов, пока не позволяют говорить о достижении полного соответствия между практикой ведения кампаний и объективными задачами развития политической системы.

Ключевые проблемные моменты:

1. Задача повышения легитимности региональной власти и расширения её ответственности перед населением в целом реализована, но с рядом оговорок.

1.1. Процесс релегитимизации губернаторского корпуса через прямые выборы значительно растянут во времени. Весной 2012 года, уже после запуска политической реформы, но еще до вступления в силу норм нового Федерального Закона, имела место серия досрочных отставок и «назначений» в соответствии с прежним порядком наделения полномочиями. Она была воспринята экспертами как стремление минимизировать число выборов в «проблемных» регионах, где

действующие главы имели низкий уровень поддержки, а новые губернаторы еще не были готовы к участию в реальных выборах или были не знакомы региональным элитам.

Среди регионов, первоначально стоявших в графике на 2013 г., к числу потенциально «проблемных» относились Ярославская, Самарская, Смоленская область. В Ленинградской области существовала явная угроза раскола элит на прямых выборах (готовность и прежнего губернатора В. Сердюкова, и спикера областного парламента А. Худилайна, и нынешнего главы региона А. Дрозденко участвовать в выборах).

Однако в результате основная волна плановых прямых выборов теперь придется лишь на 2015–2017 гг. (см. таблицу 2). При этом пока федеральным центром не предложено сценариев проведения массовых досрочных выборов в 2013 или 2014 гг.

Вывод: вплоть до 2017 г. вопрос о степени легитимности региональной власти периодически может подниматься оппозицией и населением в большом числе субъектов РФ в случае обострения социального протеста и конфликтов на местах.

До 2015 года включительно в самом губернаторском корпусе будет сохраняться и может нарастать восприятие политических отличий в реальном политическом статусе «уже избранных» и «еще назначенных» глав регионов.

1.2. Первый избирательный цикл показал, что прямые выборы глав регионов пока недостаточно привлекают избирателей, что несколько сдерживает рост легитимности избранных губернаторов.

14 октября явка в 5 «губернаторских» регионах оказалась не только ниже явки на последних федеральных выборах (что ожидаемо и объясняется меньшей статусностью выборов), но и в 4 из 5 регионов формально не дотянула до уровня активности избирателей на последних выборах губернаторов в этих регионах до их отмены (2001–2004 гг.). Исключение составила лишь Новгородская область, однако здесь высокая явка — как фактор дополнительной легитимации региональной власти — нивелируется низкой конкурентностью выборов (см. далее). Сравнительные показатели явки на выборах разных уровней приведены в таблице 3.

Сравнительно низкая явка в Амурской области компенсируется высоким стартовым рейтингом и конечным результатом губернатора, а также участием в выборах всех основных политических сил. Кампания в Белгородской области носила низкоконкурентный характер, но это было связано с объективной популярностью губернатора и фактическим добровольным отказом оппозиции от соперничества.

Вывод: в случае роста протестных настроений в регионе вопросы о легитимности региональной власти могут в будущем в первую очередь возникать в Новгородской области. В меньшей степени этот риск выражен в Рязанской области (фактором, сдерживающим рост легитимности, является все равно сохраняющийся потенциал внутриэлитной борьбы) и Брянской области (легитимность Н. Денина ситуативно высока, однако достигнута через краткосрочную мобилизацию и требует закрепления).

2. Возможности свободного выдвижения кандидатов на первом цикле выборов оказались ограничены по сравнению с объективными потребностями развития политической системы.

В условиях, когда новые партии на момент объявления первых выборов губернаторов только начали получать регистрацию, объективно востребованная норма о возможности самовыдвижения, предложенная федеральным законодателем, не была предусмотрена ни в одном из 5 регионов. Как показано выше, эта норма в целом не отвечает интересам основных субъектов политического процесса и из всех субъектов РФ возможность самовыдвижения предусмотрели лишь в двух регионах (Москва, Ярославская область).

При этом на момент проведения политической реформы, в начале 2012 г., социологи отмечали низкий авторитет политических партий у населения, несмотря на завершившуюся кампанию по выборам в Госдуму. Это также делало востребованным, по крайней мере, на первом этапе, введение возможности самовыдвижения, хотя и замедлило бы развитие партийной системы.

Также свободное выдвижение кандидатов было ограничено политтехнологически, на местах, через практику применения «муниципального фильтра» (см. раздел III). На федеральном уровне какие-либо ограничения не действовали, «президентский фильтр» остался «спящим».

Вывод: на первом цикле губернаторских выборов наличие возможности самовыдвижения могло укрепить политическую систему. Однако уже на выборах в 2013 г. этот вопрос практически утратит значимость, и будет актуален лишь для регионов, в которых сохранится высокий уровень недоверия политическим партиям.

3. Потребность политической системы в повышении роли МСУ и качества власти в целом через сменяемость региональных элит и выдвижение «новых лидеров» на местном и региональном уровнях пока удовлетворена лишь отчасти.

Выдвижения «новых лидеров» в региональную политику, серьезно повышающих эффективность власти, по итогам прошедших выборов зафиксировано с некоторыми оговорками лишь в отношении Брянской и Рязанской областей (см. таблицу 4, п. 1.6).

Возможность для действующих губернаторов баллотироваться на пост главы региона после окончания срока своих полномочий, с точки зрения потребности системы управления в новом качестве власти, сыграла двойственную роль. С одной стороны, предложенная модель губернаторских выборов позволила сохранить популярных и эффективных губернаторов, несмотря на длительное пребывание их у власти, что ранее считалось негласным основанием для отказа в переназначении (Белгородская область).

С другой стороны, при помощи «муниципального фильтра» и в отсутствие серьезных конкурентов из-за короткого переходного периода смогли переизбраться действующие губернаторы с неустойчивыми позициями — Н. Денин в Брянской области (муниципальные подписи не смог собрать ключевой внутрирегиональный конкурент В. Рудников, благодаря чему Н. Денин смог мобилизовать электорат против кандидата-«варяга» В. Потомского), С. Митин в Новгородской области и О. Ковалев в Рязанской области (в обоих случаях с оппонентами были достигнуты договоренности еще до дня голосования, что вряд ли бы стало возможным, имея оппоненты дополнительные 6–12 месяцев на подготовку).

Вывод: «муниципальный фильтр» не препятствовал повышению качества власти через обновление элит, однако пока и не стал мощным толчком к повышению качества власти. В регионах с эффективными губернаторами-долгожителями остается открытым стратегический вопрос о подготовке «эффективного преемника». В регионах с недостаточно популярными главами (Н. Денин, О. Ковалев) сам ход избирательной кампании обозначил ресурсы для повышения качества власти — расширение сотрудничества с муниципальными элитами и обновление управленческой команды, которыми теперь необходимо грамотно распорядиться. Внешних стимулов для повышения эффективности власти в ходе кампании не наблюдалось в Новгородской области.

Вывод: вопрос о повышении авторитета муниципального уровня власти пока остается в теоретической плоскости как применительно к выборам губернаторов, так и применительно к другим инициативам федеральной власти, призванным усилить МСУ.

2. Публичные аргументы в пользу «муниципального фильтра»: проверка практикой

Практика проведения первых прямых выборов глав регионов пока не в полной мере подтвердила различные **публичные аргументы**, высказывавшиеся в пользу механизма «муниципальных подписей» в период разработки данной законодательной инициативы.

Ключевые проблемные моменты:

1. Одним из главных публичных аргументов в поддержку идеи «муниципального фильтра» стали соображения о необходимости для кандидатов осуществлять поездки по районам и городам региона в процессе сбора подписей. Предполагалось, что эти поездки (своего рода «праймериз») позволят претендентам на губернаторский пост познакомиться с реальными проблемами территорий, найти общий язык с местными депутатами и при желании сторон — позволят провести встречи с избирателями на местах.

За некоторыми исключениями, эти ожидания в массе своей не оправдались. **Личные поездки по районам непосредственно в целях сбора подписей совершали ограниченное число кандидатов.** Имели место случаи, когда работа кандидата с местными депутатами «в поле» использовалась в основном для пиар-сопровождения избирательной кампании или в расчете на федеральный резонанс. Так, О. Ефимова (КПРФ) в Новгородской области использовала поездки отдельным районом в основном для косвенной дискредитации губернатора С. Митина. Целью, очевидно, являлось информационное сопровождение претензий О. Ефимовой по «муниципальному фильтру», которые она затем попыталась переадресовать Конституционному Суду РФ и главе государства.

Из числа избранных губернаторов непосредственно и систематически в сборе подписей, по наблюдениям местных экспертов, участвовали лишь Е. Савченко и отчасти С. Митин. **В остальных случаях взаимодействием с муниципальными депутатами занимались преимущественно штабы губернаторов, причем чаще всего через глав муниципальных образований.**

Вывод: по итогам первых избирательных кампаний представление о «муниципальном фильтре» как инструменте эффективной коммуникации депутатов территорий с будущим главой региона еще не сформировано.

Однако для кандидатов от «Единой России» и действующих глав регионов этот недостаток в некоторой степени сглаживается тем, что взаимодействие с муниципальными депутатами имело место в ходе «праймериз» «Единой России» и общих встреч губернатора с избирателями.

В ходе избирательного цикла 2013 года процесс непосредственного взаимодействия кандидатов с муниципальными депутатами в процессе сбора подписей приобретет более широкий характер — основные партии приобрели в ходе выборов текущего года определенный опыт ведения избирательных кампаний нового типа и в следующем году будут иметь также больше времени на подготовку к избирательному процессу.

2. Значительный аргументационный массив в поддержку «муниципального фильтра» был связан с утверждением, что **фильтр позволит отсекать от участия в выборах кандидатов с изначально неконструктивной позицией** — как чисто «технических» кандидатов, так и ставленников криминальных структур или бизнес-групп, популистов.

Действительно, в выборах в явном виде не участвовали представители криминала или политики, готовые давать безответственные обещания. Однако, повышая управляемость избирательного процесса в целом, **фильтр, тем не менее, не дал (и не мог дать) полной гарантии от участия в выборах кандидатов-«спойлеров»**. Из уст представителей парламентской оппозиции звучали обвинения в «спойлерстве» в пользу власти в адрес кандидатов от ЛДПР и малых партий («Патриоты России», «Правое дело», «Яблоко», новые «малые» партии). При этом самой оппозиции «фильтр» затруднил выдвижение «спойлеров» в своих интересах или кандидатов, призванных вести «грязную кампанию» против губернатора.

Вывод: «фильтр» будет оставаться для губернаторов инструментом для регистрации «технических» соперников (для страховки от отмены выборов из-за снятия всех кандидатов) и для ограничения возможностей оппозиции формировать на выборах пулы антигубернаторских кандидатов (основой оппозиционный кандидат плюс другие кандидаты, необходимые для политтехнологических задач размывания электората и снижения результата действующего главы региона).

3. Ожидания и интересы федеральной власти: проверка практикой

Ожидания федеральной власти от реформы порядка наделения глав регионов полномочиями **в значительной мере оправдались. Проблемными являются в основном вопросы общественного восприятия реформы**, включая представления о легитимности региональной и местной власти.

Ключевые проблемные моменты:

1. Ожидания повышения легитимности как региональной власти, так и местного самоуправления, пока оправдались частично.

Хотя показатели поддержки действующих губернаторов на выборах крайне высоки, в ряде случаев эта поддержка может иметь неустойчивый характер и обусловлена в большей степени контекстом избирательной кампании, нежели чем долгосрочной популярностью губернаторов у населения.

Непубличный характер сбора подписей большинством кандидатов, их недостаточное внимание к фактору личных встреч с депутатами сдерживают прогресс

в восприятии гражданами и региональными элитами роли и ответственности представительных органов МСУ.

Вывод: *рост легитимности региональной и местной власти должен происходить по мере увеличения числа регионов, губернаторы которых будут переизбраны на прямых выборах, и развития культуры взаимодействия кандидатов с муниципальными элитами в процессе сбора подписей.*

2. Федеральный Центр сохраняет определенный контроль над процессом выдвижения кандидатов в губернаторы, но этот контроль имеет свои объективные пределы и ограничители.

Выдвижение действующих глав субъектов РФ происходило от лица «Единой России» и ОНФ и было согласовано Центром. Ситуация противостояния двух кандидатов от региональных элит в Рязанской области, угрожавшая расколом элит и вторым туром выборов, также была успешно урегулирована в пользу нынешнего губернатора О. Ковалёва при участии федерального руководства «Единой России», ОНФ и «Патриотов России».

Тем не менее, успешное прохождение И. Морозовым и В. Потомским «муниципального фильтра» свидетельствует об объективных границах применимости данного механизма для отсекаания кандидатов, нежелательных для федеральных или региональных элит. Оба смогли заручиться поддержкой местных депутатов: В. Потомский — за счёт серьёзного представительства КПРФ на местном уровне и финансового ресурса, И. Морозов — за счёт личных связей в родном регионе. В дальнейшем В. Потомскому удалось заручиться поддержкой местного судейского корпуса, добившись беспрецедентного снятия с выборов действующего губернатора по формальным основаниям — якобы из-за нарушения порядка заполнения подписных листов.

При этом кампания в Новгородской области, где губернатору удалось добиться выдвижения только «технических» кандидатов, высветила иную проблему для Центра. Несмотря на объективную заинтересованность Центра в повышении конкурентности и репрезентативности выборов в регионе, «муниципальный фильтр» позволил штабу губернатора провести выборы по собственному неконкурентному сценарию.

Вывод: *хотя федеральная власть сохраняет нити управления губернаторскими избирательными кампаниями, «муниципальный фильтр» не препятствует регистрации сильных оппонентов, даже если они не поддерживаются Центром (сильные мэры, кандидаты от части региональной элиты, бизнесмены-члены крупнейших партий, федеральные управленцы).*

Вывод: из-за текущих «настроек» механизма «муниципального фильтра» Центр будет зачастую ограничен в возможностях предлагать или даже навязывать региональным властям иной сценарий кампании (в случае такой необходимости для федеральной власти).

4. Ожидания и интересы региональной власти: проверка практикой

При том что выборы проходили в максимально комфортных для губернаторов условиях и при явной политической и технической неготовности к ним оппозиции, результаты применения «муниципального фильтра» в проблемных для власти регионах **должны снизить планку ожиданий действующих региональных властей в отношении силы воздействия** этого фильтра.

Ключевые проблемные моменты:

1. Неоднозначной оказалась результативность участия действующих глав субъектов в первых прямых выборах по новому закону, с точки зрения обретения ими дополнительной легитимности в глазах населения и элит.

Уровень поддержки губернаторов в 2012 г. оказался существенно выше, чем в ходе первого тура последних губернаторских выборов 8–10-ти летней давности (за основу взят показатель «доля голосов от общего числа избирателей», менее уязвимый при сравнении к разбросу по уровню электоральной активности). Исключением является Новгород, где разница результатов С. Митина в 2012 г. и М. Прусака в 2003 г., невелика (чуть более 3% от общего числа избирателей). (см. таблицу 3).

Доля голосов, полученных губернаторами, практически во всех регионах превышает долю голосов, отданных за федеральный список «Единой России» на выборах в Госдуму-2011 (кроме Брянской области, где разница составила менее 1%).

Результаты кампании в Белгородской области лишь подтвердили объективно высокую популярность Е. Савченко и управляемость политической ситуации в регионе, связанную и с длительным пребыванием команды губернатора во власти.

Высокие же результаты С. Митина и Н. Денина, до начала кампании включавшихся экспертами в число «средняков», скорее, объясняются ситуативными факторами.

Победа С. Митина в Новгородской области во многом стала следствием неконкурентного характера кампании и успешной мобилизации явки избирателей. Этого удалось добиться вследствие превентивной работы администрации региона с оппонентами внутри региона в целях обеспечения их неучастия в выборах, а также низкого интереса к региону у оппозиции и внешних групп интересов.

Победа Н. Денина в Брянской области во многом достигнута за счёт мобилизации элит и электората в последние дни перед выборами, после принятия облсудом решения о снятии губернатора по иску кандидата от КПРФ. Обращают на себя внимание серьезные внутрирегиональные различия между территориями по уровню поддержки действующих глав регионов. В самом Брянске результаты Н. Денина и В. Потомского в разных районах города почти сровнялись. Аналогичным образом В. Федоткину (КПРФ) в некоторых районах Рязани удалось аккумулировать до 1/3 голосов избирателей, пришедших на участки.

Вывод: *несмотря на крайне благоприятные статистические показатели всех избранных губернаторов, о безоговорочном росте легитимности для населения по итогам первых прямых выборов можно говорить лишь в случае с Е. Савченко и О. Кожемяко.*

Вывод: *для О. Ковалева, Н. Денина и, в меньшей степени, С. Митина даже после избрания на прямых выборах сохраняется проблема легитимности в глазах населения (особенно в областных центрах) и части элит. Она может сыграть негативную роль для популярности региональной власти в случае ухудшения социально-экономической ситуации в регионе.*

2. Региональным элитам удалось несколько снизить политическую и электоральную зависимость от федерального Центра. Однако в ходе кампании стало очевидным, что ряд губернаторов все еще сами нуждаются в поддержке и содействии Центра.

Наиболее зависимым от федеральной поддержки оказался губернатор Рязанской области О. Ковалев, изначально считавшийся самым «слабым» из глав, вышедших на прямые выборы.

Не сумев заблокировать регистрацию И. Морозова, О. Ковалеву пришлось искать поддержки на федеральном уровне для достижения договоренностей с И. Морозовым и стоявшими за ним региональными элитными группами.

В Брянской области Н. Денину в критический для себя момент удалось резко нарастить уровень своей поддержки в финальной фазе кампании только благодаря положительному решению Верховного суда и включению в мобилизационную кампанию федеральных лидеров ОНФ, «Единой России» и ЛДПР.

Вывод: *«муниципальный фильтр» позволяет действующим губернаторам снизить влияние Центра на процесс выдвижения и регистрации кандидатов. Однако в случае развития кампании по проблемному для себя сценарию губернаторы с неустойчивым рейтингом по-прежнему зависимы от политической и агитационной поддержки на федеральном уровне.*

3. Выборы сразу в 2 из 5 регионов продемонстрировали региональным администрациям конечные пределы возможностей «муниципального фильтра» для управления кампанией.

В Брянской и Рязанской областях, несмотря на сильное противодействие штабов губернаторов и активную работу администраций региона с местными депутатами, «муниципальный фильтр» смогли преодолеть оппоненты, имевшие и ресурсы, и электоральную поддержку для того, чтобы реально претендовать на перевод кампании во второй тур. При этом в Рязанской области в условиях борьбы между О. Ковалевым и И. Морозовым во второй тур гипотетически мог выйти не только И. Морозов, но и кандидат от КПРФ В. Федоткин.

***Вывод:** к выборам-2013 оппозиция начнет готовиться заблаговременно, при этом на поле губернаторских выборов появятся дополнительные федеральные игроки (партия «Гражданская платформа» М. Прохорова, обновленная КПРФ, набирающие силу «Патриоты России», другие партии). Действующим губернаторам-«середнячкам», опасаясь второго тура, целесообразно не рассчитывать на отсекающую роль «муниципального фильтра», а заблаговременно выстраивать внутриэлитную конфигурацию в регионе и выходить на политические альянсы с другими сильными региональными политиками.*

5. Ожидания и интересы партий: проверка практикой

Основные ожидания политических партий от введения прямых выборов губернаторов получают практическое воплощение.

Ключевые проблемные моменты:

1. Результаты октябрьских выборов заранее рассматривались экспертами и оппозицией как тест на жизнеспособность для «Единой России» после сравнительно неудачного выступления в декабре 2011 г. **Победа действующих глав 5 регионов, выдвинутых «Единой Россией» на губернаторские выборы 14 октября, могла бы стать дополнительным источником легитимности для партии.**

В целом результаты победителей во всех 5 областях выше уровней поддержки «партии власти» образца декабря 2011 г. (см. таблицу 3). Только в Брянской области результаты Н. Денина и «Единой России» оказались почти идентичными (в пересчете на долю от общего числа избирателей).

Однако имиджевые выгоды для «Единой России», связанные с переизбранием поддержанных партией губернаторов, не должны скрывать того обстоятельства, что поддержка населения, оказанная губернаторам, автоматически не может быть

распространена на саму партию. Действующие главы регионов старались вести надпартийную кампанию. В той же Брянской области на завершающем этапе кампании мобилизация за Н. Денина велась не только под флагом «Единой России», но и под брендом ОНФ и при поддержке ЛДПР, а решающим фактором стало противопоставление «своего» кандидата «варягу». В целом в Брянской, Рязанской, Белгородской областях победители сформировали вокруг себя межпартийную коалицию.

В ходе губернаторских кампаний в некоторых регионах смогли заявить о себе «Патриоты России», имевшие негласную поддержку администраций регионов на стадии сбора подписей (2-е место в Новгородской области, 3-е место в Белгородской области).

Вывод: губернаторские выборы не являются определяющими в повышении авторитета «Единой России» в регионе. «Патриоты России» в силу своего членства в ОНФ начинают рассматриваться региональными элитами как потенциальная «малая партия власти», что подтверждается и выступлением «Патриотов» на ряде выборов в ЗС.

2. Кадровые ожидания партий от губернаторских выборов и «муниципального фильтра» реализованы, но не в полном объеме.

Если оценивать прошедшие 5 кампаний по числу **новых лидеров, привлеченных партиями**, то наибольшего эффекта достигли «Патриоты России». В Рязанской области партия смогла привлечь к себе внимание, выставив узнаваемого в регионе И. Морозова. В Новгородской области от партии был выдвинут и занял 2-е место с 10,6% голосов бывший мэр одного из городов региона Н. Захаров. Однако тот же И. Морозов стремился позиционировать себя не столько кандидатом от «Патриотов», сколько кандидатом от ОНФ, а после заключения политического союза с О. Ковалевым и снятия с выборов остается открытым вопрос о дальнейших перспективах И. Морозова как неформального лидера «Патриотов» в регионе.

С точки зрения влияния «муниципального фильтра» **на вербовку партиями муниципальных депутатов**, результаты кампании оказались достаточно скромным. По сообщениям из регионов, определенную работу в этом плане провели лишь «Патриоты России», добившиеся притока в партию до двух десятков «независимых» муниципальных депутатов в Новгородской области. Возможен переход к «Патриотам» ряда депутатов «Единой России», которые летом 2012 г. были исключены из партии за свою поддержку И. Морозова.

Кроме того, партии задействовали первые губернаторские выборы для **засветки в региональном информационно-политическом пространстве своих новых (молодых) лидеров** под будущие кампании по выборам в ЗС и городские думы.

Это, в частности, КПРФ в Амурской области, ЛДПР в Белгородской области и «Патриотов» в Новгородской области.

Вывод: из-за того, что участие многих партий в выборах носило «технический» характер, прохождение «муниципального фильтра» стало кадровым ресурсом для партий лишь в единичных случаях. По мере перехода новых партий к реальной политической работе на местах, «муниципальный фильтр» и в целом возможность заставить своего кандидата на выборах главы региона будут более активно влиять на кадровую ситуацию в региональных отделениях партий.

3. В ряде регионов обозначился сценарий возможных расколов внутри региональных отделений крупных партий или конфликтов между федеральным и региональным руководством партий.

Конфликты внутри региональных отделений имели место в «Единой России» (Рязанская область, исключение ряда депутатов) и КПРФ (Новгородская область, кандидат О. Ефимова не получила полной поддержки внутри регионального отделения, часть коммунистов склонилась к поддержке губернатора).

Определенные разногласия между федеральным и региональным руководством партий существуют в «Справедливой России» (поддержка кандидатом от «СР» В. Крымским выдвиженца от «Патриотов» И. Морозова и передача ему собранных «СР» подписей; поддержка «эсерами» Е. Савченко в Белгородской области), КПРФ (из-за конфликта в новгородском отделении, в результате чего партия не зарегистрировала своего кандидата) и «Яблоке» (федеральное руководство партии исключило А. Пономарева и распустило региональное отделение за снятие своей кандидатуры в Брянской области).

В Амурской области возник публичный конфликт между «Правым делом» и «РПР-Парнас», что связано с переходом одного из лидеров «Правого дела» в регионе в «РПР-Парнас».

Вывод: увеличение числа избирательных кампаний после возвращения выборов губернаторов прогнозируемо повышает риски внутрипартийных конфликтов и расколов в оппозиционных партиях по вопросу о приемлемости сотрудничества с действующей региональной властью.

4. Созданы предпосылки для того, чтобы часть малых и оппозиционных партий получили возможность ввести своих кандидатов в систему управления регионом или крупными муниципальными образованиями. Ближайшие месяцы покажут обоснованность этих ожиданий.

Этому способствует тактика предвыборных альянсов, которую продемонстрировали ряд губернаторов, стремясь сохранить репрезентативный круг участников выборов (Амурская и Новгородская область) либо, наоборот, договориться с серьезными оппонентами об их неучастии в выборах (Брянская и Рязанская область).

В Новгородской области обсуждалась договоренность о назначении кандидата от «СР» А. Афанасьева в правительство региона (не прошел муниципальный фильтр). В Брянской области кандидат от ЛДПР М. Марченко рассматривается как будущий член Совета Федерации от региона, а кандидат от «Яблока» может войти в состав регионального правительства. В Рязанской области также принято решение делегировать И. Морозова в Совет Федерации.

***Вывод:** уже первые губернаторские выборы обозначили дополнительное пространство возможностей для партий вести переговоры с администрациями регионов о привлечении их лидеров к работе в структурах региональной или федеральной власти. На новых выборах этот инструмент будет активно задействован, включая переговоры о включении кандидатов от партий в тройку возможных сенаторов от губернатора (новый порядок формирования Совета Федерации с 2013 г.).*

5. Главные опасения для крупных оппозиционных партий (КПРФ, «СР», «Яблоко») перед выборами 14 октября были связаны с прохождением «муниципального фильтра».

Объектом критики партий была величина «муниципального фильтра», устанавливаемого регионом (пороговые значения фильтра для регионов, где 14 октября выбирали губернаторов,— в таблице 5). Повышенный порог фильтра (7–10%) был установлен в тех регионах, где рейтинг губернаторов был относительно невысок — Брянская, Новгородская, Рязанская области.

Дефицит партийцев-муниципалов, делающий невозможным прохождение фильтра собственными силами и необходимость идти на сотрудничество с другими политическими силами спровоцировал оппозицию на использование этого аргумента в федеральных дискуссиях о судьбе механизма «муниципальных подписей». Так, на федеральном уровне отказ КПРФ и «СР» участвовать в выборах в Белгородчине преподносится как демонстративный протест против «муниципального фильтра». Хотя на самом деле региональные отделения изначально не собирались участвовать в выборах в Белгородской области в силу бесперспективности для своих кандидатов. На федеральном уровне КПРФ намерена использовать трудности О. Ефимовой в Новгородской области для оспаривания «муниципального фильтра» в КС РФ, хотя в действительности провал О. Ефимовой на стадии сбора подписей в значительной степени был обусловлен внутренними разногласиями в обкоме КПРФ.

В то же время КПРФ не составило труда преодолеть «муниципальный фильтр» в Брянской области (здесь партия объективно имела большое число депутатов, около 5 %, а кандидат-«варяг» от КПРФ рассматривался региональными властями как менее опасный, чем лидер «СР» В. Рудников). Все крупные партии успешно собрали подписи в Амурской области, благодаря установке губернатора на максимальную открытость и конкурентность выборов.

Вывод: для крупных партий, претендующих на федеральном уровне на статус настоящей оппозиции, «муниципальный фильтр» невыгоден тем, что в ближайшие годы (до увеличения ими уровня своего представительства в органах МСУ) будет в ряде случаев подталкивать к сотрудничеству с администрациями регионов и «Единой Россией», чтобы иметь возможность выдвинуть своих кандидатов на выборах. Для малых и новых партий (кроме «РПР-Парнас» и «Гражданской платформы») этот фактор не является сдерживающим. Альтернативой определенным договоренностям с региональными властями может быть коалиция оппозиционных партий между собой для обмена подписями.

ТАБЛИЦА 2: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ ПО ЯВКЕ

Регионы	Явка			
	Явка 14 октября	Явка на предыдущих выборах ВДЛ (1 тур)	Явка на последних федеральных выборах (дек. 2011)	Явка на последних федеральных выборах (март 2012)
Амурская обл.	36,78 %	44,02 % (2001)	49,12 %	60,35 %
Белгородская обл.	59,48 %	66,54 % (2003)	66,71 %	74,34 %
Брянская обл.	47,02 %	50,72 % (2004)	52,09 %	66,96 %
Новгородская обл.	42,81 %	37,11 % (2003)	49,06 %	58,64 %
Рязанская обл.	43,67 %	61,43 % (2004)	48,15 %	64,15 %

И РЕЗУЛЬТАТАМ ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ 14 ОКТЯБРЯ

Результаты (от явки - данные ЦИК / от общего числа избирателей в регионе)				
Результат победителя 14 октября	Результат «ЕР» в декабре 2011	Результат В. Путина в марте 2012	Результат лидера 1-го тура на предыдущих выборах ВДЛ	Результат второго претендента 14 октября
О. Кожемяко — 77,28% / 28,42%	43,54% / 23,51%	62,84% / 37,92%	38,90% / 17,12% (А. Белоногов)	Р. Кобызов (КПРФ) — 9,99% / 3,67%
Е. Савченко — 77,64% / 46,18%	51,16% / 38,59%	59,30% / 44,09%	61,15% / 40,69% (Е. Савченко)	И. Горькова (ЛДПР) — 12,43% / 7,39%
Н. Денин — 65,22% / 30,61%	50,12% / 29,98%	64,02% / 42,87%	44,75% / 22,66% (Н. Денин)	В. Потомский (КПРФ) — 30,83% / 14,47%
С. Митин — 75,95% / 32,50%	34,58% / 19,53%	57,91% / 33,96%	78,73% / 29,22% (М. Прусак)	Н. Захаров («Патриоты России») — 10,63% / 4,55%
О. Ковалёв — 64,43% / 28,03%	39,79% / 20,95%	59,74% / 38,32%	28,94% / 17,76% (И. Морозов)	В. Федоткин (КПРФ) — 21,92% / 9,54%

ТАБЛИЦА 3: ПЛАНОВЫЙ ГРАФИК ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ГЛАВ РЕГИОНОВ РФ

Год	Регионы
2012	5 регионов (Амурская, Белгородская, Брянская, Новгородская, Рязанская области)
2013	8 регионов (Ингушетия, Хакасия, Забайкальский, Хабаровский края, Владимирская, Магаданская, Московская области, Чукотский АО)
2014	11 регионов (Алтай, Коми, Удмуртия, Алтайский край, Астраханская, Воронежская, Кировская, Курганская, Орловская, Псковская области, Ненецкий АО)
2015	28 регионов (Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Марий Эл, Северная Осетия, Татарстан, Чувашия, Якутия, Красноярский край, Ивановская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Курская, Липецкая, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Тамбовская, Тюменская, Челябинская области, Москва, Еврейская АО, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО)
2016	9 регионов (Карачаево-Черкесия, Чечня, Камчатский край, Вологодская, Сахалинская, Тверская, Тульская, Ульяновская области, Санкт-Петербург)
2017	22 региона (Бурятия, Карелия, Мордовия, Тыва, Краснодарский, Пермский, Приморский, Ставропольский края, Архангельская, Иркутская, Костромская, Ленинградская, Мурманская, Омская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Томская, Ярославская области)

**ТАБЛИЦА 4: ВОЗВРАЩЕНИЕ ВЫБОРОВ ГУБЕРНАТОРОВ:
ОЖИДАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ И ПРАКТИКА (СВОДНАЯ ТАБЛИЦА)**

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
1. ОБЪЕКТИВНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ	
<p>1.1. Возврат прямых выборов глав регионов населением для повышения легитимности региональной власти и её ответственности перед населением</p>	<p>Реализовано с оговорками.</p> <p>Значительное количество глав регионов назначено в соответствии с прежним порядком наделения ВДЛ полномочиями — в конце 2011 г. и в первой половине 2012 г., после объявления о начале политической реформы (22 декабря) и до вступления в силу закона о выборах губернаторов (1 июня). В результате в рамках ближайших 3-х избирательных циклов (после вступления закона в силу), в 2012, 2013 и 2014 гг., будет избрано всего 23 губернатора (из 83; см. таблицу 2). Таким образом, процесс религиозитимизации региональной власти населением растянется до сентября 2017 г. До этого момента может стоять на повестке дня вопрос полноты ответственности глав субъектов Федерации перед населением этих субъектов (а не перед федеральным Центром).</p> <p>В Иркутской области региональным отделением КПРФ была выдвинута инициатива проведения референдума о необходимости прямых выборов губернатора после того, как новый глава региона С. Ерощенко был утверждён заксобранием за 3 дня до вступления в силу губернаторского закона (29 мая). Предполагалось, что «назначенный» губернатор С. Ерощенко должен будет подтвердить свои полномочия на прямых выборах. ЗС области идею не поддержало.</p>
<p>1.2. Предоставление возможности самовыдвиженцам участвовать в выборах</p>	<p>Не реализовано на практике.</p> <p>Предоставление возможности самовыдвиженцам участвовать в выборах стало прерогативой региональных законодателей. В результате самовыдвижение разрешено только в 2 регионах — Москве и Ярославской области.</p>
<p>1.3. Обеспечение допуска на выборы действительно популярных партий и кандидатов в данном регионе для обеспечения легитимности выборов и избранного губернатора (в т.ч., например, через отказ от процедуры сбора подписей населения для кандидатов от партий, представленных в Госдуме и законодательном собрании региона).</p>	<p>Не реализовано.</p> <p>Право выдвижения кандидатов закреплено за всеми партиями, при этом все кандидаты обязаны собирать муниципальные подписи в свою поддержку</p>
<p>1.4. Ограничение числа сроков пребывания на посту главы региона, обеспечение сменяемости элит</p>	<p>Реализовано с оговорками.</p> <p>Глава региона избирается на срок 5 лет и не может занимать эту должность более 2-х сроков подряд. Действующие главы регионов имеют право баллотироваться на высший пост в регионе вновь после завершения своего срока полномочий (при этом 8 губернаторов из 83 занимают свои посты ещё с 1990-х гг.; Е. Савченко, переизбранный в Белгородской области, является губернатором с 1993 г.)</p>

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
<p>1.5. Формирование механизма отзыва высшего должностного лица региона населением или, как минимум, механизма подотчётности ВДЛ населению</p>	<p>Реализовано.</p> <p>ФЗ предусматривает механизм отзыва. ЦИК РФ разработан модельный законопроект об отзыве губернатора для регионов. В некоторых регионах соответствующие законы уже приняты (Санкт-Петербург, Саратовская область и т.д.)</p>
<p>1.6. Возвращение механизмов выборности руководителей разного уровня для формирования канала выдвижения «новых лидеров» с регионального и местного уровня</p>	<p>Пока не реализовано на практике, но может получить частичное воплощение по итогам прошедших выборов.</p> <p>Лидеру брянского отделения ЛДПР М. Марченко, снявшему свою кандидатуру в пользу губернатора Н. Денина, обещано место представителя области в Совете Федерации. Обсуждается возможность выдвижения кандидата от «Яблока» А. Пономарёва, также отказавшегося от участия в выборах в пользу Н. Денина, на значимую должность регионального уровня.</p> <p>В Рязанской области И. Морозов, поддержавший в итоге губернатора О. Ковалёва, должен стать представителем региона в СФ. И. Морозов, однако, не является «новым лидером»: благодаря возвращению прямых губернаторских выборов, по сути, произошло его возвращение в региональный политический процесс (был популярным политиком в регионе в начале 2000-х гг. и с переменным успехом участвовал в выборах главы области в 2004 г.).</p> <p>Законопроект о расширении перечня выборных должностей МСУ находится на рассмотрении в Госдуме.</p>
<p>1.7. Усиление роли местной власти в региональном политическом процессе, развитие (расширение полномочий, сопровождаемое увеличением собственных доходов) и повышение самостоятельности МСУ</p>	<p>Пока не реализовано.</p> <p>Обвинения по фактам давления на муниципалов как со стороны региональной власти, так и со стороны оппозиционных кандидатов звучали в Брянской, Новгородской и Рязанской областях.</p> <p>Расширение полномочий и увеличение собственных доходов МСУ остается перспективной задачей.</p>
<p>1.8. Развитие системы партийного представительства на муниципальном уровне, в целом развитие партийной системы и повышение авторитета партий</p>	<p>Реализуется.</p> <p>Губернаторские выборы в 5 регионах привлекли внимание новых партий, созданных после либерализации партийного законодательства (см. раздел 5 настоящей таблицы).</p> <p>На муниципальных выборах 14 октября отмечалась высокая активность партий. Так, на выборах представительных органов муниципальных образований — административных центров субъектов РФ свои списки выдвигали 19 партий (в зависимости от даты назначения конкретных выборов, этим правом в разных регионах обладали 27–28 партий), всего выдвинуто 85 списков. Было зарегистрировано 57 списков в количестве 1592 депутатов. По мажоритарным избирательным округам 18 партий выдвинули 559 кандидатов, из которых зарегистрированы 458 человек.</p> <p>На выборах главы Калининграда своих кандидатов предложили избирателям 9 партий.</p>

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
1.9. Сохранение региона в русле политики федерального Центра даже в случае избрания нового губернатора, обеспечение преемственности курса на развитие региона, сохранение дееспособности системы управления регионом в период и после выборов	Реализовано. Избранными главами регионов во всех 5 случаях стали действующие губернаторы. Основные конкуренты глав регионов в Рязанской и Брянской областях тоже относятся к числу системных политиков и представителей части элит.
2. ПУБЛИЧНОЕ ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА»	
2.1. «Муниципальный фильтр» позволит кандидатам познакомиться с реальными проблемами территорий	Ожидания пока оправдались в недостаточной степени. Некоторые кандидаты лично осуществляли поездки по районам с целью сбора подписей, однако преимущественно это были кандидаты от оппозиции. В Амурской области — В. Черемисин («Правое дело»), Р. Кобызов (КПРФ), в меньшей степени — Д. Жаровский («СР») и И. Абрамов (ЛДПР).
2.2. В процессе сбора муниципальных подписей (поездок по муниципалитетам региона) кандидат получает возможность непосредственно пообщаться с населением	В Белгородской области — губернатор В. Савченко, в меньшей степени — И. Горькова (ЛДПР). В Брянской области — В. Потомский (КПРФ), В. Рудников («СР»). В Новгородской области — О. Ефимова (КПРФ), Н. Захаров («Патриоты России»). В период сбора подписей с серией рабочих поездок по районам проехал и губернатор С. Митин. В Рязанской области — И. Морозов («Патриоты России») вместе с В. Крымским (кандидат «СР», снялся в пользу И. Морозова) и С. Сальниковым (зампред отделения «ЕР», поддержал И. Морозова).
2.3. В процессе сбора муниципальных подписей кандидат находит общий язык с депутатским корпусом на местном уровне	Значительное количество кандидатов, в т.ч. действующие губернаторы (за исключением В. Савченко и отчасти С. Митина), в поездках по муниципальным образованиям практически не участвовали. Подписи собирали члены избирательных штабов, однако недостаток встреч кандидатов с депутатами и населением частично компенсировали процедуры праймериз «Единой России».
2.4. «Муниципальный фильтр» отсекает от участия в выборах кандидатов, не имеющих чёткой программы и не нацеленных на поступательное развитие региона (кандидаты, преследующие свои бизнес-интересы, ставленники преступного мира, выдвижение в целях самопиара и т.д.), или «технических» кандидатов	Ожидания оправдались лишь частично. В выборах не участвовали ставленники бизнес-групп, «полит-технологические» кандидаты («двойники»). Однако действенность этого аргумента была поставлена под сомнение на последней неделе кампании в Брянской области (обвинения ряда СМИ в адрес В. Потомского). При этом значительное число кандидатов позиционируются СМИ, экспертами и оппозицией как «технические».
2.5. Необходимость собирать подписи муниципальных депутатов усилит роль МСУ в региональном политпроцессе	См. п. 1.7

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
2.6. Идея «муниципального фильтра» подтолкнёт партии более активно бороться за места в органах МСУ	См. п. 1.8
3. ОЖИДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	
3.1. Формирование позитивного восприятия действий федерального Центра по углублению политической реформы	Включение в закон о выборах губернаторов положений о «муниципальном» и «президентском» фильтрах спровоцировали активную критику закона со стороны оппозиции. В окончательном чтении закон был принят лишь голосами фракции «ЕР». Критическое восприятие нового порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ было усилено в связи с принятием в большинстве регионов жёстких региональных законов о выборах — с высоким значением «муниципального фильтра», без возможности самовыдвижения. Конституционность федерального и региональных законов оспорена оппозицией в Конституционном Суде.
3.2. Обретение избранным губернатором большей легитимности для полноты ответственности за возможные социально-экономические проблемы в регионе и способности самому принимать необходимые непопулярные решения	Следует предполагать, что федеральной властью были поставлены аналогичные цели. <i>Цели достигнуты лишь частично.</i> См. п. 1.1
3.3. Обеспечение плавной, а не единовременной «чистки» губернаторского корпуса; предоставление действующим губернаторам возможности переизбраться (кроме откровенно непопулярных или неэффективных глав)	<i>Ожидания оправдались.</i> Действующим главам регионов предоставлено право вновь баллотироваться на высший пост в регионе после завершения своего срока полномочий (см. п. 1.4). Процесс перевыборов губернаторов растянут до 2017 г. (см. таблицу 2)
3.4. Необходимость кооптации в системную политику «новых лидеров», приходящих в политику с регионального и местного уровня	<i>Ожидания пока практически не оправдались.</i> См. п. 1.6 В то же время исход кампании в Рязанской области влечет появление «нового лица» в Совете Федерации, вопреки ранее планировавшемуся сценарию.
3.5. Постепенное повышение легитимности органов МСУ для населения, формирование у населения понимания ответственности органов МСУ за решение локальных проблем (а не перенос этой ответственности на губернатора и федеральную власть)	<i>На данном этапе ожидания оправдались лишь в незначительной степени.</i> Непубличный характер сбора подписей в большинстве регионов, прежде всего — в поддержку действующих губернаторов, не способствовал росту легитимности органов МСУ в глазах населения. Исключение могут составлять Белгородская и отчасти Новгородская области, где сбор подписей в поддержку губернаторов проходил открыто.

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
3.6. Предотвращение возобновления публичных конфликтов между популярными мэрами крупных городов и губернаторами — через необходимость для сторон непублично договариваться в процессе прохождения «муниципального фильтра»	<p>Ожидания оправдались.</p> <p>Значимых конфликтов между региональным руководством и главами крупных муниципальных образований в ходе избирательной кампании не наблюдалось (кроме отдельных районов Рязанской области в период сбора подписей за И. Морозова).</p>
3.7. Постепенное формирование системы партийного представительства на муниципальном уровне	См. п. 1.8
4. ОЖИДАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	
4.1. Обретение главами регионов дополнительной легитимности от населения после избрания (актуально при перевыборах действующего руководителя региона)	<p>Реализованы лишь в отношении сильных губернаторов, тогда как вопрос о дополнительной легитимности «проблемных» губернаторов пока остается открытым.</p> <p>Действующие губернаторы выдвинулись во всех 5 регионах. В 4 областях полномочия глав регионов истекали в 2012 г. За несколько дней до дедлайна, 11 июля, губернатор Рязанской области О. Ковалёв объявил о своей отставке с той целью, чтобы область также провела выборы высшего должностного лица в октябре 2012 г. (полномочия истекали в 2013 г.)</p> <p>Данные о явке и итоговые результаты выборов см. в таблице 3</p>
4.2. Снижение политической и электоральной зависимости от АП, полпредств, регионального ЗС в целом и партии, обладающей большинством в ЗС	<p>Ожидания снижения политической зависимости от федеральной власти в основном не оправдались. В то же время всем губернаторам удалось нарастить свой вес в отношениях с ЗС и региональной «Единой Россией».</p>
4.3. Расширение возможностей по ограничению вмешательства АП и федеральных групп интересов в избирательный процесс в регионе (выдвижение собственных не согласованных кандидатов и блокирование «федеральных» кандидатов); формальное право для губернатора контролировать политический процесс в регионе (в обмен на принятие на себя ответственности перед Центром)	<p>Ожидания частично оправдались.</p> <p>В ряде регионов Центр не смог (или не стремился) навязать губернаторам свой сценарий избирательной кампании. Конфликтов кандидатов «от федеральной власти» и «от региональных элит» не наблюдалось из-за отсутствия несогласованных «федеральных» кандидатов.</p>

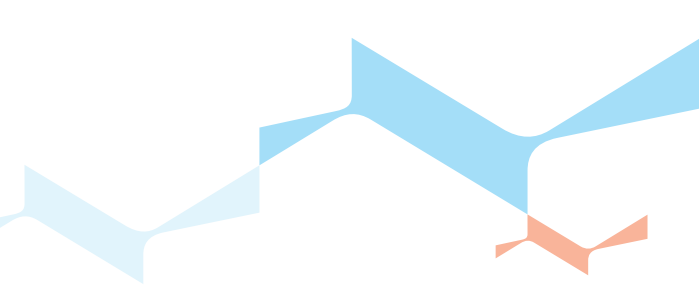
Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
<p>4.4. Опасения нынешних глав регионов относительно появления «новых лидеров» в регионе в связи с возвращением выборов.</p> <p>Заинтересованность региональных элит в выдвижении новых лидеров для региона из своей среды (вместо «варягов» от Центра).</p>	<p>Ожидания частично оправдались.</p> <p>К числу «новых лидеров», которые смогли составить реальную конкуренцию губернаторам, следует отнести коммуниста В. Потомского («новый лидер» именно для Брянской области, так как ранее кандидат не был связан с регионом), «патриота» И. Морозова («старый лидер», вернувшийся в рязанскую политику в связи с восстановлением губернаторских выборов).</p> <p>В Рязанской области договорённость И. Морозова и О. Ковалёва устранила риск противостояния губернатора и «нового лидера». В Брянской области успехи «варяга» В. Потомского послужили фактором консолидации региональной элиты вокруг губернатора Н. Денина.</p>
<p>4.5. Появление эффективного механизма-фильтра, позволяющего, в случае необходимости, не допустить к выборам нежелательных кандидатов (криминал, олигархат, оппоненты от региональных элит и пр.), в т.ч. в качестве самовыдвиженцев</p>	<p>Ожидания частично оправдались (в разных регионах противоположная ситуация).</p> <p>По утверждениям оппозиции, в Брянской, Новгородской и Рязанской областях на муниципальных депутатов осуществлялось давление со стороны региональной администрации (см. таблицу 6). В Рязанской области И. Морозов, заявлявший о фактах принуждения местных депутатов со стороны областных чиновников не ставить подписи в его поддержку, в итоге всё же смог собрать достаточное количество подписей и был зарегистрирован.</p>
<p>4.6. Усиление контроля со стороны исполнительной власти за органами МСУ</p>	<p>В Брянской области собрал необходимое количество подписей коммунист В. Потомский, который смог добиться от облсуда решения о снятии действующего губернатора Н. Денина.</p>
<p>5. ОЖИДАНИЯ ПАРТИЙ</p>	
<p>5.1. Возможность обрести дополнительную легитимность и популярность среди населения после победы кандидата от партии на выборах (актуально, прежде всего, для «ЕР»)</p>	<p>Ожидания оправдались частично.</p> <p>На выборах в 2011 г. в 3 из 5 регионов «ЕР» получила меньше среднероссийского показателя (49,31%), в 2 других доля «ЕР» превысила среднероссийский уровень незначительно (см. таблицу 3). Во всех регионах губернаторы существенно превысили результат ЕР-2011.</p> <p>Участие в выборах губернатора Рязанской области И. Морозова в качестве кандидата от «Патриотов России» могло способствовать повышению популярности партии в целом (уровень поддержки по итогам выборов в ГД по стране в целом — 1%, в Рязанской области — 1,2%). Результаты кандидата от «Патриотов» Н. Захарова в Новгородской области (10,6%) и А. Запрягаило в Белгородской (4,1%) существенно превысил уровень поддержки «Патриотов» на выборах в Госдуму.</p> <p>Данные о явке и итоговые результаты выборов см. в таблице 3.</p>

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
5.2. Использование факта выдвижения кандидата для целей «раскрутки» новой партии (либо поддержания интереса к одной из «старых» партий)	<p>Следует предполагать, что в реальности партиями преследовались именно эти цели.</p> <p>В выборах активное участие приняли представители «малых» партий, зарегистрированных еще до 2012 г. «Патриоты» выдвинули кандидатов в 3 регионах (все зарегистрированы, впоследствии И. Морозов в Рязанской области снял свою кандидатуру), «Правое дело» — в 4 регионах (в 2 зарегистрированы), «Яблоко» — в 2 (в 1 зарегистрирован, впоследствии снялся).</p>
5.3. Возможность для «новых» партий выдвинуть своих «новых лидеров» в муниципальную и региональную политику	<p>Достаточно активно проявили себя новые партии — РПР-«Парнас», «Молодая Россия», «Коммунисты России», Партия пенсионеров, «Новая Россия» (по 1 кандидату, кандидаты от Партии пенсионеров и «Новой России» зарегистрированы в Рязанской области, впоследствии снялись с выборов).</p> <p>Об участии партий в муниципальных выборах 14 октября см. п. 1.8</p>
5.4. Возможность обеспечить приток в партию популярных местных лидеров, активистов гражданского общества, желающих принять участие в выборах, а также рекрутирование новых членов (в т.ч. в ходе работы с муниципальными депутатами)	<p>Ожидания частично оправдались.</p> <p>С. Пузиков вышел из состава РО «Правое дело» в Амурской области и стал кандидатом в губернаторы от «РПР-Парнас».</p> <p>В Рязанской области кандидатом от «Патриотов» стал популярный в регионе И. Морозов, ранее не имевший контактов с этой партией (в свое время баллотировался от «Родины»).</p> <p>После решения кандидата от «Яблока» А. Пономарёва в Брянской области отказаться от участия в выборах на уровне федерального руководства партии поставлен вопрос о снятии А. Пономарёва с поста главы регионального отделения и о его исключении.</p> <p>Ситуация с исключением из партии («ЕР») имела место и в Рязанской области (см. таблицу 6)</p>
5.5. Опасения оппозиционных партий относительно дополнительных расходов на сбор подписей и работу с местными активистами	<p>Ожидания частично оправдались.</p> <p>На технологические трудности, возникающие в процессе сбора подписей, жаловались кандидаты в Белгородской (ЛДПР) и Новгородской (КПРФ) областях</p>

Ожидания от принятия закона	Реальная практика работы закона
<p>5.6. Опасения оппозиционных партий относительно того, что региональные власти будут отсекают их от выдвижения кандидатов</p>	<p>Ожидания оправдались.</p> <p>Всего в 5 регионах было зарегистрировано 22 кандидата (5 впоследствии сняли свои кандидатуры). Отказано в регистрации 9 кандидатам (2 в Амурской, 1 в Брянской, 4 в Новгородской и 2 в Рязанской областях), 1 кандидат добровольно сошёл с дистанции ещё на этапе сбора подписей (кандидат от «СР» в Рязанской области В. Крымский поддержал «патриота» И. Морозова) Причины отказов — недостаточное количество подписей, предоставленных для регистрации (5 случаев), или признание значительного количества подписей недействительными (1 случай, В. Рудников в Брянской области), в 3 случаях кандидаты вообще не сдали подписи.</p> <p>В Белгородской области КПРФ и «СР» ещё на этапе выдвижения заявили, что не будут принимать участия в выборах, т.к. не имеют возможностей преодолеть «муниципальный фильтр».</p> <p>В целом партии жаловались на чрезмерно завышенный порог «муниципального фильтра» в регионах (см. таблицу 5), поскольку они не имеют достаточного числа местных депутатов, чтобы преодолеть его.</p>
<p>5.7. Предотвращение участия в выборах самовыдвиженцев, так как это будет угрожать «партийной монополии»</p>	<p>См. п. 1.2</p>

ТАБЛИЦА 5: ПОРОГ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» НА ВЫБОРАХ 14 ОКТЯБРЯ

Регион	Муниципальный фильтр (%)	Диапазон предоставляемых в избирком подписей (min-max)
Амурская обл.	7%	224–235
Белгородская обл.	5%	148–155
Брянская обл.	7%	241–253
Новгородская обл.	10%	173–181
Рязанская обл.	7%	230–241



РАЗДЕЛ III.

КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ «МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИЛЬТРА» В 2012 Г.

1. Преувеличение значимости «президентского фильтра»

Возможная проблема:

Ожидания недопуска кандидатов на выборы губернаторов вследствие применения «президентского фильтра».

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблема была гипертрофирована на стадии обсуждения законопроекта в Госдуме и не получила практического воплощения.

Норма федерального закона, в соответствии с которой глава государства может проводить **предварительные консультации с кандидатами от партий, осталась «спящей»** и не применялась. Отсутствуют подзаконные акты, регламентирующие порядок проведения таких консультаций. Проблемные ситуации между кандидатами от партий, поддерживающими президента (Рязанская область — кандидаты «Единой России» и «Патриотов России»), были урегулированы посредством консультаций на нижестоящих уровнях, не потребовав вмешательства главы государства.

«Президентский допуск» по отношению к действующим губернаторам, инициировавшим досрочные прямые выборы (возможность выставить свою кандидатуру только с санкции главы государства), был **апробирован в Рязанской области, но не стал запретительным**. Действующий губернатор О. Ковалев получил санкцию на участие в досрочных выборах.

Перспективы развития ситуации:

1. Необходимость для Центра активно задействовать механизм президентских консультаций с кандидатами от партий в качестве «фильтра» на сегодняшний

день не прослеживается. С ростом числа зарегистрированных партий и количества участников выборов консультации со всеми кандидатами до начала сбора ими подписей окажутся затруднительными на практике. Проведение же консультаций с кандидатами, уже собравшими муниципальные подписи, политически неоправданно, так как даст основания говорить о недоверии главы государства мнению муниципальных элит.

Прогноз: норма о президентском фильтре в целом останется «спящей». Однако может быть активирована в случае разработки и принятия особых режимов выборов в национальных республиках и (или) других сложных регионах (подробнее см. раздел IV).

2. По результатам тестовой кампании в Рязанской области, интерес губернаторов с неустойчивым рейтингом к досрочному переизбранию в комфортных условиях сохранится. Возникнут ожидания, что Центр будет создавать им режим благоприятствования на досрочных выборах.

Прогноз: в 2013 году возможны попытки ряда губернаторов согласовать в АП РФ инициативу выхода на досрочные выборы.

3. Процесс досрочного переизбрания действующих глав не станет массовым и в основном не будет поддерживаться Центром. Большое число слабых губернаторов заменены весной 2012 г. После первых выборов улетучился эффект новизны от возвращения прямых выборов, и во многих регионах возможные оппоненты уже начали подготовку к будущим избирательным кампаниям.

Запрос на досрочные выборы будет существовать в тех регионах, где существует развитое и политизированное гражданское общество и достаточно популярный губернатор заинтересован подтвердить свою легитимность на прямых выборах (Москва, Санкт-Петербург, Свердловская обл. и другие), либо в случае роста социальной конфликтности в регионе (для смены непопулярного губернатора). Кроме того, досрочные выборы могут пройти там, где плановые выборы губернатора и ЗС совпадают по времени (необходимость развести сроки выборов для повышения стабильности политической системы региона).

Прогноз: в 2013 г. федеральный центр не пойдет на массовые досрочные перевыборы в интересах действующих глав, кроме 1–2 регионов.

2. Жалобы в Конституционный Суд РФ

Возможная проблема:

Попытки оппозиции оспорить ФЗ о выборах губернаторов и механизм «муниципальных подписей» на предмет несоответствия положениям Конституции РФ.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблемная ситуация имеет место.

Конституционность нового порядка выборов глав регионов подвергнута сомнению как на федеральном (**фракция КПРФ в Госдуме**, при поддержке **депутатов «Справедливой России»**), так и на региональном (незарегистрированный кандидат от **КПРФ в Новгородской области** О. Ефимова) уровнях. Соответственно, оспариваются нормы федерального (жалоба КПРФ в Конституционный суд РФ с требованием признать неконституционными нормы закона о «муниципальном» и «президентском» фильтрах на губернаторских выборах) и регионального (О. Ефимова обратилась в КС РФ с требованием признать неконституционным региональный закон) законодательства.

Заявлены **намерения** обратиться в КС (незарегистрированный кандидат от «**РПР-Парнас**» С. Пузиков, Амурская область), но пока жалоба не подана. Вероятно, будет оспариваться региональный закон. Однако отказ кандидату в регистрации связан с неурегулированностью его выхода из партии «Правое дело», в связи с чем дело не имеет серьезных перспектив.

Кроме того, имели место попытки развернуть кампанию по направлению «открытых писем» в адрес руководства страны с предложением отменить «муниципальный фильтр» (О. Ефимова и др. кандидаты).

Перспективы развития ситуации:

1. Претензии оппозиции к конституционности закона о выборах губернаторов в большей степени связаны с избранной тактикой политической борьбы, а не с содержательными претензиями к закону. После успешных для себя декабрьских выборов в Госдуму КПРФ получила новые институциональные рычаги в парламенте: имея фракцию численностью 92 депутата, коммунисты могут подавать обращения в КС РФ (требуется 90 подписей депутатов). Эта тактика уже неоднократно опробована КПРФ в альянсе со «Справедливой Россией» на политизированных вопросах — новый закон о митингах и публичных мероприятиях, ратификация соглашения о ВТО, лишение мандата Г. Гудкова по решению нижней палаты парламента. Обращение в КС РФ по закону о выборах губернаторов — одно из проявлений тактики КПРФ на позиционирование себя в качестве «настоящей оппозиции», борющейся за демократические права и свободы.

Жалобы в КС РФ от кандидатов, не допущенных к выборам, также были заранее запрограммированы. И КПРФ (в Новгородской области), и «РПР-Парнас» (в Амурской области) изначально выставляли в этих регионах слабых кандидатов, не способных преодолеть «муниципальный фильтр», чтобы получить отказ и основание оспорить его в КС РФ.

Прогноз: оппозиция на практике не рассчитывает на удовлетворение своих исков в КС РФ и использует их как политтехнологический элемент в своей политической стратегии позиционирования.

3. Рост внутрипартийной конфликтности

Возможная проблема:

Угроза публичных конфликтов в политических партиях, в том числе вокруг «Единой России» и ОНФ, в связи с возвращением прямых выборов губернаторов и сбором муниципальных подписей.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблемная ситуация имела место в высоко конкурентном регионе.

В **Рязанской области** внутриэлитное соперничество повлекло **имиджевые потери для «Единой России»** — формировалось представление о расколе регионального отделения, и **ОНФ** — формировалось представление о конфликте с «ЕР» (подробнее см. таблицу 6).

Снятие кандидата от «Яблока» в **Брянской области** повлекло чистку и роспуск регионального отделения «Яблока».

Перспективы развития ситуации:

1. В случае развития культуры заключения политических союзов на губернаторских выборах **возможен рост конфликтности в отношениях между федеральным руководством оппозиционных партий и главами их региональных отделений**. При этом в условиях появления большого числа новых партий сильные региональные фигуры, вошедшие в конфликт со своим центральным руководством, могут быстро перехватываться другими перспективными партиями.

Прогноз: до начала активной фазы подготовки партий к выборам в Госдуму-2016 авторитетные региональные политики могут ослабить свою партийную идентичность и зависимость от партийных брендов. В связи с этим в 2013–2014 гг. возможны новые громкие конфликты в партиях вокруг коалиционной политики на губернаторских выборах.

2. В условиях перезапуска ОНФ и его предстоящей регистрации как движения, а также в случае выдвижения на выборы от «ЕР» губернаторов с недостаточным рейтингом будут существовать **ожидания выдвижения более популярных кандидатов, негласно поддерживаемых ОНФ и снижающих зависимость Центра от действующей региональной элиты**.

Прогноз: в 2013 г. кандидаты от ряда партий («Патриоты России», «Родина», Партия пенсионеров) могут пытаться позиционировать себя как неформальные кандидаты от ОНФ — в противовес губернатору от «ЕР». Основные спекуляции будут возникать в период подготовки к выдвижению кандидатов для ведения «политического торга» (весна 2013 г.).

4. «Кандидаты-спойлеры»

Возможная проблема:

Выдвижение большого числа априори непроходных кандидатов, ведущих кампанию в интересах действующего губернатора.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

В восприятии оппозиции и экспертов проблемная ситуация имеет место и проявляется в следующем. Кандидаты от малых партий, включая и те, что были созданы уже по новому ФЗ о партиях, **воспринимались как «технические»**, призванные легитимировать выборы.

В отличие от остальных выборов (мэры, одномандатники) на выборах губернаторов **не были зафиксированы случаи выдвижения кандидатов-«двойников»**, призванных отнимать голос у лидеров кампании со схожей фамилией.

Перспективы развития ситуации:

1. В регионах, где губернатор обладает устойчивым высоким рейтингом (Белгородская, Амурская область), обвинения в адрес слабых соперников в «спойлерстве» некорректны. Выборы изначально обладали низкой конкурентностью, протекали по модели референдума о доверии действующему губернатору и должны были лишь легитимировать его популярность.

В регионах, где у губернаторов были неустойчивые позиции, «спойлерский» характер участия ряда кандидатов связан с объективной неготовностью оппозиции выставить сильных конкурентов или договориться о едином кандидате для преодоления «муниципального фильтра». Это было частично обусловлено и тем, что внедрение прямых выборов губернаторов проходило в сжатые сроки (от принятия закона до объявления первых выборов прошло около 3 месяцев). **В будущем попытки выдвижения слабых кандидатов продолжат иметь место, но многие из них будут отсекаются «муниципальным фильтром».**

Прогноз: по мере развития новых партий и выхода на выборы подготовленных оппонентов действующим губернаторам проблема «спойлерства» утратит значимость. Однако у каждого губернатора на выборах будут по 1–2 «страховочных» оппонента, для предотвращения срыва выборов путем самоотвода остальных участников.

2. Будет расширяться практика заключения предвыборных соглашений между кандидатами в пользу кандидата-лидера, что может свидетельствовать о росте политической культуры участников выборов. Цель губернаторских выборов для ряда неизбираемых кандидатов — добиться реализации собственной программы развития региона или вхождения во властную команду на региональном или муниципальном уровне (на условиях поддержки кандидата-лидера).

Прогноз: «муниципальный фильтр» будет способствовать повышению политической культуры участников выборов, стимулируя заключение политических коалиций и минимизируя применение на губернаторских выборах «грязной технологии» выставления кандидатов-«двойников».

5. Давление региональных элит на муниципальных депутатов

Возможная проблема:

Административное давление на муниципальных депутатов и избираемых глав муниципальных образований в целях оказания либо не оказания поддержки кандидату или отзыва подписей, применение санкций к таким депутатам.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

В 2012 г. проблема имела место в регионах, где действующий губернатор не находил однозначной поддержки в региональных и местных элитах, а также у населения.

Таковыми регионами стали **Брянская, Новгородская и Рязанская области**. С одной стороны, о фактах давления на депутатов сообщали кандидаты от оппозиции (во всех трёх регионах). С другой стороны, впоследствии обвинения в давлении звучали со стороны муниципальных депутатов в адрес самих оппозиционных кандидатов (в Брянске и Новгороде).

Пока отсутствуют случаи активного давления на депутатов и санкций по партийной линии (кроме «ЕР» в Рязанской области, где имели место попытки исключения депутатов от «ЕР» из числа членов регионального отделения за поддержку ими кандидата от «Патриотов России» И. Морозова).

Перспективы развития ситуации:

1. Персональный состав муниципального депутатского корпуса (как правило, это работники и руководители бюджетной сферы, руководители малых предприятий) позволяет региональным и муниципальным властям оказывать на них давление в процессе сбора подписей. Однако **в случае раскола элит и появления сильных конкурентов для действующего губернатора давление на муниципальных депутатов может оказываться в разных направлениях**. С одной стороны,

чтобы затруднить сильным оппонентам выход на выборы (интересы региональной власти). С другой стороны, чтобы инициировать политический торг с региональными элитами (интересы оппонировавшей части элит или стороннего бизнеса).

Заявления о давлении на муниципальных депутатов также являются агитационно-пропагандистской технологией и будут использоваться кандидатами от оппозиции для привлечения внимания федеральных СМИ, федерального руководства партий или АП РФ к ходу кампании в регионе.

Прогноз: действительные или мнимые сигналы о случаях давления на местных депутатов в 2013 г. будут поступать из тех регионов, где произойдет раскол элит или у действующего губернатора появятся серьезные оппоненты.

2. Ожидается принятие проекта ФЗ, расширяющего круг выборных должностей муниципального уровня, включая прямые выборы глав муниципальных образований. В связи с этим уже с 2013 г. в регионах увеличится число выборных кампаний муниципального уровня, включая выборы мэров крупных городов. В 2013 г. в ходе принятия новой редакции ФЗ «О выборах депутатов Госдумы» не исключено возвращение к смешанной системе выборов, с избранием части депутатского корпуса по одномандатным округам.

В регионах **обострится актуальная для 1990-х и начала 2000-гг. проблема конкуренции губернаторов и популярных мэров крупных городов.**

Прогноз: популярные мэры, заинтересованные в продолжении карьеры на более высоком политическом уровне, могут идти на открытый конфликт с менее популярным губернатором и отторгать попытки «грубого» административного давления в процессе сбора подписей, тем самым наращивая свой политический капитал у населения региона.

6. Риски коррумпирования муниципальных депутатов

Возможная проблема:

Распространение коррупционных отношений и неформальных лоббистских практик в процессе сбора муниципальных подписей (в т.ч. на долгосрочный период, для «торговли» подписями)

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблема существует на уровне обсуждения в СМИ и экспертами. Подтвержденные официально, по результатам расследования, случаи не выявлены.

Перспективы развития ситуации:

1. По некоторым данным, «Гражданская платформа», партии, связанные с А. Богдановым (ДПР и др.), «Комитет гражданских инициатив» и другие **начали работу**

по заключению долгосрочных договоренностей с муниципальными депутатами в ряде регионов о праве «распоряжения» их подписями. Эти договоренности будут активированы на выборах 2013–2014 гг. **Возникнет неофициальный «рынок муниципальных подписей»**, которые будут предлагаться кандидатам как для их личного выдвижения, так и для блокирования выдвижения оппонентов.

Прогноз: в преддверии новой волны выборов в 2013 г. может возрасти число сигналов о попытках политтехнологов, партий или бизнес-структур наладить «неформальные связи» с муниципальными депутатами в регионах.

7. Решающее влияние администраций региона на распределение подписей

Возможная проблема:

Сбор губернаторами избыточного (максимального) числа подписей, в том числе в органах МСУ второго уровня, с целью полностью управлять выдвижением оппонентов, имея в своем активе недостающие у них подписи.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблемные ситуации имели место в регионах, где, по данным предварительных опросов, губернаторы не обладали достаточным рейтингом. Соответствующие сигналы поступали от местных экспертов и оппозиции в Брянской, Рязанской и Новгородской областях.

Принципиальным моментом при использовании данной технологии является возможность ее «тонкой настройки» в зависимости от хода сбора подписей штабами оппонентов. Одним из каналов информирования региональных администраций о ходе сбора подписей оппозицией выступали местные нотариусы (**через областные нотариальные палаты**).

Перспективы развития ситуации:

1. Нормы федерального законодательства не содержат прямого запрета на сбор максимального числа подписей одним кандидатом (вплоть до 100% от имеющихся). Имеются лишь ограничения по количеству подписей, которые возможно сдать в избирком. **У губернаторов, особенно с неустойчивым рейтингом, будет сохраняться интерес к сбору максимального числа подписей**, включая 100% в ряде контролируемых органов МСУ второго уровня, для управления процессом регистрации других кандидатов.

Прогноз: без внесения изменений в федеральное законодательство или реакции Центра на эту проблему иным образом штабы губернаторов будут продолжать использовать технологию, успешно апробированную в Новгородской и Брянской об-

ласти. В случае участия в кампании сильных конкурентов такая технология может провоцировать скандалы с выходом на федеральный уровень, способствующие росту узнаваемости оппозиционного кандидата на федеральном уровне и в регионе.

8. Юридические технологии для отсеечения неблагонадежных представительных органов МСУ от процесса сбора подписей

Возможная проблема:

Применение региональной властью юридических технологий в целях воспрепятствования депутатам органов МСУ районного уровня в праве оставлять подписи за других кандидатов.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Гипотетически региональными элитами могут быть применены следующие юридические ходы для отсеечения «неконтролируемых» городских и районных дум — **инициирование роспуска оппозиционного органа МСУ** незадолго до назначения выборов (или принятие решения о роспуске «задним числом»), оспаривание законности мандатов подписавшихся депутатов (сложение мандата «задним числом») и пр. *Массового применения таких технологий не отмечено, однако наблюдались единичные случаи их использования.*

В **Рязанской области** под вопросом оказалась **правомочность депутатов органов МСУ, избранных незадолго до начала губернаторской кампании**, оставлять свои подписи в поддержку кандидатов (такие полномочия возникают после проведения 1-го заседания местного совета). По мнению ряда наблюдателей, с этой целью якобы намеренно затягивалось проведение 1-го заседания Касимовской городской думы.

В **Брянской области** среди подписей за В. Рудникова («СР») была обнаружена подпись человека, уже не являвшегося депутатом на момент подписания. Однако этот случай не был проблематизирован самим кандидатом, и, вероятно, имела место объективная ошибка штаба Рудникова.

Перспективы развития ситуации:

1. Технология роспуска органов МСУ гипотетически может быть востребована только в отношении представительных органов муниципальных районов и городских округов (второго уровня МСУ), а не поселений. Однако она является **крайне сложной, резонансной и малоэффективна** в регионах с большим числом муниципальных районов / городских округов.

Прогноз: в случае проведения досрочных выборов органа МСУ, начало работы которого приходится на период сбора подписей кандидатами в губернаторы, в регионах

могут встречаться единичные попытки отсрочить первое заседание местной думы, аналогичные касимовскому сценарию. Они не повлияют на процесс сбора подписей за кандидатов.

2. История со скандальным «тайным» самороспуском представительных органов МО «Красненькая речка» и «Петровский» в Санкт-Петербурге в 2011 г. в будущем может воспроизводиться в отдельных регионах, чтобы снизить непредсказуемость процесса сбора подписей в муниципальных советах, контролируемых оппозицией. При необходимости самороспуск местной думы может быть инициирован сложением мандатов депутатов, лояльных власти (влечет отсутствие кворума и роспуск совета). **Действующее законодательство не содержит страховочных механизмов** от такого сценария.

Инициирование досрочного сложения мандата депутатом МСУ «задним числом» для администраций нецелесообразно в силу своей резонансности. Любой депутат по закону может и так отозвать свою подпись.

Прогноз: в 2013 г. в регионах нельзя исключать единичных попыток организовать «добровольный» роспуск местных советов на старте кампании по сбору подписей. Такие действия администраций будут привлекать особое внимание СМИ.

9. Влияние одновременных выборов в представительные органы МСУ и губернатора на сбор муниципальных подписей

Возможная проблема:

Оспаривание легитимности муниципальных подписей, отдаваемых «уходящими» депутатами, в случае одновременных выборов губернатора и представительных органов МСУ.

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Выборы в представительные органы МСУ одновременно с губернаторскими выборами проходили в Амурской, Белгородской и Рязанской областях. В этих регионах вопрос о том, насколько легитимно «уходящим» депутатам подписываться за кандидатов в будущие губернаторы, не поднимался.

Перспективы развития ситуации:

1. В случае одновременного проведения муниципальных выборов и выборов губернатора депутаты МСУ, не баллотирующиеся на новый срок, могут лишиться своей зависимости от выдвинувшей их партии или администрации региона.

Прогноз: «уходящие» депутаты МСУ с большей вероятностью могут быть вовлечены в неформальные лоббистские практики в процессе сбора подписей за кандидатов.

10. Перенос юридических претензий к оформлению подписей с подписей избирателей на муниципальные подписи

Возможная проблема:

Проблемы нотариального заверения подписей (нехватка нотариусов в регионах, формальные претензии к заверенным документам и проч.).

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблемная ситуация имела место и стала значимым фактором протекания ряда кампаний.

Практически повсеместно кандидаты отмечали, что необходимость нотариального заверения подписей значительно усложняет процесс их сбора (нехватка нотариусов в период отпусков, неготовность работать по тем требованиям, которые предъявляются к подписным листам и т.д.). В то же время, имели место случаи, когда кандидату удавалось заранее договориться «о сотрудничестве» с группой нотариусов, в результате чего процесс заверения подписей не вызывал трудностей.

Формальной причиной снятия с выборов **Брянским областным судом** губернатора Н. Денина стали технические погрешности в процессе нотариального заверения. Недействительными были признаны не сами подписи, а **подписные листы целиком**. Технология признания недействительными всего подписного листа из-за неправильного оформления его сборщиком подписей — одна из наиболее распространенных на выборах других уровней, где требуется сбор подписей избирателей.

Перспективы развития ситуации:

1. Нотариальные конторы в регионах **могут использоваться штабами губернаторов для оперативного мониторинга хода сбора подписей за кандидатов**. Давление на нотариусов возможно через имущественный рычаг (угроза расторжения договоров аренды помещений) и воспрепятствование работе нотариусов в регионе.

Необходимость нотариального заверения подписей **может стать фактором удорожания и усложнения администрирования избирательных кампаний для штабов кандидатов** после принятия новой редакции Гражданского кодекса РФ. Ожидается, что после введения обязательного нотариального заверения всех сделок физлиц с недвижимостью нотариусы повысят стоимость своих услуг, а в регионах может возникать нехватка нотариусов.

Учитывая то, что единый день голосования в РФ окончательно закреплен за вторым воскресеньем сентября, а значит, сбор подписей будет проводиться в конце

июня — июле, кандидаты будут сталкиваться с проблемой нехватки нотариусов в период летних отпусков.

***Прогноз:** оппозиционные кандидаты будут заблаговременно договариваться (финансировать) с нотариусами из своего и соседних регионов, что серьезно увеличивает бюджет кампании. Фактически «свой» нотариус станет еще одной базовой единицей штаба кандидата.*

2. Требования ФЗ к нотариальному заверению подписей муниципальных депутатов и к заверению подписей избирателей для самовыдвиженцев на выборах любого уровня существенно различаются. **Порядок оформления подписных листов за кандидатов в губернаторы более либерален.**

***Прогноз:** оппозиция может выйти с законодательными инициативами, либерализующими порядок заполнения подписных листов для сбора подписей избирателей на выборах другого уровня (приведение его в соответствие с порядком, установленным для сбора подписей муниципальных депутатов).*

11. Проблема определения права первенства кандидатов на муниципальную подпись

Возможная проблема:

Дублирование подписей одних и тех же депутатов у разных кандидатов и проблема определения «первой подписи».

Анализ ситуации в ходе первой волны выборов:

Проблемная ситуация оказалась значимым фактором кампании только в регионе с высокой конкуренцией.

Одинаковые подписи в подписных листах разных кандидатов были обнаружены в трех регионах, однако только в Брянской области этот факт оказал существенное влияние на предвыборную кампанию В. Рудникова) Дополнительный резонанс ситуации придало решение областного суда об **аннулировании регистрации действующего губернатора Н. Денина** по иску В. Потомского «о подписях». В этих условиях В. Рудников заявлял о праве восстановления своей кандидатуры, в случае недействительности подписей за Н. Денина.

Перспективы развития ситуации:

1. Проблема «двойных подписей» будет возникать на выборах в высоко конкурентных регионах вследствие нечеткости формулировок законодательства, регламентирующего порядок признания очередности подписи одного и того же депутата, и попыток губернаторов собрать максимальное число подписей «про

запас». В последнем случае возможно установление необходимой даты сбора подписи «задним числом» (чтобы она предшествовала дате подписи того же депутата за соперника).

Прогноз: в 2013 г. в регионах следует ожидать новых скандальных ситуаций вокруг «двойных подписей», если не будут скорректированы нормы законодательства.

**ТАБЛИЦА 6: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ
В ХОДЕ ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ В 2012 Г.: ОЖИДАНИЯ И ПРАКТИКА**

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
1.	Ожидания недопуска кандидатов на выборы вследствие «президентского» фильтра	<p><i>Проблема была гипертрофирована на стадии обсуждения законопроекта в Госдуме и не имела места на практике.</i></p> <p>Норма, в соответствии с которой глава государства может проводить предварительные консультации с кандидатами от партий, осталась «спящей» и не применялась.</p> <p>«Президентский допуск» по отношению к действующим губернаторам, инициировавшим досрочные прямые выборы, был апробирован в Рязанской области, но не стал запретительным: О. Ковалев получил санкцию на участие в досрочных выборах.</p>	0 регионов из 5	<p>1. Норма о президентском фильтре останется «спящей».</p> <p>2. В мае 2013 г. возможны попытки ряда губернаторов выйти на досрочные выборы.</p> <p>3. В 2013 г. возможно проведение 1–2 досрочных кампаний в интересах действующих глав или обновления власти в регионе.</p>
2.	Попытки оппозиции использовать первые выборы губернаторов для обсуждения возможных противоречий ФЗ о выборах губернаторов положениям Конституции	<p><i>Проблемная ситуация имеет место.</i></p> <p>Летом 2012 г. фракция КПРФ в Госдуме (при поддержке «СР») направила жалобу в Конституционный суд РФ с требованием признать неконституционными нормы закона о «муниципальном» и «президентском» фильтрах на губернаторских выборах.</p> <p>Незарегистрированный кандидат от КПРФ на выборах в Новгороде О. Ефимова обратилась в КС РФ с требованием признать неконституционным региональный закон о выборах губернатора.</p> <p>О намерении обратиться в КС заявил и незарегистрированный кандидат от «РПР-Парнас» С. Пузиков (Амурская область), но пока жалоба не подана.</p> <p>Кроме того, имели место попытки развернуть кампанию по подаче «открытых писем» в адрес руководства страны с предложением отменить «муниципальный фильтр».</p>	<p>1 регион из 5</p> <p>Еще в 1 регионе проблема неявно выражена</p>	<p>1. Оппозиция на практике не рассчитывает на удовлетворение исков в КС РФ и использует их как политтехнологический элемент в своей политической стратегии позиционирования.</p>
3.	Угроза публичных расколов в политических партиях в связи со сбором муниципальных подписей	<p><i>Проблемная ситуация имела место в высоко конкурентном регионе.</i></p> <p>В Рязанской области внутриэлитное соперничество повлекло имиджевые потери для «Единой России» (представление о расколе регионального отделения) и ОНФ (представление о конфликте с «ЕР»).</p>	<p>1 из 5</p> <p>Еще в 1 регионе проблема неявно выражена</p>	<p>1. До наступления активной фазы подготовки партий к выборам в Госдуму-2016 региональные политические лидеры могут ослабить свою партийную идентичность и зависимость от партийных брендов.</p>

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
		<p>После выдвижения в качестве кандидата от «Патриотов России» И. Морозова его поддержали некоторые члены регионального отделения «ЕР» (во главе с С. Сальниковым, зампред регионального отделения партии). В поддержку И. Морозова свои подписи отдали муниципальные депутаты от «ЕР» (130 человек). Летом начался процесс исключения ряда депутатов из партии (для остановки процесса потребовалось вмешательство федерального руководства партии). Сам И. Морозов необоснованно позиционировал себя как кандидата от ОНФ в противовес губернатору от «ЕР», что потребовало вмешательства федеральных лидеров ОНФ для опровержения. В середине сентября И. Морозов снял свою кандидатуру с выборов в пользу О. Ковалева в обмен на назначение членом СФ.</p> <p>Снятие кандидата от «Яблока» в Брянской области повлекло чистку и роспуск регионального отделения «Яблока».</p>		<p>В связи с этим в 2013–2014 гг. возможны новые громкие конфликты в партиях вокруг коалиционной политики на губернаторских выборах.</p> <p>2. В 2013 г. кандидаты от ряда партий («Патриоты России», «Родина», Партия пенсионеров) могут пытаться позиционировать себя как неформальные кандидаты от ОНФ — в противовес губернатору от «ЕР». Основные спекуляции будут возникать в период подготовки к выдвижению кандидатов, для ведения «политического торга» (весна 2013 г.).</p>
4.	Технология выдвижения «кандидатов-спойлеров» или «технических» кандидатов	<p><i>В восприятии оппозиции и экспертов проблемная ситуация имеет место.</i></p> <p>В Белгородской области к «техническим» кандидатам относили А. Запругайло («Патриоты России»), А. Кушнарева («Правое дело»). В Новгородской области — Н. Захарова («Патриоты России»). В Рязанской области — О. Нагибина («Новая Россия»), С. Косареву (Партия пенсионеров), А. Перехватову («Правое дело»).</p> <p>«Спойлерский» характер участия в выборах приписывали также ряду кандидатов от крупных партий — ЛДПР, «СР» и КПРФ (Амурская область), «Яблока» (Брянская область).</p>	5 из 5	<p>1. По мере развития новых партий и участия в выборах сильных оппонентов проблема «спойлерства» утратит значимость. Однако у каждого губернатора будут по 1–2 «страховочных» оппонента, для предотвращения срыва выборов путем самоотвода остальных участников.</p> <p>2. «Муниципальный фильтр» минимизирует применение на губернаторских выборах «грязной технологии» кандидатов-«двойников».</p>

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
5.	<p>Давление на муниципальных депутатов в целях оказания либо не оказания поддержки кандидату или отзыва подписей, применение санкций</p>	<p><i>Имело место в регионах, где действующий губернатор не находил однозначной поддержки в региональных и местных элитах, а также у населения.</i></p> <p>В Брянской области о фактах давления на депутатов сообщали кандидаты от «СР» (В. Рудников), ЛДПР (М. Марченко) и КПРФ (В. Потомский). В. Рудников провел 2 акции протеста в Брянске и Москве. Впоследствии 18 депутатов обвинили самого В. Рудникова в оказании на них давления и отозвали отданные ему подписи — в связи с якобы имевшим место подкупом (12 случаев), принуждением (4 случая), подкупом и принуждением одновременно (2 случая). В. Рудников не набрал достаточного числа подписей, в отличие от М. Марченко и В. Потомского.</p> <p>В Новгородской области региональные власти в давлении на местных депутатов обвиняла кандидат от КПРФ О. Ефимова (среди депутатов, отказавшихся подписываться в поддержку О. Ефимовой, оказались и коммунисты). В свою очередь, главы районов обвиняли саму О. Ефимову в попытке оказать давление на местных депутатов. Соответствующие заявления обеих сторон послужили поводами для обращений в областную и Генеральную прокуратуру, свой мониторинг по жалобам районных депутатов провела Общественная палата.</p> <p>В Рязанской области о давлении на депутатов, поддержавших его, заявлял кандидат от «Патриотов России» И. Морозов (вплоть до попыток исключения депутатов от «ЕР» из числа членов регионального отделения партии).</p>	3 из 5	<p>1. Действительные или мнимые сигналы о случаях давления на местных депутатов будут поступать из тех регионов, где произойдет раскол элит или у действующего губернатора появятся серьезные оппоненты.</p> <p>2. Популярны мэры, заинтересованные в продолжении карьеры на более высоком политическом уровне, могут идти на открытый конфликт с менее популярным губернатором и отторгать попытки «грубого» административного давления в процессе сбора подписей, тем самым наращивая политический капитал у населения региона.</p>
6.	<p>Распространение коррупционных отношений и неформальных лоббистских практик в процессе сбора подписей (в т.ч. на долгосрочный период, для «торговли» подписями)</p>	<p><i>Проблема существует на уровне обсуждения в СМИ и экспертном сообществе. Реальные случаи не расследовались или не выявлены.</i></p> <p>В Брянской области 14 депутатов отозвали свои подписи за В. Рудникова («СР») на том основании, что с его стороны имел место подкуп (по их утверждениям). После решения Брянского облсуда о снятии губернатора Н. Денина с выборов по иску В. Потомского последнего обвиняли в «коррупции» суда и местных депутатов.</p>	1 из 5	<p>1. В преддверии выборов 2013 г. может возрасти число сигналов о попытках политтехнологов, партий или бизнеса наладить неформальные связи с муниципальными депутатами в регионах.</p>

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
7.	<p>Сбор губернаторами избыточного (максимального) числа подписей, в том числе в органах МСУ второго уровня, с целью полностью управлять выдвижением оппонентов, имея в своем активе недостающие у них подписи</p>	<p><i>Проблемные ситуации имели место в регионах, где губернаторы не обладали устойчивым рейтингом.</i></p> <p>По утверждениям оппозиции и местных экспертов, в Брянской, Новгородской и Рязанской областях применялись технологии максимизации сбора подписей в интересах губернаторов. Секретарь ЦК КПРФ С. Обухов в конце августа сообщил в СМИ, что в Новгородской области в поддержку С. Митина было собрано до 90% подписей (более 1400 от 1588 при минимуме в 173)¹.</p> <p>В Рязанской области О. Ковалев собрал не менее 1530 подписей, или свыше 45% (из 3282 при минимуме в 230). Об этом еще 9 августа официально заявили представители штаба губернатора².</p> <p>Также в Рязанской области, по данным местных экспертов, обсуждалась технология получить 100% подписей депутатов районного уровня в 9 районах. Это блокировало бы выдвижение несогласованных кандидатов из-за нормы о сборе подписей в 75% муниципальных районов / городских округов (в области 29 районов и городских округов, хотя бы 1 подпись надо было получить в 22 районах).</p> <p>В Амурской области кандидату от «Правого дела» В. Черемисину отказано в регистрации на том основании, что он причислил к подписям депутатов районного уровня несколько подписей депутатов поселковых советов.</p>	3 из 5	<p>1. Без внесения изменений в федеральное законодательство или иных способов реакции Центра на эту проблему штабы губернаторов будут продолжать использовать технологию, успешно апробированную в Новгородской и Брянской области. В случае участия в кампании сильных конкурентов это может спровоцировать скандалы с выходом на федеральный уровень.</p>

¹ <http://center.ria.ru/politics/20120827/82715015.html>

² <http://mediaryazan.ru/news/detail/142246.html> или <http://ryazan.er.ru/news/2012/8/10/oleg-kovalev-sobral-v-svoyu-podderzhku-uzhe-1530-podpisej-iz-3282-vozmozhnyh/>

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
8.	Юридические технологии воспрепятствования депутатам органов МСУ районного уровня в праве оставлять подписи за других кандидатов	<p><i>Массового применения таких технологий не отмечено, однако отмечены единичные случаи.</i></p> <p>В Рязанской области под вопросом оказалась правомочность органов МСУ, избранных незадолго до начала губернаторской кампании — такие полномочия возникают после проведения 1-го заседания местного совета. Намеренно затягивалось, по мнению наблюдателей, проведение 1-го заседания Касимовской гордумы (избрана 22 июля, собралась на заседание 22 августа, срок сдачи подписей в избирком истек 29 августа).</p> <p>В Брянской области среди подписей за В. Рудникова («СР») была обнаружена подпись человека, уже не являвшегося депутатом на момент подписания.</p>	1 из 5	<p>1. В случае проведения досрочных выборов органа МСУ, начало работы которого приходится на период сбора подписей кандидатами в губернаторы, в регионах могут встречаться единичные попытки отсрочить первое заседание местной думы (по касимовскому сценарию). Они не повлияют на процесс сбора подписей за кандидатов.</p> <p>2. В 2013 г. в регионах нельзя исключать ситуаций с «добровольным» роспуском муниципальных дум на самом старте кампании по сбору подписей.</p>
9.	Возможное оспаривание легитимности муниципальных подписей в случае одновременных выборов губернатора и представительных органов МСУ	<p><i>Вопрос о том, насколько легитимно «уходящим» депутатам подписываться за кандидатов в будущие губернаторы, не поднимался.</i></p>	0	<p>1. «Уходящие» депутаты МСУ с большей вероятностью могут быть вовлечены в неформальные лоббистские практики в процессе сбора подписей за кандидатов.</p>
10.	Проблемы нотариально-го заверения подписей (нехватка нотариусов, формальные претензии к заверенным документам)	<p><i>Проблемная ситуация имела место и стала значимым фактором протекания ряда кампаний.</i></p> <p>Практически повсеместно кандидаты отмечали, что необходимость нотариального заверения подписей значительно усложняет процесс их сбора. Кандидаты в Белгородской (ЛДПР) и Новгородской (КПРФ) областях жаловались на нехватку нотариусов в условиях жесткого цейтнота в период отпусков. В Брянской области (КПРФ) говорилось о неготовности местных нотариусов работать по тем формальным требованиям, которые предъявляются к подписным листам.</p>	<p>В 1 регионе из 5 проблема была критической для хода кампании</p> <p>Еще в 2 регионах проблема неявно выражена</p>	<p>1. Оппозиционные кандидаты будут заблаговременно договариваться («брать на финансирование») нотариусов из своего и соседних регионов, что удорожает кампанию.</p>

	Риски и проблемы	Описание проблемных ситуаций в 2012 г.	Масштаб проблемы	Прогноз
		<p>В то же время кандидату на пост рязанского губернатора И. Морозову удалось заранее договориться «о сотрудничестве» с нотариусами в 4 соседних с Рязанской областях, в результате чего процесс заверения подписей не вызвал трудностей.</p> <p>Формальной причиной снятия с выборов Брянским областным судом губернатора Н. Денина стали технические погрешности в процессе нотариального заверения (не проставлен год, не указан номер реестра нотариального действия, главы муниципалитетов участвовали в заполнении подписных листов, а не только заверяли их и т.д.). Недействительными были признаны не сами подписи, а подписные листы целиком. При этом депутаты, лично присутствовавшие на судебном заседании, подтверждали подлинность своих подписей.</p>		<p>2. Оппозиция может выйти с законодательными инициативами, либерализующими порядок заверения подписей избирателей (для самовыдвиженцев).</p>
11.	«Двойные подписи» у разных кандидатов и проблема определения «первой подписи»	<p>Проблемная ситуация имела место только в регионе с высоко конкурентной кампанией.</p> <p>В Брянской области были обнаружены одинаковые подписи у В. Рудникова («СР»), с одной стороны, и Н. Денина (12 подписей) и кандидата «Яблока» А. Пономарева (2 подписи), с другой. В обоих случаях подписи признаны за соперниками В. Рудникова. В. Потомский (КПРФ) подал иск о снятии Н. Денина, оспорив признание действительными тех подписей в поддержку губернатора, которые были также обнаружены в подписных листах у В. Рудникова. 5 октября Брянский облсуд постановил снять Н. Денина. В. Рудников пытался восстановить свою регистрацию «в связи с вновь открывшимися обстоятельствами» (обращения в облсуд и президиум Верховного суда).</p> <p>Одинаковые подписи были обнаружены в Амурской и Рязанской областях (по 1 подписи, не привело к снятию кандидатов)</p>	<p>В 1 регионе из 5 проблема была критической для хода кампании</p> <p>Еще в 2 регионах проблема неявно выражена</p>	<p>1. В 2013 г. в регионах следует ожидать новых скандальных ситуаций вокруг «двойных подписей», если не будут скорректированы нормы законодательства.</p>



РАЗДЕЛ IV.

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ВЫБОРОВ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РФ

Учитывая, что в 2012 г. выборы прошли лишь в 5 субъектах РФ из 83, **этап тестирования модели «муниципального фильтра» нельзя считать полностью завершенным.** 5 регионов, где появились избранные губернаторы, относились к категории регионов достаточно «простых», с точки зрения конфигурации региональных элит, и «малопривлекательных» для федеральных групп интересов. Выборы обошли стороной национальные республики и субъекты РФ с сильными внутрирегиональными различиями по уровню экономического развития. В связи с этим **дискуссии о необходимости резкого изменения правил игры на губернаторских выборах представляются преждевременными,** по крайней мере, до тех пор, пока выборы не затронут большую часть субъектов РФ.

При этом уже по итогам первого этапа можно сделать вывод, что «муниципальный фильтр» и действующая модель губернаторских выборов **в целом показывает свою работоспособность, по многим позициям соответствуя** потребностям развития политической системы и ожиданиям субъектов политического процесса. В некоторых субъектах РФ, где прошли прямые выборы глав администраций, сформированы предпосылки для повышения политической культуры региональных элит и формирования коалиций различных политических сил для более эффективного управления территорией.

Вместе с тем, выявлен **комплекс частных или политтехнологических проблем, связанных не столько с изъянами модели «муниципального фильтра», сколько с утратой политическими субъектами культуры политической конкуренции.** В качестве потенциальной проблемы для федеральной власти обозначилась политика региональных администраций по настройке избирательной си-

стемы под свои ситуативные нужды. Региональные законодатели по ряду позиций не смогли эффективно использовать возможности, предоставленные федеральным законодательством, для более полного учета специфики субъекта РФ и долгосрочных потребностей развития политической системы в регионе.

В связи с этим **перед выборами 2013 г. представляется востребованной тонкая настройка системы выборов глав регионов.** Она может осуществляться по следующим направлениям:

- внесение корректив или уточнений в федеральное законодательство, не меняющих концептуальные основы системы выборов губернаторов, но позволяющих учесть проблемные зоны и потенциальные политические риски;
- принятие недостающих подзаконных актов федерального уровня;
- корректировка законов субъектов РФ в рамках «вилки», предусмотренных федеральным законодательством;
- повышение культуры политического участия субъектов избирательного процесса, тиражирование «лучших практик» и формирование устойчивого отторжения «критических практик».

1. Сохранение политической стабильности в регионах в период проведения прямых выборов губернаторов

1.1. Для повышения легитимности региональной власти **целесообразно поэтапно завершить процесс (пере) избрания глав субъектов РФ на прямых выборах не позднее осени 2015 г.** Для этого потребуются проведение досрочных выборов губернаторов в 31 субъекте РФ, полномочия глав которых истекают в 2016 или 2017 гг. (см. таблицу 2).

Данный ход укрепит легитимность региональной власти перед выборами в Госдуму в декабре 2016 г. В случае возвращения смешанной системы выборов в Госдуму схема «выборы губернатора *предшествуют* выборам по одномандатным округам» снижает риск внутрирегиональных конфликтов между действующим губернатором и одномандатником, которые возможны при схеме «выборы губернатора *идут следом* за выборами по одномандатным округам». В последнем случае ряд депутатов-одномандатников могут иметь губернаторские амбиции и рассматривать для себя участие в выборах в Госдуму-2016 по округам лишь как первый этап собственной губернаторской кампании.

Будут снижены риски дестабилизации политической ситуации в регионах накануне президентских выборов в марте 2018 г. В 2017 г. истекают полномочия сразу у 22 губернаторов, в результате чего четверть субъектов РФ ждет фактически трех-

летний федеральный избирательный цикл — «выборы в Госдуму-2016 — выборы губернатора-2017 — выборы Президента-2018». Столь длительный федеральный цикл выборов, первый в российской истории, чреват ослаблением политической стабильности в этих субъектах РФ и нарастанием усталости избирателей к ключевым, президентским выборам (после 2-х лет непрерывных избирательных кампаний приоритетного уровня).

С учетом введения единственного дня голосования **в году еще одной причиной для проведения внеплановых выборов глав субъектов РФ является необходимость развести по годам выборы губернаторов и выборы депутатов ЗС региона.** Одновременные выборы исполнительной и законодательной ветви власти в субъекте РФ могут негативно влиять на уровень политической стабильности в регионе и степень преемственности региональной власти. Участие партий в кампаниях по выборам в ЗС будет затруднять формирование политических коалиций между кандидатами в губернаторы, так как большинству партий будет выгодно сохранить своего кандидата до конца кампании для ведения дополнительной агитации за партийный список на параллельных выборах в ЗС.

Проведение досрочных (пере) выборов всех глав регионов в 2013–2015 гг. не требует внесения корректив в законодательство и может быть инициировано в рамках уже имеющихся механизмов.

1.2. С учетом введения единственного дня голосования в году целесообразно рекомендовать регионам разводить во времени кампании по выборам губернаторов и кампании по выборам большей части представительных органов МСУ в регионе. Это позволит предотвратить риски «безответственного» отношения к распоряжению своей подписью со стороны муниципальных депутатов, не планирующих продолжать работу в органе МСУ нового созыва. В этом случае также будут ограничены возможности администраций регионов оказывать давление на местных депутатов, угрожая им трудностями в переизбрании в том случае, если депутат отдаст подпись за «неправильного» кандидата. Кроме того, при единовременном проведении выборов губернаторов и депутатов МСУ получит широкое распространение политтехнологический прием составления «списков кандидатов в местные депутаты» под того или иного кандидата в губернаторы, что будет усиливать зависимость муниципальной власти от исполнительной власти региона и против чего изначально был направлен «муниципальный фильтр».

В целом при разведении губернаторских и массовых муниципальных выборов по разным годам повысится стабильность региональных политических систем, так как будут отсутствовать риски полномасштабной смены власти в регионе.

Возможный критерий, при котором одновременные выборы губернатора и выборы депутатов МСУ признаются нежелательными,— **розыгрыш в единый день голосования более 50 % муниципальных мандатов**.

Реализация этого сценария может обеспечиваться двумя способами:

- инициирование досрочных, на год раньше, выборов высшего должного лица субъекта РФ (более простой для реализации способ);
- инициирование досрочных, на год раньше, выборов части представительных органов МСУ региона (организационно сложный для реализации способ, так как потребует досрочного роспуска значительного числа местных советов).

2. Сохранение социально-политической стабильности в национальных республиках и многонациональных субъектах РФ

2.1. Первый этап губернаторских выборов не затронул национальные республики и регионы со сложным этническим составом населения и муниципальных элит. Первые выборы глав национальных республик пройдут осенью 2013 г.— в Хакасии и Ингушетии. В связи с этим **оценить на практике работоспособность «муниципального фильтра» в многонациональных регионах пока не представляется возможным**.

Однако выявленные проблемы применения «муниципального фильтра» в первых 5 регионах, особенно в тех из них, где обозначилась угроза размежевания муниципальных элит (Рязанская и Брянская области), требуют заблаговременного учета при планировании избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ в национальных республиках. В тех из них, где имеется четкое географическое разделение муниципальных образований по доминирующей национальности или действуют неформальные клановые принципы формирования районов власти, **будет существовать риск возникновения «патовой ситуации», когда ни один из кандидатов не сможет преодолеть муниципальный фильтр в «чужих» муниципальных районах или городских округах**. Это связано с достаточно жесткой нормой, согласно которой подписи местных депутатов должны быть собраны в не менее чем 75 % муниципальных образований второго уровня. Так, на сегодняшний день нельзя исключать риска возникновения такой патовой ситуации на выборах главы Северной Осетии (2015 г.).

Нельзя полностью исключать и случаи, когда местные элиты будут запрещать своим муниципальным депутатам первого уровня отдавать подписи кандидатам другой национальности. Все это гипотетически способно привнести в кампании по выборам глав многонациональных субъектов РФ нежелательные элементы конфликтности по национальному (или религиозному) признаку.

Возможные механизмы управления рисками проведения выборов в национальных республиках и многонациональных субъектах РФ:

А) Предоставление национальным республикам в составе РФ права установить особый порядок формирования высшего органа исполнительной власти, который бы учитывал особенности национального состава населения региона и специфику политической культуры и традиции (в ряде национальных республик существует неформальное правило распределения ключевых должностей между представителями разных народностей).

Помимо прямых выборов населением, это могут быть:

- **непрямые выборы** главы региона депутатами республиканского ЗС *из числа представителей депутатского корпуса*;
- **прямые выборы населением**, но только из списка кандидатов, которые предложены партиями, представленными в республиканском ЗС; эти кандидаты предварительно должны пройти «президентский фильтр» (консультации с президентом)³;
- **непрямые выборы** депутатами республиканского ЗС *из списка кандидатов, которые предложены партиями (любыми) и прошли «президентский фильтр»*⁴;
- **утверждение региональным парламентом внесенной Президентом России кандидатуры на должность главы региона** из списка 3 кандидатов, представленного Президенту партией, победившей на выборах в ЗС; при этом список из 3 кандидатов объявляется партией заранее, в момент регистрации на выборы в ЗС (первая тройка предвыборного списка партии на выборах в региональный парламент), и не может быть скорректирован⁵.

Предложение о замене прямых выборов, предусмотренных уже принятыми региональными законами, особым порядком наделения полномочий должно выноситься на **специальный референдум регионального уровня**.

Юридически для реализации такой схемы требуются поправки в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Такие поправки должны:

- *ввести рамочную норму о возможности субъекта РФ установить особый порядок наделения полномочиями по результатам референдума*;

³ Такая модель отсекает от попыток выдвижения несистемных кандидатов малыми партиями. На выборы выходят только системные кандидаты от партий, пользующихся поддержкой в регионе.

⁴ В подавляющем большинстве случаев будет избираться кандидат от «парламентского большинства».

⁵ Элемент выборности главы республики населением здесь сохраняется в силу того, что избиратели голосуют за список партии и одновременно за список ее кандидатов в губернаторы. Однако в случае низкой явки или низкого результата партии-победителя легитимность выбранного таким образом губернатора может оспариваться оппозицией.

- *зафиксировать сроки проведения такого референдума* — не позднее, чем за 9 месяцев до ЕДГ в год истечения полномочий главы субъекта РФ (и в целом в течение 2013–2014 гг.).

Б) Смягчение требований к «муниципальному фильтру» второго уровня (подписи депутатов муниципальных районов и городских округов) в части минимально допустимого охвата территории региона — **с 75 % до 50 % муниципальных образований второго уровня**, в которых кандидат должен получить хотя бы одну подпись местного депутата. Реализуется через поправки в федеральный закон.

Этот механизм также сузит поле возможностей региональных администраций вмешиваться в процесс сбора подписей (см. п. 4.4, «а»).

В) Проведение разъяснительной работы с кандидатами в главы многонациональных субъектов РФ о возможностях новой модели формирования Совета Федерации для предотвращения межнациональных противоречий на выборах губернаторов. Целесообразно, чтобы кандидаты в губернаторы одной национальности включали в тройки кандидатов в сенаторы авторитетных в регионе представителей других национальностей, обеспечивая таким образом баланс этнических интересов в системе региональной власти. Этот механизм не требует корректировки законодательства, а реализуется в рамках повышения политической культуры кандидатов.

Г) Расширение перечня выборных должностей в системе высших исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, если речь идет о национальных республиках. Возможная модель для республик — введение одновременной выборности губернатора и главы правительства субъекта РФ (голосование по парам кандидатов), при которой пары кандидатов могут формироваться сбалансированно по национальному признаку. Впрочем, данная модель может оказаться малоэффективной для таких регионов, как Дагестан и Башкирия.

2.2. Для выборов глав многонациональных субъектов РФ может быть активирован «спящий» механизм «президентского фильтра» — президентских консультаций с кандидатами, выдвинутыми политическими партиями. Такие консультации целесообразно проводить до начала сбора «муниципальных подписей». Данный механизм не требует внесения изменений в федеральное законодательство и вводится президентским Указом, устанавливающим порядок проведения таких консультаций.

2.3. «Президентский фильтр» может применяться и на выборах глав субъектов РФ, которые получают наибольшие дотации на выравнивание бюд-

жетной обеспеченности на душу населения. В этих регионах прямые выборы губернаторов несут риск появления кандидатов с популистской и заведомо невыполнимой социально-экономической программой. В 2013 г. предстоят выборы глав регионов в двух таких субъектах РФ — Магаданской области и Чукотском АО.

3. Повышение легитимности региональной власти, сформированной по результатам прямых выборов

3.1. В соответствии с недавними изменениями в закон о едином дне голосования, начиная с 2013 г., выборы губернаторов будут проводиться в более ранние сроки, во второе воскресенье сентября. **Ряд экспертов высказывают опасения, что перенос ЕДГ на этот период повлечет снижение активности избирателей на выборах 2013.**

Избрание губернаторов при недостаточно высокой активности избирателей препятствует достижению одной из целей возвращения губернаторских выборов — повышению легитимности региональной власти в глазах населения на долгосрочный период.

В будущем по мере расширения конкуренции на выборах губернаторов участники выборов могут начать применять стратегии минимизации явки, пользуясь переносом агитационных этапов кампании на «мертвый» сезон отпусков. Стратегиями минимизации явки могут начать злоупотреблять штабы тех губернаторов, которые не имеют устойчивого рейтинга и опасаются прихода на участки протестного электората.

В связи с этим в рамках новых этапов политической реформы **целесообразно вернуть в федеральное законодательство порог минимальной явки на выборы глав регионов**, по достижении которого выборы признаются состоявшимися. Такой порог может быть установлен **на уровне 35 %**.

3.2. Учитывая введение ЕДГ, **в 2013 и последующие годы возникнет проблема совпадения активной фазы губернаторских кампаний с разгаром отпускного сезона** (или периодом уборки урожая — для аграриев и сельских муниципальных образований).

С учетом времени, требующегося партиям для проведения конференций по выдвижению своих кандидатов, сбор «муниципальных подписей» будет приходиться на период с конца июня по конец июля, в то время как представительные органы МСУ уже завершат свою работу. Агитационный этап кампании — на август и начало сентября. В связи с этим у некоторых кандидатов могут возникать трудности с выходом

на прямую коммуникацию с муниципальными депутатами в процессе сбора подписей, что не соответствует изначальным целям введения «муниципального фильтра».

Целесообразно рассмотреть возможность продления рамок избирательной кампании по выборам глав субъектов РФ для предоставления кандидатам дополнительного времени на работу с муниципальными депутатами. Для этого установленный федеральным законом временной интервал для назначения выборов губернаторов (100–90 дней до ЕДГ) желательно **расширить до 120–110 дней до ЕДГ**, отведя дополнительные 20 дней на сбор «муниципальных подписей».

Продление рамок кампании необходимо и в случае реализации предложений по повышению открытости и конкурентности избирательного процесса (см. п. 4.3, особенно п. 4.3 «Г» и инициативу «календаря праймериз»).

Важно, что де-факто на выборах 14 октября уже произошло смещение рамок кампании и повысилась значимость доагитационного этапа для ведения кандидатами публичной работы с избирателями. Многие кандидаты проводили предварительные переговоры с муниципальными депутатами и оценивали свои ресурсы еще до официального выдвижения.

4. Повышение конкурентности и открытости избирательного процесса, защита прав кандидатов и МСУ

4.1. Новгородская область показала негативный пример установления «запретительного» значения муниципального фильтра — 10%, в результате чего к выборам были допущены лишь 3 кандидата. Принимая региональные законы о выборах губернаторов, субъекты РФ не имели четких рекомендаций по оптимальному размеру фильтра и действовали на собственное усмотрение. Обозначилась тенденция, при которой в регионах с достаточно «слабым» губернатором, шансы которого на переизбрание в случае реальной конкуренции неочевидны, устанавливались фильтры на уровне 9–10%.

В целях повышения конкуренции на выборах и легитимизации губернаторов, избранных в условиях высокой конкуренции, **федеральной власти необходимо провести разъяснительную работу с субъектами РФ для снижения значения муниципального фильтра до уровня 5–7%.** Смягчение фильтра достигается путем **внесения поправок в региональные законы**, так как федеральный закон содержит достаточно широкую вилку допустимых значений фильтра.

По общему правилу, более низкое значение муниципального фильтра целесообразно устанавливать в регионах со следующими характеристиками (если имеются все или несколько характеристик):

- *значительная площадь территории субъекта РФ, объективно затрудняющая личную работу кандидатов с депутатами во всех муниципальных образованиях в сжатые сроки сбора подписей;*
- *губернаторские выборы проводятся в 2013–2014 гг., еще до проведения массовых кампаний в регионе по выборам депутатов представительных органов МСУ региона. Из-за того, что процесс регистрации новых политических партий и переориентации всех партий на муниципальные выборы начался только в 2012 г., в этих регионах на момент объявления выборов губернаторов будет существовать проблема недостаточной представленности партий в органах МСУ, что может ограничивать политическую конкуренцию на выборах губернаторов;*
- *высокая неоднородность территориального рассредоточения различных этносов по территории региона, при которой высокий муниципальный фильтр будет препятствовать участию в выборах кандидатов от национальных меньшинств (участие в выборах является одним из способов ввести в политическую повестку ту или иную проблему, значимую для отдельных социальных групп);*
- *сложносоставные субъекты РФ, образованные в результате объединения регионов в 2000-е гг. В этих случаях высокий муниципальный фильтр сделает невозможным участие в выборах кандидатов-выходцев из национальных и культурных автономий, стремящихся обозначить в кампании их собственную повестку;*
- *большое число муниципальных депутатов и избранных глав муниципальных образований в регионе.*

4.2. Сразу в 3 из 5 регионов — Новгородская, Брянская и Рязанская области — были зафиксированы **стратегии штабов действующих губернаторов собрать («зарезервировать» за собой) как можно большее число муниципальных подписей, выходящее за рамки необходимого «минимума» и «максимума» для представления в избирком.**

Есть опасения, что эта технология будет широко применяться и в других субъектах РФ, так как в 2012 г. она показала свою частичную эффективность.

Кроме того, в некоторых регионах пытаться собрать избыточное число подписей могут и сильные оппоненты губернаторов из числа региональной элиты, например — в целях регистрации кандидатов-«спойлеров» для ведения через них грязной PR-кампании против губернаторов.

Для этой проблемы требуется законодательное решение федерального уровня. При этом норма закона не дает полной гарантии от осуществления администрациями регионов неформального давления на муниципальных депутатов и поиска штабами кандидатов схем обхода закона. Однако **само инициирование Центром подобных норм даст региональным элитам и политтехнологам недвусмысленный политический сигнал**, что в будущем попытки кандидатов «зарезервировать» за собой избыточное число подписей не будут поддерживаться Центром и могут служить основанием для санкций к кандидатам.

Возможные механизмы сдерживания избирательных штабов кандидатов от попыток сбора максимального числа подписей:

А) Установление в федеральном законе **прямого запрета одному из кандидатов собирать подписи в объеме, более чем 150–200% от верхней планки «муниципального фильтра» в регионе**. Например, для Новгородской области это значение составляло бы не более 362 подписей (верхняя планка фильтра с учетом «запаса» на отбраковку подписей — 181 подпись; см. таблицу 5).

Б) Установление **прямого запрета одному из кандидатов собирать более 30–50% подписей депутатов одного представительного органа МСУ** (см. также пункт 4.4, «б»). Однако этот механизм сложнее в администрировании.

4.3. В обоих случаях, предложенных в п. 4.2, необходимо **обеспечить большую информационную прозрачность процесса сбора муниципальных подписей в динамике для избиркома и кандидатов**, создав основу для общественного контроля за процессом сбора подписей.

Возможные механизмы:

А) **Штабы кандидатов обязаны регулярно (еженедельно) сдавать в избирком данные о количестве собранных подписей за неделю**, с указанием количества подписей, собранных в каждом отдельно взятом представительном органе МСУ (либо с указанием ФИО депутатов, чьи подписи получены за неделю).

Избирком обнародует эти еженедельные отчеты на сайте, обеспечивая открытый доступ к ним для штабов всех кандидатов, общественных организаций, занимающихся наблюдением на выборах, и СМИ, аккредитовавшихся на выборы для публикации официальных агитационных материалов.

Б) **Либо штабы кандидатов обязаны еженедельно сдавать в избирком все подписные листы, собранные за неделю, чтобы избирком сам контролировал темпы сбора подписей и соблюдение установленных пропорций**.

В) После достижения предельной планки по числу собранных подписей в одном местном совете (пункт 4.2, «б») кандидат должен прекращать работу в этом муниципальном образовании.

После достижения предельной планки по общему числу собранных подписей (пункт 4.2, «а») кандидат **обязан прекратить сбор подписей**, и ему отводится 5–7 дней на сдачу окончательного пакета документов на регистрацию в избирком.

Г) Еще один вариант — **формирование избиркомами календарного графика «праймериз» в муниципальных образованиях, единого для всех кандидатов.** В этом случае на сбор подписей в группе из нескольких соседних муниципальных образований всем кандидатам одновременно отводится 3 дня. По завершении каждого этапа «праймериз» кандидаты обязаны сдавать собранные подписи в избирком, который самостоятельно проверяет соблюдение пропорций, предложенных в пунктах 4.2 «а» и 4.2 «б».

Данный вариант стимулирует кандидатов на личное участие в процессе сбора подписей и личные встречи с муниципальными депутатами, что соответствует изначальным целям введения «муниципального фильтра». Фактически в кампанию вводится этап легальной предварительной агитации — встречи с муниципальными депутатами.

4.4. Опыт выборов текущего года (Рязанская область) указывает на возможные технологические проблемы применения фильтра в регионах с малым числом муниципалитетов второго уровня. **Чем меньше муниципальных районов и городских округов в регионе, тем проще штабам сильных кандидатов собрать все 100% подписей в свыше 25% муниципалитетов второго уровня**, обеспечив полный контроль над процессом регистрации кандидатов.

Для предотвращения данной проблемы возможно ввести в законодательство следующие коррективы:

А) **Снижение на федеральном уровне значения муниципального фильтра второго уровня с 75% до 50%** (доля муниципальных районов и городских округов, в которых кандидат должен получить подпись хотя бы 1 депутата или избранного главы муниципального образования). Эта поправка отвечает и задачам проведения выборов глав национальных республик (см. выше, пункт 2.1, «б»).

Б) Введение, опять же на уровне федерального закона, **более общего запрета на сбор одним кандидатом более 30–50% подписей депутатов одного представительного органа МСУ** (см. выше, пункт 4.2, «б»).

Чтобы упредить возможные попытки отдельных кандидатов обойти это правило, избиркомы должны собирать и публиковать данные о том, как распорядился своей подписью каждый депутат МСУ. Данный механизм не дает полной гарантии от попыток кандидатов зарезервировать себе все подписи, но являлся бы важным политическим сигналом из Центра о том, что такие технологии рассматриваются федеральной властью как нежелательные.

4.5. Имеет место **проблема «сгорания» муниципальных подписей и «потерянного голоса» местного депутата** в тех случаях, когда поддержанные ими кандидаты по ряду причин не получают регистрацию. Большое число «потерянных подписей» может снижать уровень легитимности выборов. На выборах других уровней, где кандидаты-самовыдвиженцы собирают подписи избирателей, данная проблема не является значимой, так как избиратели могут поддержать неограниченное количество кандидатов. На губернаторских выборах действует правило «один депутат — одна подпись», число муниципальных депутатов ограничено, и цена «ошибки» при выборе кандидата оказывается существенной и может ущемлять пассивные избирательные права популярных в регионе кандидатов.

С этой проблемой тесно связана **иная проблема — легитимность «передачи» собранных подписей в поддержку одного кандидата другому**, если первый участник выборов не смог или не стал регистрироваться. Так, в Рязанской области «эсер» В. Крымский, по его заявлениям, «передал» часть подписей в свою поддержку кандидату от «Патриотов» И. Морозову.

Возможный способ преодоления этой проблемы — **введение «правила двух последовательных подписей»**, что требует поправок в федеральное законодательство. **Муниципальный депутат, оставляя подпись в поддержку первого, «предпочитаемого» кандидата, может указать кандидата «второго выбора»**, на случай если «предпочитаемый» кандидат решит не участвовать в выборах или не сможет зарегистрироваться.

Данный механизм позволяет смягчить негативные последствия правила «один депутат — одна подпись» и бороться с попытками штабов отдельных кандидатов зарезервировать себе подавляющее большинство муниципальных подписей. При этом снижаются коррупциогенные риски, каковые существовали бы в случае наличия у депутатов права отдавать свой голос неограниченному числу кандидатов. Однако механизм существенно усложнит порядок учета муниципальных подписей для избиркомов субъектов РФ.

4.6. Возможность отзыва своей подписи депутатом МСУ вплоть до стадии их проверки избиркомом открывает штабам конкурентов пространство возможностей для применения юридических технологий для лишения регистрации (или предотвращения регистрации) «неудобного» кандидата. Штабы кандидатов могут оказывать давление на муниципальных депутатов или коррумпируют их, чтобы принудить их отозвать свою подпись за «неудобного» кандидата. В свою очередь, недобросовестные депутаты МСУ могут угрожать своему кандидату отзывом подписи в корыстных целях.

Для повышения защищенности депутатов МСУ и кандидатов от применения подобных технологий **следует ввести норму о запрете депутату МСУ отзывать свою подпись за ранее выбранного кандидата.** Эту норму целесообразно вводить вместе с «правилом двух последовательных подписей» (см. пункт 4.5. выше).

Если «правило двух последовательных подписей» не вводится, то **отзыв подписи и выбор нового кандидата возможен лишь в том случае, если кандидат не был зарегистрирован или самостоятельно отказался** от сдачи документов в избирком.

4.7. На примере ситуации вокруг Касимовской городской думы на перспективу целесообразно законодательно уточнить статус депутата органа МСУ для целей сбора «муниципальных подписей», если представительный орган уже избран, но по ряду причин не может начать свою работу. По общему правилу, муниципальный депутат должен иметь право поддерживать кандидатов в губернаторы после официального признания результатов выборов в орган МСУ.

5. Совершенствование требований к деятельности избирательных штабов, избирательным фондам и юридическому сопровождению выборов

5.1. В случае стимулирования кандидатов на адресную работу с муниципальными депутатами, а также продления сроков избирательных кампаний, целесообразно пересмотреть в сторону повышения предельный размер избирательных фондов кандидатов в губернаторы. Это обеспечивается через внесение корректив в законодательство субъекта РФ.

Увеличение избирательных фондов кандидатов потребует в связи с возросшей ролью нотариусов в ходе губернаторских кампаний (необходимость нотариального заверения подписей). В связи с планируемым принятием новой редакции Гражданского кодекса и ФЗ «О нотариате», а также повышением страховых взносов

с самозанятых в рамках пенсионной реформы, **ожидается повышение стоимости услуг нотариального оформления за счет расширения спроса на них** — из-за расширения перечня сделок и юридических действий, подлежащих обязательному нотариальному заверению. В связи с этим услуги нотариусов в дальнейшем будут составлять еще одну строку в бюджете избирательных кампаний.

5.2. Ситуация со снятием Н. Денина с выборов Брянским областным судом за якобы выявленные нарушения порядка заполнения подписных листов выявила **недостаточную урегулированность в нормативно-правовой и методической базе вопросов по порядку заверения «муниципальных подписей»**, заполнения подписных листов, соотношения прав нотариусов и глав муниципальных образований в части заверения подписей и проч.

Со стороны ЦИК РФ и Минюста необходим выпуск соответствующих подзаконных актов (Минюст) и методических документов и инструкций (ЦИК РФ) для предотвращения юридических коллизий на будущих губернаторских выборах.

В связи с возложением на нотариальные конторы несвойственных им прежде функций по заверению «муниципальных подписей» и заполнению форм подписных листов **в регионах весной 2013 г. необходимо провести методические семинары для нотариусов, с участием представителей ЦИК РФ, избиркомов субъектов РФ, управлений Минюста, представителей судов субъектов РФ.**

В целом судам и избиркомам субъектов РФ **необходимо пресекать попытки признания недействительными подписных листов в целом**, концентрируясь на рассмотрении вопроса по существу, о действительной каждой отдельной подписи.

5.3. На примере ситуации в Брянской области, когда возникла коллизия вокруг «двойных подписей», собранных В. Рудниковым и рядом других кандидатов, возникает необходимость **уточнить на уровне подзаконных актов Минюста и методических документов ЦИК РФ порядок признания очередности «двойных подписей»** за тем или иным кандидатом.

Число коллизии подобного рода можно существенно минимизировать, если ввести **«правило двух последовательных подписей»** (см. пункт 4.5) или **повысить прозрачность данных о динамике сбора подписей** каждым кандидатом (см. пункт 4.3).

6. Повышение политической культуры участников выборов

6.1. Избирательные кампании губернаторов в Рязанской, Брянской и Новгородской областях сопровождались **достижением коалиционных соглашений между фаворитами кампании и другими кандидатами**. Такие соглашения заключались уже в активной фазе кампаний, по завершении регистрации кандидатов, и предусматривали снятие добровольный выход отдельных кандидатов из предвыборной гонки в обмен на приглашение войти в состав органов исполнительной власти региона после выборов или занять кресло представителя региона в Совете Федерации.

Подобные альянсы, если после выборов 14 октября стороны реализуют на практике достигнутые договоренности, **будут стимулировать процесс повышения политической культуры участников избирательных кампаний в России**. У кандидатов, политических партий, СМИ и избирателей должно формироваться понимание того, что влияние на политику, реализуемую органами исполнительной власти после выборов, может обеспечиваться не только посредством ведения избирательной кампании «на взаимное уничтожение», но и в рамках формирования политических коалиций перед или в ходе выборов.

В то же время **потенциальным кандидатам в губернаторы следует учесть, что с 2013 г. возможности заключения таких соглашений уже в ходе выборов будут сужены**. Новый порядок формирования Совета Федерации, который вступит в силу с 1 января 2013 г., предполагает, что **кандидат в губернаторы заранее, уже в период регистрации, указывает тройку потенциальных сенаторов** в случае его победы на выборах. Таким образом, мандат члена СФ от исполнительной власти уже не будет являться предметом переговоров между кандидатами, если такие будут происходить уже на финальном этапе кампании.

В связи с этим на выборах 2013 г. кандидатам и политическим партиям целесообразно заранее выстраивать политические коалиции на губернаторских выборах. Перспективная форма сотрудничества — включение кандидатов от других партий в тройку потенциальных сенаторов от кандидатов-фаворитов. Оптимальный период для достижения таких договоренностей — **конец весны - начало лета 2013 г.**

6.2. На встрече В. Путина с представителями ОНФ 18 октября было заявлено о планах регистрации ОНФ в качестве движения к концу весны 2013 г. Таким образом, **в ходе следующих губернаторских выборов бренд ОНФ будет еще более востребован кандидатами в губернаторы**. Могут иметь место конфликтные ситуации, подобные ситуации с И. Морозовым в Рязанской области, который

на этапе сбора «муниципальных подписей» позиционировал себя как кандидата от ОНФ, апеллируя к членству «Патриотов России» в ОНФ.

На выборах в 2013 г. круг партий, сотрудничающих с ОНФ, может расшириться. По оценкам экспертов ИСЭПИ, на сотрудничество с ОНФ могут рассчитывать (учитывать в своей партийной стратегии), помимо «Единой России» и «Патриотов России», возрождаемая партия «Родина», «Зеленые» А. Панфилова, «Партия пенсионеров» И. Зотова, недавно зарегистрированная Российская партия автомобилистов (РОСПА), партия «Союз труда» (связанная с ФНПР). Кандидаты от региональных элит, оппонировавшие действующим губернаторам, будут стремиться договариваться с региональными отделениями этих партий о выдвижении под их брендами.

Руководству ОНФ необходимо заблаговременно выработать вместе с партиями-партнерами модель сотрудничества на выборах губернаторов, которая исключала бы спекуляции на тему противостояния кандидатов от ОНФ и кандидатов «Единой России».

ТАБЛИЦА 7: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ОПИСАНИЕ МОДЕЛЕЙ

Этап кампании по избранию высшего должностного лица (ВДЛ)	Действующая модель в многонациональных субъектах РФ	Непрямые выборы (депутатами) из числа депутатов
Определение модели формирования ВДЛ	С 1 июля 2012 г. утверждено региональным законом в соответствии с действующей редакцией ФЗ «Об общих принципах...»	→
Выдвижение кандидатов	Любые зарегистрированные партии	Фракции в ЗС субъекта РФ и любой депутат ЗС в порядке самовыдвижения
«Президентский фильтр»	Консультации с президентом (на практике не применяется)	Применение не обязательно
«Муниципальный фильтр» (регистрация кандидатов)	Сбор муниципальных подписей (от 5 до 10%), в т.ч. подписей второго уровня в не менее 75% МСУ второго уровня	Не применяется
Голосование по кандидатурам на должность ВДЛ	Прямые выборы населением	Выборы депутатами ЗС (рейтинговое голосование, не менее 50% от общей численности депутатского корпуса)
Особые условия по срокам формирования ВДЛ и проведения выборов в ЗС субъекта РФ	Совмещение выборов ВДЛ и выборов в ЗС усиливает риски политической конфликтности в регионе и дестабилизации системы управления	Избрание ВДЛ оптимально проводить в течение 1 года после формирования нового состава ЗС Для непрямых выборов не требуется применять правило «единого дня голосования»
Ограничения модели	Риск сбора муниципальных подписей по «национальному / клановому признаку»	Отсутствует прямая выборность ВДЛ населением (выбираются только депутаты) Кандидат не должен вести работу с муниципальными элитами

ФОРМИРОВАНИЯ ВДЛ СУБЪЕКТА РФ В НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСПУБЛИКАХ

Непрямые выборы (депутатами) по ограниченному списку	Прямые выборы населением по ограниченному списку	Выбор президентом и региональными парламентами из «партийных троек» одобренных избирателями
<p>1) введение специальных норм в ФЗ «Об общих принципах...» о праве национальных республик в составе РФ самостоятельно определить порядок формирования ВДЛ на основе предложенных в ФЗ моделей (прямые выборы или дополнительные модели)</p> <p>2) проведение референдумов субъекта РФ по порядку формирования ВДЛ - в течение 1 года с момента вступления в силу поправок в ФЗ «Об общих принципах...»</p>		
Любые партии, имеющие зарегистрированные отделения в регионе	Партии, представленные в ЗС субъекта РФ	Партия, победившая на выборах в ЗС субъекта РФ. Строго из первой тройки партийного списка
Консультации с президентом желательны	Консультации с президентом желательны	Президент вносит кандидатуру из первой тройки партийного списка на выборах в ЗС
Не применяется	Не применяется	Не применяется
Выборы депутатами ЗС (рейтинговое голосование, не менее 50% от общей численности депутатского корпуса)	Прямые выборы населением	Выборы депутатами ЗС (рейтинговое голосование, не менее 50% от общей численности депутатского корпуса)
<p>Избрание ВДЛ проводится в любое время, более корректно – после формирования нового состава ЗС</p> <p>Для непрямых выборов не требуется применять правило «единого дня голосования»</p>	<p>Выборы ВДЛ целесообразно проводить через 1 год после избрания нового состава ЗС</p> <p>Единовременные выборы ВДЛ и ЗС нежелательны, т.к. выдвинувшая кандидата партия может не пройти в новый состав ЗС</p>	<p>Избрание ВДЛ проводится в течение одного месяца после формирования нового состава ЗС</p>
<p>Отсутствует прямая выборность ВДЛ населением (выбираются только депутаты)</p> <p>Кандидат не должен вести работу с муниципальными элитами</p>	<p>Будет способствовать укрупнению партийного пространства в регионе</p> <p>Кандидат не должен вести работу с муниципальными элитами</p>	<p>В случае низкого результата партии-победителя будут возникать вопросы о легитимности главы региона</p> <p>Необходимо дополнительно предусмотреть ситуацию, при которой в республиканском ЗС формируется коалиционное большинство (коалиция двух-трех партий)</p> <p>Кандидат не должен вести работу с муниципальными элитами</p>

