

КОМИТЕТ гражданских инициатив, возглавляемый Алексеем Кудриным, в середине июля представил доклад, посвященный предстоящим 14 сентября выборам. Разработчики доклада уверены, что год, прошедший со времен предыдущей региональной избирательной кампании, характеризуется существенными изменениями электоральной политики государства. Это связано с итогами региональных и местных выборов 8 сентября 2013 года и выразилось в первую очередь в ужесточении правил регистрации кандидатов и партийных списков и, как следствие, ослаблении институционального влияния новых партий.

Авторы доклада полагают, что изменения избирательного законодательства, внесенные в конце 2013-го и начале этого года, скорее всего, приведут к сокращению числа политических партий.

Закон суров, но...

В докладе подробно анализируются новации избирательного законодательства. Так, Федеральный закон от 2 ноября 2013 года №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» снизил с 50 до 25% обязательную долю депутатов региональных парламентов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), избираемых по пропорциональной системе.

Другой закон от 5 мая 2014 года №95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"» вновь обязал кандидатов от партий по мажоритарным округам и сами партии при выдвижении партийных списков собирать подписи избирателей. Льготы при регистрации сохранены только для партий, списки которых на последних выборах в Госдуму страны получили не менее 3% голосов избирателей; также при выборах законодательного органа конкретного региона льготу получает партия, набравшая не менее 3% голосов на последних аналогичных выборах. Кроме того, льготы при регистрации на региональных выборах получили партии, у которых в муниципальных духах имеется хотя бы один депутат.

В целом от сбора подписей освобождены только пять политических партий (четыре партии, представленные в Госдуме, и «Яблоко», получившие на последних выборах в Госдуму более 3% голосов). На выборах, назначенных на 14 сентября 2014 года в субъектах Федерации, от сбора подписей освобождаются от пяти до восьми партий (при этом что общее число партий, имеющих право участвовать в выборах, достигло 69).

Кроме того, законом от 5 мая 2014 года №95-ФЗ для выборов региональных депутатов число необходимых для регистрации подписей увеличено с 0,5 до 3% от числа избирателей соответствующего избирательного округа. До 2012 года на всех выборах существовал законодательный потолок числа требуемых для регистрации подписей – не более 2% от числа избирателей соответствующей территории, многие регионы требовали 1%, а некоторые и того меньше.

Введение подобных ограничений создаст для партий, по мнению авторов доклада, ситуацию замкнутого круга: чтобы участвовать в выборах, нужно иметь льготы при регистрации, но чтобы иметь льготы, нужно до этого успешно участвовать в выборах.

От подобных изменений выиграют в основном главы субъектов Федерации: снижение доли депутатов по спискам ослабит воздействие «партийных вертикалей» на регионы. В результате существенно вырастет влияние губернаторов на состав депутатского корпуса как региональных парламентов, так и Государственной Думы. При этом во многих регионах число оппозиционных депутатов в Законодательных собраниях может уменьшиться.

Либеральный взгляд на выборы



Алексей Кудрин продолжает следить за внутренней политической сценой

Понию критических моментов доклады обнаруживали и позитивные изменения в законодательстве. К примеру, закон от 5 мая 2014 года №95-ФЗ снизил максимальную величину заградительного барьера на региональных и местных выборах с 7 до 5%.

Как полагают исследователи, «подобные законодательные метания с интервалом в полгода лишь подчеркивают ситуативность принимаемых решений и их преимущественно тактическую и конъюнктурную обусловленность».

Еще к числу важных изменений отнесено возвращение досрочного голосования и уточнение норм, связанных с выдвижением и регистрацией кандидатов и списков кандидатов.

«Все же за год, прошедший после назначения выборов предыдущего единого дня голосования 8 сентября 2013 года, изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» вносились 11 раз, – подчеркивают эксперты.

Новые возможности МСУ

Существенное влияние на избирательную систему окажет также изменение законодательства о местном самоуправлении (МСУ), убеждены исследователи. Оно осуществлено в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Данный закон резко расширяет возможности региональной власти устанавливать структуру и порядок избрания органов МСУ. Он предусматривает возможность формирования

таких образом, наиболее значимые выборы (выборы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления региональных центров) пройдут в 49 регионах. При этом в одном субъекте Федерации (Ненецкий автономный округ) одновременно проводятся выборы парламента и главы региона, а также горсовета регионального центра; в трех субъектах (Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика и Волгоградская область) совпадают выборы губернатора и регионального парламента (причем в Кабардино-Балкарской Республике главу региона на фоне выборов нового регионального парламента избирает уходящий региональный парламентарий); в четырех субъектах (Республика Калмыкия, Вологодская, Курганская и Мурманская области) – выборы главы региона и горсовета регионального центра. В четырех субъектах (Республика Марий Эл, Хабаровский край, Брянская и Тульская области) пройдут выборы регионального парламента и горсовета регионального центра, в трех региональных центрах, где выбирают мэров (Благовещенск, Южно-Сахалинск и Ангарск), одновременно проводятся выборы горсоветов.

Авторы доклада отмечают традиционное негативное явление – почти во всех регионах окончательная редакция закона о выборах была принята перед самым началом избирательной кампании.

Риски дестабилизации

Главной особенностью избирательной кампании 2014 года эксперты называют массовое проведение выборов глав российских регионов, значительная часть из которых явятся досрочными (с учетом Кабардино-Балкарии – 20 регионов, из них в 13 временно исполняющими назначены прежние губернаторы, в семи – новые руководители). Согласно принятым в 2012 году при возвращении прежних выборов губернаторов поправкам к закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в случае, если глава региона досрочно прекратил полномочия по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия региональным парламентом, он не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данными указанными обстоятельствами. Исключение делается только в случае, если он занимал пост не менее одного года и получил согласие президента России на участие в выборах.

В ноябре 2012 года возглавляемый бывшим заместителем руководителя управления внутренней политики администрации президента РФ Дмитрием Бадюковым Фонд ИСЭПИ (Институт социально-экономических и политических исследований) опубликовал доклад «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году». В данном докладе «для повышения легитимности» региональной власти предлагалось поэтапно завершить процесс переизбрания глав субъектов РФ на прямых выборах не позднее осени 2015 года. Для этого требовалось проведение досрочных выборов губернаторов в 31 субъекте Федерации, полномочия которых истекают в 2016 и 2017 годах. По мнению экспертов ИСЭПИ, это должно укрепить легитимность региональной власти перед выборами в Государственную Думу в декабре 2016 года, чтобы выборы губернаторов прошли до выборов депутатов Госдумы по одномандатным округам (предполагалось, что часть кандидатов использо-

ет выборы губернаторов для раскрутки накануне участия в предстоящих выборах российских парламента). Также высказывалось мнение, что в результате будут снижены риски дестабилизации ситуации в регионах перед выборами президента РФ в марте 2018 года, а длительный трехлетний федеральный цикл выборов (Госдума в 2016 году, 22 кампании по выборам губернаторов ожидалось в 2017 году, выборы президента РФ в 2018 году) «превратит ослабление политической стабильности в данных регионах и нарастающие усталости избирателей перед ключевыми президентскими выборами 2018 года. Еще одной причиной называлась необходимость развести по годам выборы губернаторов и парламентов регионов».

Массовый исход

И хотя доклад Бадюковского вышел в конце 2012 года, массовые губернаторские выборы в 2013 году не случились, зато кампания стартовала годом позже. В 2014 году только в пяти регионах выборы проводятся в соответствии с полномочиями действующих глав регионов, которые назначены временно исполняющими обязанности. Это Республика Алтай (Александр Бердников), Республика Калмыкия (Венеслав Гайзер), Воронежская область (Алексей Гордеев), Кировская область (Никита Бельх), Псковская область (Андрей Турчак). Плановые выборы также проходят в Астраханской области и Алтайском крае (окончание полномочий Александра Карлины), кто-то проходит в связи с истечением полномочий действующих губернаторов.

В четырех регионах вместо губернаторов, полномочия которых истекают, временно исполняющими обязанности (врио) назначены новые руководители. В Курганской области врио губернатора назначен мэр Шадринска Алексей Кокорин, в Удмуртии врио главы республики стал бывший председатель Госсовета республики Александр Соловьев, врио губернатора Ненецкого автономного округа назначен член Совета Федерации Игорь Кошин, а врио губернатора Орловской области – депутат Госдумы от КПРФ Вадим Потоскин, кстати, в 2012 году он занял второе место на выборах губернатора Брянской области.

В семи субъектах Федерации губернаторы сменились досрочно. В сентябре 2013-го ушел в отставку губернатор Ставропольского края Валерий Зеренков, врио стал первый заместитель главы Ямало-Ненецкого автономного округа Владимир Владимиров. В Ивановской области врио губернатора с октября 2013-го является Павел Ковьков, в Кабардино-Балкарии с декабря 2013-го врио – Юрий Коков, в недавнем прошлом начальник Главного управления по противодействию экстремизму МВД России. В Челябинской области в январе этого года врио губернатора назначен гендиректор Магнитогорского металлургического комбината Борис Дубровский, в Новосибирской области – Владимир Гордеев, в Волгоградской области – Андрей Бочаров, в Красноярском крае – Виктор Толконский.

Как отмечают авторы доклада, были использованы и «технические» отставки, когда губернаторы подали в отставку, но по решению президента оставались врио, таких героев тринадцать: президент Республики Саха (Якутия) Егор Борисов, губернатор Мурманской области Марина Ковтуна, глава Республики Калмыкия Алексей Орлов, губернатор Курской области Александр Михайлов, Липецкой – Олег Королев, Оренбургской – Юрий Берг, Тюменской – Владимир Якушев, Вологодской области – Олег Кушниковов.

Среди экстраординарных кампаний авторы доклада выделили и муниципальные выборы в Братске: «В Иркутской области 24 февраля 2014 года областной суд признал Думу Братска недействительной в связи с тем, что 31 января восемь депутатов заявили о сложении своих полномочий. Без обоснования причин заявления подали Андрей Савинов, Ольга Крамлит, Владимир Тулин, Светлана Петрук, Альберт Борозна и Владимир Дятлев. Алексей Полюбо-

решил отказаться от депутатских полномочий в связи с состоянием здоровья. Александр Сухих в ближайшее время намерен сменить место жительства. В результате голосования отставки были приняты. Таким образом, в составе Думы Братска осталось 15 депутатов, что не позволяло принимать коллегиальные решения. 14 сентября Братск избрал нового городского Думу, но до этого – восемь месяцев – город остался без представительного органа власти».

Тройной фильтр

Для выборов глав регионов основные параметры, которые могут влиять сами регионы, являются размер «муниципального фильтра» и возможность самовыдвижения. «Муниципальный фильтр» везде, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, «трехслойный»: 1) необходимо собрать определенную процент подписей от общего числа муниципальных депутатов и глав; 2) в числе этих подписей должен быть определенный процент от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, а также избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов; 3) при этом кандидат должен получить подписи последних не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов.

Региональные законы определяют только два параметра – процент от числа всех муниципальных депутатов и главам муниципалитетов от общего числа депутатов и глав муниципальных образований верхнего уровня (т. е. муниципальных районов и городских округов). Федеральный закон для этих чисел устанавливает лишь рамки – от 5 до 10%.

Муниципальный депутат или глава могут поставить подпись только в поддержку одного кандидата, соответственно, оппозиция не сможет объединить ресурсы, если каждая партия выдвигает своего кандидата. К примеру, в Алтайском крае при введении муниципального фильтра «всего» в 7% за счет большого числа муниципальных образований кандидату в губернаторы нужно собрать минимум – 549 подписей (за ним идет Республика Башкортостан с 457 подписями), при этом 136 их них должны принадлежать депутатам и главам муниципальных районов и городских округов, представляющим не менее чем 53 муниципальных районов и городских округов.

Авторы доклада сделали масштабный анализ попыток реформирования МСУ и дали положительную оценку опыту Иркутской области: «28 мая иркутский губернатор Сергей Ерощенко внес в региональный парламент законопроект, согласно которому глава местного самоуправления и органы представительной власти в муниципальных образованиях будут выбирать напрямую голосованием жители территорий. Ранее представители муниципалитетов, встроившиеся своим будущим, упрекали региональную власть в нежелании вынести вопрос на широкое обсуждение и подозревали ее в намерении отменить прямые выборы мэров. Главным поводом для беспокойства были жесткие сроки, в которые региональные власти намеревались решить вопрос. Иркутская область готовилась принять соответствующий региональный закон в окончательном чтении уже 3 июня, поскольку с 15 июня дается старт избирательной кампании в добрый полоние муниципальных образований, где в сентябре пройдут выборы мэров и дум. Однако Сергей Ерощенко своим решением многих приятно удивил».

В завершение доклада эксперты проанализировали смену глав избиркомов в ряде регионов, в которых назначены выборы на 14 сентября, и причины таких кадровых перестановок. Кроме того, были рассмотрены старты избирательных кампаний разного уровня в субъектах Федерации и итоги проведенных партиями праймериз и отбора кандидатов.

Подготовила Ася Семёнова
Фото с сайта news.nordportal.ru

